

La conflictividad en el proceso de metropolización de la ciudad de Pachuca

Pablo VARGAS-GONZÁLEZ

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las características del proceso de metropolización en la ciudad de Pachuca, tanto desde la perspectiva de la urbanización/conurbación como de las políticas urbanas y del poder local, donde hay intereses implícitos y explícitos que propician vacíos y ausencia de reglas como parte de una forma de “régimen urbano” y que genera problemáticas y conflictos de carácter político y social. Se analiza la conflictividad en los acuerdos para reconocer la problemática y gestionar el área metropolitana de la ciudad de Pachuca.

Palabras clave: urbanización, metropolización, política urbana, descentralización.

Abstract

Conflict in the process of metropolis becoming in the City of Pachuca, Hidalgo, Mexico, 1970-2010

The aim of this study is to analyze the characteristics of metropolitan-becoming process of the city of Pachuca, from the perspective of the urban/metropolitan area as urban policy and local power, where there are implicit and explicit interests that propitiates vacuums and lack of rules as parts of a form of “urban regime” and that creates problems and conflicts of political and social nature. We analyze the conflict in the agreements to recognize the problem and manage the metropolitan area of the city of Pachuca.

Key words: urbanization, metropolis, urban policy, decentralization.

INTRODUCCIÓN

En un proceso de globalización y desarrollo de una sociedad del conocimiento, la gestión urbana, principalmente de grandes ciudades pasa por una reestructuración estructural, que está modificando nuestras formas de vida, de consumo y de pensamiento. En este marco los procesos de urbanización y el crecimiento de las ciudades forman parte de estas transformaciones, donde las características de esta realidad son la interdependencia, el desarrollo de gobierno locales fuertes y la presencia e intervención de los ciudadanos como contraparte en la generación de condiciones de vida para integrarlos a una relación global-local (Borja y Castells, 1997: 35-55).

La conformación de ciudades con una apertura a los cambios globales han sido condiciones que favorecen el flujo de redes de inversión e información y desarrollo tecnológico. Sin embargo, las grandes asimetrías entre lo global y lo local se caracterizan por la exclusión y segmentación de grandes sectores de población; es por ello que aun se encuentran regiones y ciudades que están rezagadas que no han resuelto los problemas básicos de la planeación urbana; y que dependen de sujetos sociales tradicionales en la gestión urbana

Es en este contexto en el que se analiza el proceso de metropolización de una ciudad media, después de una larga conflictividad en la conurbación de la ciudad de Pachuca, que data de los años setenta, donde finalmente en 2006, las autoridades de los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma firmaron un convenio de “límites territoriales” que da paso a la organización y gestión de una zona metropolitana con más de 350 mil habitantes. Esta ciudad ha reflejado el proceso de urbanización que ha experimentado el país en los últimos treinta años: de crecimiento y concentración poblacional en grandes y medianos centros urbanos (Negrete, 2008, Garrocho, 1995).

A pesar de que hubo varios intentos por intervenir a través de políticas urbanas locales, no se dio en décadas anteriores ninguna medida de fondo que regularizara el crecimiento de la zona conurbada de Pachuca-Mineral de la Reforma. Esto permitió la existencia de varios problemas de gestión y de gobierno en los municipios adyacentes a la ciudad. En diferentes épocas se han manifestado indicadores de problemas de linderos municipales, de que se vive intensamente el fenómeno de la conurbación, y de que no sólo se ha carecido de una adecuada atención a la problemática compartida sino que además ha derivado en conflictos que tienen una base territorial, de

indefinición de instancias, jurisdicciones y competencias (Bassols, 2006), los cuales ponen en el centro de atención la posibilidad del reordenamiento de ambas localidades, replanteando no sólo los conceptos y esquemas con que se han abordado sino bajo una perspectiva que incluya la planeación urbana (Bassols, 2006).

El fenómeno de conurbación, es el primer paso, la antesala para generar una “zona metropolitana”. El concepto de conurbación se determina por: “la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político administrativas (municipios)” (Medina, 1993: 22); o bien por la extensión continua de una “mancha” urbana sobre el territorio de uno o más municipios. Este proceso de expansión geográfica no está exento de divergencias y controversias sobre los ámbitos y funciones de las localidades conurbadas, por el contrario aquellas adquieren un carácter agudo cuando están de por medio los ámbitos de influencia y la concentración del poder político.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de metropolización en la ciudad de Pachuca, tanto desde la perspectiva de la urbanización/conurbación como de las políticas urbanas y del poder local, donde hay intereses implícitos y explícitos que propician vacíos y ausencia de reglas como parte de una forma de “régimen urbano” (Bassols, 2006) y que genera problemáticas y conflictos de carácter urbano y social.

Hasta ahora la gestión del espacio, en la ciudad de Pachuca, que ha tenido una primacía urbana dentro del Estado de Hidalgo, no ha hecho contribuciones para la construcción de ciudad global, puesto que permanecen conflictos tradicionales, tampoco ha propiciado la construcción de ciudadanía (Borja, 2000: 8), la apertura de colectivos y de ciudadanos en las políticas sociales de la ciudad global.

EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS URBANAS¹

Hidalgo es una de las entidades federativas de México que ha registrado un lento y tardío proceso de urbanización y que en su territorio ha reflejado fuertes contradicciones socioespaciales en el continuo campo-ciudad. La urbanización hidalguense se ha vinculado a las diferentes etapas del desarrollo económico del país y ha registrado de manera diferencial los efectos del sistema urbano nacional.

El desarrollo urbano del estado de Hidalgo fue determinado por las funciones que le asignó históricamente —desde la época colonial hasta nuestros

¹ Véase, para mayor información, Vargas, 1995.

días— el desarrollo capitalista de nuestro país, que se manifiesta en la paradoja de contar con una débil inserción funcional en el sistema nacional de ciudades y, por otra, tener una parte dinámica que colinda con la Ciudad de México y que se encuentra a un paso de integrarse a la megalópolis (Garza, 1987). En este factor, la ciudad de Pachuca ha tenido un fuerte vínculo por su colindancia y cercanía geográfica.

