

La gestión del territorio y la armonización como instrumento de política pública para las zonas metropolitanas del estado de Hidalgo, México

Territorial management and harmonization as a public policy instrument for metropolitan areas in the state of Hidalgo, Mexico

Marco Antonio Vera Flores; Sonia Bass Zavala

RESUMEN

El presente artículo pretende analizar los instrumentos que permiten la gestión del territorio a nivel municipal y el grado de instrumentación, que tienen los funcionarios municipales encargados de implementar las políticas de desarrollo urbano. Se realizó una revisión interpretativa de los instrumentos de acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del estado de Hidalgo, y de la aplicación de un cuestionario dirigido a funcionarios municipales encargados de la gestión urbana, con la referencia de un marco teórico centrado en el concepto armonización dirigido a mecanismos dirigidos a políticas públicas dirigidas al ordenamiento territorial. La metodología aplicada es una revisión documental y estadística descriptiva para analizar los cuestionarios. Como resultado se observa que los funcionarios encargados del área urbana y del ordenamiento territorial, en ocho de los 15 municipios estudiados, no conocen las herramientas que se requieren para la gestión del territorio y no tiene una formación técnica sobre planificación urbana, lo que los limita aplicar los instrumentos en la realidad. Concluyendo así que existe un limitado uso de mecanismos de gestión del territorio y desconocimiento de los funcionarios públicos en implementarlas en sus municipios.

Palabras clave: políticas públicas; armonización de políticas; ordenamiento territorial; Zonas Metropolitanas de Hidalgo.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the instruments that enable territorial management at the municipal level and the degree to which they are implemented by municipal officials in charge of implementing urban development policies. An interpretative review of the instruments according to the National Census of Municipal Governments and Territorial Districts of the state of Hidalgo, and the application of a questionnaire directed to municipal officials in charge of urban management, was carried out with the reference of a theoretical framework focused on the concept of harmonization aimed at mechanisms directed at public policies aimed at territorial planning. The methodology applied is a documentary review and descriptive statistics to analyze the questionnaires. As a result, it is observed that the officials in charge of urban and land use planning in eight of the 15 municipalities studied do not know the tools required for land management and do not have technical training in urban planning, which limits their ability to apply the instruments in reality. It is concluded that there is a limited use of land management mechanisms and a lack of knowledge on the part of public officials in implementing them in their municipalities.

Keywords: public policies; harmonization of policies; land-use planning; Metropolitan Zones of Hidalgo.



INFORMACIÓN:

<http://doi.org/10.46652/rgn.v7i33.948>
ISSN 2477-9083
Vol. 7 No. 33, 2022. e210948
Quito, Ecuador

Enviado: julio 10, 2022
Aceptado: septiembre 05, 2022
Publicado: septiembre 20, 2022
Publicación Continua
Sección General | Peer Reviewed



AUTORES:

 **Marco Antonio Vera Flores**
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo - México
marco_vera@uaeh.edu.mx

 **Sonia Bass Zavala**
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo - México
sonia_bass10401@uaeh.edu.mx

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento

N/A

Nota

El artículo es producto de la tesis "Propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo" (el texto entre comillas debe de ir en negritas cursivas) del Programa de Doctorado en Políticas Públicas de la UAEH.

ENTIDAD EDITORA



1. Introducción

La CEPAL (2019), señala que las políticas de desarrollo territorial se definen y caracterizan en función de la manera en que establecen sus finalidades y diseñan los medios de intervención para conseguirlas.

En México, son la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la recientemente publicada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, el marco normativo para el proceso de ordenamiento territorial que incorpora la dimensión espacial del desarrollo en el mediano y largo plazo. Esta ley representa el marco básico de referencia y congruencia territorial alineado al Plan Nacional de Desarrollo, e incorpora los programas sectoriales y regionales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (LGAHOTDU, 2016).

Para que el país pueda lograr un ordenamiento territorial, es necesario que la armonización sea considerada en el proceso de la gestión del territorio, porque es un procedimiento por el cual:

...las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares. Es un proceso que se presenta a distintos niveles, en diferentes campos del derecho y regidos por distintas pautas y principios. Y se desarrolla en estadios: parte de la aceptación de institutos, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes, sobre la base de proyectos de unificación. (Garita, 2015, p. 54)

Incorporar la armonización de políticas públicas dirigidas al ordenamiento territorial, es un tema que implica el aseguramiento de la congruencia en las mismas. Para que las distintas instancias puedan lograr un instrumento dirigido a ordenar el territorio, sean programas o planes de ordenamiento territorial, deben estar centrados en el cumplimiento de objetivos, así como de metas.

El armonizar las políticas públicas es un elemento esencial en el desarrollo de instrumentos de planeación, aunque ello no es debidamente atendido por parte de la normatividad aplicable, ni los manuales de desarrollo. Lo que genera espacios de oportunidad para la generación de estrategias o herramientas que permitan contrarrestar tal deficiencia. Los mecanismos para asegurar la correcta armonización de estrategias resultan frecuentemente inadecuados, el armonizar tiende a buscar únicamente evitar contradicciones, más no asegurar que la gran visión implementada en el territorio sea fortalecida.

Lo anterior, es consecuencia de factores como la falta de mecanismos claros en el diseño de instrumentos, el desconocimiento de los temas por parte de las autoridades encargadas de su revisión y de la población interesada, la falta de comprensión en las visiones territoriales de los diversos instrumentos, el cambio en los objetivos que marca cada administración, presiones de actores, desconocimiento de la realidad del entorno, restricciones presupuestales y otras más.

