

Gobernar las periferias: morfología de la desigualdad socioespacial y la disputa por el espacio urbano

To govern the peripheries: morphology of socio-spatial inequality and the dispute for urban space

 José Iván Ramírez Avilés

El Colegio del Estado de Hidalgo - México

Pachuca de Soto, México

jramirez@elcolegiodehidalgo.ed.mx

Resumen

Este trabajo presenta algunos escenarios de urbanización acontecidos en una periferia al poniente del área urbana de la Zona Metropolitana de Pachuca, Estado de Hidalgo, México. Lo anterior como ejemplo local para debatir sobre los desafíos que el crecimiento difuso y desordenado plantea a los incipientes modelos para gobernar un territorio periférico y las normativas derivadas para su administración. De esta manera, se muestran, mediante el análisis de datos empíricos e información oficial, así como de la aplicación de entrevistas a funcionarios clave y observación no participante en el territorio considerado, los principales retos en la planificación urbana y en la gestión de un territorio en constante conflicto y disputa, con procesos complejos con incidencia diferenciada hacia comunidades locales. Si bien, algunos proyectos y megaproyectos se han plasmado como potenciales detonantes de desarrollo económico, estos también están manifestando consecuencias que merecen atención en relación con su impacto diferenciado en el territorio urbano y periurbano, por lo anterior apremia la aplicación de una forma de gobernanza metropolitana enfocada a sus periferias para enfrentar los problemas ecológicos, sociales y económicos que se están generando y que, con la actual tendencia urbanística, parecen ser irreversibles.

Palabras clave: crecimiento urbano; área urbana; gobernabilidad; conflicto territorial; México

Abstract

This paper shows some urbanization landscapes that took place in the western periphery of the urban area of the Metropolitan Zone of Pachuca, State of Hidalgo, Mexico. These are local examples to discuss the challenges that diffused-disordered growth poses to the incipient models for governing a peripheral territory and the regulations derived for its administration. Thus, the main challenges in urban planning and in the management of territory in constant conflict and dispute are shown through the analysis of empirical data and official information, as well as the application of interviews to officials and non-participant observation in the considered territory, including complex processes with differentiated incidence towards local communities are shown. Although some projects and mega-projects have emerged as potential triggers of economic development, they are also showing consequences that deserve attention concerning their differentiated impact on the urban and peri-urban territory. Therefore, the application of a form of metropolitan governance focused on its peripheries is urgent to face the ecological, social, and economic problems that are being generated; and, with the current urban planning trend, seem to be irreversible.

Keywords: urban growth; urban area; governance; territorial conflict; Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de las periferias urbanas ha estado inscrito en la mayor parte de la investigación urbana, sobre todo en Latinoamérica. De acuerdo a Lezama, “Los primeros esfuerzos desplegados para el estudio de la marginalidad en América Latina intentaban explicar las condiciones de vida de los pobladores de la periferia de las ciudades, asentados en terrenos invadidos y en viviendas deterioradas” (Lezama, 2002, p. 318).

En este sentido, la periferia también es un concepto que ha evolucionado y se ha transformado y que obtiene características diferenciadas según el contexto urbano estudiado. La expansión de las ciudades, de las grandes metrópolis, así como los distintos acontecimientos marcados en los estudios urbanos, refieren sin duda al término de periferia; a los espacios periféricos en sus distintas conceptualizaciones o nombres como en el caso de los suburbios, áreas conurbadas, entre otros términos con los que se aproxima (Bataillon, 1968)

No obstante, en el ámbito de los estudios urbano territoriales, sobre todo aquellos que se circunscriben a nivel de estudios macro, de regiones urbanas o megalópolis, el análisis de las periferias suele estar relegado o adyacente a un tema superior y en pocos trabajos se destaca como pieza clave de análisis en los patrones de urbanización de megaciudades (Cruz-Muñoz, 2021). La mayor parte de los aportes sobre la comprensión de estos espacios se localiza en la antropología urbana; es a partir de estos repertorios y marcos teórico conceptuales que en este trabajo partimos para definir el concepto de periferia, no como la característica geométrica que compone una ciudad o visto sólo a partir de sus elementos demográficos o numéricos, sino más bien tomando en consideración y reflexión la multiplicidad cultural, causal, social, económica, política y morfológica de estos territorios, que ni terminan de ser urbanos como tampoco rurales en muchas de sus tipologías.

De acuerdo a Nivón, la “antropología de la periferia urbana nos introduce a una de las contradicciones más agudas de la modernidad: la tensión entre lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, la cohesión y la desintegración sociales” (2011, p. 163). De tal forma, contrario a las definiciones utilizadas durante el siglo XX, el concepto de periferia ha perdido sentido al acotarla solamente a la relación centro-periferia, en términos incluso de dominación o del poder del centro sobre la periferia, por ejemplo, vinculado en el contexto latinoamericano a las teorías de la marginalidad y pobreza. En este sentido, adquiere particular importancia, debido a que al ser espacios en los que coinciden diversos actores, también se enfrentan distintos intereses, objetivos, estrategias y sobre todo conflictos, no sólo entre la sociedad civil, entre actores privados y públicos, sino entre las propias administraciones territoriales gubernamentales.

En este trabajo, por lo tanto, se hablará de periferias en plural. Lo anterior debido a la complejidad que se puede encontrar en los estudios sobre estos espacios tanto en distintos contextos urbanos político nacionales, como en espacios y abordajes metodológicos aplicados hacia ciudades medias, metrópolis, megalópolis, metápolis (Paulos, E. et ál., 2018). Por ejemplo, en algunas de las investigaciones realizadas en contextos de países como Colombia, las periferias se han analizado a partir de dimensiones asociadas al despliegue del narcotráfico en las áreas rurales y a la migración de la población a las “ciudades refugio” (Sánchez, 2012; Beuf, 2013; Pérez, 2017) a partir de lo cual se reconfiguraban los procesos urbanos de las periferias.

En general, los aportes que existen sobre el tema conceptualizan a las periferias según sus atributos sociales, políticos, económicos e identitarios. Se habla, por ejemplo, de periferias populares (Beuf, 2013), periferias dormitorio, periferias de los suburbios, periferias de los arrabales (Hiernaux y Lindón, 2004).

En términos generales, recuperando a Hiernaux y Lindón (2004), las principales características de las periferias se encuentran la juventud relativa de las construcciones y de las formas de ocupación del suelo, así como la discontinuidad de la ocupación del espacio. Tiene puntos de acercamiento a conceptos como el de arrabal y suburbio, el primero referenciado a connotaciones negativas: al miedo, al rechazo de la diferencia, mientras que el segundo tenía una mayor connotación positiva y de mayor cercanía a lo urbano, a lo natural y la tranquilidad. En general son espacios que se han vuelto también estratégicos para algunos sectores privados y para proyectos gubernamentales.

El sentido de periferia como la expresión territorial de diferenciación entre dominantes y dominados, los despojados, de la miseria, de la irregularidad del suelo y la vivienda, pasa a dar forma sobre todo en el siglo XXI a una segunda conceptualización en las ciudades latinoamericanas como aquel lugar de:

...residencia de las clases medias, y también lo es de los sectores populares, e incluso de los grupos sociales más pauperizados, no es menos cierto que también es el espacio de ciertas industrias, de los grandes basureros de las ciudades y de las tierras vacantes en espera especulativa de valorización (Hiernaux y Lindón, 2004, p. 117).

