

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**EXPLICANDO DIFERENCIAS EN DESARROLLO ECONÓMICO
DE DOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES: TULA Y ATITALAQUIA
1970 - 2000**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

BERNABE LUGO NERIA

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. ALLISON ROWLAND F.

MEXICO, D. F. SEPTIEMBRE DE 2005

	Pág.
Índice	I
<i>1 INTRODUCCIÓN</i>	1
1.1 Justificación	1
1.2 Objetivo de Estudio e Hipótesis	3
1.3 Metodología	5
1.4 Aportaciones y limitantes del estudio	7
<i>2 FACTORES QUE EXPLICAN LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS ENTRE LOS MUNICIPIOS</i>	9
2.1 Teoría de la Causación Acumulativa	10
2.1.1 Elementos principales de la Teoría aplicados al presente estudio	11
2.1.2 Las fuerzas de mercado y los desequilibrios regionales	14
2.1.3 El Proceso Acumulativo	15
2.1.4 El concepto de desarrollo y su relación con los desequilibrios económicos	16
2.2 Gestión Local y Desarrollo	18
2.2.1 Descentralización y municipios	21
2.2.2 Elementos comunes para el desarrollo local	22
2.2.3 El papel de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo local	27
2.3 Metodología	29

<i>3 DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL GENERADO POR LA REFINERÍA MIGUEL HIDALGO</i>	33
3.1 Refinería Miguel Hidalgo: Historia reestructurativa	33
3.2 El impacto diferenciado	41
3.2.1 Población	41
3.2.2 Empleo	43
3.2.3 Servicios Públicos Básicos	43
3.2.4 Desarrollo Comercial y de Servicios	45
3.3 Interpretación de la historia de dos municipios: ¿Cuál teoría es más útil?	46
<i>4 CONCLUSIONES</i>	51
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	58
ANEXOS	
1. Ejidos expropiados para la instauración de la RMH	64
2. Características básicas de Atitalaquia y Tula	64
3. Población urbana y rural de Tula y Atitalaquia antes de 1960	65
4. Población Económicamente Activa por sector en Tula y Atitalaquia 1970-2000	66
5. Mapa municipal de Atitalaquia que muestra la ubicación de la Refinería Miguel Hidalgo.	67

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación

La búsqueda del desarrollo económico representa una de las labores más importantes de los gobiernos locales, además de la prestación de servicios a la ciudadanía. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios del país enfrenta graves dificultades para alcanzar dicho propósito. Muchos factores se ven inmiscuidos para alcanzarlo y las posiciones para explicar tal desarrollo son variadas. Hoy, cada vez más se hace necesario, como establece Cabrero (2000), incorporar al análisis la distinción de la realidad municipal y nacional, la precisión de los matices por áreas de la acción pública municipal.

En busca de más respuestas, esta investigación nace, tratando de revisar algunas hipótesis que puedan explicar qué elementos influyen en el desarrollo económico desigual entre municipios; es decir, por qué han crecido unos más que otros, aun cuando estos están en una misma región. Algunas de las explicaciones sobre el desarrollo económico propuestas en este estudio, tienen que ver con la existencia de elementos ligados a las capacidades y el contexto municipal, y a su vez, a las modalidades de la gestión, que influyen en el desarrollo. Estos elementos se apoyan en dos marcos teóricos distintos, el económico y gerencial. Intentamos, a través de éstos, explicar las desigualdades económicas entre dos municipios hidalguenses circunvecinos: Tula y Atitalaquia.

Como mostraremos en páginas posteriores, estas municipalidades han experimentado distintos patrones de crecimiento económico, poblacional y comercial. Sin embargo es en Tula donde se ha tenido un ritmo de crecimiento mayor en comparación con

Atitalaquia, a pesar de que en este último, se instaló físicamente en su mayoría en 1976 una empresa de gran repercusión en el desarrollo local: la Refinería Miguel Hidalgo (RMH) de Petróleos Mexicanos. La derrama económica que se esperaba con la llegada de ésta, no respetó jurisdicciones políticas, sino más bien se fue a aquel municipio que ofrecía mejores condiciones iniciales para el desarrollo, para este caso Tula. A pesar de ello, a partir de los años noventa la situación empieza a cambiar. Los municipios se empiezan a preocupar cada vez más por su gestión, pues con ella pueden influir positivamente en el proceso de desarrollo de su territorio. Empiezan a gestionar nuevas formas de financiamiento y esencialmente, a tener nuevos espacios de acción.

La discusión sobre este tipo de problemáticas municipales cobra importancia, ante la necesidad de estos espacios locales, en donde se cristalizan cotidianamente las experiencias que abren paso al desarrollo económico. Los gobiernos locales parecen asumir el reto intentando generar mejores respuestas, aun con sus restricciones y limitaciones, sobretodo con las disparidades regionales que se manifiestan con claridad. Son el punto de contacto inicial con la ciudadanía y el lugar natural del ejercicio del gobierno en su composición (García, 1997). Son quiénes mejor conocen su entorno y los que pueden poner en práctica las estrategias para el desarrollo económico que genere mejores condiciones de vida en su población.

1.2 Objetivo de Estudio e Hipótesis

El objetivo de estudio para este trabajo, es identificar los factores que propiciaron desigualdades económicas entre los municipios de Tula y Atitalaquia, a pesar de que en este último, físicamente está instalada en su mayoría, una empresa paraestatal de gran repercusión para el desarrollo económico regional.

Dentro de la literatura revisada, se encuentran dos corrientes teóricas que ayudan a explicar nuestro objetivo, las cuales tienen que ver por un lado, con estudios de crecimiento regional, y por el otro, con la forma de gestión municipal como factor que repercute en el desarrollo integral local.

Sobre la primer visión – crecimiento regional –, se tiene a la *Teoría de la Causación Acumulativa*, que representa una línea de pensamiento cuyo argumento central postula que las fuerzas de mercado tenderán a ampliar las diferencias entre regiones avanzadas y rezagadas en cuanto a sus tasas de crecimiento.

Se argumenta en ésta, según Myrdal (1957), que dentro del proceso de desarrollo nacional, las regiones que tienen ventajas iniciales experimentan un crecimiento más rápido que el resto de la nación; y que a su vez, la acumulación industrial y el desarrollo de infraestructura en localidades avanzadas generan importantes economías internas y externas potenciales, que implican reducciones en costos para la operación de las empresas. De acuerdo a este argumento, el ritmo de crecimiento de las regiones rezagadas tenderá a desacelerarse, ya que sus ventajas limitadas no son suficientes para hacerle contrapeso a la atracción ejercida por las ventajas de las regiones avanzadas.

De lo anterior, podemos formular nuestra primera hipótesis de investigación:

- *Las diferencias en tasas de crecimiento económico entre los municipios de Atitalaquia y Tula son, en gran parte, resultado de las condiciones iniciales con las que contaba cada municipalidad al instalarse la RMH. Estos factores incluyen el desarrollo de infraestructura, la importancia histórica de la ciudad y los centros administrativos y de negocios con que contaba cada municipio.*

En cuanto al segundo punto de vista teórico, se reconoce en éste, el importante papel estratégico que desempeña actualmente la gestión local o municipal como impulsora del desarrollo.

La gestión local, para Rodríguez y Velásquez (1994:8) comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren a un conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Hacen referencia a opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los segundos se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos.

Los gobiernos locales desempeñaran este papel, siempre que cuenten, entre otras cosa, con fortaleza institucional, recursos económicos, estructuras administrativas eficientes, y recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental. El buen manejo de estos componentes, traerá consigo una repercusión positiva en el desarrollo municipal.

En base a la anterior corriente de pensamiento, se estructura la siguiente hipótesis:

- *Las diferencias en tasas de crecimiento económico entre los municipios de Atitalaquia y Tula tienen que ver con la capacidad de gestión y organización de sus respectivos Ayuntamientos. Al instaurarse la Refinería en la década de los setenta, los funcionarios públicos y agentes sociales de Tula, supieron sacar mayor ventaja y beneficio de dicha empresa por su capacidad negociadora y de gestión.*

Los dos enfoques no necesariamente se contradicen, ni consideramos sean excluyentes entre sí. Al momento de llegar a nuestras conclusiones a través de las evidencias recabadas, podremos decir hasta qué punto son complementarios, y qué enfoque explica más dichas desigualdades.

1.3 Metodología

La metodología para este trabajo, se apoyará en el método inductivo de investigación, específicamente el estudio de casos comparativos. La razón de elegirlo, es que representa la ventaja de coadyuvar más en la comprensión de cuestiones complejas que en la validación de hipótesis y establecimiento de generalidades.

Se estudiarán dos municipios hidalguenses (Tula y Atitalaquia), que son vecinos geográficamente y que representan diferentes patrones de desarrollo económico. Ellos serán nuestro objeto de estudio, y a su vez se incluirá a la Refinería Miguel Hidalgo (RMH) de Petróleos Mexicanos – PEMEX -. Dicha paraestatal es una empresa pública cuyo papel en el ámbito local como propulsora del crecimiento regional es importante.

La selección de estos objetos de estudio, tanto de los municipios como a la paraestatal, tiene que ver con los siguientes apartados:

- Se trata de municipios que tienen un punto en común, en ellos está establecida la Refinería Miguel Hidalgo. En Atitalaquia está instalada la mayor parte, sin embargo no ha reflejado de una manera clara el desarrollo económico esperado en unos inicios. Hay más evidencias que muestran que los beneficios económicos se los ha llevado Tula.
- Existe cierta facilidad para disponer de información sobre el caso de estudio. La disponibilidad de información es un factor clave para el trabajo de campo y sobretodo para la elección del tema a investigar.

Las evidencias necesarias para evaluar las hipótesis, se obtendrán a partir de las siguientes actividades:

- Análisis de contenido de anuarios estadísticos del Estado de Hidalgo y cuadernos estadísticos municipales de Tula y Atitalaquia antes del año 1976 – año en que empezó a funcionar la Refinería –, realizados por INEGI. Esto con el fin de observar el comportamiento a través del tiempo, de las tasas de crecimiento económico de mencionados municipios en relación a la infraestructura, nivel de población y empleo.
- Estadísticas en informes de la Refinería Miguel Hidalgo anuales referentes a apoyos sociales proporcionados por dicha paraestatal.
- Entrevistas de profundidad a:
 - Expropietarios ejidales del lugar actual que ocupa la Refinería.