Para el cumplimiento de los fines de este artículo, se analizan 15 municipios hidalguenses, en donde se aplicó un cuestionario para conocer el grado de institucionalización del desarrollo urbano sustentable, incorporando la armonización como herramienta de política pública para la gestión sustentable del territorio; de igual manera, se realizó una revisión documental de las leyes y disposiciones normativas referentes a la temática.

El trabajo se divide en los siguientes apartados. Primero, se expone el marco teórico y los conceptos asociados a la armonización de instrumentos de gestión sustentable y el desarrollo urbano sostenible. Segundo, se abordan los aspectos metodológicos. En el tercero, se contextualiza el caso de estudio. Cuarto, se exponen los resultados y se concluye con los hallazgos que se obtuvieron con el cuestionario para funcionarios municipales de los municipios que conforman las ZMH.

2. Marco Teórico. El concepto de armonización como política pública para ordenar el territorio

La CEPAL (2019), señala que las políticas de desarrollo territorial se definen y caracterizan, en función de la manera en que establecen sus finalidades y diseñan los medios de intervención para conseguirlas. Para analizar el ordenamiento del territorio para el estado de Hidalgo, el presente trabajo analiza los mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión del territorio, vinculado a las capacidades institucionales con las que cuenta el estado entre 2000-2020, con la finalidad de proponer instrumentos que puedan ser incorporados como políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial.

Distintos autores han elaborado definiciones de la armonización del derecho, que, si bien pueden variar de un autor a otro, nunca llegan a tener diferencias significativas. Por su parte Lerner (2004), indica que es “un proceso por el cual las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares” (p. 921). En el caso de Osborne (2006), la define como “hacer compatibles las disposiciones de dos o más sistemas” (p. 30). Para Goldring (1978), es “un proceso por medio del cual los efectos de una transacción, bajo un determinado ordenamiento, son llevados lo más cerca posible a los que se generarían por la misma transacción, bajo otro conjunto de disposiciones” (p. 289).

Keily (2003), refiere que se deben “acercar las disposiciones y hacerlas similares” (p. 14). Por otra parte, Gopalan (2003), la establece como “la producción de resultados armónicos mediante la extracción de las mejores soluciones, en un área determinada, de los distintos ordenamientos” (p. 809). Y, por último, Rodríguez (2009), señala que:

...por la armonización normativa nos referimos a los procedimientos que suponen una modificación de la legislación de varios Estados sin alcanzar una completa unificación, pero con el propósito de crear una afinidad esencial entre varias legislaciones, ya sea de tipo sustantivo o de tipo adjetivo o procesal. (p. 229)

Por lo anterior, se puede afirmar que la armonización normativa es un proceso mediante el cual, se busca reducir las divergencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos, con el propósito de lograr la consecución de las mejores soluciones que se puedan extraer de los ordenamientos, y establecer aspectos afines entre las diversas regulaciones que las hagan compatibles entre sí para que, de lo establecido desde el gobierno federal, continúe a lo estatal y llegue a los municipios.

Por tanto, los procesos de armonización constituyen un intento por buscar disminuir al máximo la diversidad legal e instaurar puntos de contacto, entre los diversos ordenamientos que permitan establecer una mayor compatibilidad entre ellos, independientemente de las tradiciones jurídicas, antecedentes culturales y pensamientos políticos y económicos. Estos reconocen la imposibilidad de lograr una convergencia en aquellas diferencias irreconciliables, entre los distintos sistemas jurídicos lo que no contradice, para que se busque la obtención del resultado requerido en los restantes aspectos.

Cuando se habla de armonización se encuentran en diversos grados, los que variarán dependiendo de la circunscripción, que hubiera sido elegida para el desarrollo del proceso armonizador, de la posibilidad de realizar reservas al instrumento y, de la adopción de este por los Estados o de su incorporación por las partes en el texto del contrato. Son estas tres variantes las que determinan el mayor o menor grado de armonización, que tendrá un tema específico a nivel internacional (Bonilla, 2013).

La armonización del derecho no tiene como objetivo la eliminación de todas las diferencias existentes entre los diversos sistemas jurídicos, sino que, busca eliminar aquellas diferencias sustanciales o procesales que impiden el desarrollo del comercio internacional (Rodríguez, 2007); sin embargo, la eliminación de las divergencias es uno de los pasos del proceso armonizador, esto no es suficiente para lograr sistemas armónicos entre sí. Se requiere de la adopción de instrumentos internacionales, como convenciones internacionales, normas estándar, trasplantes de normas y principios, para lograr un marco común entre los sistemas que facilite el desarrollo del comercio internacionales (Bar, 2002). Estos son el medio para el desarrollo del proceso armonizador, y la consecuencia directa de las modificaciones introducidas a la regulación interna de los países.

Así, la no adopción de un instrumento por un número significativo de Estados, o su adopción por Estados que no son relevantes dentro del tema de que trata, implica un bajo grado de armonización, si tenemos en cuenta que este será utilizado en pocas ocasiones y que la diversidad legal existente al momento de su expedición se mantendrá casi intacto (Bar, 2002).

Como ejemplo, en la Convención Internacional de Ottawa sobre Leasing Financiero de 1988 (I.I.U.P.L., 1988), señala que, a pesar de haber contado con el número de ratificaciones para entrar en vigor, nunca contó con el suficiente apoyo a nivel internacional, para lograr un alto grado de armonización. Los instrumentos internacionales que son objeto de una amplia aceptación por los Estados traen consigo un alto grado de armonización, ya que la mayoría de las transacciones estarán bajo su regulación, dejando así poco espacio para la diversidad legal (Bonilla, 2013).