Por lo tanto, las periferias han adquirido una importancia radical en el ámbito urbano al ser el escenario de procesos de urbanización que pueden orientar el crecimiento urbano de las metrópolis, configurar su futura morfología e incluso conformar grupos poblacionales que pese a esta aparente heterogeneidad de actores y de sectores poblacionales con características sociales, culturales y económicas marcadas, siguen reproduciéndose manifestaciones, a microescalas territoriales, de asentamientos humanos amurallados de alto ingreso económico, espacios en general fragmentados (Janoschka, 2005), aumento de las divisiones entre comunidades con servicios urbanos precarios y espacios con privilegios en infraestructura y servicios, divididos por bardas perimetrales e incluso simbólicas. Como lo han manifestado ya algunos investigadores, estos espacios periféricos son al mismo tiempo escenario de contradicciones, de conflictos e incluso de nuevas manifestaciones de desigualdad y segregación en la apropiación del espacio (Beuf, 2012, p. 489).

Por lo tanto, el término periferia en los estudios socio-territoriales se encuentra en el siglo XXI en un momento crucial, debido a que es en estos espacios en los que suceden gran parte de las transformaciones: procesos de fragmentación urbana, del nacimiento de las ciudades difusas, al mismo tiempo que estas múltiples periferias urbanas (rurales-urbanas) determinarán en gran medida los retos futuros de las administraciones gubernamentales, así como la manifestación de nuevas desigualdades y demandas ciudadanas.

No obstante, los espacios periféricos en algunos estudios continúan relegados a otros temas, estudiados o acotados como los de megalópolis o metápolis, por lo que; de forma similar hay también pocos estudios que aborden la gobernabilidad de estos territorios, dato interesante si consideramos que son estos los que contienen la mayor cantidad de procesos de urbanización latente y de conflictos incipientes.

En este tenor, para hablar del gobierno o de la gobernabilidad territorial, la gobernanza metropolitana es la propuesta más cercana para el abordaje de los fenómenos metropolitanos y sobre todo que se utiliza bajo una preocupación fundamental frente al descontrol que se tiene ante fenómenos que ya rebasan por mucho los límites políticos administrativos de un estado o de un municipio.

Ante las características antes mencionadas, en la conformación, incluso, de una megalópolis, lleva anclados otros procesos como la modificación de normativas. En este sentido, se recurre a la gobernanza metropolitana como una panacea para enfrentar los principales problemas urbanos que acontecen sobre todo en las periferias urbanas.

La gobernanza urbana, por lo tanto, nace de la necesidad recurrente de incorporar al ciudadano y a los sectores involucrados en las “decisiones gubernamentales”, particularmente las que atañen al interés público en una nueva forma de gobierno. Gobernanza es un paradigma contrapuesto a los postulados de la gobernabilidad, está última entendida como aquel enfoque unilateral en la forma de administrar y decidir sobre asuntos públicos (Villanueva, 2007). La idea que sustenta la necesidad de una nueva forma de gobierno participativo también radica en la posibilidad de evaluar el impacto y los resultados de las políticas públicas impulsadas.

De acuerdo a Pérez, al hablar de gobernanza es importante entender primero aquel enfoque tradicional de gobierno donde

el papel de los ciudadanos se reduce a interactuar con sus representantes o considerar solamente su opinión en ciertos temas que les atañen de forma directa; o bien, a su participación en la elección de sus representantes por vía del voto,...” (Pérez, 2013, p. 153).

En este sentido, la participación en la forma tradicional puede aplicarse en la realización de foros en los que el ciudadano involucrado se relaciona para manifestar sus intereses, pero que en la toma de decisiones ya no es involucrado, por lo tanto, la gobernanza es la incorporación de los múltiples actores involucrados

en la mayor parte de las ocasiones con intereses también distintos, ciudadanos, organizaciones sociales y representantes populares en una nueva forma de gobierno.

Por lo tanto, el gobernar las periferias también se circunscribe a estos procesos macro-metropolitanos, debido a que estos están compuestos por múltiples periferias urbanas apropiadas de forma distinta o conformando mosaicos en los que a la vez se localizan sectores populares, periferias dormitorio, de asentamientos humanos amurallados, entre otros. Por lo cual también se pueden encontrar en conflicto y fragmentación las distintas instituciones encargadas de la toma de decisiones y para las cuales la unilateralidad en las intervenciones es cada vez más conflictiva por los múltiples actores interesados en la disputa por los recursos territoriales.

En esta complejidad institucional, que obedece también a traslapes entre jurisdicciones o de límites territoriales, se han generado también muchos modelos o conceptos sobre gobernanza; multinivel, multiescalar, policéntrica, definidos por Pérez (2013), los cuales van más allá de sus interpretaciones como modelos empíricos, para aplicarse a las múltiples interacciones que pueden darse de acuerdo a la configuración de actores y sectores. No obstante, para este trabajo es importante destacar la complejidad que radica en la flexibilidad de escalas, aunado a la dificultad de establecer acuerdos sobre la gobernabilidad de las periferias urbanas que combinan diversas geografías y límites políticos administrativos.

Lo anterior también involucra a la par la modificación de estructuras normativas sobre materia urbana, ancladas aún a procesos tradicionales de gobernar. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU-Habitat) la gobernanza “requiere de marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes” (ONU-Habitat, 2016, p. 65). Al respecto, los instrumentos legales y financieros son elementos sustanciales en su aplicación exitosa y, como se revisará en este documento, lo normativo es inherente a los procesos urbanos como una forma de intervención y de regulación de diversas problemáticas acontecidas en el territorio.

Para Flores e Iracheta, por ejemplo, la Gobernanza Metropolitana es un modelo que permite mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo y es definida primero como una forma de organización entre el gobierno y la sociedad, y como aquella que “propone que los gobiernos municipales, los grupos organizados y los residentes de una zona metropolitana pueden coordinarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos desde una perspectiva de conjunto que incluya la planificación y la gestión del desarrollo metropolitano” (2015, p. 97).

Por otro lado, lejos de los argumentos, sobre todo impulsados por organismos internacionales, hay también trabajos críticos sobre la aplicabilidad y distorsiones que los procesos de gobernanza generan en algunos contextos. Telleria (2014), señala el “desprestigio” vinculado a la prioridad que se les da a las políticas que se dirigen sobre todo a favor de grupos económicos, financieros e inmobiliarios en relego de lo público o del interés colectivo. Resulta importante mencionar que para esta autora los efectos de estas políticas han generado esquemas de lo que ella llama “depredación de los bienes comunes”.

En este sentido, Flores e Iracheta aportan en las posibles estrategias para abordar la gobernanza metropolitana como un modelo que permita mejorar sobre todo las condiciones de la población. Si bien, los diferentes trabajos de investigación subrayan una crisis en las formas de coordinación entre actores metropolitanos para la planificación y gestión para el desarrollo, para estos autores la coordinación metropolitana es imprescindible y al mismo tiempo “se ha percibido desvirtuada por el rápido crecimiento físico del área urbana, que ha rebasado los límites administrativos vigentes” (2015, p. 94), en los que cada uno de los actores gubernamentales resuelve de forma aislada los problemas metropolitanos, al mismo tiempo que se priorizan proyectos que no necesariamente son los de la sociedad.

Aunado a lo anterior, Valverde analiza la aplicación empírica de la gobernanza en Estados Unidos y Canadá, particularmente en la administración del territorio en la que los gobiernos locales cuentan con una importante fortaleza de intervención en lo público y lo privado, y al mismo tiempo son sujetos a críticas en cuanto a su intervención tendenciosa a intereses privados:

No se puede entender de manera adecuada la gobernanza de las infraestructuras locales si pensamos que dicha tarea fue en el pasado desempeñada meramente por los gobiernos y que ahora se está bien privatizando o bien subordinando a las asociaciones público-privadas. (...) atribuir una

gran acción al neoliberalismo en general cuando nos referimos a algo denominado “asociación” es peligroso tanto empírica como teóricamente. (2016, p. 86).