- Autoridades Municipales encargadas del área de desarrollo económico.
- Funcionarios y trabajadores de PEMEX Refinación, Tula Hgo.

Con lo anterior, se pretende reconstruir el proceso de negociación e instauración de la Refinería, analizando la manera de gestión de cada actor – ejidatarios, trabajadores, funcionarios públicos, colonos y demás actores sociales -. A su vez, ver los pactos y acuerdos que se hicieron y analizar si en la actualidad se han llevado a cabo o están en proceso.

1.4 Aportaciones y limitantes del estudio

Para los procesos de desarrollo, como analizaremos en esta tesina, no hay recetas mágicas e inmediatas, aunque algún tipo de literatura y grupos consultores quiera vender esa idea. El ritmo de crecimiento depende de la actitud de quienes gobiernan y de las estructuras que paralelamente se crean para facilitar ese desarrollo. Por ello, nuestro deseo final es el contribuir al debate sobre el crecimiento y desarrollo de gobiernos locales, apoyando con información específica de este caso de estudio, que ayude a aclarar la discusión sobre estos tópicos.

Cabe aclarar, que en esta tesina se utilizó como medida de crecimiento económico la Población Económicamente Activa (PEA) para ambos municipios estudiados. La razón de tal decisión es sencilla, dado que no existe información disponible del PIB per cápita municipal - medida clásica de crecimiento económico - para el periodo estudiado, utilizamos un proxi que es la PEA. A pesar de ello, consideramos que los resultados a

los que hemos llegado en este trabajo, no estarían lejos de los que se obtendrían si se hubiera contemplado un indicador como es el PIB per cápita.

Sabemos que en el entorno internacional cada vez se observa con más claridad que las nuevas enseñanzas en materia de gestión pública no provienen de los niveles centrales de gobierno, sino de los gobiernos locales, esperamos que esta experiencia hidalguesa se sume en algunos años a estas tendencias.

En el segundo capítulo exponemos el marco teórico, el cual está integrado por la Teoría de Causación Acumulativa y elementos de Gestión Pública; en el tercero, reconstruimos el proceso de instalación de la RMH en la década de los setenta, y a su vez analizaremos los distintos rumbos de crecimiento, tanto poblacional, económico y comercial que tomaron ambos municipios después de la instalación de la Paraestatal; y por último, en el cuarto plasmamos las conclusiones a las que llegamos en este trabajo. Sobretudo, damos respuesta en concreto del porqué Tula ha crecido económicamente más que Atilalaquia, después de la instalación de la RMH.

2. FACTORES QUE EXPLICAN LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS ENTRE MUNICIPIOS

Este capítulo establece de forma explícita el nexo teórico entre la pregunta de investigación y cada una de las hipótesis planteadas. Con tal propósito, se revisará primeramente la Teoría de Causación Acumulativa, que representa una de las principales teorías de crecimiento regional; y posteriormente, elementos teóricos de Gestión Pública Municipal que influyen en el desarrollo económico local. Ambas nos ayudarán a entender por qué existen desigualdades económicas entre los municipios objeto de estudio.

Por un lado, el enfoque económico regional, establece un vínculo del crecimiento con las condiciones iniciales. La Refinería establecida físicamente en 1976 en los dos municipios, en Atitalaquia más que en Tula, prometía desarrollo local de manera proporcional en cada municipio. Sin embargo, las lógicas económicas no coincidieron con las divisiones territoriales convencionalmente definidas por criterios políticos o jurídicos, provocando diferencias de desarrollo entre los dos municipios.

La Teoría de la Causación Acumulativa ofrece una explicación a estos desequilibrios municipales a partir de los mecanismos de mercado. Al tener mejores condiciones favorables iniciales Tula, los beneficios que dicha paraestatal traería a la región se asentarían más en ese municipio. Por tal razón, se nos hizo evidente seleccionar dicha teoría, para argumentar nuestra hipótesis primera.

Por otra parte, los teóricos de gestión local, subrayan que el municipio propicia el crecimiento con su capacidad de gestión y organización. Esta hipótesis es una respuesta

posible a los desequilibrios generados entre los municipios a estudiar, al existir evidencias que muestran que los gobiernos locales, a través de una eficiente gestión, pueden ser un motor de cambio: ellos puede generar un desarrollo económico local sustentable a través del fortalecimiento de su marco normativo interno, su eficiente organización y gerencia, mejores funcionarios municipales, y una visión municipal integral. La labor del municipio no se debe limitar a la de proveedor de servicios públicos, sino como el de agente protagónico en el desarrollo local.

A partir de este contexto exponemos en los siguientes apartados, los argumentos sugerido por cada teoría, que explican porqué algunas localidades se desarrollan más que otras y por ende, aparecen los desequilibrios económicos entre ellas.

2.1 Teoría de la Causación Acumulativa

El modelo de Causación Acumulativa tiene como primeros exponentes a Gunnar Myrdal y a Albert O. Hirschman. Sus líneas de pensamiento central establecen que las fuerzas de mercado tenderán a ampliar las diferencias entre zonas avanzadas y rezagadas; es decir, el mecanismo de mercado conduce a un aumento de disparidades interregionales. Lo anterior nos ayudará a entender las diferencias económicas entre los dos municipios a estudiar, por un lado Tula, considerado en términos relativos la zona avanzada, y por el otro, Atitalaquia que representa la zona contraria.

2.1.1 Elementos principales de la teoría aplicados al presente estudio

Es importante señalar que la teoría de Myrdal (1957) fue desarrollada para explicar diferencias entre naciones y a su vez, regiones dentro de un país. Sin embargo, consideramos que se puede extender su aplicación al ámbito local porque según el autor:

La idea de causación circular de un proceso acumulativo, proporciona una visión más realista y panorámica cuando se estudia el desarrollo y subdesarrollo económico y tiene validez en todo el campo de las relaciones sociales (1957:40).

Aclarado lo anterior, presentamos los aportes principales de esta teoría que ayudan a validar nuestra primera hipótesis, la cual subraya que las diferencias en tasas de crecimiento entre los municipios de Atitalaquia y Tula son, en gran parte, resultado de las diferencias iniciales:

Condiciones iniciales que influyen en el desarrollo económico de un municipio.

Aunque Myrdal (1957) no hace explícito qué condiciones son las que influyen hacia una desigualdad económica regional, subraya y explica que los juegos de las fuerzas del mercado propician la desigualdad entre las regiones. Si las cosas se dejaran al libre juego de estas fuerzas, la mayoría de actividades económicas se concentrarían en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del territorio más o menos estancado. Estas localidades y regiones favorecidas ofrecen condiciones naturales especialmente buenas a las actividades económicas. A su vez, probablemente la fuerza de atracción actual tuvo su origen principalmente por un accidente histórico.

Hirschman (1958) por su parte, apunta que las condiciones que favorecen al éxito pueden ser provocadas debido a la suerte o a factores del medio ambiente, como la dotación de recursos.

Factores de estancamiento. Myrdal (1957) establece que las localidades y regiones que están en proceso de expansión económica atraerán inmigrantes de otras partes del país o región. La migración incrementará la población en aquellas zonas con ventajas de localización y cercanía de un centro creciente donde se presenta una “atmósfera industrial”.

Hirschman (1958) alude a la migración de la siguiente manera:

Un efecto desfavorable muy importante y frecuente observado consiste en el tipo de migración interna que puede producirse con el progreso económico del Norte¹. En lugar de absorber la desocupación disfrazada, el progreso del Norte puede despojar al Sur de sus técnicos y administradores clave además de sus jóvenes más emprendedores. Este tipo de migración puede ser indeseable no sólo desde el punto de vista del Sur sino también del todo el país, pues la pérdida del Sur debida a la partida de estos hombres puede ser mayor que la ganancia del Norte (1958:188).

Como muestra la cita anterior, lo mejor y más calificado que existe en mano de obra de las zonas menos desarrolladas, tiende a emigrar en busca de oportunidades en zonas más desarrolladas, provocando perjuicios a su lugar de origen. Así, la zona avanzada

¹ Hirschman llama “Norte” a la región que ha experimentado el crecimiento y “Sur” a la que ha quedado atrás.

experimentará un aumento de población de trabajadores calificados e incrementará su desarrollo.

Aunado a los movimientos de población, el capital muestra una tendencia semejante a incrementar la desigualdad. En los centros de expansión la demanda creciente impulsa a la inversión; ésta, a su vez, aumenta los ingresos y la demanda; da lugar a una segunda fase de inversión, y así sucesivamente. En otras regiones, la ausencia de un nuevo impulso expansionario implica que la demanda de capital permanece a niveles relativamente bajos, aun en comparación con la oferta de ahorros; y estos serán bajos ya que los ingresos también los son, y muestran tendencias a disminuir.

El comercio opera fundamentalmente sobre las mismas bases, a favor de las regiones avanzadas y en contra de las otras regiones. Como la industrialización es la fuerza dinámica en este desarrollo resulta casi una tautología afirmar que las regiones más pobres continúan siendo principalmente regiones agrícolas; y el perfeccionamiento de los mercados nacionales – como se mencionó anteriormente – tendera a frustrar los primeros inicios de la diversificación industrial en las regiones agrícolas.

En suma, y como establece Myrdal (1957), la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el Proceso Acumulativo en forma ascendente en las regiones con suerte y en forma descendente en las desafortunadas.

2.1.2 Las fuerzas de mercado y los desequilibrios regionales

Para poder entender más acerca de la aplicación de esta teoría a nuestro caso de estudio, expondremos a continuación conceptos claves que ayudan a explicar los desequilibrios económicos.

Gunnar Myrdal, trata de explicar en su obra *Economic Theory and Underdeveloped Regions (1957)* cómo y porqué se han originado desigualdades económicas entre los países desarrollados y subdesarrollados. Estas desigualdades económicas, explica Myrdal (1957), aparecen donde quiera que el libre juego de las fuerzas de mercado sea permitido.

La idea principal que quiero transmitir es que normalmente el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones (Myrdal, 1957:38).

Como punto de partida, Myrdal (1957) afirma que la noción del equilibrio estable es normalmente una analogía falsa que no debemos utilizar para construir una teoría que explique los cambios que operan en un sistema social. La falla radica en la idea misma de que un proceso social sigue una dirección dada hacia una posición que puede describirse como un estado de equilibrio entre fuerzas.