Según Rodríguez (2009), “Los procesos de armonización tienen como consecuencia la modificación de la legislación de algunos de los países que participan, con el objetivo de lograr, con dichas modificaciones, una mayor afinidad entre los distintos ordenamientos” (p. 229). Esto se hace evidente especialmente en el caso de las convenciones internacionales, las que tienen que ingresar dentro del ordenamiento por medio de una ley aprobatoria.

Es necesario tener en cuenta que la armonización debe realizarse de acuerdo con las exigencias de los Estados, y de modo tal que abarquen las diferencias que tienen, pueden tener influencia en el funcionamiento del mercado común (Rodríguez, 2009). Pues tal y como lo señala Catalano (1966):

...no es necesario para el buen funcionamiento del mercado que todas las diferencias legislativas desaparezcan; es útil, por el contrario, que las diferencias que tienen o que puedan tener una incidencia directa sobre el correcto funcionamiento del mercado común desaparezcan o al menos sean gradualmente alteradas. (p. 57)

Cabe destacar el hecho de que la armonización normativa se vislumbró recientemente y, por lo tanto, se ha escrito poco al respecto. En el pasado se contemplaban sólo actos o leyes contrarios a la Constitución, pero nunca se argumentaba una posible falta de coordinación entre ésta y las legislaciones locales. Ante esta circunstancia, es una necesidad prioritaria para el orden nacional, el incluir a la armonización normativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permita un mejor funcionamiento de nuestro sistema jurídico a nivel nacional y local.

Si definimos a la armonización como un proceso que se presenta a distintos niveles, en diferentes campos del derecho y regidos por diversas pautas y principios y, donde el proceso se desarrolla en espacios que requieren de la aceptación como lo son las cámaras de diputados y senadores, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes, sobre la base de proyectos de unificación (Garita, 2015).

3. Metodología

Se diseñó e implementó un cuestionario dirigido a los directores de las Oficinas de Desarrollo Urbano de los 15 municipios que conforman las tres zonas metropolitanas del estado. Incorpora seis dimensiones: la primera, los aspectos legales que tiene que ver con la existencia de un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia municipal; la segunda, la que refiere a un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública; la tercera, si el municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio; cuarta, la que tiene que ver con la vinculación inter-municipal, si el municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios; quinta la que refiere a la planeación si el municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años y la sexta, conocer si los municipios cuentan con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos.

Se aplicó el instrumento mediante un formulario electrónico para recopilar la información mencionada. En la tabla 1 se especifica el total de preguntas realizadas para la obtención de la información.

Tabla 1. Estructura del cuestionario para funcionarios.

Título	Pregunta
Área Jurídica	¿Existe un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia?
Reglamento Aprobado	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un Reglamento Interior o Manual de Organización o similar, debidamente aprobado según acuerdo del Ayuntamiento?
Transparencia y Acceso	¿Existe un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública?
Le atañe a la Dirección	En caso de existir un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información, ¿la Secretaría o Dirección pública la información que le atañe?
El portal la publica	¿Se cuenta con portal electrónico www.municipal donde se publique información de la Secretaría o Dirección?
Participación Ciudadana	¿La Secretaría, Dirección y/o el Municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio?
Opinión ciudadana	¿Existe un programa y/o mecanismo para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos en materia territorial?
CC en seguimiento	¿Existen mecanismos de consulta ciudadana establecidos periódicamente para la planeación y seguimiento de políticas y programas?
CC en evaluación	¿La Secretaría, Dirección y/o El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión administrativa en el ámbito territorial?
Sistema de registro	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un sistema de registro (sean líneas telefónicas, módulos, buzones físicos o electrónicos), sistematización, personas responsables de recepción, atención y control de asuntos, y estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta)?
Vinculación con otros municipios	¿La Secretaría, Dirección o directamente a través del Municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios?
Forma parte de ZM	¿El Municipio es parte de una Zona Metropolitana?
Documento diagnóstico	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que sea considerado como diagnóstico?
Participación en consejo	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que formalice la participación del municipio en un consejo o comisión con los municipios de la zona metropolitana?
Programa de ZM	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un programa de la Zona Metropolitana?
Plan de OT < 5 años	¿El Municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años?
Comité Planeación Mpal.	¿Existe un comité o cuerpo colegiado de planeación municipal?
Profesionalización	¿La Secretaría o Dirección cuenta con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos?
Capacitación	¿Existe un diagnóstico de necesidades de capacitación para funcionarios públicos? No mayor a 3 años
Reclutamiento	¿Existe un procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de personal para la Secretaría o Dirección?
Evaluación	¿Existe un sistema o procedimiento de evaluación de desempeño para funcionarios públicos adscritos a la Dirección o Secretaría?
Reglamento	¿Se cuenta con un reglamento, sistema o mecanismo transparente y estandarizado de promoción del personal?

Fuente: Elaboración propia. Cuestionario para funcionarios públicos en 15 municipios que conforman las tres zonas metropolitanas del estado de Hidalgo.

De los resultados que emanaron del cuestionario se tomaron 15 municipios de las tres zonas metropolitanas de Hidalgo: Zona Metropolitana de Tula, Zona Metropolitana de Pachuca y Zona Metropolitana de Tulancingo. Además, se revisó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del estado de Hidalgo (INEGI, 2021), donde se consideraron los temas que estuvieron contemplados en algún instrumento jurídico y si existe algún instrumento jurídico en materia territorial en los 15 municipios que forman parte de las tres zonas metropolitanas de Hidalgo.