Por lo tanto, la gobernanza en general, articula entre sus principales elementos el marco normativo para la aplicación y los instrumentos suficientes y adecuados que permitan la colaboración entre los diferentes actores ante problemas comunes o compartidos. Lo anterior en busca de una nueva forma de gobernar las ciudades y sus regiones, modelos de gobierno en los que los municipios se han convertido en una pieza clave. Como sustenta Cohen (2006, citado en Arroyo y Rodríguez, 2014):

Las reformas han modelado los cambios institucionales del municipio, por lo cual la solución de los problemas urbanos se busca más en este nivel que en el gobierno estatal o el nacional” (Cohen, 2006, p.78, citado en Arroyo y Rodríguez 2014, p. 502).

Los gobiernos municipales como los actores locales pueden promover mejor la gobernanza por ser los más cercanos a los ciudadanos, aunque ciertamente, también se señala que en México estos gobiernos son aún débiles en recursos humanos, económicos y técnicos para hacer frente a muchas de las problemáticas suscitadas por el crecimiento urbano.

Por lo tanto, uno de los principales retos para la implementación de modelos de gobierno urbano, articulados a las nuevas realidades, es la caracterización de los procesos urbanos inherentes a la conexión intermunicipal en cada metrópoli con sus periferias. A pequeña escala se sitúan fenómenos que requieren análisis especiales sobre las dinámicas que surgen en la disputa por el territorio.

En este tenor, aquí se analiza una periferia urbana que presenta un particular interés en la Zona Metropolitana de Pachuca, por los proyectos inmobiliarios, educativos y culturales que se detonan bajo la intervención de actores privados y públicos, pero en un territorio cuyas características y límites político administrativos, aún no son muy precisos y en las cuales se pretende indagar.

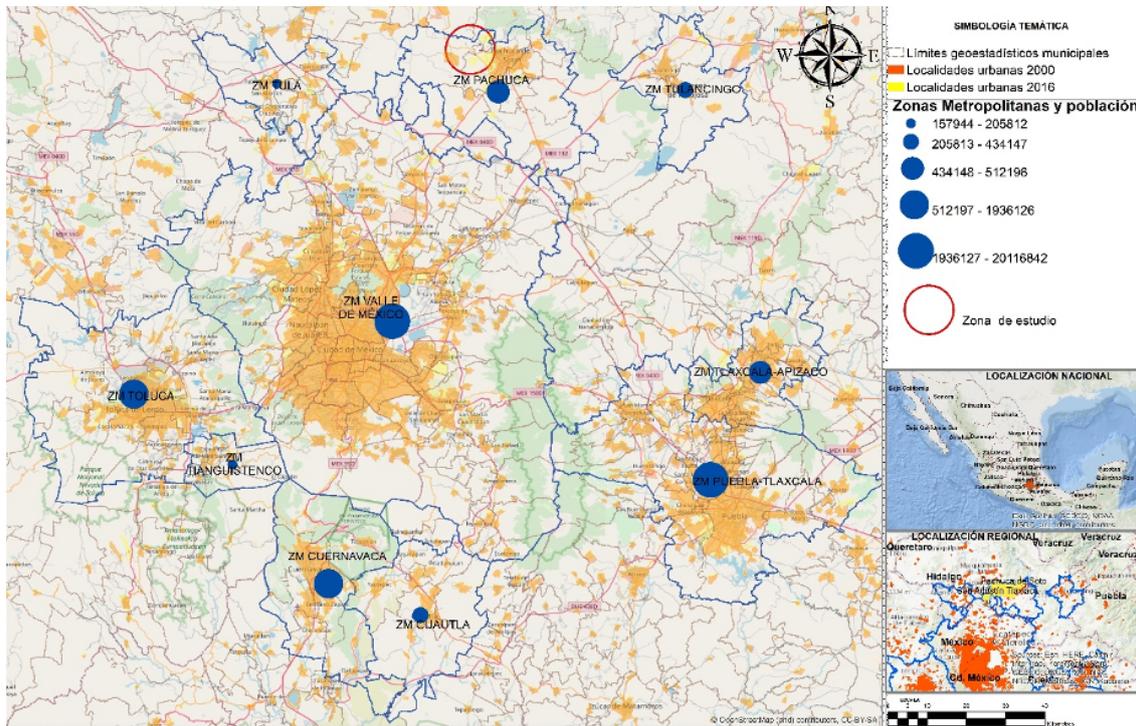
Sobre todo, se busca responder; ¿cuáles han sido las principales transformaciones normativas en materia urbana que se han derivado del fenómeno de urbanización a nivel metropolitano?, ¿cuáles son las principales transformaciones que acontecen en esta área de estudio que es una zona periférica estratégica para diversos proyectos urbanos?, ¿existen escenarios que manifiesten la conformación de desigualdades urbanas incipientes?, ¿existen conflictos territoriales que sobresalgan en esta periferia?, ¿cuál es la característica de estos conflictos y cuál es el impacto de estos en términos del gobierno de estos espacios periféricos?, entre otras preguntas que pretenden aportar al conocimiento actual de las periferias urbanas, sus contrastes y las posibilidades o debilidades en términos de su administración.

Delimitación de la Zona Metropolitana de Pachuca y caracterización del área periférica objeto de estudio

La zona de estudio seleccionada para el análisis de este trabajo es parte de una de las múltiples periferias de la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP) con características peculiares. En la investigación de archivos y decretos jurídicos, de entrevistas a funcionarios, como de la consulta técnica de cartografía de INEGI, se observó que esta área ocupa una franja de incertidumbre jurídica administrativa entre dos municipios metropolitanos: San Agustín Tlaxiaca y Pachuca de Soto (ver figura 1). Por lo cual, en un primer momento se consideraba parte del área periférica de la ciudad de Pachuca, no obstante, al proceder a su delimitación, se pudo prestar atención que en realidad es un área periférica que como primera característica es la definición imprecisa de sus límites político territoriales.

Por otro lado, su importancia radica en ser una de las conurbaciones con mayor cantidad de proyectos, se localiza al poniente de la ZMP y tiene una significativa contribución en el incipiente crecimiento y expansión del área urbana y su conexión con áreas rurales con un cambio gradual de uso de suelo, sobre todo de agrícola ejidal al habitacional.

Figura 1. Mapa temático de ubicación de la zona de estudio seleccionada, con relación a su ubicación regional-jerárquica con otras zonas metropolitanas y su localización estratégica para la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP)



Fuente: elaboración propia con base en el Marco Geo-estadístico 2000 y 2010 del INEGI, consultados en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/default.aspx>

El área de estudio (en la figura 1, círculo rojo) ha sido el escenario de distintos proyectos que provienen de recursos federales y estatales, tales como Pachuca, Ciudad del Conocimiento y la Cultura¹. Por lo tanto, tiene una gran relevancia estratégica en el impulso económico y un campo pertinente para el ensayo de nuevas formas de administrar el territorio, de una forma de gobernanza metropolitana por ser parte de importantes inversiones públicas y privadas en materia educativa, científica y de innovación, ya no solo habitacional, así como por la cantidad de población flotante y de estudiantes que rondan en los 18,000 (SEP-Hidalgo 2016-2017), así también por la cantidad de infraestructura física y de requerimientos urbanos que se tendrán que solventar a corto y, sobre todo, a largo plazo.

Dado lo anterior, esta área tiene un particular interés en la ZMP y en su funcionalidad directa con la Zona Metropolitana del Valle de México por la inmigración de estudiantes, de personal profesional y de población que llega a la zona para satisfacer las demandas de carácter educativo y habitacional.