La especificidad de la entidad, con predominio de población rural y escaso desarrollo industrial generó un modelo de urbanización que ha seguido el patrón concentración-dispersión, mismo que presenta desequilibrios interregionales, así como también procesos de segregación y desigualdad al interior de las ciudades.

Se podría plantear una periodización del proceso de urbanización en Hidalgo, que considera tres momentos definitorios: 1) 1895-1940, la configuración urbana a través de la industrialización 2) 1940-1970, la dispersión y los desequilibrios regionales como parte del modelo concentrador a nivel nacional, y 3) 1970-2000 crecimiento urbano como resultado del fenómeno desconcentrador y expansión de la megalópolis, el cual se traslada a ciudades medias y pequeñas.

En el periodo 1970-2000, la urbanización de México e Hidalgo va a registrar tendencias paradójicas. Por una parte, mientras que el promedio nacional sigue incrementando su nivel de urbanización, la característica principal es que el crecimiento urbano sigue una tendencia hacia la desconcentración y hacia el crecimiento de localidades de tamaño intermedio, “ciudades medias”, de entre 100 mil y 999 999 habitantes con una baja del crecimiento poblacional de localidades “concentradoras” como son las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Aguilar, 1992).

Ante esta tendencia “desconcentradora” que ocurre en el sistema urbano nacional, en Hidalgo se empieza tardíamente a registrar altos y rápidos niveles de urbanización: en 1980 alcanza el índice de 11 por ciento y en 1990 aumenta a 18.2 y es en ésta década cuando se observa un crecimiento de localidades mayores y, por consiguiente, a producirse fenómenos propios de la expansión urbana; inclusive la velocidad de la urbanización va a alcanzar tasas estatales que quintuplican las del país. Es en este último periodo en que la ciudad de Pachuca tiene un crecimiento urbano expansivo y sostenido.

Como resultado de un proceso de “contraurbanización” de los grandes centros metropolitanos del país, el cual dispersa y desconcentra el crecimiento en ciudades de tamaño intermedio,² Pachuca y otras ciudades hidalguenses

² Se trata de un proceso de “suburbanización” de la periferia como resultado del decrecimiento de las tasas de crecimiento de las metrópolis mayores de un millón de habitantes y la reorientación de las migraciones rural-urbanas hacia las ciudades medias (Aguilar: 1992: 26-28).

van a registrar un crecimiento inusitado: en 1970 en que sólo había dos localidades urbanas, éstas pasaron de ser 12 en 1990 y para el año 2000, se incrementaron a 20 ciudades. Esto es, mientras las tendencias de urbanización eran aminorar y abatir el crecimiento poblacional y desacelerar la velocidad de la tasa de urbanización nacional (Graizbord, 1992), en Hidalgo el incremento y expansión de las localidades urbanas ha sido de carácter inercial debido a un proceso de crecimiento natural de la población, y de inmigración rural-urbana, que les ha permitido tener altas tasas de crecimiento, por encima del promedio nacional, metropolitanas y estatal: en ese caso está Pachuca, Tizayuca, Atitalaquia, Tezontepec de Aldama, Ixmiquilpan y Tulancingo.

Las implicaciones sociodemográficas a la planeación del desarrollo que este nuevo proceso de urbanización en Hidalgo enfrenta son múltiples. Desde 1990 se visualizan fenómenos peculiares de la concentración poblacional: la formación de un área metropolitana, determinada a través de la conurbación³ y para el año 2000, se conformaron más de siete corredores urbanos⁴ bien configurados.

Esa realidad urbana requiere de la elaboración de conceptos, instrumentos y programas que identifiquen los procesos e influyan en su ordenamiento. La complejidad de estas áreas urbanas ya no es posible observarlas por sí solas y darles atención por separado de acuerdo a los límites administrativos de cada unidad. El caso de Pachuca es ostensible si se le aprecia como localidad urbana, cuando su problemática es ya de carácter metropolitano que ha expandido su mancha urbana a Mineral de la Reforma y a una porción del Municipio de Zempoala, Matilde. En el 2000-2010, la problemática de la mancha urbana de Pachuca ya no es entre municipios conurbados sino más bien de área metropolitana, estimada en cerca de 400 mil habitantes.

Las políticas locales de urbanización y metropolización

La prevención y planeación del fenómeno urbano en Hidalgo también ha estado rezagado, siempre quedándose atrás de políticas y normatividades nacionales en la materia, lo cual ha impedido tener una intervención en la distribución y movilidad espacial, en el reconocimiento y crecimiento de

³ La conurbación se produce por la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político administrativas. El área metropolitana incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas y a otras que tengan una relación dinámica e intensa con el área urbana principal (Medina, 1993:20-23).

⁴ Un corredor urbano es el circuito de localidades que tienen amplias relaciones y vinculaciones entre sí, a través del transporte y las viviendas, cuya conexión no necesariamente se basa en la conurbación.

la población en la regulación de la expansión de ciudades en el periodo 1980-2000.

En las etapas de planeación del desarrollo urbano nacional (Garza, 1998), Hidalgo se ha quedado en dos etapas previas: a) 1895 a 1975, considerada como “planeación implícita” y b) 1976 a 1994, de “planeación indicativa”, sin pasar a una etapa de intervención regulada y concertada del desarrollo urbano regional.

Llamamos “planeación implícita” a un conjunto de medidas, e inclusive normas, que se relacionan con aspectos de la realidad urbana pero que no constituyen instrumentos ni documentos ni propuestas de un proceso de planeación (Hiernaux, 1989: 233). En este marco encontramos una gran cantidad de decretos desde 1898 que se relacionan sobre todo con acuerdos para construir la ciudad de Pachuca: contratos y concesiones para la introducción del agua, drenaje y luz. Además de otros que actualmente cobran importancia, se refieren a la delimitación de pueblos, ciudades y municipios.