4. Desarrollo del Problema

4.1 El Estado de Hidalgo y sus tres Zonas Metropolitanas

El estado de Hidalgo es uno de las 32 Entidades Federativas que conforman a la República Mexicana, localizado en la zona centro de esta, colinda al norte con los estados de San Luis Potosí y Veracruz, al este con el estado de Puebla, al sur con los estados de Tlaxcala y Estado de México y al oeste con el estado de Querétaro (ver gráfico 1). El estado es atravesado por el Eje Neovolcánico Transversal y la Sierra Madre Oriental, su extensión territorial es de 20, 813 km², lo cual representa el 1.1% de la superficie del país (PEDH, 2016).

Su cercanía con la Zona Metropolitana del Valle de México ha alcanzado los municipios del estado de Hidalgo, resultado de los procesos de intercambio económico, traslado de personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. Esta situación es propiciada por la existencia de ejes de comunicación entre el estado de Hidalgo y la ZMVM, tales como los ejes carreteros Tula-Jorobas, México-Pachuca y México-Tuxpan, así como por la ubicación de distritos industriales (López et al., 2021).

A partir de 1990 es considerada la zona metropolitana de Pachuca (ZMP) como la primera del estado de Hidalgo (Sobrino, 1993), aunque el proceso de conurbación de Pachuca y Mineral de la Reforma comenzó en el primer quinquenio de la década de 1980, cuando aparecen las colonias El Chacón y 11 de Julio, al suroeste de la ciudad, bordeando al cerro de Cubitos, que por su naturaleza impedía que la ciudad siguiera creciendo en esas tierras altas, a pesar que las características geográficas dificultaban su uso, continuaron urbanizándose (Tovar, 2011).

En el año 2000 se identificó la zona metropolitana de Tulancingo (ZMT) y la zona metropolitana de Tula (ZMTu), esta última por su importancia para la política urbana, al ser reconocida como aglomeración urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (SEDESOL, 2007).

Existe un patrón de concentración de la riqueza en los municipios localizados en la zona sur y suroeste, ubicados en las tres zonas metropolitanas, para la delimitación de las mismas se utilizaron criterios de población, las cuales están relacionadas con la magnitud de actividades económicas en zonas rurales y urbanas (Tovar, 2011); en los cuales, se encuentran localizados las principales actividades económicas y de vivienda, mientras que la concentración de la pobreza se encuentra localizada en la periferia del estado, en los cuales se encuentran las viviendas con servicios de más baja calidad, así como inseguridad, marginación y déficit de servicios. Por otro lado, podemos notar un crecimiento significativo en los asentamientos humanos que se localizan en la zona norte del estado (López et al., 2021).

Con relación a la expansión urbana, se ha visto un elevado crecimiento en la construcción de las viviendas, ya que, como podemos observar en la gráfica que se muestra a continuación, en el año de 1990, las viviendas ocupadas alcanzaron un total de 356,037, sin embargo, a lo largo de treinta años, el crecimiento poblacional provocó un incremento a la demanda de viviendas en el estado de Hidalgo, haciendo que, para el año 2020, se tiene previsto que las viviendas ocupadas a nivel estatal incrementen a 757,252 (INEGI, 2015).

Sin embargo, el incremento de demanda de vivienda ha traído consigo múltiples problemáticas, entre ellas el tipo de materiales con las que están construidas, así como la ubicación de las mismas, ya que, para el año de 1990, únicamente 255,036 viviendas contaban con material durable en pisos, mientras que 106,204 de las mismas contaron con pisos de tierra, sin embargo para el 2010, 613,179 viviendas tienen material durable en pisos, mientras que las que tenían pisos de tierra fueron de apenas 47,184, esto podría estar relacionado con los programas de piso firme que se han llevado a cabo a lo largo de los años (INEGI, 2010).

Gráfico 1. Ubicación geográfica del estado de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO, 2019.

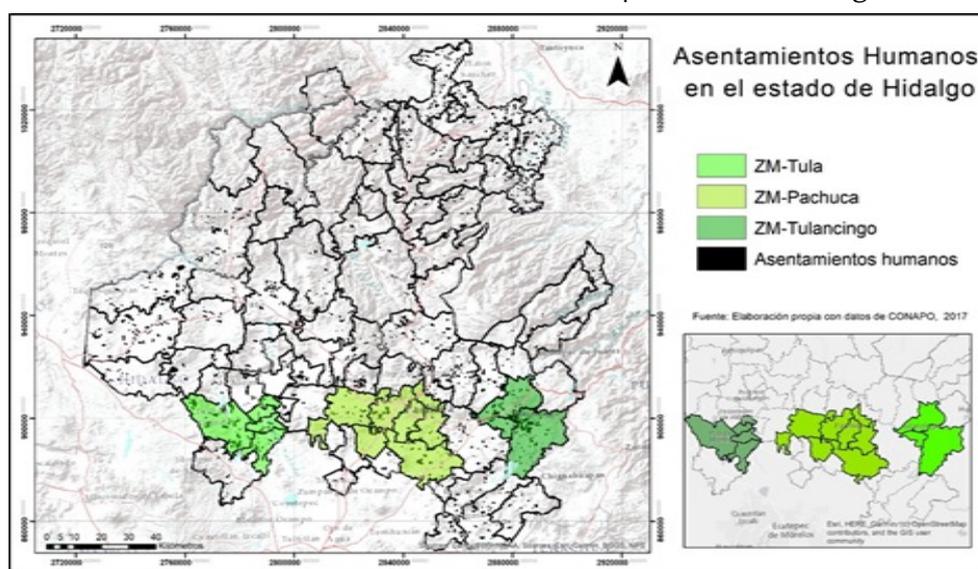
En lo que respecta a la ZMP está integrada por siete municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Epazoyucan, Mineral del Monte, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. La ZMT la integran tres municipios: Tulancingo de Bravo, Cuautepec de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero. Finalmente, la ZMT, incluye a cinco municipios: Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan. Las tres zonas metropolitanas (ZM Pachuca, Tula y Tulancingo), aumentaron la población del 2000 al año 2010, de 738 mil a 957 mil habitantes. Con datos del Censo de Población y Vivienda de 2020, estas tres ZM registraron 1,191,075 habitantes (Consejo Estatal de Población, 2019).