En esta zona de estudio, como se revisa a continuación, la planeación en el uso de suelo se presenta como uno de los elementos de mayor complejidad que va ligada al tipo de propiedad y tenencia de la tierra particularmente ejidal, lo cual se conjuga con formas de gobierno tradicional y con débiles capacidades para el tratamiento técnico y de negociación intermunicipal que implican grandes retos para una efectiva gobernanza. Por otro lado, los intereses económicos de las grandes empresas inmobiliarias y de organizaciones clientelares (que imponen el uso de suelo) son las que están tejiendo la estructura urbana de esta área de estudio y en general de la metrópoli.

2. MÉTODOS

En términos normativos, se revisa el Diario Oficial de la Federación, en la búsqueda de leyes estatales que puedan servir para entender cómo ha sido el proceso de crecimiento del área de estudio y saber si existen

¹ Proyecto estratégico para el Estado de Hidalgo que se basa en un conglomerado de unidades de conocimiento, investigación e innovación, nacionales e internacionales con la infraestructura necesaria de servicios y equipamiento, que contribuye al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

otros fenómenos anteriores que sean semejantes; es decir, es importante conocer qué otras periferias de la ZMP presentan características similares, cuál fue su proceso de consolidación, qué normativas se derivaron, por lo menos las más importantes. Es significativo reconocer que esta periferia, no es ni la primera ni la última área de conflicto y de disputa que se identifica, incluso por medios de comunicación locales; también existen autores que han realizado investigaciones importantes sobre el tema (Vargas y Tovar 2011), los cuales sobre todo se enfocaron en su momento a otra área que en su momento era periférica y en proceso de consolidación entre los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma, Hidalgo.

Así mismo, se revisó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAUOT), en su artículo 3 fracción XXXVII, en la cual las Zonas Metropolitanas (ZM) en México son definidas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (LGAUOT, 2016). En este sentido, si bien las periferias no salen a relucir como un término dominante en estas conceptualizaciones o figuras jurídicas, sí se ven contempladas, por lo menos indirectamente cuando se habla del conjunto de dos o más municipios, de sus conurbaciones y de áreas con funciones que interconectan a las áreas rurales con áreas centrales, por ejemplo, cuando se define a una ZM como:

...la unidad socio espacial, conjunto de dos o más municipios, donde el área urbanizada, las funciones y actividades de la ciudad central rebasan los límites de su municipio, conurbando físicamente o incorporando a su área de influencia a municipios vecinos, predominantemente urbanos pero con intensas relaciones con lo rural, manteniéndose un alto grado de integración socioeconómica, no así en lo institucional gubernamental (Gámez & Iracheta; GEM, citados en Flores e Iracheta, 2015, p. 94).

De igual forma, en este trabajo se realizó un análisis cartográfico con información sobre el área de estudio, sobre todo considerando vértices que se localizaron en decretos de ley, como también en la revisión de publicaciones e investigaciones locales. Por lo tanto, también los sistemas de información geográfica fueron de gran utilidad para visualmente dar una primera imagen no solo del área de estudio, sino de posibles límites político administrativos entre municipios, conflictos en su definición, como también de otras problemáticas relevantes para la población que radica en esta periferia de la ZMP.

También fue de gran importancia la información disponible en instancias oficiales, por ejemplo, para comparar datos sociodemográficos, sobre temas es estatus educativo, de migración y promedio de ocupantes por vivienda, los datos consultados en el INEGI a nivel de localidad, fueron básicos. Una limitante quizá importante es que algunos fraccionamientos de reciente creación aún no se reportan en los últimos censos poblacionales, aun así, se registran en este trabajo.

En este sentido, el desarrollo de los siguientes apartados forma parte de un proceso de investigación que se realizó durante los años 2017 y 2020. Lo anterior se basó tanto en investigación documental como en recorridos de campo en la zona de estudio para corroborar información de imágenes satelitales, así como el análisis de otras variables como de proyectos de desarrollo urbano que se representan en los mapas temáticos exhibidos en este trabajo.

3. RESULTADOS

3.1 Caracterización del marco legal urbano y su vínculo con las transformaciones socio-espaciales

Existen fenómenos políticos y sociales que forman parte de la caracterización que se le ha dado a la urbanización en la Zona Metropolitana de Pachuca y que incluso marcan el comienzo de su nacimiento, el cual es identificado por Jaime Sobrino (2003). Uno de sus orígenes se refleja en la generación de planes de ordenamiento y de decretos que se derivan de su reacomodo territorial y de jurisdicciones municipales. Es en 1986, con la intensificación de proceso de inmigración de la Ciudad de México que el crecimiento urbano comienza a manifestarse de forma expansiva y desordenada y a total merced del mercado inmobiliario formal e informal.

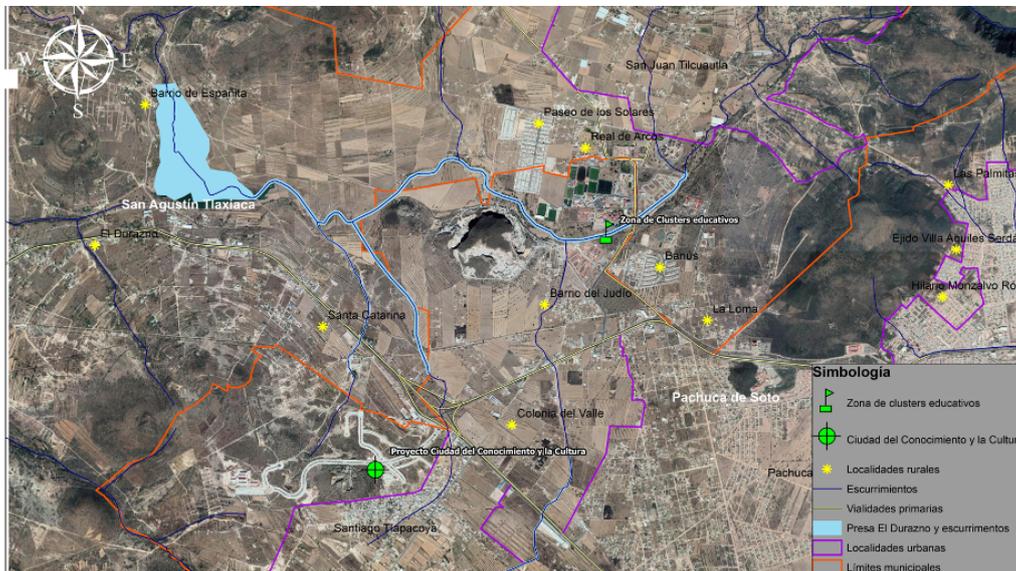
En el contexto de los conflictos socio-territoriales en términos de disputa por límites político administrativos, uno de los primero que se registra en la Zona Metropolitana de Pachuca (y es quizá un primer reflejo de los efectos iniciales de la conurbación) se reconoce a partir de 1920 en los procesos de definición de límites político-administrativos entre Pachuca y Mineral de la Reforma, que son el origen de una serie de juicios, decretos y planes territoriales y urbanos que continuarán por varios años más. De hecho, es a partir de la conurbación entre estos municipios que se comienza a visualizar un fenómeno urbano complejo no solo en sus determinantes físicos, sociales y culturales en relación a sus periferias, sino también en las normativas generadas y requeridas para hacer frente a problemáticas ante las cuales los poderes locales no estaban preparados.

En este sentido, el conflicto entre Pachuca y Mineral de la Reforma es un claro ejemplo del consumo en tiempo y recurso en la resolución de demandas territoriales y de delimitación, que solo fue resuelta finalmente por voluntad política gubernamental. El convenio que se logró establecer fue en el año 2006, con la publicación del decreto número 242 (Orden Jurídico Nacional, 2018) con el que se aprueba la modificación, reconocimiento y fijación de límites territoriales celebrado por los ayuntamientos antes mencionados (Vargas y Tovar, 2011).