En la segunda etapa de 1976 a 1994 la planeación urbana se caracteriza por tener dos rasgos sobresalientes: ser normatividad formal, es decir institucionalizada, y ser eminentemente indicativa, cuyas disposiciones se distancian de la realidad que hay que incidir, carece de estrategias concretas y además no visualizan los objetivos en programas e instrumentos alcanzables a determinado plazo, por lo cual la hace inoperante.

Como consecuencia de la promulgación de la primera gran iniciativa para intervenir en el sistema urbano nacional, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, un año después en Hidalgo se expide la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado. Asimismo en secuencia con el nacional, en 1979 se publica el primer y único, hasta ahora, Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Hidalgo. Ambos documentos conceptualizan la problemática urbana en términos generales sin establecer los mecanismos, programas y estrategias que permitan la reordenación y regulación del crecimiento urbano.

Como ejemplo concreto en 1984 se publica el “Plan de Reordenación de la Zona Conurbada Pachuca-Mineral de la Reforma”, como resultado de la expansión de la ciudad capital, que establece objetivos, estrategias de crecimiento y los mecanismos formales de vinculación interinstitucional, este acuerdo hasta 1994 no se ha aplicado existiendo innumerables conflictos entre ambos municipios de jurisdicción urbana y dotación de servicios públicos.

Un indicador más que la planeación urbana-regional ha quedado rezagado frente a la magnitud de la problemática estatal fue que en la Cámara de

Diputados entró en 1986 una propuesta del Gobernador Rosell de la Lama para crear una nueva Ley de Desarrollo Urbano, que debido a la renovación de poderes locales, tal iniciativa quedó “congelada”. Coincide con el periodo en que el crecimiento de ciudades hidalguenses se acelera, dejando este a merced de la oferta y demanda que imponen los promotores inmobiliarios capitalistas.

En este periodo encontramos otro rasgo sobresaliente de la política urbana en Hidalgo, la incapacidad para adecuar y reorientar los proyectos y programas nacionales urbano-regionales, lo que hizo patente la carencia de un proyecto de planeación urbano industrial local, ya que ante la implantación de este tipo de acciones, por un lado se han desaprovechado las oportunidades que pudieron generar como detonantes de desarrollo y por otro, ha habido imprevisión para determinar el impacto de algunos proyectos, que por su alcance y dimensión rebasan las disposiciones del gobierno municipal y estatal.

Fue hasta la década de 2000, cuando los problemas rebasaban la realidad urbana y económica con el impulso de mega proyectos (Aeropuerto de Tizayuca), que se inició una atención de normas y leyes con una visión de planificación del desarrollo urbano. Sobresalen en el tema de metropolización los siguientes: la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de 2007, que abrogó su referente de 1977 y que dispone la regulación de las zonas metropolitanas, y lo más importante para la Ciudad de Pachuca es que la ley contempla el rubro de “coordinación de autoridades” en los procesos de metropolización.

Posteriormente, en 2009, el Congreso Local emitió la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, misma que es una norma reglamentaria de la ley anterior, puesto que dispone las condiciones y lineamientos para que se formalicen la “coordinación de autoridades” en la conformación de zonas metropolitanas. Con esto, en hipótesis, no habría problemas en sumar voluntades, empero la problemática es más profunda como en el caso de Pachuca.

LA CONURBACIÓN DE PACHUCA

Una implicación más del desarrollo urbano de la ciudad de Pachuca ha sido que su constante crecimiento ha rebasado sus límites administrativos y territoriales de su ámbito municipal. Como se ha observado, las funciones regionales como “municipio central”, involucra a localidades y municipios que se encuentran en su *interland*. Sin embargo, ha sido con el municipio

Mineral de la Reforma con el que ha desarrollado interacciones que dejan de manifiesto un rasgo más de la absorción urbana: La conflictividad.

En diferentes épocas se han manifestado indicadores sobre problemas de linderos municipales, de que se vive intensamente el fenómeno de la conurbación, y de que no sólo se ha carecido de una adecuada atención a la problemática compartida sino que además ha derivado en conflictos que tienen una base territorial, de indefinición de instancias, jurisdicciones y competencias. Los cuales ponen en el centro de atención la posibilidad del reordenamiento de ambas localidades, replanteando no sólo los conceptos y esquemas con que se han abordado sino bajo una perspectiva que incluya la planeación urbana.

El fenómeno de conurbación es el primer paso, la antesala para generar una “zona metropolitana”. El concepto de conurbación se determina por: “la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político administrativas (municipios)” (Medina, 1993: 22); o bien por la extensión continua de una “mancha” urbana sobre el territorio de uno o más municipios.

Este proceso de expansión geográfica no está exento de divergencias y controversias sobre los ámbitos y funciones de las localidades conurbadas, por el contrario aquellas adquieren un carácter agudo cuando están de por medio los ámbitos de influencia y la concentración del poder político (Terrazas, 1988).

Las condiciones para que se concrete la conurbación abarcan tanto los aspectos territoriales además los criterios de funcionalidad e interdependencia entre la ciudad central y las localidades o municipios periféricos, con el propósito de conformar un conjunto de unidades político-administrativas integrado socialmente (Unikel, 1976: 119).

El crecimiento urbano caótico y sin planeación

El ritmo de crecimiento de las ciudades Pachuca y Pachuquilla ha sido desbordante en estos últimos veinticinco años. Para 1970 no había indicadores de integración entre ambos municipios. En 1980 ya se hacía evidente la expansión de la mancha urbana, Pachuca tuvo una tasa de crecimiento en 1970-1980 de 3.98 por ciento por arriba de la media nacional, y Mineral de la Reforma de tres por ciento. En la década de los ochenta como resultado de las acciones de vivienda, de la descentralización administrativa de varias dependencias gubernamentales (entre ellas el Centro Minero Nacional de la SEMIP, el cual produjo su propio conjunto habitacional, procesos que traje-

ron aparejada la migración urbana, y la incesante migración rural urbana, del interior de la entidad a la capital Pachuqueña) se registró una tasa de crecimiento sin precedentes para el municipio de Mineral de la Reforma de 11.3 por ciento.