Las declaratorias de cada una de las tres zonas metropolitanas hidalguenses contienen los mismos acuerdos. Los argumentos para la declaratoria de creación de las zonas metropolitanas, señalan que el crecimiento de los centros de poblaciones, comprendidos en la totalidad del territorio de los municipios involucrados, ha rebasado en alguno de ellos sus límites municipales, con un desarrollo desproporcionado, que ha propiciado el compartimiento de equipamiento de infraestructura y servicios urbanos, presentando ineficiencias de los servicios, contaminación y desorden en el crecimiento urbano y que, ante el incontrolado crecimiento, requieren de una planeación y administración urbana y de un ordenamiento territorial (Consejo Estatal de Población, 2019).

Estos argumentos son los mismos para las tres zonas metropolitanas: no hay distinción entre ellos. Además, se desenvuelven bajo la influencia de la megalópolis de la Ciudad de México, que, desde la década de 1980, comenzó a expulsar población hacia las principales ciudades del centro del país (que le rodean), tal es el caso de Pachuca, Tulancingo y Tula (López et al., 2021).

A excepción de Pachuca, los planes municipales de desarrollo presentan enfoques muy limitados de su carácter metropolitano, así como desconocimiento de la Inter municipalidad, como mecanismo viable para prestar servicios de manera más eficiente y favorecer así el bienestar de su población.

Gráfico 2. Ubicación de las Zonas Metropolitanas de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO, 2019.

4.2 La armonización de los instrumentos de gestión del territorio

Para evaluar a los municipios se realiza un conteo de acciones positivas sin considerar a los que atañen a las Zonas Metropolitanas. En un total de 18 puntos se considera a los que cuentan con las mejores prácticas de Administración Pública en la cuestión territorial. Los resultados son los siguientes:

La función del Municipio –de los Ayuntamientos– está claramente definida en el Artículo 115 –fracción V, inciso a– de la Constitución Federal como el responsable de la administración del territorio de su jurisdicción (Congreso de la Unión, 2021). Sin embargo, también es clara la diferencia entre los municipios en cuanto a su capacidad financiera y la disponibilidad de recursos humanos, la particularidad natural de su territorio y su artifización, su historia y práctica de gobierno. Y esto último es precisamente donde se evidencia el problema: la práctica de gobierno en cuanto a la administración del territorio muestra la divergencia entre la norma legal y la práctica, entre el discurso y la vida cotidiana de las personas. O desde otra perspectiva: el territorio es un recurso natural esencial para el desarrollo humano y un gobierno municipal tiene la función legal de impulsarlo, pero en la práctica parece más un obstáculo que un facilitador.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU, 2021) ayuda a comprender mejor la perspectiva con que se aborda la problemática territorial y el diseño de las políticas a implementar. En ese sentido, el PNOTDU define la Estrategia prioritaria 1.4 como la de “Impulsar la formulación, la actualización y el seguimiento de los instrumentos de planeación” (PNOTDU, 2021, p. 49) y una acción puntual 1.4.7 que corresponde a “Diseñar un conjunto de indicadores... que aporten evidencias del cumplimiento de la política en la materia y que permitan su evaluación” (p. 50). En un sentido complementario se puede interpretar la Estrategia prioritaria 2.2 que busca “Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales” (p. 54) y su acción puntual 2.2.2 de promover capacitaciones a los servidores públicos.

También ocurre con la Estrategia prioritaria 3.2 “Promover instrumentos de planeación” (p. 58) y su acción puntual 3.2.2 de capacitación para elaborar y evaluar planes o programas de desarrollo urbano con criterio de sostenibilidad. Es posible agrupar en este conjunto de acciones puntuales a la que aparece con el numeral 3.2.6 que busca “Impulsar la elaboración y actualización de normas, lineamientos y manuales que definan criterios técnicos de sustentabilidad económica, social y ambiental” (p. 59). Finalmente hay que referir la Estrategia prioritaria 6.6 que busca “Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial” con una acción puntual 6.6.1 para “Impulsar la armonización de los instrumentos de OT y DU, con el ordenamiento ecológico, y con el ordenamiento ecológico turístico sustentable” (p. 85).

Al revisar el listado anterior de estrategias prioritarias y sus acciones puntuales, junto a otros instrumentos, planes, programas, políticas y lineamientos, se puede percibir como el enfoque está dirigido a una imagen final o a un resultado. Si bien es posible argumentar que de eso trata la función normativa –por ejemplo de la SEDATU– y que la operacionalización de la norma –como si se tratase de una caja negra– es la función del Estado pero sobre todo del Municipio, sin abordar los detalles puntuales de cómo un gobierno municipal –y los funcionarios involucrados– ha de realizar el trámite administrativo y verificar en campo el cumplimiento de tal o cual permiso, de una negación o la implementación de un programa de desarrollo urbano u ordenamiento ecológico en una localidad o área de reserva natural.