En el caso particular del área objeto de estudio para este trabajo, llama la atención por las configuraciones en las diferencias abismales entre localidades originarias y localidades o fraccionamientos de reciente creación. Existen distintas versiones de desarrollo, ya que aunado a los megaproyectos hay problemas y carencias importantes, entre las que destacan: un crecimiento urbano desordenado y difuso, falta de servicios básicos y la proliferación de asentamientos irregulares, así como un paisaje urbano contaminado visual como ambientalmente (ver figura 2).

En general, se encontraron contrastes marcados al encontrar colonias con alta marginación social que carecen de agua potable constantemente y con altos problemas para la dotación de energía eléctrica frente a obras de infraestructura con una arquitectura de vanguardia, con estructuras arquitectónicas para la captura de agua pluvial, entre otras características.

Figura 2. Imagen satelital del área de estudio, con clústeres educativos y desarrollo de fraccionamientos



Fuente: elaboración propia a partir de datos vectoriales del Marco Geo-estadístico, INEGI (2017) e imagen satelital obtenida de SAS.Planet: https://bitbucket.org/sas_team/sas.planet.bin/downloads/

Aunado a lo anterior, la articulación de localidades históricas, tales como Santiago Tlapacoya, La Loma y El Barrio del Judío, marca escenarios de una representación incipiente de segregación y desigualdad que en próximas décadas se percibe que no tendrá forma de reducirse y eliminarse, al contrario, se está exacerbando.

La proliferación de fraccionamientos cerrados y amurallados reducen aún más la dosificación de agua potable para las comunidades ya establecidas con anterioridad en las zonas conurbadas, además de que complejiza el acceso a otros servicios básicos. Cada localidad refleja incluso diferencias en relación a natalidad, empleo (población ocupada), escolaridad, edades, acceso a viviendas con servicios adecuados, con piso de tierra; esto da como resultado que las características de crecimiento poblacional sean diferenciadas, por un lado, derivadas del asentamiento y movilidad de población que inmigra hacia la zona metropolitana de estados vecinos al estado de Hidalgo. Basta decir que las localidades que componen el polígono de estudio, de acuerdo a la revisión de datos de los censos de población para el año 2010 (INEGI, 2010), los “fraccionamientos” son los que presentan los mayores indicadores de escolaridad y de población inmigrante o que “nacieron en otra entidad”. Por ejemplo, Banus con un índice superior, incluso al nacional (9.1), de 14 años de escolaridad y Real de los Arcos con 15; de igual forma las comunidades con mayor marginación como La Loma, el Barrio de la Española y Barrio del judío presentan 7 años de escolaridad en promedio, lo que representa nivel primaria y en algunos caso de primaria inconclusa.

En este sentido, pese a las ventajas competitivas que tiene la zona en la creación de clúster educativos, tecnológicos y de innovación, se están creando escenarios de segregación, ya que algunas localidades originarias de la zona están siendo desplazadas por estos megaproyectos, a la vez de encontrar grandes o pequeñas áreas habitacionales amuralladas. Por tanto, se visualizan retos sociales, económicos y ambientales que requieren una intervención urgente de colaboración metropolitana. Es apremiante una nueva forma de gobernar el territorio que involucre a la sociedad, en particular a las comunidades locales en interacción con autoridades municipales y estatales.

Todo lo anterior brinda una riqueza excepcional a esta parte de la periferia de la ZMP, no obstante; el expresarse en segregación, se vuelve un elemento que reproducirá componentes de desventaja social y económica para gran parte de la población, también por los altos costos en satisfacer necesidades básicas y de esparcimiento, para el estado representará una amenaza económica y en demanda política. También, mediante trabajos de recorrido de campo, se observó que la mayor parte de los escurrimientos pluviales están contaminados, toda la carga urbana de aguas residuales se combina y forma escenarios e imágenes en las que la vida silvestre se satisface con aguas residuales que desembocan en los principales mantos acuíferos como es el caso de la presa El Durazno.

3.2 La (in)definición de límites administrativos

En materia del marco normativo y en lo que se denomina en este trabajo como la gobernabilidad de las periferias enmarcada en la gobernanza socio-territorial, se hace un recorrido por las etapas que señalan las principales experiencias en la coordinación metropolitana. Para lo anterior es importante considerar que el nacimiento de cada normativa y en general la constitución del marco legal urbano que rige a la ZMP, se pudo identificar en los primeros procesos de metropolización y conurbación en el Estado de Hidalgo, en éstos, evidentemente como se revisó en apartados anteriores se sitúa el conflicto territorial entre Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma.

De esta manera, antes del decreto que dio origen a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo, existieron escenarios políticos y sociales que determinaron su necesaria formulación. Tal es el caso de acuerdos metropolitanos, decretos en materia urbana y territorial, y el nacimiento de las respectivas coordinaciones metropolitanas y la misma Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (2009).

Es así que el crecimiento urbano, principalmente de la ciudad de Pachuca, en un inicio ha implicado el surgimiento de leyes y normativas que han tratado de incentivar una cooperación intermunicipal para el desarrollo y así mismo se ha establecido, al menos en teoría, la vinculación con otros actores sociales en un símil de gobernanza. No obstante, las ventajas y desventajas de la expansión urbana siguen acentuando conflictos territoriales y continúan generando disputas por el territorio y sus recursos, así como también generan oportunidades constantes para la cooperación intermunicipal y con otros actores.

Así mismo, son cada vez más los estudios que recalcan la necesidad de nuevas formas de gobernar ante nuevos fenómenos urbanos de connotación local-global, desafíos económicos y sociales acentuados en conurbaciones, periferias y regiones urbanas que comienzan a tener un perfil específico con modelos de competitividad económica que rebasan lo político administrativo local, lo cual por supuesto requiere del fortalecimiento de sus instituciones y de su marco legal.

Por lo anterior, parece necesario rescatar a Domínguez (2010) al argumentar que algunos problemas no necesariamente se expresan en la escasez de un recurso, sino sobre todo en la falta de capacidad para su gestión y de los mecanismos para que se garantice su acceso y las corresponsabilidades, al respecto la autora hace hincapié en el caso del agua y menciona que el gran problema de este recurso es que hay una falta de capacidad de su gestión y, por lo tanto, en los mecanismos para que se garantice el derecho humano al agua. Lo anterior es mucho más relevante ante un contexto global al que se someten las grandes metrópolis o megalópolis, las cuales de acuerdo a Sassen (2007) se encuentran en una tendencia hacia la formación de mega-regiones urbanas en las que se requieren nuevas formas de gobernar y específicamente de gestionar un territorio².

Las normativas en este sentido son importantes porque guían la conducta urbana ya sea por medio de reglas formales, e incluso informales establecidas socialmente. En efecto, a nivel estatal, a partir de este fenómeno de Metropolización como uno de los principales motivos surge la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (2007), en la que ya se hace necesario plasmar la regulación de las zonas metropolitanas y la coordinación de autoridades en los procesos de conurbación y Metropolización, también un poco motivada en sus orígenes por los fondos metropolitanos a nivel federal. Otra fecha importante es el 2009, año en que se emite la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo que dispone ya de los lineamientos específicos para la coordinación de autoridades. En el artículo 1, quedó plasmado como objeto “establecer los lineamientos generales de coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano de manera integral y sustentable en la Entidad, así como una adecuada coordinación entre las diferentes órdenes de Gobierno que interactúan en las Zonas Metropolitanas” (Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, 2018), no obstante del reconocimiento del fenómeno metropolitano, esta ley en términos de gobernanza siguió manifestando una deficiencia en cláusulas de participación social y de la incorporación de otros actores en la integración de los comités respectivos.

Otro convenio que ha aportado a la ejecución de planes metropolitanos a este nivel es el de Coordinación para la instalación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Gobierno de la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo (DOF, 2018).