Por su parte, Pachuca siguió teniendo una alta tasa de crecimiento de tres por ciento cuando la media nacional fue de 2.3 por ciento en el periodo 1980-1990. Mineral de la Reforma se constituyó como un municipio de fuerte atracción migratoria. En conjunto la zona conurbada registró más de 200 mil habitantes en 1990 (cfr. XI Censo de Población y Vivienda, INEGI, 1991). En el recuento poblacional de 2005, la ciudad de Pachuca alcanzó una población de casi 350 mil personas.

A partir de la década de 1980, la expansión urbana se extendió en áreas de cuatro municipios: Pachuca, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala; influyendo fuertemente en la dinámica de otros tres cercanos: Mineral del Chico, Zapotlan y Epazoyucan, sobre todo dándose en asentamientos irregulares y presionando fuertemente en los servicios públicos de la ciudad: agua (“tandeo”), vivienda, impacto ambiental, transporte y empleo (véase cuadro 1); pero también en la disputa de recursos económicos de los pequeños municipios frente a Pachuca.

En 2010 la expansión y crecimiento urbano eran definitivos, según los datos del Censo de Población y Vivienda se marcó un crecimiento inusitado de Pachuca (267 856 habitantes) y Mineral de la Reforma (127 509), que entre ambos registraron 400 mil habitantes.

Cuadro 1. Población de la ciudad de Pachuca y área conurbada, 2000

Ciudad	Municipio	Población	Superficie (ha)	Porcentaje
Pachuca	Pachuca de Soto	245 208	17 517.64	11.52
	Mineral de Reforma	42 223	10 779.00	7.09
	Mineral del Monte	12 885	5 041.80	3.31
	Epazoyucan	11 054	13 471.40	8.86

Los aspectos legales: absorción forzada

El caso de Pachuca ejemplifica el modo en que el crecimiento de un área urbana principal subordina territorios y aglomeraciones menores a su dinámica. Por lo menos en la historia de la ciudad se han modificado los límites municipales en tres ocasiones, mismos que responden a distintas etapas del crecimiento urbano; todos ellos a través de decretos aprobados por el legislativo local y en detrimento del municipio de Mineral de la Reforma.

La primera modificación se dio en 1920 en que se erige el municipio de Mineral de la Reforma. En el decreto N° 1099 se establecen las localidades que conforman el nuevo municipio, sin establecer los límites exactos: “El nuevo municipio tendrá como cabecera el pueblo hasta hoy conocido con el nombre de San Guillermo, siendo sus límites los naturales de cada uno de los pueblos, barrios, rancherías y colonias expresadas”.⁵

En 1941 se definen los linderos de Mineral de la reforma y que incluyen localidades que hasta 1995 son materia de disputa:

Del Cerro del Zopilote, se seguirá una línea recta hasta la intersección de las vías de ferrocarriles nacionales y mexicano cerca de la Estación Cadena; y por el poniente hasta encontrar el antiguo lindero. Del punto de partida hacia el oriente hasta encontrar el punto que pasa por el centro de puente de la carretera de Pachuca-Tulancingo sobre la barranca de Sosa; se seguirá por toda la barranca hacia arriba hasta encontrar el punto que pasa por el centro de la ranchería La Rabia, hasta su intersección con el camino de Pachuca a Real del Monte, siguiendo de aquí el antiguo lindero.⁶

Con el anterior decreto se sientan las bases jurídicas que serán motivo de conflictos judiciales presupuestales e inclusive de política administrativa.

En 1973, la XXXVI legislatura local, modificó los límites del municipio de Pachuca, apoyados en un plano urbano, “reduciendo consiguientemente el de Mineral de la Reforma en la misma proporción”.⁷ Integrando la franja de territorio aledaño, que incluyó pueblos, colonias y rancherías, que pertenecían a Mineral de la Reforma desde el decreto de su creación de 1920.

Las dimensiones del conflicto

Los ámbitos en que se han suscitado las controversias son variados, en ellos se manifiesta la complejidad que adquiere la expansión urbana: duplicidad de funciones, imbricación de competencias, sobre ocupación de espacios o bien ausencia de intervención en éstos; y extralimitación de facultades como ha sido el caso de la permisividad y liberación de licencias para

⁵ Decreto 1099, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 9 de marzo de 1920. Las localidades son las siguientes: Los pueblos de San Guillermo, Pachuquilla y Azoyatla; los barrios de Pueblo Nuevo, Santa Gertrudis, El Tejocote, Velillo, Las Cruces, Carboneras, Santiago, Pajaritos, Calabazas, Chacuaco, Guadalupe Hidalgo, El Lobo, La Rabia y San José; y colonias de San Lunes y Nueva. Rancherías de Portezuelo, Amaque, San Isidro, Palma Gorda, San Cayetano, San Francisco, La Soledad, Chavarría, Providencia Chica, Cadena, El Saucillo y el Popolo.

⁶ Decreto N° 15, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 16 de noviembre de 1941.

⁷ Decreto N° 16, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 16 de enero de 1973.

construcción o de giros dominados “negros” (cantinas, bares) por parte del ayuntamiento de Mineral de la Reforma en la frontera de Pachuca.

El problema jurídico

El decreto de 1973, cuya iniciativa fue firmada por el gobernador Manuel Sánchez Vite, con el cual se amplían los linderos de Pachuca, dejó descontento a población y ayuntamiento de Mineral de la Reforma. De esa fecha a 1995 se han interpuesto solicitudes, demandas y desplegados que implicaron a las instancias judiciales con lo cual se configura un conflicto jurídico bien determinado.