El sistema no se mueve por si mismo hacia ningún tipo de equilibrio, sino que se esta alejando constantemente de tal posición. Un cambio de lugar da origina cambios coadyuvantes que mueven el sistema en la misma dirección que el cambio original impulsándole más lejos. Esta Causación Acumulativa hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado.

2.1.3 El Proceso Acumulativo

Los estudios acerca de los problemas de subdesarrollo y desarrollo económico han hecho referencia, en una u otra forma, al fenómeno del Proceso Acumulativo. Éste, es un proceso en el cual un factor ya sea negativo o positivo, es a la vez causa y efecto de otros, y que deprime – en caso de ser negativo – o incentiva continuamente los niveles de crecimiento. En otras palabras, es un “circulo vicioso” o “virtuoso”.

El proceso acumulativo, toma ambas direcciones, y deja entrever la comprensión del hecho – al que se dará importancia fundamental en nuestro análisis – de que si ese proceso no es regulado, dará lugar a crecientes desigualdades (Myrdal, 1957:23).

Un efecto negativo sería por ejemplo, que se quemara una fábrica de la cual deriva su sustento una gran parte de la población y que se llegara a la conclusión de que no sería costeable reconstruirla en esa localidad. Un factor positivo sería, la decisión de localizar una industria en una comunidad que en particular sirviera de estímulo a su desarrollo general. Para el caso de este estudio, sería la decisión de instalar la Refinería Miguel Hidalgo en los Municipios de Atitalaquia y Tula Hidalgo.

Como sigue explicando Myrdal (1957), con una decisión de esta naturaleza:

...se crean oportunidades de empleo y aumentan los ingresos e aquellos que estaban desocupados anteriormente o que se dedicaban a ocupaciones menos remunerativas. De igual manera se benefician las empresas locales a medida que aumenta la demanda de sus bienes y servicios; y la mano de obra, el capital y los empresarios de afuera se sienten atraídos por las perspectivas que se les ofrecen

de explotar las nuevas oportunidades que se presentan. El establecimiento de una empresa nueva o la expansión de una ya existente amplía el mercado de las otras, al igual que sucede generalmente cuando aumentan los ingresos y la demanda (1957:37).

Sin embargo, los beneficios expuestos anteriormente y que surgieron en cadena por causa de un factor positivo, se van a aquellas zonas más avanzadas y el ritmo de crecimiento de la zona con más rezago tenderá a desacelerarse, ya que sus ventajas limitadas no son lo suficientes para hacerle contrapeso a la atracción ejercida por las ventajas de la otra región.

2.1.4 El concepto de desarrollo y su relación con los desequilibrios económicos

Albert O. Hirschman en su obra *The Strategy of Economic Development* (1958) establece el concepto de desarrollo:

...la planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso...La formulación del problema de desarrollo aquí propuesta, presta particular atención al hecho de que el uso de diferentes recursos económicos tiene repercusiones o efectos de “retroalimentación” sobre las existencias disponibles de estos recursos...Finalmente, en el ejercicio de la capacidad empresarial y de dirección, el efecto de retroalimentación es tan inmediato que es difícil reconocerlo como tal (1958: 18,19).

Esta concepción establece una “retroalimentación”, que Myrdal ya la había contemplado denominándola “circulo vicioso”. En suma, el desarrollo es un círculo que retroalimenta a las inversiones ya existentes. En la misma obra, Albert O. Hirschman (1958) ofrece una explicación a los desequilibrios económicos, generados entre regiones avanzadas y rezagadas, que tiene que ver con el concepto de desarrollo económico.

...para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar y desarrollará dentro de sí uno o varios centros regionales de fuerza económica. (Hirschman, 184: 1958).

El desarrollo una vez impulsado, genera desequilibrios económicos regionales; es decir, en el sentido geográfico el desarrollo es desequilibrado. Esto se evidencia al analizar el proceso de crecimiento, pues siempre que exista en adelanto en un punto provoca presiones, tensiones y coacción hacia el crecimiento en puntos subsecuentes. Una vez que el desarrollo ha llegado frecuentemente en una parte del territorio nacional, se movilizan ciertas fuerzas que actúan sobre las partes restantes, dejando a otras rezagadas. Al generarse desarrollo en estas áreas atraerán de manera notable mas progreso:

...el progreso económico no aparece en todas partes al mismo tiempo y que una vez presentado surgen fuerzas poderosas que hacen que el crecimiento económico se concentre alrededor de los primeros puntos de comienzo...Esta necesidad del surgimiento de “puntos de crecimiento” o “polos de crecimiento” durante el proceso de desarrollo significa que una desigualdad internacional e

interregional de crecimiento es una concomitante y una condición inevitable del crecimiento mismo (Hirschman, 1958:184).

2.2 Gestión local y Desarrollo

Desde nuestra óptica, el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local. Para nuestro caso, tomaremos en general, la visión de Enrique Cabrero (2004).

Esta visión teórica de Gestión Local, no explica directamente cómo se generan las desigualdades económicas, tal como lo hace la Teoría de Causación Acumulativa, pero sí establece las causas que provocan el desarrollo de un municipio. Los teóricos de gestión local afirman que ésta es un determinante que influye para que exista desarrollo en un municipio. Al transformar a la administración pública municipal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio se podrá coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y fomentar el desarrollo. Es decir, la gestión local manejada correctamente, favorecerá a toda la población y al propio municipio, proporcionando mejores niveles de vida y un mejor auge en cuanto a crecimiento productivo, económico y social

La gestión local es la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a lo distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo (Rodríguez y Velásquez , 1994).

Cuando la gestión local es eficiente y eficaz, conduce a la aparición de desarrollo local². Pero en sí, ¿Cuáles son los elementos o factores que ayudan a una buena gestión local? Nosotros identificamos a través de una revisión de literatura ciertos factores, en general expuestos por Cabrero (2004), los cuales podrán ayudar a explicar porqué un municipio desarrolla más que otro a través de la gestión local.

2.2.1 Descentralización y municipios

Según Benito Nacif (1996), las nuevas exigencias locales y la crisis de los municipios coinciden con el agotamiento de la capacidad de expansión organizativa de la administración pública central. La gestión centralizada de programas públicos destinados a clientelas locales tiene costos muy altos en términos de eficiencia y funcionalidad. La transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales – la descentralización- ha llegado a ser un imperativo para una gestión pública eficiente.

Es así como la descentralización ha sido la respuesta de los Estados contemporáneos a la crisis de las autoridades locales, incapaces de dar respuesta a las demandas básicas que se generan en su ámbito territorial. Mediante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales se consigue aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos que resulten afectados.

² Dado que el Municipio es la unidad básica de la organización político-administrativa del Estado, es común que al hablar de desarrollo local se esté hablando de desarrollo municipal. Para evitar confusiones, en nuestro estudio, desarrollo local es sinónimo de desarrollo municipal y se utilizará indistintamente.

En el sistema político mexicano estas funciones municipales, a través del tiempo, han sido modificadas por reformas y enmiendas. No es nuestro objetivo describir detalladamente cada una de ellas. Lo que buscamos, es resaltar brevemente cómo el desarrollo local es influenciado por la descentralización, así como el progreso que ha tenido ésta en las últimas décadas en nuestro país y sus limitantes, tales como la heterogeneidad encontrada en los distintos municipios. Al resaltar los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias de contexto, lograremos comprender la influencia de los esfuerzos descentralizadores en el desarrollo de los municipios, Tula y Atitalaquia.

La descentralización -proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes- es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Pero también, sin desarrollo local, la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social. Esto nos hace pensar, que ambos conceptos son complementarios y dependientes entre si. Es decir, la descentralización del estado puede ser un elemento dinamizador de los procesos de desarrollo económico local; siempre y cuando fortalezca la autonomía municipal. Por lo tanto, el papel de los gobiernos locales en impulsar dichos procesos.

Diversos estudios opinan que en la medida en que la acción gubernamental sea más descentralizada, mayor será la participación que ejerza el ciudadano sobre el gobierno. Donde las posibilidades de los gobiernos locales para decidir sobre ciertos asuntos y organizar acciones facilitan la reorganización de capacidades locales o regionales.

Sin embargo, la descentralización tiene sus limitantes, algunas de ellas repercuten en la capacidad para que un municipio se desarrolle. Pues como hace notar Rowland (2001), los efectos de la descentralización son diferentes en municipios pequeños que en grandes. Esas diferencias alteran los resultados de la descentralización y por lo tanto del funcionamiento del municipio. La descentralización no puede ser algo que solucione por si solo todos los problemas locales, sin tomar en cuenta la diversidad de los municipios. Algunos están preparados para este reto, mientras que otros llevará tiempo adaptar dichas responsabilidades y deberes que trae consigo la descentralización. Debido al tratamiento constitucional del ente municipal, se ha privilegiado la concepción del municipio como un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Sin embargo, es evidente que dicho conjunto es de una alta heterogeneidad y que difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural, lo son para una gran metrópoli (Cabreró, 2004).

Ante la dificultad que presenta, desde el punto de vista político, reconocer la necesidad de un tratamiento diferente a los diversos tipos de municipios, se ha preferido ignorar la diversidad, cayendo así en un nivel de debate y generación de propuestas que por generales son, muy frecuentemente, viables sólo para una parte del conjunto, cuando no simplemente intrascendentes para la totalidad, debido a su nivel de generalidad (Cabreró, 2004).

Un último punto que deseamos enfatizar, a pesar de la anterior limitación, es el progreso que ha tenido la descentralización en nuestro país. Definitivamente lo que podía hacer o llevar a cabo un municipio en términos de desarrollo, específicamente en 1976 – año en

que empieza a operar la RMH -, fue mucho menos que lo que ahora puede hacer. En esa época, el campo de acción quedaba muy restringido por las intervenciones de otros niveles de gobierno y había pocos espacios para experimentar con nuevas políticas municipales enfocadas al desarrollo local. Ahora, en los últimos años los municipios han aprendido, a pesar de sus fracasos, que pueden asumir nuevos roles e impulsar el desarrollo local. Falta mucho por hacer, sin embargo como menciona Rowland (2000), los municipios tienen que demostrar que pueden ir incrementando sus capacidades de gestión para cumplir sus responsabilidades.