Por lo cual las leyes se vuelven importantes, ya que derivan de conflictos socio-territoriales precedentes y sirven para intervenir sobre futuras problemáticas asociadas al mismo proceso de expansión de la zona metropolitana de estudio y en particular de sus periferias. No obstante, cada espacio periférico es distinto, como se muestra en esta periferia analizada, los actores sociales también cambian, debido a que pueden ser más homogéneos, por ejemplo, exclusivamente zonas habitacionales de interés social o la mezcla de éstas con otro tipo de desarrollos. Al respecto, sería importante preguntarse qué tanto una normativa o ley y sus reglamentos pueden ajustarse a esta variabilidad de escenarios sociales, políticos, ambientales e incluso culturales. Cómo pueden proyectarse para prever estas situaciones en lugar de que sean promulgadas a partir del conflicto o de alguna problemática, lo cual sin duda es complejo debido a las mismas particularidades del desarrollo urbano multifacético que caracteriza a las periferias.

En el área de estudio, en la recolección de datos e información cartográfica, se pudo observar que cada uno de los escenarios de urbanización mostrados son también originados por un abandono gubernamental y una incipiente forma de gobernanza, sobre todo en espacios periféricos, lo cual se agrava con la indefinición de límites político administrativos. También con base en las entrevistas realizadas³, se encuentra que uno de los grandes pendientes para el desarrollo urbano sigue siendo la falta de cooperación intermunicipal, la diferencia de partidos políticos, la carencia en la ejecución de acciones concretas de planeación, la falta de socialización de los proyectos urbanos con la población, y en general, la ineficacia en la aplicación de programas de ordenamiento territorial y urbano, lo anterior se acentúa con la (in)definición de

² La mega región de acuerdo a Sassen “emerge como un territorio suficientemente diverso en su interior, por lo que deberían ser exploradas nuevas estrategias de desarrollo para generar ventajas tanto en las áreas más avanzadas como en las menos avanzadas dentro de la mega-región. Ellas deberían considerar marcos amplios e innovadores de gobernanza.” (2007, p. 11)

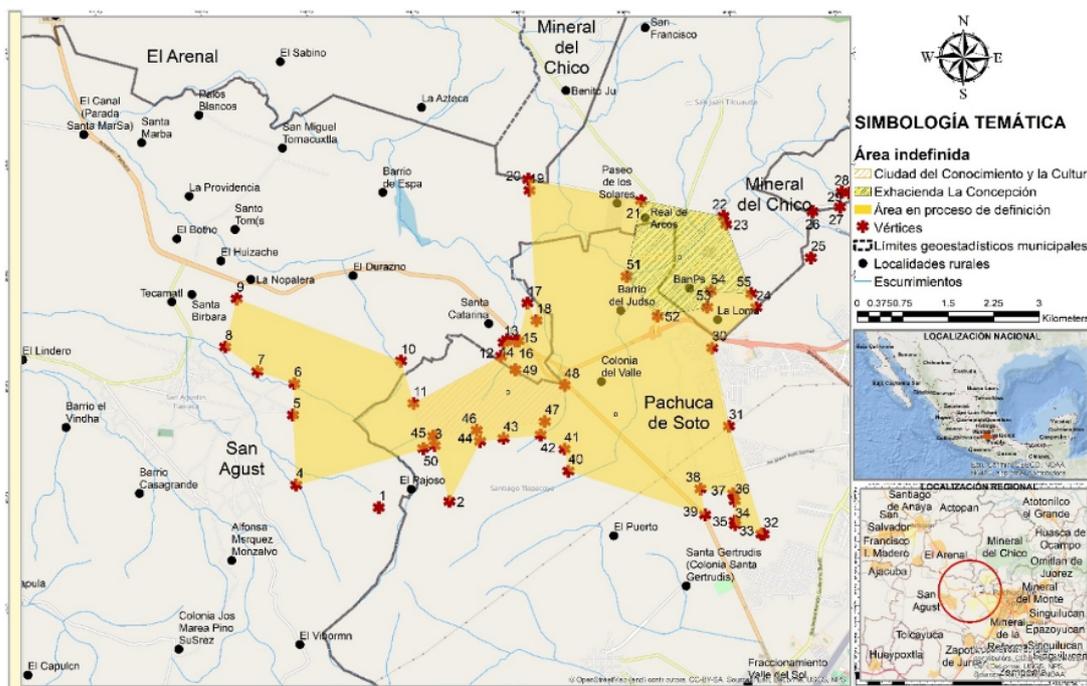
³ De las 7 entrevistas realizadas, se hizo énfasis en los Municipios involucrados en la zona de estudio: Pachuca y San Agustín Tlaxiaca, con 12 preguntas divididas en 3 apartados: funcionamiento administrativo, retos y estrategias para el desarrollo urbano y gobernanza local.

límites administrativos entre municipios⁴ y que corresponde al mismo tiempo con la vaguedad en las responsabilidades político-administrativas y de intervención.

Al igual que en el caso entre Pachuca y Mineral de la Reforma, entre Pachuca de Soto y San Agustín Tlaxiaca (ver figura 3) se está agudizando también un proceso de disputa por una franja territorial en la que converge el área de estudio seleccionada para esta investigación. A nivel de los medios de comunicación, destacan señalamientos del Regidor Noé Alvarado Zúñiga (Capital Hidalgo, 2019), Coordinador de Asuntos Metropolitanos quien argumentaba que uno de los principales obstáculos para delimitar los límites político-administrativos es por las zonas ejidales que abarcan gran parte de la franja en conflicto, pero sobre todo también ha destacado la falta de coordinación entre los dos municipios.

El rango de hectáreas involucradas en el conflicto varía de 600 a 900 ha. Entre las principales localidades con mayor tiempo de constitución (desde 1990 según INEGI, 2010) involucradas en la disputa territorial se encuentran las colonias Santa Julia, La Loma y Santiago Tlapacoya, además de fraccionamientos como Paseos de los Solares, Colonia del Valle, Barrio del Judío, Banús, entre los principales, además de otra serie de fraccionamientos que han comenzado a desarrollarse en fechas recientes⁵.

Figura 3. Mapa temático que representa el área en conflicto entre San Agustín Tlaxiaca y Pachuca de Soto, que converge con la zona de estudio elegida para este trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de coordenadas de la delimitación de la franja territorial en conflicto realizada por Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Pachuca y límites municipales del Marco Geo-estadístico del INEGI, 2014; <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/default.aspx>.