Son rescatables las expresiones de inconformidad manifestadas desde esa fecha, por las autoridades de Mineral de la Reforma. Un año antes de aquel decreto, en 1972, se manejó una propuesta de “fusión” que según notas periodísticas incluso llegó a consumarse como decreto, sin embargo, al revisar el periódico oficial no se encuentra ningún indicio al respecto.⁸

Las inconformidades se plantearon en diversas fechas por la asamblea municipal al congreso del estado; la del 19 de septiembre de 1972 fue clara: “La respuesta del pueblo fue unánime. Rechazo absoluto a todo proyecto de fusión y a todo intento que menoscabe la institucionalidad legítima y constitucional del municipio libre”.⁹

Sin embargo no obtuvieron respuesta a su solicitud, por lo cual la asamblea municipal tuvo que enviar otro escrito el 9 de octubre de 1972 en que hacen uso del derecho de petición con fundamento constitucional. No obstante haberse concretado la mutilación territorial el 16 de enero de 1973, los vecinos de Mineral de la Reforma permanecieron con su inconformidad; haciéndola patente en cada ocasión propicia. Por ejemplo ante candidatos a gobernador y a presidente de la república, como fue el caso de Jorge Rojo Lugo y de Luis Echeverría, respectivamente.¹⁰

Fue el gobernador Guillermo Rosell de la Lama quién mayor atención puso al caso, al emitir un acuerdo, el 31 de mayo de 1984, declarando legalmente reconocido el fenómeno de conurbación entre ambos municipios y de conformidad a la Ley de Asentamientos Humanos y desarrollo urbano del estado promulgada en 1976.¹¹

⁸ En “Larga defensa del Territorio de Mineral de la Reforma” de Marcos Loaiza, *El Sol de Hidalgo*, 10 de junio de 1988, se habla del decreto N° 4 del 8 de agosto de 1972, inexistente.

⁹ *Ibid.*, pag. 3.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Véase *Leyes y decretos del estado de Hidalgo 1975-1981*, Gobierno del Estado de Hidalgo, 1981, Tomo II.

No obstante lo anterior, no hubo voluntad por parte de funcionarios estatales responsables del ramo y los de Pachuca para hacer viable la declaratoria de reconocimiento de conurbación, como lo señala el presidente municipal de Mineral de la Reforma en 1987; en un oficio reclamó el incumplimiento a una reunión convocada el 21 de enero de 1987 para integrar la comisión que debía tomar acuerdos concretos.¹²

En 1988 las “fuerzas vivas” de Mineral de la Reforma vuelven a la carga en sus peticiones. Cinco comisariados ejidales de este municipio publicaron una “carta abierta” dirigida al presidente de la República, Miguel de la Madrid; al candidato del PRI a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, y al entonces gobernador Adolfo Lugo, solicitando “su valiosa y enérgica intervención” para que quede “sin efecto el decreto 16”:

... mediante el mismo se mutila el territorio del municipio, precisamente en el área comprendida por los ejidos que representamos... sin que dicha modificación se haya comprobado por el Constituyente del Estado como lo exige el Artículo 7 de la Ley Orgánica Municipal.¹³

Posteriormente, la Asamblea Municipal a través del síndico procurador, entregó al Tribunal Superior de Justicia del Estado, una demanda cuya única petición fue: “declarar la inexistencia jurídica y la ineficacia legal” del decreto impugnado; y entre sus fundamentos señalar el espacio territorial que fue integrado a Pachuca, en el cual se instalaron edificios de instituciones de gran importancia no solo para la cabecera de la entidad, como conjuntos residenciales de gran concentración poblacional, hospitales regionales, zonas industriales, escuelas y universidades:

... segregándole el territorio en donde se encuentran: el IMSS, Hospital General, Fraccionamiento 11 de julio, Fraccionamientos Progreso y El Alamo, la Unidad Universitaria, Colonia Nueva Guadalupe, Santiago Jaltepec, 20 por ciento del poblado de Carboneras, Fraccionamiento la Reforma, CBTIS N° 8, Fraccionamiento PRI Chacón, Fraccionamiento San Cristóbal Chacón, Casco de la Ex-Hacienda de Cadena, Población del Saucillo, Col. Felipe Ángeles, Zona Industrial La Paz, El Venado y Fraccionamiento CTM.¹⁴

Sobre la demanda interpuesta al Tribunal Superior de Justicia, recayó una sentencia parcial de sobreseimiento, ante la cual solicitó un juicio de amparo, mismo que se trasladó hacia instancias superiores como el Tribunal Colegiado de Circuito, con sede en la ciudad de Toluca, cuya re-

¹² “La larga defensa...”, *El Sol de Hidalgo*, op. cit.

¹³ “Carta Abierta”, *El Sol de Hidalgo*, 30 de mayo de 1988.

¹⁴ “A la opinión pública”, *El Sol de Hidalgo*, 23 de diciembre 1988.

solución expedida en 1989 fue confirmar que no procedía la petición del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, debido a que su solicitud fue presentada “extemporáneamente”.

Empero las desavenencias no concluyeron ahí. En 1991 el ayuntamiento de Mineral de la Reforma hizo publicar en el periódico oficial del estado el “Bando de Policía y Buen Gobierno” donde incluyen localidades que fueron integradas a Pachuca por el decreto 16 de 1973.¹⁵

En 1994 el gobernador Jesús Murillo envió la iniciativa de “Plan de ordenamiento de Zona Conurbada”¹⁶ que fue aprobada por el congreso local. Después las autoridades municipales de Mineral de la Reforma publicaron una carta de “agradecimiento” al gobernador¹⁷ y con ésta se pensaba que el conflicto terminaría. Pero tampoco fue suficiente.