2.2.2 Elementos comunes para el desarrollo local

Las variables que presentaremos a continuación nos serán útiles para evaluar la gestión en cada municipio, serán nuestras variables a comparar. A través de ellas podremos analizar y evaluar hasta qué punto la gestión influyó en el desarrollo de cada municipio al momento mismo de instalarse la RMH. Intentaremos hacer un análisis comparativo que nos permita observar ciertas tendencias y reflexionar sobre las cualidades y dificultades que se presentan en la gestión de cada municipio y que se reflejan en su desarrollo.

Entre las variables que posibilitan el logro eficiente de las funciones en una gestión municipal, están:

1. Marco Normativo endógeno
2. Sistemas administrativos
3. Profesionalización de los funcionarios municipales

4. Sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano de cada municipio
5. Tamaño municipal

Estas variables son en su mayoría expuesta por Cabrero (2004), en su documento de trabajo titulado “*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*”, donde describe los problemas que enfrentan los gobiernos municipales para poder influir en su desarrollo y establece algunos factores que ayudan a que un municipio desarrolle. A continuación describimos brevemente estos factores:

1. **Marco Normativo endógeno**³: Grado en el cual los municipios han sido capaces de expandir y mejorar su marco normativo y reglamentario interno.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, pero se trata de una condición necesaria de base. Sin embargo, la debilidad o fragilidad de un marco es una condición que favorece, según apunta el mismo Cabrero (2004), hacia una administración deficiente, que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno, y a su vez limitar el desarrollo local.

Esta actividad está ligada a la capacidad del personal calificado con la que cuenta cada municipio, para construir la normatividad interna, y por otro lado, la disponibilidad e interés de los miembros del cabildo para insistir en esta tarea.

2. **Sistemas administrativos**: Este elemento se refiere a la forma de administrar los recursos al municipio, por parte de los presidentes locales y sus funcionarios.

³ No se contempló como variable al Marco Normativo Exógeno, dado que es constante para los dos municipios: los dos municipios pertenecen al mismo estado y están sujetos a la misma legislación Estatal y Federal.

Mientras más improvisados e inadecuados sea la forma de administrar al municipio incluyendo la amplia agenda de asuntos municipales, se generaran derroche en los recursos disponibles y deficiencias en la gestión (Cabrero 2004).

Para que el buen funcionamiento del municipio, se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la realidad municipal, más que el uso de vestimentas acorde a las modas gerenciales (Cabrero 2004).

La información, que nos podrá mostrar el grado de eficiencia en los sistemas administrativos, es el gasto que ejerce la burocracia municipal: La expansión excesiva de la burocracia municipal representa un problema de gestión. En un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Sin embargo y lejos de ello, lo que se ha provocado es derroche de recursos. Cuando la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda hay síntomas de ineficiencias (Cabrero, 2004), y por ende en la administración. Ésta tasa entonces, será nuestra información empírica que nos permita informar sobre la variable de gestión.

Por otra parte, el grado de precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, influye en el desarrollo de cada localidad. Funcionaran eficientemente cuando están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada -en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios. Contar con infraestructura básica necesaria es considerado esenciales para el desarrollo de una economía moderna: comunicaciones,

abastecimientos de agua, saneamientos, suministros energéticos, puestos de salud, centros de formación profesional y técnica (Cabrero, 2004). Por lo anterior, se analizará en cada municipio el grado de cobertura de los servicios públicos.

3. **Profesionalización de los funcionarios municipales:** grado de experiencia, preparación previa, conocimientos técnicos necesarios, espíritu y ética de servicio público con que cuenta el personal que labora en un municipio. Así, si éste mejor preparado está, el desarrollo se fomentará con mayor probabilidad y facilidad.

La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal conlleva a una deficiente gestión local. El bajo nivel de escolaridad y de capacitación de los funcionarios municipales⁴ obstaculiza la promoción eficiente del desarrollo económico local. Al existir en un municipio mejor calidad de recursos humano, no solo en cuanto al nivel de formación, sino también incluye la actitud, la disponibilidad, la mentalidad frente a las tareas del desarrollo propiciará todo lo contrario.

Las posibilidades de que los municipios instrumentan políticas de promoción económica para el desarrollo están en función de que refuercen la calidad y capacidad de sus funcionarios y fortalezcan a los ayuntamientos como organización (Arroyo y Sánchez, 2003). Por lo regular, cuando más grande sea un municipio, mayor será el nivel de escolaridad de los funcionarios. Los municipios grandes, al tener mayor escolaridad sus funcionarios, es más probable que tengan mayor capacidad de negociación y visión. Además, serán

⁴ El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica. Para más detalle consultar Cabrero (2004).

capaces de aprovechar mejor los recursos para bien del municipio en comparación con los pequeños.

Rowland (2001) menciona a este respecto que la calidad del personal que labora en los gobiernos locales tiene seguramente implicaciones en el grado y clase de impactos locales sobre las políticas de descentralización, y según nosotros, en el desarrollo del municipio.

4. **Sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano de cada municipio:** La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios con desarrollo deficiente. Algunos municipios con desarrollo latente, incorporan sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos (Cabrerero, 2004).

Lo ideal en una buena gestión, contemplando el anterior párrafo, integra sistemas de planeación que generen equilibrios al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población (Cabrerero, 2004).

5. **Tamaño municipal:** Se refiere al tamaño en población de cada municipio. Mientras los municipios grandes tienen influencia en el desarrollo de su territorio, los gobiernos de municipios pequeños, debido principalmente a la escasez de recursos no pueden impactar la calidad de vida de sus habitantes de manera sustancial (Arroyo y Sánchez, 2003). Un municipio grande tiene mayor capacidad de generar todo un proceso de desarrollo económico, en el que incluya capacidad de negociación y atracción de importantes motores económicos. Esta tarea, se le facilita aun más cuando en competencia tiene en su mayoría a municipios pequeños alrededor. También Rowland (2001) nos ofrece argumentos relacionados a municipios grandes y pequeños. Ella sugiere que en municipios pequeños, los patrones de participación ciudadana y finanzas públicas locales pueden diferenciar de los encontrados en las grandes ciudades. Dichos patrones pueden influenciar positivamente en la creación de una verdadera política de desarrollo local.

2.2.3 El papel de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo local.

Poco se ha reconocido al municipio como aquél prioritariamente preocupado y responsable del desarrollo local. Si bien en este nivel de gobierno por su fragilidad ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido⁵. Los nuevos tiempos en lo económico, en lo

⁵ Hasta ahora los gobiernos estatales han asumido casi en su totalidad la función del desarrollo regional, sin embargo es evidente que los nuevos patrones del desarrollo económico y social requieren de un nivel intermedio entre gobiernos estatales y municipales, en el que se detecte el nivel de las micro regiones y de los proyectos detonadores de crecimiento local, si bien formalmente los COPLADEM constituyen dicho espacio, es evidente que en muy pocos municipios se ha asumido esta función plenamente, en ocasiones por falta de capacidades técnicas, pero también en muchos casos por una dinámica altamente centralizadora por parte de gobiernos estatales (Cabrero 2004).

político y en lo social muestran, que los gobiernos locales deben asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. Hay evidencia respecto de la necesidad que las administraciones municipales jueguen roles más activos en la promoción del desarrollo.

Numerosos son los argumentos entre los que se encuentran:

- Las nuevas formas del desarrollo económico y social, y los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales, el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro (Cabrero, 2004). A su vez, la incapacidad mostrada por el gobierno central de jugar un rol efectivo para dirigir procesos de desarrollo territorialmente equitativos hacia los niveles regional y local, da a los municipios mayor importancia para generar dicha función.
- La complejidad creciente de los procesos sociales y productivos en un mundo muy dinámico de economías abiertas donde compiten no sólo los países y las empresas, sino las regiones, ciudades y localidades, hace que los municipios cobren mayor vitalidad. La globalización obliga a integrarse al mundo competitivo; por tanto, existe la necesidad imperiosa de fortalecer las capacidades, ventajas comparativas y competitivas de las regiones, ciudades y localidades, de modo independiente a las políticas nacionales. En el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la promoción y captación de la inversión pública y privada (Cabrero, 2004).
- La necesidad de acercar mucho más las decisiones de política pública a las localidades y territorios en donde los procesos sociales reales se llevan a cabo,

liberando así nuevas capacidades, iniciativas y energías de los agentes sociales, institucionales y de los propios ciudadanos.

Una consecuencia de estos razonamientos es que la agenda municipal y regional debe ser ahora mucho más integral, haciéndose cargo del conjunto del proceso de desarrollo y no sólo de sus componentes pasivos, como la construcción de infraestructura, la provisión de ciertos servicios básicos y el otorgamiento de subsidios sociales. Así, Cabrero (2003) menciona, que algunos municipios en los últimos tiempos han transitado, de ser prestadores de servicios a jugar un papel más importante como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo⁶.

2.3 Metodología

Hasta ahora, se ha expuesto una revisión bibliográfica de la literatura referente a la Teoría de la Causación Acumulativa y por otra parte, la de Gestión local. La primera visión concluye sobre dos aspectos esenciales para explicar las diferencias en crecimiento de los municipios estudiados en esta tesina: por un lado, las localidades y regiones favorecidas ofrecen condiciones naturales especialmente buenas a las actividades económicas rezagando a las que no las tienen. Por el otro, la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo en forma ascendente en las regiones con suerte y en forma descendente en las desafortunadas.

⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga responsabilidades directas en materia de desarrollo social. Sin embargo, Ziccardi (2002) agrega que los municipios deben cumplir las siguientes funciones: la promoción de un desarrollo económico sustentable, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, la conservación del patrimonio histórico, la prestación de los servicios públicos básicos y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

La segunda de ellas, concluye que al existir una buena gestión se conducirá al buen desarrollo de la población en un municipio. Los elementos que influyen al buen funcionamiento de la administración local expuestos anteriormente, son cinco: marco normativo endógeno, sistemas administrativos, profesionalización de los funcionarios, sistemas de planeación y tamaño del municipio.

La pregunta para los casos de Tula y Atitalaquia es cuál de estos marcos mejor explica la situación de desarrollo diferenciando en cada uno de éstos. Para responder a esta pregunta, seguimos los siguientes pasos:

Para recabar evidencias de las variables vinculadas al primer enfoque teórico, haremos uso de los siguientes censos publicados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI):

1. VIII Censo General de Población, 1960
2. IX Censo General de Población y Vivienda, 1970
3. X Censo General de Población y Vivienda, 1980
4. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990
5. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

A través de ellos, obtendremos y analizaremos las condiciones generales de cada municipio, Tula y Atitalaquia, y a su vez, cómo han evolucionado históricamente. Estas condiciones generales comprenden lo que cada municipio ofrecía al momento de instalar la Refinería Miguel Hidalgo, tales como vías de comunicación, infraestructura y servicios públicos. Este último dato, también nos informará acerca de la cobertura de

los servicios municipales y así, poder ponderar los sistemas administrativos, variable de gestión local expuesta anteriormente.