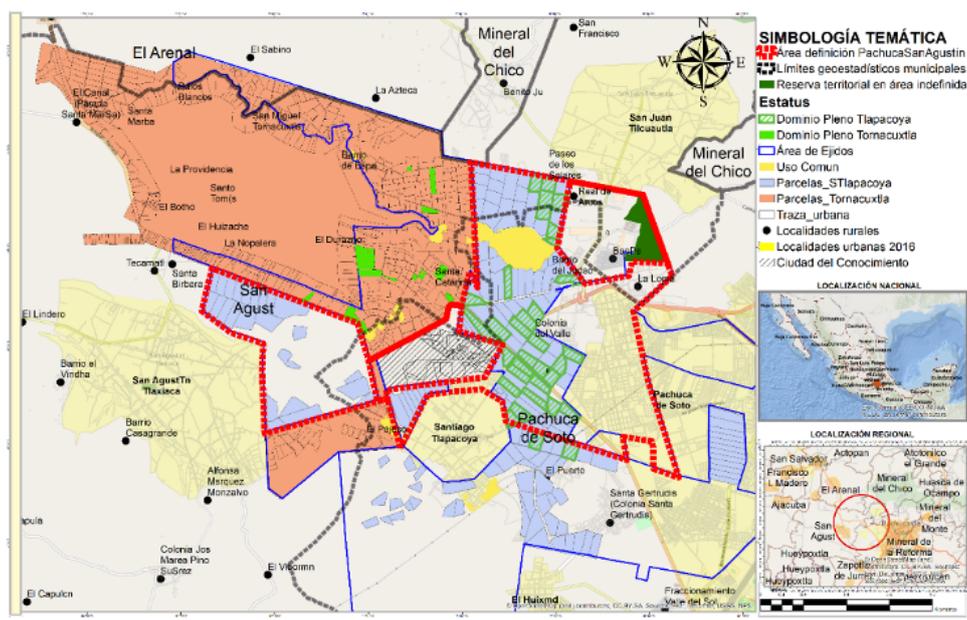
De acuerdo a las entrevistas llevadas a cabo en 4 municipios de la MP (San Agustín Tlaxiaca, Epazoyucan, Mineral de la Reforma y Pachuca) se pudo evidenciar también que hay una diferencia marcada entre las capacidades técnicas y especializadas en temas urbanos, en los que domina el Municipio de Pachuca. Lo anterior ha derivado en problemas jurídicos respecto a la intervención y regularización de tierras ejidales (ver figura 4) y, por ende, en la proliferación de asentamientos irregulares⁶.

⁴ Es preciso mencionar que a nivel metropolitano estos conflictos ya tienen larga data (30 años aproximadamente), algunos antecedentes los describen Vargas Tovar (2011), en especial el conflicto territorial entre Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto.

⁵ En entrevista con autoridades municipales del ayuntamiento de San Agustín Tlaxiaca, algunos de los Fraccionamientos que estaban en proceso de desarrollo en el año 2019 no eran reconocidos por las autoridades.

⁶ Se excluyen temas medulares como el de la actualización de sus Planes de Desarrollo Urbano y la atención a los acelerados cambios en

Figura 4. Mapa temático con la representación de la zona de estudio con las áreas ejidales más importantes, la franja territorial en conflicto entre San Agustín Tlaxiaca y Pachuca de Soto⁷.



Fuente: elaboración propia a partir de coordenadas de la delimitación de la franja territorial en conflicto realizada por Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Pachuca y Registro Agrario Nacional para la localización de ejidos.

Otra de las consecuencias de esta falta de cooperación para la solución de un conflicto territorial compartido es la dotación de servicios básicos y de infraestructura básica con alta precariedad que contrasta con una zona de alta plusvalía y de proliferación de grandes proyectos inmobiliarios y de desarrollo de clúster educativos de gran relevancia para el estado de Hidalgo.

¿Cuáles son las principales problemáticas? En general, podemos identificar distintas consecuencias al no tener un ámbito territorial definido, entre las cuales destacan: a) la duplicidad de funciones e intervenciones urbanas, por ejemplo, en la liberación de licencias de construcción, b) la ausencia de intervención, por ejemplo, la falta de dotación de servicios básicos o la disputa por el presupuesto (ver figura 5) , c) a la par de estas circunstancias, la ejecución de programas de ordenamiento territorial y urbano, que incluso en algunos casos se sustentan en límites geo estadísticos que no aplican a la realidad y corresponsabilidades locales, lo cual ha dificultado la coordinación y ejecución de programas parciales y metropolitanos. También se fortalecen las relaciones asimétricas entre poderes locales (teniendo como escenario el territorio) y se promueve una imagen de ingobernabilidad ante los ciudadanos.

En la figura 5, por ejemplo, podemos observar uno de los principales accesos a la localidad Barrio El Judío, Pachuca, aún de terracería, limitado por bardas perimetrales de fraccionamientos de gran plusvalía (viviendas que rondan de los 2 millones y medio a los 3 millones, de pesos mexicanos) en general gran parte de las calles de esta localidad se encuentran sin pavimentar, con nulos servicios e infraestructura básica, pese a que es una localidad que se registra en INEGI (2020) y en el Bando de Policía y Buen Gobierno de los municipios de Pachuca y San Agustín, desde 1980.

el uso de suelo, principalmente el que acontece en la ZMP; el cambio de uso agrícola (ejidal en su mayoría) al uso habitacional (proliferación de fraccionamientos cerrados autorizados e informales).

⁷ Es pertinente mencionar que esta información obedece a criterios aún en constante modificación, se encuentran en constante cambio por las respectivas negociaciones entre municipios, en las cuales interviene el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) del municipio de Pachuca.

Figura 5. Imagen de acceso vial por terracería al barrio de El Judío, Pachuca de Soto, Hidalgo



Fuente: elaboración propia, recuperada en trabajo de campo

Así mismo, se ha convertido de gran interés y de disputa por los recursos territoriales y culturales implementados desde nivel estatal o por sectores privados, tales como los desarrollos educativos y de servicios, como “Pachuca, Ciudad del Conocimiento y la Cultura”, la Universidad del Fútbol, la Bolsa Mexicana de Valores, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Instituto Electoral, lo anterior agudiza en sí mismo el proceso de negociación para la resolución del conflicto territorial, incluso la franja en conflicto fue denotada en algunos medios periodísticos como la “Franja de Cisjordania” (Agenda Hidalguense, 2014).

4. CONCLUSIONES

El crecimiento poblacional, pero sobre todo la expansión física de las ciudades, la movilidad poblacional entre municipios y, por lo tanto, la interrelación de las distintas dinámicas urbanas periféricas, están planteando una competencia ya no entre ciudades sino entre Zonas Metropolitanas, lo cual rebasa en principio el ámbito local, pero requiere de éste y los acuerdos entre los distintos gobiernos y actores sociales para incentivar la cooperación metropolitana. En este sentido, el conocimiento de las múltiples transformaciones territoriales periféricas es muy importante. Todos los fenómenos de migración, la misma configuración del crecimiento territorial, problemas ambientales e incluso suministro y abasto de agua potable tienen ahora una repercusión sobre todo en territorios periféricos; agregando, es cada vez más visible que lo que sucede en un municipio ya no tiene consecuencias o antecedentes netamente circunscritos en ese ámbito. Ahora más que nunca los gobiernos municipales enfrentan limitaciones normativas e incluso administrativas que tienen incidencia integral en el orden urbano.

En este sentido, la ZMP cuenta ya en su proceso de expansión con la integración de varias zonas periféricas, rurales y de asentamientos humanos que implican cada vez más retos para el sector gubernamental y ponen en cuestionamiento la fortaleza de las estructuras administrativas, normativas y jurídicas de los municipios, los siete que integran la ZMP, incluso comienzan a detonar procesos de conflictividad socio-territorial que solo llaman la atención gubernamental cuando los asentamientos humanos generan tensión o cuando surgen proyectos estratégicos que requieren corresponsabilidades gubernamentales estatales y municipales.

Al respecto, hay que hacer énfasis en que el principal incentivo para este crecimiento periférico, en particular para el área de estudio de este trabajo, es originado también por iniciativa e inversión del sector inmobiliario, con la construcción de zonas habitacionales, agregado al incremento de asentamientos irregulares expresados en la venta o lotificación de terrenos “ejidales”, este último tipo de propiedad ya en México es parte de algunos análisis sobre sus implicaciones en el desarrollo urbano de las Zonas Metropolitanas, por ejemplo en Cruz (2000) y Pola-Villaseñor y Lemus (2017).