Las constantes fricciones de competencia entre ambos municipios que generaron intereses creados sobre la franja de territorio disputado ha impedido que las pugnas intermunicipales concluyan. Por el contrario han derivado en denuncias del ayuntamiento de Pachuca en enero de 1995 por cobros indebidos del impuesto predial que hacen las autoridades de La Reforma. Ha sido tal el desacato, que el presidente municipal de Mineral de la Reforma había anunciado que su informe de gobierno del 15 de enero de 1995 sería en la colonia PRI-Chacón, legalmente integrada a Pachuca. Acción que fue evitada por la Asamblea Municipal.¹⁸

Los servicios públicos y los ingresos

En el transcurso del proceso jurídico intermunicipal, que se extendió de 1973 a 1995, la aparente definición de límites municipales, propició que las localidades conurbadas fueran desatendidas en la apertura de los servicios públicos municipales, así como también que se luchara por el presupuesto correspondiente a tales núcleos de población.

La disputa por los recursos económicos

En ese periodo se instalaron algunos de los conjuntos habitacionales más populosos promovidos por el Infonavit o bien por el gobierno del estado e incluso por promotores privados, los cuales rápidamente se encontraron con servicios públicos limitados y escasos. Un delegado municipal del

¹⁵ “Definen límites Pachuca y La Reforma”, *El Sol de Hidalgo*, 1 de noviembre de 1991.

¹⁶ Véase periódico oficial del Estado de Hidalgo, 20-III-1994.

¹⁷ *El Sol de Hidalgo*, 5 de junio de 1994.

¹⁸ *Diario Visor*, 13 y 15 de enero de 1995.

fraccionamiento “La Reforma” resume así la problemática para las colonias ubicadas en la zona conurbada:

Mucho tiempo nos tuvieron en el más completo abandono. Pues hay irregularidades en el suministro de agua, del gas, del transporte público, acumulación de desperdicios a cielo abierto, deficiente alumbrado público, falta de vigilancia y el mercado nunca funcionó.¹⁹

De los mismos avecindados y colonos surgió la iniciativa de gestionar obras y servicios, de tal manera que grupos de ciudadanos, ante la imperiosa necesidad, llevaron a cabo una gestión en ambos municipios. Derivándose, por lo menos, dos problemas de orden jurisdiccional: la disputa y el jaloneo por el presupuesto para obras sociales y la recolección del impuesto predial.

Empero, ha sido el cobro del impuesto predial lo que ha ahondado las pugnas. Cada año los ayuntamientos de Pachuca y La Reforma, exhortan públicamente a vecinos que habitan colonias conurbadas a que asistan a pagar a sus respectivos edificios. Las autoridades de Mineral de la Reforma han logrado mayor aceptación debido a que acuden con mesas móviles para recabarlos, y por otra parte, porque en este municipio los impuestos son más bajos que en Pachuca, especialmente los relacionados con la propiedad rústica y ejidal.²⁰

Hubo incluso reuniones entre vecinos de colonias como “PRI-Chacón” en que se propuso: “no pagar impuestos, hasta que las autoridades nos informen con claridad y termine la disputa de los límites que, solo ha sido el pretexto para eludir las obligaciones que tienen para darnos los servicios”.²¹

La confrontación intermunicipal tuvo su momento más álgido en diciembre de 1994, cuando la presidencia municipal de La Reforma publicó un desplegado invitando “a la ciudadanía de sus localidades” a realizar el pago de impuesto predial, y en él se incluyen los fraccionamientos y colonias que fueron integrados a Pachuca, mediante el decreto 16, de 1973.²² Las autoridades de Pachuca respondieron con una denuncia penal ante el Ministerio Público por los “delitos de concusión y de ejercicio indebido del servicio público de los cuales responsabilizamos tanto a los autores intelectuales como materiales de los mismos”.²³

¹⁹ “En La Reforma falta atender servicios”, *El Sol de Hidalgo*.

²⁰ “Más alto que en las zonas residenciales”, *El Sol de Hidalgo*, 8 de marzo de 1992.

²¹ “Proponen no pagar impuestos”, *El Sol de Hidalgo*, 24 de octubre de 1989.

²² *El Sol de Hidalgo*, 28 de diciembre de 1994.

²³ *El Sol de Hidalgo*, 5 de enero de 1995.

Las autoridades de Mineral de la Reforma desestimaron la denuncia penal al grado que anunció que el presidente municipal rendiría su informe de labores en una colonia enclavada en área de litigio. Tuvo que intervenir la Dirección de Gobernación del Estado, y el Congreso Local para que no se extendiera más el conflicto. El Congreso Local propuso que existía un proyecto de dictamen sobre los límites y que sería esta misma institución quien definiría el procedimiento para dar fin al largo conflicto. Y en efecto, con ello se abrió una tregua en el conflicto intermunicipal.²⁴

La invasión territorial

Otra de las modalidades en que se ha dado el problema de conurbación ha sido el de disponer del espacio territorial por parte de autoridades de Mineral de la Reforma. En varias ocasiones trascendió que éstos han promovido “invasiones” al territorio de Pachuca, particularmente en las partes altas de las colinas. O bien que el presidente municipal ha repartido terrenos en diferentes lugares, incluso en aquellos en que la Sedue, en su momento, puso límite de crecimiento.²⁵

Los aspectos sociopolíticos

La conflictividad política se ha manifestado en las prácticas y decisiones que han tenido por una parte las autoridades municipales y por otra los vecinos y representantes ciudadanos. Existen una serie de interacciones que son indicativas de la complejidad del caso, especialmente la duplicidad de competencias institucionales que han ejercido los ayuntamientos de ambos municipios, han producido indicadores de “ingobernabilidad”, de vacío de poder, en algunas localidades del área en controversia.

Hasta autoridades estatales han mostrado indecisión o, por lo menos, indefinición con respecto a la realización de programas o la aplicación de presupuestos. Estas actitudes también las han expresado las autoridades electorales: para cierto tipo de elecciones, por ejemplo en las de gobernador y diputados locales, hay localidades y por consiguiente ciudadanos que los consideran de Mineral de la Reforma y en las de ayuntamientos las mismas se incluyen en Pachuca.²⁶

²⁴ Diario *Visor*, 15 de enero de 1995.