También buscaremos evidencias históricas que muestren qué municipio de los dos a estudiar, ha tenido mayor importancias y logros, mostrando que la fuerza de atracción tuvo su origen por accidentes históricos como establece la teoría.

Posteriormente, de estos mismos censos se analizarán los movimientos de población de cada municipio, Atitalaquia y Tula, a través del tiempo. Así, podremos visualizar cómo se ha comportado la población y quién ha tenido mayor crecimiento en ello.

La teoría económica nos dice que la zona con mayor crecimiento experimentará mayor movimientos de capital y comercio. Referente a estos últimos, utilizaremos como fuentes primarias los Censos Económicos 1988, 1994, 1998 igualmente publicados por el INEGI. Dentro de ellos nos concentraremos principalmente en la evolución del comercio y la inversión privada, analizando el comportamiento de los establecimientos comerciales y de servicio.

El objetivo de este ejercicio es contrastar y comparar los dos municipios y así vislumbrar si realmente las diferencias en tasas de crecimiento entre los municipios de Atitalaquia y Tula son en gran parte resultado de las diferencias iniciales, como lo establece nuestra primera hipótesis.

En cuando a las evidencias necesarias para poder ponderar la segunda hipótesis sobre la importancia de la gestión local, principalmente para las primeras cuatro variables, se obtendrán a partir de las siguientes actividades:

1. Entrevistas con autoridades municipales encargadas del área de Desarrollo Económico o similar para los dos municipios.
2. Entrevistas con ejidatarios expropiados por la instalación de la RMH.
3. Entrevistas con trabajadores petroleros.

El objetivo de estas entrevistas será recopilar las distintas variables gerenciales en cada municipio desde el momento de instaurarse la RMH, si es que los hubo, para después compararlas y ratificar si Tula ha tenido un mayor desarrollo que Atitalaquia debido a la buena gestión local llevada a cabo.

3 DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL GENERADO POR LA REFINERÍA

MIGUEL HIDALGO

En este capítulo, revisaremos las evidencias del cómo Tula ha crecido más que Atitalaquia. En primera instancia, reconstruimos el proceso de la instalación de la refinería, su expropiación, los acuerdos realizados y a su vez, los papeles de los distintos actores que intervinieron en dicha instalación. Posteriormente analizaremos cómo ha impactado, directa o indirectamente la RMH, primeramente en la población, después en el empleo para finalizar con el comercio. Por último, presentamos la explicación que sugieren las teorías expuestas con anterioridad, a las evidencias encontradas.

3.1 Refinería Miguel Hidalgo: Historia Reconstructiva

La Refinería “Miguel Hidalgo” (RMH) territorialmente se encuentra ubicada en los municipios de Atitalaquia y Tula en el Estado de Hidalgo, a 82 km. al norte de la Ciudad de México. Su acceso es a través de la carretera Jorobas-Tula, Km. 26, que comunica con la autopista México-Querétaro.

Para el Instituto Mexicano del Petróleo (1997), la RMH es uno de los pilares en la tecnología de la industria petrolera mexicana, al ser la primera refinería, planeada en forma integral, usando plantas de proceso de hidrocarburos de alta capacidad, nunca antes usadas en México; plantas gigantes desde entonces han regido la tecnología petrolera mexicana.

Los argumentos que utilizó Petróleos Mexicanos (PEMEX) en su momento para decidir la ubicación de dicha paraestatal en territorio hidalguense fueron: la proximidad al Valle de México, ajena a los servicios municipales del Distrito Federal y poblaciones

aledañas y situada entre centros productores de aceite crudo y el mayor consumidor de combustible.

Debido a la creciente demanda de energéticos derivados de petróleo en la zona de Altiplano del país, en el año de 1972 se inicia la construcción de la Paraestatal, misma que inicia sus operaciones el 18 de marzo de 1976. La RHM llegó a asentarse en territorio hidalguense, a través de un proceso de expropiación realizado por el Gobierno Federal⁷. A continuación describimos dicho proceso, el cual fue reconstruido a través de entrevistas realizadas en el trabajo de campo principalmente a autoridades municipales de ambos municipios, y a actores que participaron en aludido proceso⁸:

Para poder instalarse la RMH, se convocó en aquel tiempo (1971) a una reunión con todos los interesados y afectados por la probable llegada de mencionada empresa. En esta primera reunión, realizada en Atitalaquia, funcionarios de PEMEX explicaron a los ejidatarios, tanto tulences como atitalaquenses, los estudios de factibilidad que se estaban realizando para instalar la RMH. Aun no era oficial dicha decisión de instalar la planta, sólo se estaba analizando su posibilidad (Sotero: 2004).

Los ejidos que serían afectados, en caso de que ser aprobada tal decisión, eran cuatro; Atitalaquia, San Jerónimo Tlamaco, Bomintzhá y El Llano. Los dos primeros pertenecientes al municipio de Atitalaquia y los otros a Tula (ver Anexo 1).

⁷ El Lic. Luis Echeverría Álvarez era en 1971 el Presidente de México.

⁸ Entre los principales entrevistados se encuentra a: Sotero, Maximino (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Atitalaquia, Hgo. Además fue regidor municipal para el periodo 1994-1997; Álvarez, Guillermo (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Atitalaquia, Hgo. Además es trabajador jubilado de la Refinería Miguel Hidalgo; Becerra, Armando (2004) Encargado de la Oficina Catastral en el Municipio de Tula, Hgo; López, Marcia (2004) Secretario General Municipal en Atitalaquia, Hgo; y, Monroy, Justo. (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Tula, Hgo.

En aquella reunión, se habló de beneficios que traería la RMH en caso de ser aprobada, pero solo de manera tentativa sin que se estableciera nada formal. Los funcionarios Petroleros manejaban el discurso de que con la paraestatal, se crearían oportunidades de empleo y aumentarían los ingresos e aquellos que estaban desocupados anteriormente o que se dedicaban a ocupaciones menos remunerativas. De igual manera se beneficiarían los pocos negocios locales a medida que aumenta la demanda de sus productos; y la mano de obra, el capital y los empresarios de afuera se sentirían atraídos por las perspectivas que se les ofrecen de explotar las nuevas oportunidades que se presentan (Alvarez, 2004).

La RMH prometía grandes repercusiones económicas a la región, la lógica seguiría las líneas de Myrdal (1957:37), en el sentido de que el establecimiento de una empresa nueva o la expansión de una ya existente amplía el mercado de las otras, al igual que sucede generalmente cuando aumentan los ingresos y la demanda.

Ahora bien, para una segunda reunión realizada igualmente como la primera en Atitalaquia, donde también asistieron tanto ejidatarios tulences y atitalaquenses y a su vez autoridades federales que representaban a la Secretaría de la Reforma Agraria, los funcionarios petroleros dieron la noticia de que efectivamente, la RMH se instalaría en territorio hidalguense. Sin embargo, los medios de comunicación la habían dado a conocer con anticipación. En esta plática, se hizo un levantamiento de firma de todos los ejidatarios con el fin de tener la aprobación y consentimiento de ellos. La mayoría estaba de acuerdo en que se expropiaran sus tierras. Pronto empezaría el proceso de expropiación (Álvarez 2004).

Se empezó a definir el precio que se establecería por la indemnización. Inicialmente la Secretaría del Patrimonio Nacional manejó un posible precio que era de un peso por metro cuadrado. Para esos tiempos representaba muy poco, según los ejidatarios. Inmediatamente éstos se organizaron para poder negociarlo, logrando que ascendiera a tres pesos (Álvarez 2004).

Según documentos oficiales, la superficie de terrenos expropiada por el Gobierno Federal para la construcción de la RMH, en cada municipio se encuentra en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1 Superficie expropiada por el Gobierno Federal para la construcción de RMH y Petroquímica

Ejido	Municipio al que pertenece el ejido	Superficie expropiada en Hectáreas (Hs.)	Porcentaje del total
Atitalaquia	Atitalaquia	282	41%
San Jerónimo Tlamaco	Atitalaquia	32	5%
Llano	Tula	279	40%
Bomintzhá	Tula	94	14%
TOTAL		687	100%

Fuente: Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de diciembre de 1973 y elaboración propia del autor

El cuadro anterior, nos muestra que la suma de territorio expropiado total asciende a 687 hs., el 46% pertenece a Atitalaquia y el 54% a Tula. En esos terrenos expropiados, se instaló la RMH. Sin embargo, no está claro si efectivamente las cifras anteriores reflejan la veracidad, pues existe otra evidencia -mapa de ubicación proporcionado por

el Ayuntamiento municipal de Atitalaquia Hgo. (Ver Anexo 5)-, que muestra que más del 50% de la planta paraestatal está instalada en territorio Atitalaquense. Esta última prueba es la que tomamos para afirmar que más de la mitad de la planta instalada de la Refinería está en Atitalaquia.

En los trabajos previos que comprendían el bardeo de las instalaciones, construcción de las instalaciones administrativas, entre otras, PEMEX pago por tres años consecutivos las cosechas de los ejidatarios; 1971, 1972 y 1973. El precio pagado, según Sotero (2004) y Álvarez (2004), fue de \$1600 por cosecha. Estas sumas pagadas, fueron independientemente de los 3 pesos por metro cuadrado que PEMEX pagaría a los ejidatarios expropiados por la indemnización de sus terrenos.

El pago de la tierra indemnizada no se hizo directamente a los ejidatarios. Dichas cantidades ingresaron al FONAFE⁹ (Fondo Nacional de Fomento Ejidal), quien captaba, administraba y entregaba a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinan al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de indemnizaciones por expropiaciones, con el propósito de coadyuvar al fomento ejidal.