Desde el aspecto normativo, cada Municipio ha tenido diversos instrumentos de planeación en materia territorial. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos municipales y Demarcaciones Territoriales 2021, para los 15 municipios objeto de estudios, se identificaron que solo 10 de ellos manifestaron haber tenido algún instrumento en materia territorial, tres afirman no haber contado con alguno y solo dos no lo saben.

4.3 Análisis del cuestionario dirigido a funcionarios públicos en materia de gestión territorial

Conocer que señalan los funcionarios públicos se realizó un cuestionario cerrado que se envió a los funcionarios públicos de la oficina de desarrollo urbano, de un total de 15 municipios que se encuentran en el estado de Hidalgo. La percepción y conocimiento de los funcionarios encargados de la gestión e implementación de estos instrumentos depende del compromiso y visión que ellos tienen en su papel a nivel municipal, que se ven reflejado en sus respuestas al instrumento enviado vía electrónicamente.

Entre las categorías de cargos que reportaron los que dieron respuesta a esta solicitud de información, el 86% son directores de áreas entre las que se encuentran Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Movilidad Urbana, Catastro, Ecología y Ordenamiento Territorial. El 8% son secretarios de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y 8% coordinadores de Obras Públicas.

De acuerdo con las respuestas que los funcionarios representantes en la gestión municipal reportaron, en términos generales, se nota un porcentaje mayoritario positivo en la existencia de instrumentos, lineamientos, manuales y procedimiento en el municipio para ejercer el control del territorio. Decrecen los porcentajes cuando los reactivos van enfocados con la opinión, participación y seguimiento ciudadana en los programas territoriales. Este mismo efecto negativo, se observa en las que van orientados a la capacitación y profesionalización de funcionarios públicos. Además, en los que se vinculan con los mecanismos de promoción del personal.

Para evaluar a los municipios se realiza un conteo de acciones positivas sin considerar a los que atañen a las Zonas Metropolitanas. En un total de 18 puntos se considera a los que cuentan con las mejores prácticas de Administración Pública en la cuestión territorial. Los resultados son los siguientes:

El 12% de los municipios cuenta con todos los instrumentos necesarios para ejercer una gestión eficiente, los que sugiere que no requieren mejoras en las funciones de la Obra Pública. El 48% de los municipios se encuentran con un puntaje de 10 a 14 elementos positivos para lograr los objetivos y desempeño respecto a la legislación municipal, estatal y federal, de tal manera que se traduzca en un manejo sustentable y sostenible del territorio municipal. El 28% están entre seis y nueve, lo que hace suponer que cuentan con menos de la mitad de los necesarios para llevar los lineamientos que marcan el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo, bajo parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.

El 12% restante, tiene menos de cinco, en este extremo hay una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos federal y estatal, la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento territorial, es prioritaria; esto se puede ver en un deterioro en la calidad de vida de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, con consecuencias ambientales, económicas y sociales.

Tabla 2. En términos de opinión concentrado de reacciones de los funcionarios en las áreas consultadas.

Área	Recomendaciones
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación a las nuevas tecnologías • Actualización y nitidez en el contenido • Validación y reforzamiento de facultades del ejecutivo municipal • Mayores atribuciones jurídicas • Inclusión de normatividades a nivel municipal
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad en sus fracciones para evitar subjetividades
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la participación y crear mecanismos de campaña • Reforzar los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía • Definir derechos y obligaciones • Formación de comités de vigilancia ciudadana • Acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea • Difundir resultados de encuestas para su retroalimentación • Involucrar al sector privado • Crear un observatorio urbano con diferentes actores
Planeación territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Control, validación y actualización de información • Crear un Comité técnico metropolitano con sustento legal • Mayor control en construcciones • Participación ciudadana en temas territoriales
Reclutamiento, selección y contratación de personal	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor control en la selección del personal • Difusión de las plazas • Exámenes de aprendizaje
Otras	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un área de planeación municipal • Mecanismos de comunicación entre el Municipio y el Estado • Creación de reglamentos de construcción municipal

Fuente: Elaboración propia con la información obtenida de los cuestionarios para funcionarios públicos en los 15 municipios que conforman las tres zonas metropolitanas del estado de Hidalgo.

En la tabla 3 se presentan los instrumentos jurídicos en materia territorial en las instituciones con actividad territorial para las tres Zonas Metropolitanas consideradas por el Sistema Urbano Nacional (SUN) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y difundido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el Estado de Hidalgo, cuya actualización se encuentra disponible para el año 2020.

Para el caso de la Zona Metropolitana de Pachuca, la información constata que, de los siete municipios que la conforman, solo en cuatro se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los temas considerados en los instrumentos se encuentran Reservas territoriales (3), Asentamientos humanos irregulares (3), Movilidad (2), Gestión integral de riesgos (2) y Resiliencia (1). De manera particular, los municipios de Epazoyucan, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala son aquellos con ausencia de algún instrumento jurídico en la materia. El municipio de Pachuca es el que cuenta con mayor número de instrumentos con 5, lo sigue Mineral de la Reforma (4), Zapotlán de Juárez (3) y Mineral del Monte (1).

Tabla 3. Instrumentos jurídicos en materia territorial. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del estado de Hidalgo.