²⁵ Diario *Nuevo Día*, 11 de marzo 1989 (extinto).

²⁶ Véase comparación en “las listas de casilla” de la Comisión Estatal Electoral en las elecciones para gobernador del 21 de febrero de 1993 y los de ayuntamientos de diciembre de 1990.

En cuanto a la duplicidad de competencias jurisdiccionales, éstas para ser ejecutadas han tenido que desarrollar prácticas polarizantes, a través de grupos de apoyo reconocidos por los ayuntamientos respectivos, desarrollando una dinámica de constante confrontación y divisionismo entre vecinos.

Cada municipio asigna representatividad a los grupos afines, principalmente a través de Consejos de Colaboración, delegaciones y jueces municipales, y posteriormente éstos son los encargados de dar legitimidad a la intervención jurisdiccional. Por ejemplo en la colonia “PRI-Chacón” los representantes de Pachuca permitieron la venta de “áreas verdes” del fraccionamiento; y la apropiación de terrenos destinados al mercado; medidas a las que se han opuesto los representantes del otro municipio²⁷.

Asimismo, las pugnas llegan hasta por el mismo nombre de la Colonia PRI-Chacón y de las calles cuya nomenclatura se impuso con nombres de presidentes del PRI a nivel nacional y que defienden los “representantes” del municipio de Pachuca. Por su parte los representantes de Mineral de la Reforma, no solo se han opuesto sino que junto a los letreros han asignado los nombres de “Dioses del Olimpo”, mismo que se establecieron según el proyecto original de creación del fraccionamiento. Así, coexisten en las mismas calles, de manera irreconciliable, lo mismo Zeus con Alfonso Corona del Rosal que Sófocles con Javier García Paniagua o Apolo con Lauro Ortega.²⁸

La defensa del municipio

Los alegatos esgrimidos por representantes del ayuntamiento Mineral de la Reforma, a causa de la segregación de parte de su territorio, acción decretada en 1973, que por otro lado no tuvo ni ha tenido el consenso, se fundaron en el precepto constitucional del municipio libre. Independientemente de los intereses que han generado ambos municipios, las diferentes administraciones del gobierno estatal no han podido darle una salida definitiva al conflicto.

En este recuento predomina la idea de la desigualdad entre municipios, a pesar de lo preceptuado en el Artículo 115 de nuestra carta magna; como también que un municipio con mayor poder puede absorber y fusionar a otros más débiles o bien condenarlos a la pobreza y sujetarlos a una dependencia permanente.

²⁷ *El Sol de Hidalgo*, 23, 25 y 26 de octubre de 1989.

²⁸ *El Sol de Hidalgo*, 25 de octubre de 1989.

Por otro lado, no sólo son apreciables los aspectos en que se ha derivado el conflicto y que comprueban la complejidad de la situación y la necesidad de que se busque una solución adecuada al caso, sino que en el tiempo en que se desarrolló la controversia emergió el fenómeno de la conurbación que fue rebasando algunas de las medidas parciales, extemporáneas e insuficientes que se acordaron.

Otras propuestas de solución, como El Plan de Conurbación de 1984 y el Plan de Ordenamiento de ambos municipios de 1994, se requieren operativizarse y concretarse con el objeto de que, una vez más, no queden como “letra muerta”.

EL ACUERDO DE CONURBACIÓN: INSUFICIENTE EN LA PLANEACIÓN DE LA CIUDAD

Finalmente después de décadas de confrontaciones y de disputa de recursos las autoridades de ambos municipios llegaron a un acuerdo a través de la firma del “Convenio de los límites territoriales de la zona conurbada entre Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma”, firmado en diciembre de 2006, por los alcaldes y teniendo como testigo de honor al gobernador del estado, mismo que fue ratificado por el Congreso local.

Resulta un avance significativo pero apenas es el inicio en la construcción de decisiones para conformar políticas de gestión metropolitana, puesto que solo está centrado en la “modificación, reconocimiento, y fijación de límites territoriales”.²⁹ A continuación se enuncian los aspectos más importantes:

- Por primera vez las autoridades reconocen la existencia de un conflicto de límites “debido a la conurbación”, y es la base de la modificación de territorio (cláusula tercera).
- El convenio es de gran importancia puesto que las autoridades de Pachuca reconocen al Mineral de la Reforma zonas significativas, que representan territorios, población, recursos e ingresos, como el retener áreas habitacionales y centros comerciales como: Plaza Universidad y Villas del Álamo, la Colonia 11 de julio, entre otras.
- Las autoridades de ambos municipios se comprometen a respetar una franja de amortiguamiento que comprende 500 metros lineales a partir del límite hacia el interior de cada municipio.

²⁹ “Convenio de los límites territoriales de la zona conurbada entre Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma”, diciembre de 2006.

- Los acuerdos sobre reservas territoriales fueron mínimas y más bien se quedaron nuevamente a la competencia de cada municipio y no a la prevención del conjunto de la ciudad.
- Sobre la “planeación metropolitana” hay una sola referencia: sobre aspectos de la zona de amortiguamiento y la organización metropolitana “se coordinarán a través de las áreas encargadas de la operación urbana de sus respectivos municipios” (cláusula décima).

En las semanas y meses posteriores al convenio, las autoridades rompieron las paces y todo volvió a la situación anterior. Aunque ya Mineral de la Reforma empezó a recaudar el impuesto predial de las nuevas zonas agregadas a su jurisdicción, en términos de la problemática de servicios públicos, transporte, agua potable siguieron los mismos problemas. Incluso se habló de un enfrentamiento físico.³⁰

La Secretaría de Servicios Municipales (SSM) de Pachuca acusó a Mineral de la Reforma de violar el acuerdo limítrofe entre ambos ayuntamientos, al permitir la instalación de vendedores ambulantes en la “franja de amortiguamiento” de 500 metros, establecida en el convenio. El conflicto intermunicipal estuvo a punto de generar un enfrentamiento entre inspectores de la capital hidalguense y policías de Pachuquilla.