Parte de la suma indemnizada, fue destinado para la construcción de fábricas con el fin de tratar de transformar pueblos agrícolas a industriales. Sin embargo, fracasó. Por medio de este programa se establecieron fábricas de calzado y de ropa (ejido Atitalaquia), compra de tractores agrícolas seminuevos (ejido el Llano), camiones para carga (ejido Bomintzhá). En la actualidad, algunas de éstas tienen dificultades para funcionar y otras no existen. Hubo gastos fijos que incluía demasiada renumeración a

⁹ Actualmente el FONAFE ha cambiado de nombre a FIFONAFE (El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal) Fuente: www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/transformacion_05fifonafe.htm consultada el 13 de marzo del 2004.

personal administrativo, como explica Álvarez (2004): “El FONAFE trajo a personal que representaba muchos gastos, además la comercialización mala nos hizo quebrar, quisieron industrializar a un pueblo 100% agrícola. Ellos –FONAFE- hicieron malas inversiones pues compraban incluso maquinaria antigua como si fuera nueva para la fábrica de calzado”.

Por otra parte la migración no se hizo esperar. Empezaron a llegar trabajadores de todas partes de la Republica Mexicana, la mayoría procedía de lugares donde existían otras refinerías tales como Salamanca, Gto; Cd. Madero, Tamaulipas; Coatzacoalcos Ver., etc. (Álvarez 2004).

La obra negra para construcción fue subcontratada por su mayoría en ambos municipios. La primera compañía que empezó a contratar gente fue Jala S. A., después llegaron otras como Urbe S. A., Ballesteros S. A., y otras más, que juntas llegaron a sumar cerca de 21. Sin embargo una vez terminada la obra de construcción, nuevos trabajadores sindicalizados arribaron a la RMH para su funcionamiento, despojando a los nativos. El Sindicato Petrolero trajo su propia gente para la operación de la Refinería (Álvarez, 2004).

Ambos ejidatarios, atitalaquenses y tulences, hicieron escritos solicitando al Presidente de la República que se contratara mano de obra nativa para la operación de la Refinería, sin embargo el mandatario no pudo hacer nada. “Tal vez, si hubiéramos enfocado nuestra atención a Joaquín Hernández Galicia –líder petrolero en aquellos años-, la situación fuera otra, dado que esta persona ayudaba mucho a la gente humilde y al proletariado” explica Álvarez (2004).

Muchas veces el presidente municipal de Atitalaquia, Onésimo Pérez, solicitó en las oficinas sindicales de la RMH, que se contratara mano de obra local. El Sindicato nunca le dio alguna respuesta negativa, sólo que se demandaba mano de obra calificada, especialista y sobretodo con experiencia, cuando en un pueblo 100% agrícola y rural no se podía encontrar. Existían muchas barreras que impedían al mandatario local gestionar algo para beneficiar al municipio, los espacios de acción eran pocos, la situación se repitió para el caso tulence (Álvarez, 2004 y Monroy, 2004)

En subsecuentes reuniones, se trató de negociar en dónde se instalarían las nuevas colonias petroleras con el arribo de la Paraestatal. Los ejidatarios del municipio atitalaquense pedían a las autoridades Petroleras que se instalaran en su municipio, dado, según ellos, que la RMH estaba en su mayoría en Atitalaquia, con el objeto de que los impuestos prediales se quedaran en el Ayuntamiento y que el derrame económico que estas familias petroleras nuevas hicieran, beneficiaran a Atitalaquia. El papel del presidente municipal en ese entonces fue limitado, no se tomaba en cuenta al gobierno local para dicha decisión, todo venía desde las altas elites políticas No estaba dentro de sus obligaciones y responsabilidades preocuparse por influir en esta situación (Sotero, 2004).

A pesar de todas las gestiones y solicitudes, la primera colonia petrolera se instaló en Tula y consigo, la creación de un Hospital exclusivo para trabajadores petroleros. Los funcionarios de la RMH argumentaron que dicha decisión la hizo el Sindicato Petrolero de acuerdo a sus expectativas y preferencias. Se prefirió Tula por ser un municipio más grande y desarrollado que Atitalaquia (Monroy, 2004). La infraestructura con que contaba cada municipio al momento de instalarse la RMH, se presenta en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Infraestructura básica de cada municipio en 1970

	Tula	Atitalaquia
Escuelas Primarias:	18	8
Escuelas Secundarias:	4	1
Preparatorias	3	1
Clínicas IMSS	1	0
Clínicas SSA	5	2
Radiodifusoras	2	0
Oficinas de Gobierno	2	0
Vías de Comunicación	Central camionera Estación de Tren México- Querétaro, Tula –Pachuca y México-San Luis	Estación de Tren México- Querétaro
Bancos	2	0
Otros	Mercado Municipal, Rastro, Panteón	Panteón

Fuente: Elaboración propia a través de entrevistas

El anterior cuadro evidencia que sí existían condiciones iniciales favorables para Tula, al momento de instalarse la RMH. Ésta es la razón del por qué se instalaron las nuevas colonias petroleras en Tula, lo hicieron ahí por ser un municipio urbano y por ende, con mejor atracción que Atitalaquia para los trabajadores petroleros.

De la anterior historia, podemos concluir que en el proceso de instalación, las autoridades locales de Tula como de Atitalaquia, tuvieron poco papel e influencia, aunque claro está que sí intentaron hacer actos que beneficiaran a sus municipios respectivos. La decisión de la instalación de nuevas colonias petroleras obedeció a las preferencias del Sindicato Petrolero. Se instalarían en el municipio que mejores condiciones - en cuanto a infraestructura física, servicios públicos, escuelas, vías de

comunicación, entre otras- les ofrecía a los trabajadores petroleros, en este caso fue Tula. En cuanto al pago de los impuestos locales, también beneficiaron a este último.

3.2 El impacto diferenciado

En la actualidad, la RMH ha logrado convertirse para la década de los noventa, según el Instituto Mexicano del Petróleo (1997), en la más importante del país por su capacidad instalada y la porción del mercado que controla. El área de afluencia –abarca la zona metropolitana del Distrito Federal y los estados de: México, Hidalgo, Morelos y parte de Guanajuato – requiere de energéticos elaborados con la más alta calidad, debido a las estrictas especificaciones ecológicas.

Se estima que la influencia económica de la RMH, según el Instituto Mexicano del Petróleo, abarca una zona con una área de 30 km. de radio, incluye doce municipios del estado de Hidalgo, entre ellos Atitalaquia y Tula.

El impacto que ha tenido la RMH, en los dos municipios objeto de estudio de esta tesina, ha sido diferente. A continuación describimos los rumbos distintos; en cuanto a tamaño poblacional, empleo, servicios públicos y desarrollo comercial que han tomado Tula y Atitalaquia.

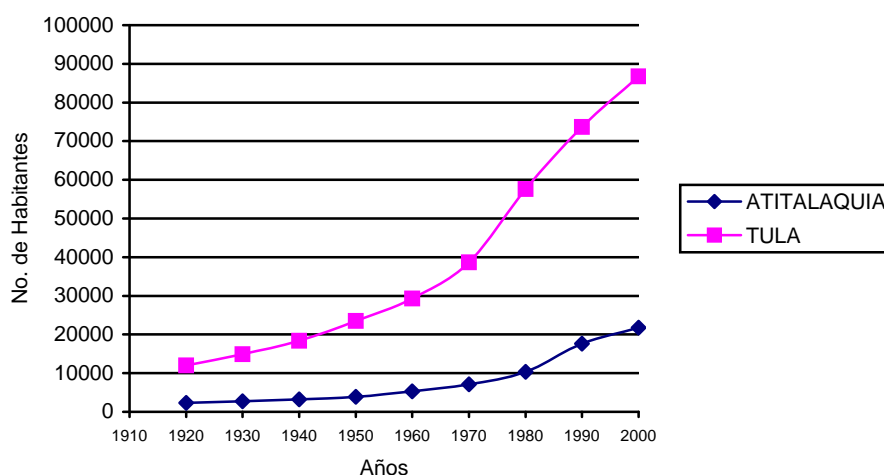
3.2.1 Población

Antes de la construcción de la RMH, Atitalaquia era un municipio en su totalidad rural, mientras Tula empezaba a tener indicios de población urbana. La mayoría de los Atitalaquenses se dedicaban a actividades agrícolas hasta los años sesentas.

En este contexto previo a la instalación de la Refinería, se puede notar el constante crecimiento poblacional urbano del municipio de Tula. El cambio más notorio fue el que se hizo de los años 40's a los 50's, de 3386 a 8756 (ver Anexo 3). La población urbana creció más del doble, para ser exacto, en un 159%. Mientras que Atitalaquia, se mantenía como un municipio rural en su totalidad en estos años

A partir de los años setentas, en Tula se nota un serio incremento poblacional (gráfico 3.1), la tasa de crecimiento de la población tultense tiene un aumento para esos años. La inmigración de otros lugares a Tula, es un efecto indirecto de la construcción de la Refinería. Un dato interesante que refleja lo anterior es que solo el 40% de la plantilla laboral de la RMH es del Estado de Hidalgo, por lo que evidentemente el resto del personal es el que emigró de otros lugares del país hacia Tula¹⁰.

Grafica 3.1 Movimiento poblacional



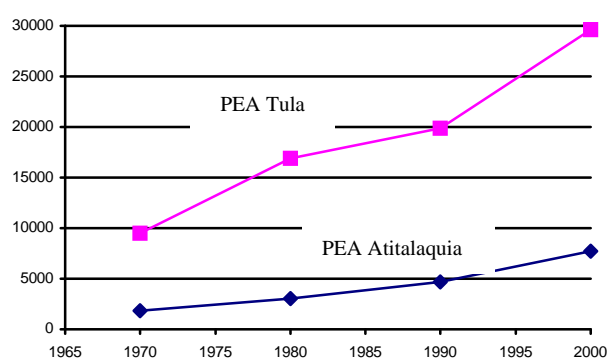
Fuente: INEGI 1960, 1970, 1980, 1990, 2000

¹⁰ Información disponible en Boletín publicado en www.pemex.com el 30 de enero del 2004. Mencionado boletín tiene fecha de 24 de enero de 2002.

3.2.2 Empleo

Entre los dos municipios de estudio, se han dado diferentes tasas de crecimiento en este rubro, lo cual se puede evidenciar a través del siguiente gráfico que muestra el desenvolvimiento de la población económicamente activa para cada uno de los municipios estudiados, contemplados a partir de 1970:

Gráfica 3.2 Evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) en Tula y Atitalaquia



Fuente: INEGI 1970, 1980, 1990, 2000

Comparando ambos municipios, se puede notar que la tasa de crecimiento que representa la PEA total de Tula, es mayor a la de Atitalaquia¹¹. Esto evidencia un mayor crecimiento por parte de Tula después de la construcción de la RMH en los años setentas.