Zona Metropolitana	Municipio o demarcación territorial	¿Existió algún instrumento jurídico en materia territorial?			Temas que estuvieron contemplados en algún instrumento jurídico							Total de instrumentos por municipio o ZM	
		Sí	No	No se sabe	Reservas territoriales	Asentamientos humanos irregulares	Movilidad	Resiliencia	Gestión integral de riesgos	Asentamientos humanos en zonas de riesgo	Otro		No se sabe
Pachuca	Epazoyucan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mineral del Monte	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	Pachuca de Soto	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	5
	Mineral de la Reforma	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4
	San Agustín Tlaxiaca	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zapotlán de Juárez	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3
	Zempoala	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		4	3	0	3	3	2	1	2	2	0	0	13
Tulancingo	Cuatepec de Hinojosa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tulancingo de Bravo	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	4
Total		1	2	0	0	1	1	0	1	1	0	0	4
Tula	Atitalaquia	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3
	Atotonilco de Tula	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	3
	Tlahuiltepa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tlaxcoapan	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Tula de Allende	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		3	2	0	2	2	1	0	0	2	0	0	7

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

En la Zona Metropolitana de Tulancingo, de los tres municipios que la componen, solo uno cuenta declara tener por algún instrumento. Entre las temáticas que estuvieron contempladas se encuentran los Asentamientos Humanos Irregulares, Movilidad Gestión Integral de Riesgos y Asentamientos Humanos en Zona de Riesgo. Tanto en Cuauhtepac de Hinojosa como Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, no se tiene evidencia de algún instrumento contemplada en materia territorial.

Finalmente, para la Zona Metropolitana de Tula, de los cinco municipios integrantes, tres de ellos menciona que existió algún instrumento. Entre las temáticas contempladas se encuentran Reservas Territoriales (2), Asentamientos Humanos Irregulares (2), Asentamientos Humanos en Zona de Riesgo (2) y Movilidad. Destaca que los municipios de Atitalaquia (Reservas Territoriales, Movilidad y Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo), Atotonilco de Tula (Reservas Territoriales, Asentamientos Humanos Irregulares y Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo) y Tlaxcoapan (Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo) contaran con alguno de los instrumentos; mientras que Tlahuelilpan y Tula de Allende no contemplan ninguno.

5. Conclusión

La gestión del territorio debe contar con instrumentos para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir “un orden deseado”. Es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados, destacando el papel de los gobiernos locales en la implantación de estrategias sostenibles.

El estado de Hidalgo requiere adoptar nuevas formas y patrones de aprovechamiento sostenible de recursos, a fin de promover las condiciones necesarias para el desarrollo de la población y, la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado. La sostenibilidad no sólo se limita al desarrollo respetuoso con el medio ambiente, sino que debe estar contenida en un principio de equidad ecológica, científica, económica y social, cuyo logro es responsabilidad de todos. En tal virtud, el Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la oportunidad y compromiso con la población, de conjugar la ampliación de oportunidades, libertades, derechos y capacidades de las personas, con el crecimiento económico, vigilando la protección del medio físico, así como instrumentar acciones de mitigación frente al cambio climático (PEDH, 2016-2022).

Este proceso de urbanización en el estado ha generado una doble asimetría, por un lado, de carácter estatal, ya que la ZM de Pachuca (de las tres con las que cuenta el Estado de Hidalgo), es la que ha recibido mayores recursos que genera una relación desigual entre el área principal y las áreas conurbadas. Lo anterior, ha sido propiciado, entre otras cosas, por una ausencia de voluntad política que permita avances en temas de gestión pública territorial, tanto de los gobiernos estatales como los municipales con mayores recursos, y que no han utilizado herramientas de ordenación urbana que ofrece la planificación a pesar de la normativa jurídica existente.

El crecimiento urbano de las tres zonas metropolitanas se detona por su cercanía con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y donde el costo de la vivienda es inferior permitiéndoles acceder al mercado formal y con los precios del lugar, pueden utilizar financiamientos del FOVISSSTE, INFONAVIT o banca privada. Se generaron nuevos fraccionamientos, que no siguieron la normativa existente –tanto la Ley Estatal de Vivienda, municipal y los reglamentos de construcción- que produjeron una expansión urbana caótica y sin planeación.

Si la gestión del territorio significa generar un proceso para la construcción del orden deseado, esto solo se puede lograr a partir de los grupos sociales, sus problemáticas, su razón de ser como etnia o como grupo. No puede ser un ejercicio exclusivamente estadístico, normativo, sino que haya mecanismos de armonización como reconocer diferencias, tendencias socioculturales, la misma tradición histórica y las diferencias de género.

Los datos muestran que los resultados que se obtuvieron en el cuestionario realizado a los funcionarios de los 15 municipios que conforman las tres zonas metropolitanas del estado de Hidalgo, señalan una serie de recomendaciones que podrían mejorar los instrumentos en las distintas dimensiones que refieren a las distintas funciones que se llevan a cabo en los municipios.

En cuanto al marco legal señalaron las siguientes recomendaciones: Adaptación a las nuevas tecnologías, actualización y nitidez en el contenido, validación y reforzamiento de facultades del ejecutivo municipal, mayores atribuciones jurídicas e inclusión de normatividades a nivel municipal.

De la información vertida por los funcionarios municipales, señalaron que en lo que refiere a la transparencia, recomendaron claridad en sus fracciones para evitar subjetividades. En cuanto a la participación ciudadana, incentivar la participación y crear mecanismos de campaña con relación a los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía debe reforzarse, también definir derechos y obligaciones, formación de comités de vigilancia ciudadana y acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea. Deben difundirse los resultados de encuestas relacionadas a la participación ciudadana y deben retroalimentarse en las administraciones públicas y los distintos sectores sociales y económicos. Además, de involucrar al sector privado y la creación de un observatorio urbano con diferentes actores.