El problema, luego de que los primeros acudieron al crucero de bulevar Colosio y carretera a Tulancingo, con el propósito de retirar a un grupo de vendedores informales que se instalaron en el lugar desde hace más de un mes. Según el documento, firmado en diciembre en el congreso local, Pachuca y Mineral de la Reforma están obligados a realizar operativos conjuntos contra el ambulante en la zona limítrofe, a lo cual se ha negado sistemáticamente el titular de reglamentos y espectáculos del segundo municipio, Artemio Pérez Uribe.

Hasta el año de 2010 persistieron problemas de coordinación entre los municipios vinculados al área conurbada de Pachuca, por las localidades y municipios colindantes, en los temas de seguridad pública, servicios públicos y demás temas de la gestión urbana. Con las nuevas disposiciones para la “coordinación de autoridades” de zonas metropolitanas en Hidalgo, ya no se justificaría la indecisión y el vacío en generar un acuerdo de gobierno metropolitano.

³⁰ *Diario Milenio*, “Que viola Mineral de la Reforma pacto limítrofe”, 22 de febrero de 2007.

CONCLUSIONES

La ciudad de Pachuca, ha sido resultado de un crecimiento de lógicas externas e internas que generaron una expansión urbana caótica y sin planeación con las siguientes características: a) acelerado crecimiento poblacional b) expansión anárquica y sin control de la mancha urbana c) insuficiencia de los servicios públicos, deterioro del equipamiento urbano existente d) especulación y encarecimiento de los precios del suelo, e) déficit y deterioro de la vivienda, entre otros muchos.

Cabe agregar que la conurbación y el proceso de metropolización se está produciendo en una relación asimétrica entre el área principal y las áreas conurbadas, principalmente con el municipio Mineral de la Reforma, configurando una confrontación histórica, y de disputa por el territorio y los recursos económicos. En donde Pachuca por ser la capital de la entidad, pudo imponer por décadas condiciones de sometimiento y subordinación administrativa, económica y política. Las demandas de los demás municipios fueron de mejorar las relaciones urbanas de la ciudad ya que había grandes vacíos de atención y servicio para los habitantes.

Después de décadas de solicitudes y demandas por recuperar el territorio, en diciembre de 2006 se firmó el “Convenio de los límites territoriales de la zona conurbada entre Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma” que si bien es un avance no resuelve el problema de la gestión metropolitana de la ciudad de Pachuca. Puesto que continúan los problemas de gestión y de coordinación de los servicios para los habitantes de la ciudad.

Por lo que queda pendiente un acuerdo entre los cuatro municipios que conforman la conurbación para atender los problemas desde un punto de vista de coordinación y gestión metropolitana. Fueron décadas en que tardó la decisión, por lo que hace falta voluntad política para avanzar en la gestión pública territorial moderna, y esto no puede esperar más tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Adrián, 1992, “Dispersión del proceso urbano”, en *Ciudades*, México.
- BASSOLS RICARDEZ, Mario, 2006, *Explorando el régimen urbano en México*, UAM/ El Colegio de la Frontera Norte, ed. Plaza y Valdés, México.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS, 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, ed. Taurus, Madrid.
- BORJA, Jordi, 2000, *Ciudad y ciudadanía. Dos notas*, Work Paper (WP), núm. 177, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

- GARROCHO, Carlos y J. SOBRINO, 1995, *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/Sedesol.
- GARZA, Gustavo, 1998, *La gestión metropolitana en el área metropolitana de Monterrey*, en Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial/ ISS UNAM.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO, 1981, *Leyes y decretos del estado de Hidalgo 1975-1981*, Tomo II.
- GRAIZBORD, Boris, 1992, "Sistema urbano, demografía y planeación", en *Ciudades*, 12, México.
- HIERNAUX, Daniel, 1987, "La planeación de la ciudad de México: logros y perspectivas", en Gustavo GARZA, *Una década de planeación urbano-regional en México*.
- INEGI, 2005, *Censos de población y vivienda, 1990, 2000, 2005, 2010*, México.
- MEDINA, Hortensia, 1993, "Definición de áreas metropolitanas", en *Ciudades*, revista de la RNIU, 18, México.
- NEGRETE, Eugenia, 2008, *El centro de México: evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*, El Colegio de México.
- VARGAS GONZÁLEZ, Pablo, 1993, "La política habitacional en Pachuca", en *Vivienda*, revista del Infonavit, vol. 4.
- VARGAS GONZÁLEZ, Pablo, 1993, "Tendencias de la urbanización en Hidalgo 1895-1994", en P. VARGAS (coord.) *Población y sociedad al siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1995, Hidalgo.
- VARGAS GONZÁLEZ, Pablo, 1993, 1998, "Pachuca del enclave colonial a la modernización incierta", en Víctor Gabriel MURO (coord.), *Las ciudades provincianas de México. Historia, modernización y cambio cultural*, ed. El Colegio de Michoacán.

Pablo Vargas González

Maestro en Antropología social por El Colegio de Michoacán y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara/Ciesas. Realizó un posdoctorado en América Latina Contemporánea, en el Instituto Ortega y Gasset/ Universidad Complutense de Madrid. Desde 2007 es profesor del área de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Su línea de investigación actual es "procesos políticos contemporáneos y reforma del Estado". Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Su último libro se titula *Gobernadores. Elecciones y poder local en el Estado de Hidalgo, 1869-1975*.

Correo electrónico: pablovg2001@yahoo.com.mx.

Este artículo fue recibido el 10 de enero de 2011 y aprobado el 19 de mayo de 2011.