Más allá de una delimitación física o político administrativa, algo concreto son las secuelas de esta expansión que hacen reflexionar sobre las condiciones humanas y sus medios de reproducción, incluso también permiten cuestionar hasta qué punto el medio físico natural puede ser parte del consumo desmesurado del ser humano para la estructuración de sus ciudades y con la expresión de amplias desigualdades. En el caso de la periferia que abordamos en este trabajo, no se brindan aún a corto plazo las posibilidades de satisfacer las necesidades en dotación de agua potable y, por otra parte, el saneamiento en relación al establecimiento de plantas tratadoras de aguas residuales es existente, empero inoperable al menos para los fraccionamientos establecidos, como se pudo constatar en recorridos de campo, particularmente en el caso del Fraccionamiento Solares y otros fraccionamientos amurallados que predominan en la zona de estudio.

Como conclusión, se puede aseverar que para superar los problemas acontecidos en la ZMP, para lo cual se retoma el área de estudio situada en una de las principales periferias al poniente del municipio de Pachuca de Soto, se requiere de un mayor avance en los procesos de gestión a nivel metropolitano, mediante un esquema de gobernanza que contemple sobre todo los fenómenos acontecidos en las periferias, como espacios de cultivo de nuevas desigualdades urbanas que expresan las características de un crecimiento urbano difuso, que se dirija hacia la coordinación de sectores gubernamentales, sociedad civil y sector privado. Por lo tanto, la gobernanza como nueva forma de gobierno es un paradigma que posibilita el fortalecimiento institucional en la regulación del territorio, pero al mismo tiempo se encuentra en un serio cuestionamiento.

Una de las principales limitantes para el ejercicio de gobernanza es la prevalencia de gobiernos locales debilitados en el abordaje de temas urbanos, agregado a la prevalencia de conflictos territoriales tradicionales. A la par, se requieren acuerdos que rebasen de igual manera los intereses centrados en partidos políticos. Si bien, hay un conjunto de normativas que promueven la cooperación interinstitucional, el hecho es que no son leyes claras y que lleven a la sanción legal y sobre todo que aporten al fortalecimiento de sus instituciones.

El crecimiento urbano continúa a la merced de la oferta y demanda impuesta por el sector inmobiliario, de la vivienda particularmente. Como resultado, los gobiernos locales deben asumir sus debilidades en la actuación e intervención de fenómenos metropolitanos que se agudizarán en un futuro inmediato. La gobernanza metropolitana debe ser la nueva forma de gobierno integrado con la participación ciudadana, lo cual implica la habilidad para generar o rescatar formas de participación social activa, y la incorporación de otros actores que sean corresponsables y se integren a la construcción de alternativas a las problemáticas predominantes en las áreas periféricas de las grandes ciudades como de las ciudades medias. Por sobre todas las cosas se requiere recuperar lo público, evitar la tendencia a la fragmentación socio-espacial a la que tiende el diseño urbano y la planificación urbana actual.

Como principales retos de investigación, son necesarios estudios sobre todo con un enfoque metodológico cualitativo, que analicen los distintos escenarios de los espacios periféricos, considerando cómo es que su población vive estas transformaciones, cómo se enfrenta por ejemplo a los distintos escenarios de precariedad urbana y a las desigualdades socio-espaciales claramente observadas en este trabajo, sobre todo en el acceso de servicios, equipamiento e infraestructura urbana.

REFERENCIAS

- Arroyo, J. y Rodríguez, D. (2014). Gobernanza local urbana y medio ambiente en México. En, B. Graizbord, (ed.). *Metrópolis: estructura urbana, medio ambiente y política pública* (pp. 497-556). CEDUA, El Colegio de México.
- Bataillon, C., Aceves, G., Guerrero, R., y Reviere, H., (1968). *Las zonas suburbanas de la ciudad de México*. UNAM
- Beuf, A. (2013). De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica en Bogotá. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 41(3), 443-501. <http://journals.openedition.org/bifea/344>

- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2013). Delimitación de Zonas Metropolitanas. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010
- Cruz, M. (2000). Crecimiento urbano y poblamiento en la ZMCM. El perfil del nuevo milenio. *El Cotidiano*, 17(103), 43-53. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510304&iCveNum=1977>
- Cruz-Muñoz, F. (2021). Patrones de expansión urbana de las megaurbes latinoamericanas en el nuevo milenio. *EURE*, 47(140), 29-49. <https://dx.doi.org/10.7764/eure.47.140.02>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2018). Convenio de Coordinación para la instalación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Gobierno de la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5518148&fecha=05/04/2018
- Domínguez, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y política pública*, 19(2), 311-350. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&tlng=es.
- Flores, A. y Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75539637003>
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de población*, 10(42), 101-123. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252004000400005&lng=es&tlng=es.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (En línea). Censos y Conteos de Población y Vivienda (datos de 2010). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2010/doc/fd_iter_2010.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (En línea). Archivo histórico de localidades geoestadísticas. <https://www.inegi.org.mx/app/geo2/ahl/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (En línea). Encuesta Intercensal 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>
- Iracheta, A. (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Papeles de Población*, 9(36), 211-239. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252003000200009&lng=es&tlng=es.
- Flores, A., & Iracheta, C., A. (2015). *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75539637003>
- Janoschka, M. (2005). El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta. En, M. Welch (editor). *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (pp. 96-131). Biblos.
- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (2009). <https://cutt.ly/7njiDHJ>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2020). <https://cutt.ly/XnjiSFq>
- Lezama, J. (2002). Teoría social, espacio y ciudad. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, pp. 430.
- Naciff, J. (2014). Amenaza conflicto territorial a Pachuca y San Agustín Tlaxiaca. *Agenda hidalguense, diario digital*. <https://cutt.ly/nnjiONA>
- Nivón, E. (2011). Hacia una antropología de las periferias urbanas. En: N. García, (coordinador). *La antropología urbana en México* (pp.140-167). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, UAM
- Organización de las Naciones Unidas (ONU Habitat). (2017). Índice de prosperidad urbana en la República City *Prosperity Index, CPI*. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- Paulos, E., Anderson, K., Chang, M., Burke, A. (2018). Metapolis and Urban Life. Carnegie Mellon University. Journal contribution. <https://doi.org/10.1184/R1/6470252.v1>
- Pérez, A. (2018). Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín. *Estudios Políticos*, (53), 148-170. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a07>
- Pérez, D. (2013). Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/101004>
- Pérez, D. (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México, Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada Pachuca Mineral de la Reforma. (1984).
- Plan de Ordenamiento de Mineral de la Reforma y Pachuca. (1994).

- Pola, S., Méndez, Y. y Vieyra, A. (2017). Acceso al suelo ejidal periurbano: análisis desde el capital social. *Economía, sociedad y territorio*, 17(54), 429-460. <https://dx.doi.org/10.22136/estoo2017728>
- Sánchez, L. (2012). La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración urbana en Colombia. Barranquilla. Universidad del Norte.
- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE (Santiago)*, 33(100), 9-34. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000300002>
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (en línea). Publicación Estadística Educativa. Inicio de cursos 2016-2017. <https://cutt.ly/Lnjwqp>
- Sobrino, L. (2003). Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 18(3), 461-507. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v18i3.1156>
- Tellería Herrera, I. (2014). Crisis de la gobernanza urbana y gestión de los comunes. RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13(1). <https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/1650>
- Tovar, E. (2011). Zonas metropolitanas en el estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 155-179. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/292>
- Vargas, P. (2011). La conflictividad en el proceso de metropolización de la ciudad de Pachuca. *Papeles de Población*, 17(68), 127-146. Consultado en: <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8472>

AUTOR

José Iván Ramírez Avilés. Doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Población y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México) y Licenciado en Sociología Urbana por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-X). Profesor investigador del Colegio del Estado de Hidalgo, SNI Candidato Investigador. Línea de investigación Desarrollo urbano y desigualdad, sub-temas; Segregación urbana con énfasis en población vulnerable, modelos de desarrollo urbano y políticas para la planeación urbana y regional.

Conflicto de intereses

Informo que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimientos

N/A