3.2.3 Servicios Básicos

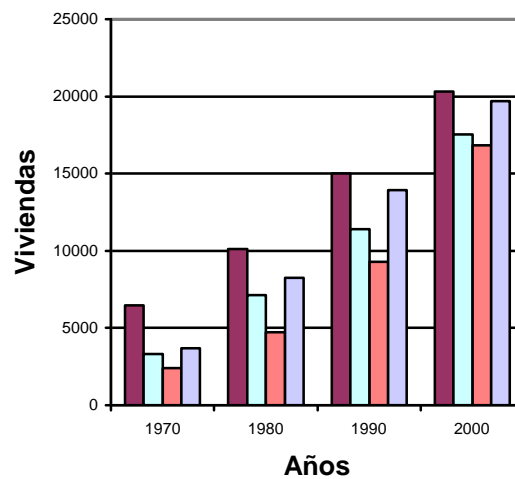
Según las gráficas 3.3 la tasa de crecimiento de vivienda es mayor en Tula que en Atitalaquia: ha habido un mayor crecimiento en viviendas tulences que atitalaquenses. Esto es lógico, dado que también ha habido un aumento poblacional mayor en Tula. Sin

¹¹ Para ver más detalle el desarrollo que han tenido los sectores primario, secundario y terciario de la PEA, desde 1970 hasta 2000 en ambos municipio, ver Anexo 4, donde se puede observar que la ventaja en estos rubros también es para Tula.

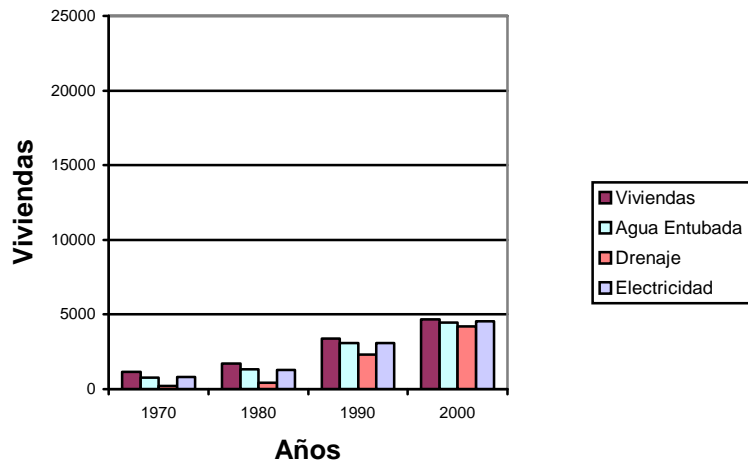
embargo, los servicios básicos en Atitalaquia casi llegan a una cobertura total. Por ejemplo, para el 2000, los servicios de agua, luz, drenaje y electricidad casi llegan a una cobertura total en las viviendas existentes. Esto nos hace pensar, que existe una adecuada gestión por parte del municipio de Atitalaquia en cuanto a la cobertura de servicios públicos municipales. No obstante, el margen de maniobra para llegar a una cobertura total es más difícil en Tula, simplemente por la cantidad de viviendas que éste tiene.

Gráficas 3.3 Servicios Básicos

a) Tula



b) Atitalaquia

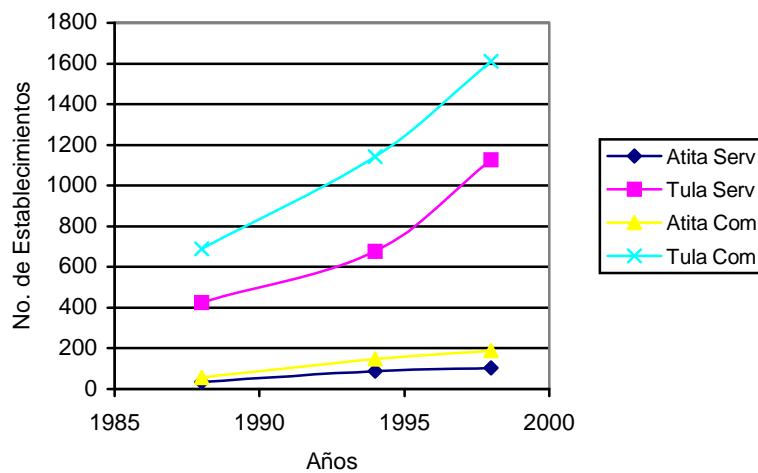


Fuente: INEGI 1970, 1980, 1990, 2000

3.2.4 Desarrollo Comercial y de Servicios

En cuanto al rubro comercial, la gráfica 3.4 evidencia cómo el municipio Tulence ha experimentado un crecimiento mayor que Atitalaquia. En el establecimiento de empresas de servicios, también Tula sigue dominando con mayores tasas de crecimiento. En ambos municipios el rubro que más domina es el comercial.

Cuadro 3.8 Establecimientos comerciales y de servicio



Fuente: INEGI 1988,1994,1998

En conclusión, antes de la instalación de la RMH existía una ventaja inicial en Tula: era un municipio urbano y estaba en pleno crecimiento. En Atitalaquia sólo había indicios de población rural. Después de la instalación de la Refinería, llegó una parte significativa de otros estados para laborar en la empresa, provocando un crecimiento poblacional en Tula.

En cuanto al desarrollo de empleos, Tula ha experimentado un crecimiento mayor en este aspecto, después de los años setenta, y por lógica, de la construcción de la Refinería.

En servicios básicos, Atitalaquia ha experimentado una cobertura mayor. Sin embargo Tula ha tenido mayor crecimiento en viviendas y ha sabido responder a estas nuevas demandas. Aún no con una cobertura total de servicios pero si los ha mantenido constantes a lo largo del tiempo estudiado. Y con relación al rubro comercial y de servicios, Tula también ha tenido una mayor tasa de crecimiento después de la instalación de la RMH.

3.3 Interpretación de la historia de dos municipios: ¿Cuál teoría es más útil?

Esta construcción de la tutoría local no nos lleva a una conclusión que apunta definitivamente hacia una u otra de las dos hipótesis consideradas. Lo que emerge es un panorama más complejo en el que el momento histórico parece definir la teoría que mejor aplica. Como veremos más adelante, si bien la hipótesis de ventajas iniciales parece explicar los desequilibrios municipales en un inicio, a partir de los años noventa en un contexto de municipios cada vez más activos en la gestión, la situación de estos dos parece haber cambiado.

Hasta ahora, hemos demostrado que después de la instalación de la RMH, Tula y Atitalaquia tomaron distintos patrones de crecimiento. Tula creció, en términos poblacionales y económicos, en mayor ritmo que Atitalaquia por lo que se generó un desequilibrio económico entre ellos. Como siguiente tarea, ofrecemos una interpretación a este fenómeno, a través de las dos teorías que sustentan nuestro marco argumentativo, expuesto con anterioridad.

Antes de la instalación de la RMH existía una ventaja inicial en Tula, la población urbana prevalecía en éste y estaba en pleno crecimiento. En Atitalaquia sólo había indicios de población rural. La infraestructura que ofrece un municipio rural a una instalación industrial, en comparación a un urbano, es lógicamente inferior.

Tula ofrecía características especialmente buenas a las actividades económicas y sobretodo, al desarrollo local. Esta tarea, se le facilitaría aun más cuando en competencia tenía en su mayoría a municipios pequeños. Mientras que Atitalaquia, debido principalmente a la escasez de recursos, no podía impactar en la calidad de vida de sus habitantes de manera sustancial.

La instalación de la RMH influyó en el desarrollo de la región. Con esta decisión se crearon empleo y aumentaron los ingresos de aquellos tultences que estaban desocupados anteriormente o que se dedicaban a ocupaciones menos remunerativas, como por ejemplo a actividades agrícolas. Así, la PEA del sector primario en Tula, se empezó a trasladar al sector terciario, logrando hasta la actualidad el dominio de este último (Ver Anexo 4).

También, el establecimiento de la RMH amplió el mercado de otras empresas de afuera. Estos agentes económicos se sentían atraídos por las perspectivas que les ofrecía Tula, de explotar las nuevas oportunidades que se presentaban. De igual manera se beneficiaron las empresas locales tulesas a medida que aumentó la demanda de sus bienes y servicios.

En cuanto a los movimientos de población y vivienda, después de la instalación de la Refinería, en Tula llegó una parte significativa de trabajadores de otros estados para laborar en la empresa. Esto creó demandas para nuevos productos y servicios. Tula, al ser la localidad que estaba en proceso de expansión económica, atrajo inmigrantes de otras partes del país. La migración incrementó su población, pues Tula era vista como una zona con ventajas de localización y cercanía a un centro creciente donde se presentaba una “atmósfera industrial”.

Las autoridades locales supieron responder a estos nuevos crecimientos poblacionales y las demandas que consigo traen. Aún no con una cobertura total de servicios públicos pero si supieron mantenerlos constantes a lo largo del tiempo. Cabe destacar que en Atitalaquia, los servicios básicos llegaron a una cobertura casi total. Lo que nos hace pensar, que tanto para Tula como Atitalaquia, los sistemas de gestión de servicios públicos municipales han sido eficientes después de la instalación de la RMH.

Los movimientos de población tendieron a incrementar la desigualdad. En Tula, la demanda creciente impulsó a la inversión; ésta, a su vez, aumentó los ingresos y la demanda; dando lugar a una segunda fase de inversión, y así sucesivamente: “un círculo

vicioso” o de “retroalimentación”. El desarrollo una vez impulsado, generó desequilibrios económicos regionales.

En suma, los beneficios que trajo consigo la RMH y que surgieron en cadena, se fueron a Tula y el ritmo de crecimiento de Atitalaquia tendió a desacelerarse. Es decir, una vez que el desarrollo se presentó en Tula, se movilizaron fuerzas que actuaron sobre las partes restantes. A pesar de que en Atitalaquia está la mayor parte de la RMH instalada. Las lógicas económicas no coincidieron con las divisiones territoriales convencionalmente definidas por criterios políticos o jurídicos.