En lo que respecta a la planeación territorial, debe existir un control, validación y actualización de información. Indican que debe crearse un comité técnico metropolitano con sustento legal. Y en lo que refiere al crecimiento de las ciudades, debe existir un mayor control en construcciones y la participación ciudadana en temas territoriales.

En lo que respecta al reclutamiento, selección y contratación de personal, debe haber mayor control en la selección del personal, difusión de las plazas y exámenes de conocimiento en la materia que va a ser contratado.

Y, por último, la creación de un área de planeación municipal, que incorpore mecanismos de comunicación entre el Municipio y el Estado y la creación de reglamentos de construcción municipal.

En cuanto a la revisión de los instrumentos a partir de la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, a los 15 municipios que conforman las tres zonas metropolitanas del estado de Hidalgo, los resultados muestran que ocho municipios tienen algún instrumento jurídico en materia territorial, evidenciando que los resultados muestran que existe una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos estatal y municipal. Por lo que la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento territorial debe considerarse, porque hay un énfasis en la relación asimétrica entre el crecimiento poblacional y la expansión de las áreas urbanas, la preeminencia del mercado inmobiliario y una ausencia rectora del Estado.

Referencias

- Bar, C. (2002). From Principles to Codification: Prospects for European Private Law. *The Columbia Journal of European Law*, 379, 379-385.
- Bonilla, J. M. (2013). La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación. *Revista e-Mercatoria*, 12(2) 80-139. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emercatoria/article/view/3749/3894>
- Catalano, N. (1966). *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*. INTAL-BID.
- Castillo Marimbo, A., Romano Grullón, Y., Crespo, M. C., & Colaninno, N. (2017). *Guía metodológica. Elaboración y actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. SEDATU. <https://www.bivica.org/file/view/id/5108>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. 28 de mayo, 2021. (México) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Consejo Estatal de Población. (2019). *Zonas metropolitanas*. <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pag/zm.html>
- Garita, A. (2015). *Armonización Normativa*. Senado de la República. https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Armonizacion_normativa.pdf
- Gobierno de México. (02 de junio, 2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. <https://cutt.ly/nCBDD7J>
- Goldring. (1978). "Unification and Harmonisation" of the Rules of Law. *Federal Law Review*, 9(3), 284-325. <https://doi.org/10.1177/0067205X7800900302>
- Gopalan. S. (2003). Transitional Commercial Law: The Way Forward. *International Law Review*, 18(4), 803-849. <https://cutt.ly/RCBY8AW>
- INEGI. (2010). XII Censo de Población y Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI. (2015). *Actividades económicas. Indicadores por entidad federativa*. <https://en.www.inegi.org.mx/app/estatal/?ag=07000012>
- INEGI. (2020). *XIII Censo de Población y Vivienda*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del estado de Hidalgo*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>

- International Institute for the Unification of Private Law. (1988). UNIDROIT Convention on International Financial Leasing. <http://www.unidroit.org/english/implement/i-88-l.pdf>
- Keily, T. (2003). Harmonisation and the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods. *Nordic Journal of Commercial Law*, (1), 1-21. <https://doi.org/10.5278/ojs.njcl.voi1.3071>
- Lerner, P. (2004). Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 37(111), 919-966. <https://cutt.ly/cCBIVJu>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (01 de junio, 2021). <https://cutt.ly/bCBODoP>
- López, S., (Coord). (2021). *Procesos de integración de las zonas metropolitanas a la Megalópolis de México*. UAEH
- Méndez, H. y Pascale, C. (2014). *Ordenamiento territorial en el Municipio: una guía metodológica*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3755s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. <https://cutt.ly/hCBP7Vf>
- Osborne, P. J. (2006). Unification or Harmonisation: A Critical Analysis of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods 1980. *Pace Law School Institute of International Commercial Law*. <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/osborne.html>.
- Rodríguez, M. (2009). *Introducción al Derecho Comercial Internacional*. Universidad Externado de Colombia.
- Sistema Estatal de Planeación para el Estado de Hidalgo. (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022*. <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/docs/PlanEstatal.pdf>
- SEDESOL. (noviembre, 2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. <https://cutt.ly/bCBKtDM>
- Tovar, E. D. (2011). Zonas Metropolitanas en el Estado de Hidalgo y cooperacion intermunicipal. *Argumentos*, 24(66),155- 178.

AUTORES

Marco Antonio Vera Flores. Candidato a Doctor en Políticas Públicas por la UAEH ,maestro en Gestión Pública Aplicada por el ITESM y maestro en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona; es especialista en Pensamiento Estratégico Urbano por el CIDEU, en Estudios de las Ciudades del Siglo XXI por el COLEF, en Política y Gestión Energética y Medioambiental por la FLACSO - México y es Arquitecto por la FA de la UNAM. Es profesor de asignatura de la Escuela Superior de Atotonilco de Tula (UAEH).

Sonia Bass Zavala. Doctora en Ciencia Social con especialización en Sociología por El Colegio de México, maestra en Planificación con especialidad en urbana por Universidad de Puerto Rico y licenciada en sociología de la FCPyS de la UNAM. Es profesora titular de Tiempo Completo en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (UAEH), adscrita al Área Académica de Sociología y Demografía, centrando su docencia en la licenciatura en Planeación y Desarrollo Regional y el Doctorado en Políticas Públicas. Tiene la distinción de nivel 1 en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).