El papel de ambos ayuntamiento fue escaso en la negociación e instalación de la RMH. La decisión de la instalación de nuevas colonias petroleras obedeció a las mejores condiciones que ofrecía Tula, por ser un municipio con mejor atracción a los emigrantes, como explicamos anteriormente.

Dado que el papel de ambos ayuntamiento fue limitado en la negociación e instalación de la RMH, no podremos inferir totalmente en base a los factores que propusimos en el marco teórico que alude a gestión local. Sin embargo, dentro de las entrevistas realizadas se encontró un hecho, el cual muestra cómo en los últimos años el papel de los gobiernos locales enfocado al desarrollo ha venido de menos más.

PEMEX Refinación paga predial de aquellas áreas que directamente no se relacionan con la actividad básica de la Paraestatal (refinación de petróleo), como por ejemplo parques deportivos, áreas verdes, hoteles, casas habitación, etc. Antes de 1994 lo hacía al Ayuntamiento tulence. Sin embargo a partir de 1994, el gobierno municipal de

Atitalaquia¹² hizo una gestión, a través de la cual logró revisar a quién pertenecían físicamente las áreas que pagaban predial y así, determinar quién debía recibir tal impuesto. El fallo fue a su favor y logro consigo, para ese año el primer pago de predial¹³ por parte de PEMEX Refinación al municipio de Atitalaquia.

Entre las características que propiciaron el éxito de tal gestión, se encuentran como principales las siguientes:

- Atitalaquia presentó varias características internas en esta gestión: había una estrecha relación de amistad entre el Presidente Municipal de Atitalaquia y el Gerente General de la RMH. Este último, opinaba y estaba a favor que los impuestos del predial se quedarán en Atitalaquia pues sabía que territorialmente le pertenecían. A su vez, la asamblea municipal estaba en común acuerdo en tal gestión, y sobretodo brindó su apoyo independientemente del partido al cual pertenecían. En otras gestiones se trato hacer la misma gestión, sin embargo por falta de consenso y sobretodo de apoyo de otros agentes ajenos al ayuntamiento no se logró.
- En el caso de Atitalaquia, el encargado del área catastral por parte de Atitalaquia era un trabajador jubilado de la RMH, contaba con amplia experiencia y sobretodo profesionalización. El Presidente Municipal, que aunque no tenía ningún título profesional, se hizo allegar en su administración de gente joven profesional, que influyó en el desempeño de esta gestión.

¹² El Presidente Municipal de Atitalaquia para el periodo 1994-1997 era el C. Arturo Peña López

¹³ El pago de predial por parte de la RMH, representa un 24% aproximadamente de todo el predial recabado en Atitalaquia (López, 2004).

- Las características propias del dirigente municipal de Atitalaquia, lo hacían tener una visión a largo plazo. Una de las características propias de él, es que venía del sector privado.

4. CONCLUSIONES

En esta tesina nos propusimos determinar cuáles eran los factores que habían propiciado disparidades económicas entre dos municipios, estudiando como variable fundamental el nivel de empleo. A partir de dos planteamientos teóricos contrastamos dos respuestas: las diferencias en tasa de crecimiento económico, por una parte tendrían que ver con las condiciones iniciales al instalarse la RMH, mientras que por la otra, podrían deberse a la capacidad diferenciada de gestión en cada municipio.

Con todo lo anterior y reuniendo las evidencias correspondientes, podemos concretar los siguientes puntos:

- **Las condiciones iniciales generales –entre las que se encuentra el ser un municipio urbano- sí influyen para que exista desarrollo municipal.**

Sin duda, la instalación de la paraestatal en Tula y Atitalaquia, la Refinería Miguel Hidalgo, ha constituido un importante factor dinamizador de la región. Trayendo consigo modificaciones en las relaciones sociales y económicas. La demografía no ha escapado a este proceso, en especial cambiando los patrones de la dinámica poblacional en cada municipio, dando lugar a desequilibrios de toda especie. Aquí se estudiaron y analizaron los económicos.

La correlación temporal existente entre la instalación de la RMH y el aumento de la Población Económicamente Activa (PEA), se ubica a partir de 1970. Claramente notamos que es en Tula, donde esta medida económica se desarrolla

exponencialmente. Así, desde un inicio el desarrollo económico no se distribuyó homogéneamente en toda la región y nuevamente propició el veloz crecimiento de concentraciones urbanas, especialmente en Tula, dejando de lado a los municipios que permanecen en condiciones precarias.

En un principio, se planeó la idea que con el arribo de la RMH, los municipios de Atitalaquia y Tula, por ser los afectados territorialmente por ésta, progresarían y traería desarrollo a sus habitantes. Lo que no se contempló, es que Tula contaba, como establecería la Teoría de Causación Acumulativa, con condiciones más favorables iniciales: se parte del reconocimiento de que Tula era ya antes de la instalación de la paraestatal, un municipio que tenía un desarrollo con mayor posibilidad de ampliarse, sirviendo de soporte para que los desajustes creados por la misma paraestatal fueran amortiguados. Era un municipio que empezaba a trasladarse de un ambiente rural hacia lo urbano y tenía la ventaja de progresar más fácilmente. Las fuerzas del mercado actuarían a su favor. En él, se establecería toda la actividad económica que arrogaba la llegada de la paraestatal. Mientras tanto, Atitalaquia tardaría en despegar económicamente, pues tenía indicios de estar estancado en un contexto rural.

Por lo anterior, el desarrollo económico de los municipios tiene un carácter urbano. Las áreas y regiones urbanizadas son su expresión territorial característica. Por lo tanto, se demuestra que quién ha acentuado los desequilibrios regionales, más que contribuir a su superación es la urbanización. Ésta la considerados una condición inicial que favorece al desarrollo.

Dando respuesta a nuestra pregunta de investigación, consideramos que los factores que propiciaron que Tula tuviera un crecimiento económico mayor que

Atitalaquia, son las ventajas iniciales con las que contaba el municipio Tulence al momento de instalar la RMH, entre ellas está el ser un municipio urbano en términos relativos. Estas condicionantes iniciales no están presentes de la misma manera a lo largo del territorio nacional. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio.

- **Para que exista una buena cobertura en Servicios Municipales, no es necesario ser un municipio grande, lo que cuenta e influye es la eficiente administración de los sistemas vinculados a servicios públicos.**

El que haya existido una eficiente cobertura de los servicios públicos en ambos municipios estudiados, es una explicación más congruente la que ofrece los teóricos de gestión local. La Teoría de Causación nos dice poco sobre la situación del por qué Tula y Atitalaquia han sabido responder con cobertura a los servicios públicos municipales, a pesar de su diferencia en crecimiento y tamaño.

Al aumentar la población en un municipio, los ciudadanos demandan la creación de infraestructura, así como la un mayor número de servicios con mejor calidad. Todo esto exige de la administración pública local mayor capacidad para movilizar y gestionar recursos, pero sobretodo profundas innovaciones en sus políticas.

Estos supuestos están en la mayoría de municipios, naturalmente con distinto matiz. Lo que aportamos y afirmamos, es que el manejo eficiente de recursos orientados a servicios públicos municipales puede presentarse en distintos

panoramas. Tula y Atitalaquia, independientemente del tamaño de ellos, supieron responder a las nuevas necesidades básicas de sus pobladores. Es decir, no hay correlación entre prestar un buen servicio público por parte del municipio y el tamaño de éste, sea urbano semiurbano o rural. Las condiciones administrativas, y políticas de las instituciones municipales muestran alta reciprocidad con el grado de eficiencia y eficacia en los servicios públicos, que obligan a considerar como estratégico, básico y necesario su fortalecimiento, integral y profundo, para que un proceso de desarrollo sea una opción realista para nuestras sociedades.

- **A partir de los nuevos proyectos de descentralización a nivel nacional, los papeles de los gobiernos municipales han evolucionado, enfocándose además de la provisión de servicios públicos, a la gestión y construcción de nuevas ideas para el mejoramiento de su municipio.**

Como mostramos en la reconstrucción histórica, el papel de los presidentes municipales antes de los noventas, fue limitado por fuerzas exógenas. No hubo compromisos ni acuerdos de ninguna especie entre PEMEX y los Ayuntamientos. PEMEX decidió por cuenta propia pagar los impuestos prediales a Tula, dado que el nombre oficial de la RMH lo tenía éste¹⁴ y era más fácil de identificarlo en un contexto nacional. Nuevamente las condiciones iniciales parecen haber beneficiado a Tula.

Sin embargo, durante estos mismos años, la gestión local empezó a tener nuevos roles y espacios de acción. Los nuevos tiempos en lo económico, en lo político y

¹⁴ El nombre oficial de la RMH es “Refinería Miguel Hidalgo de Tula, Hgo.”

en lo social muestran, que los gobiernos locales podían asumir la responsabilidad en el desarrollo. La transferencia de funciones a los gobiernos locales llegó a ser un factor importante para una gestión pública eficiente.

Así, la gestión de los gobernantes locales empezó a influir para que un municipio pudiera desarrollarse. Prueba de ello, es que Atitalaquia empezó a gestionar en 1994, nuevas fuentes de ingreso para invertir en su desarrollo. Así se hizo, logrando que los recursos del predio se incrementaran a través de los impuestos petroleros que antiguamente llegaban solamente al municipio Tulence.

La descentralización municipal ha influenciado para que ellos tengan más capacidad en gestión de recursos, entre otras cosas. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo, entendido este último de manera global.

Actualmente PEMEX sí contribuye a cada municipio con donativos, sin embargo, en generación de empleos directos no tanto como se esperaba. Esto se debe a las dinámicas sindicales que se encuentran dentro de la Refinería. El que sólo 40% de los empleados petroleros sean hidalguenses, parece deberse a la corrupción sindical y el padrinazgo político.

Dados los límites de tiempo en este trabajo, no pudimos ver el proceso en el cual cada presidente municipal se desarrolló hasta la actualidad, pero lo que sí podemos dejar notar, es que su gestión ha influido dado que estos dos municipios en la actualidad cuentan con muy bajo grado de marginalidad, según CONAPO (2000). A nivel estatal

Tula tiene el nivel 79 y Atitalaquia el 77, cuando el lugar más bajo (84) lo representa Pachuca, capital del Estado de Hidalgo.

Esto nos hace pensar, que independientemente del tamaño municipal, sea municipio urbano o rural, las autoridades locales también han influido en el desarrollo de su localidad. La profesionalización, el trabajo en equipo y la experiencia pasada de cada dirigente, no dejan de ser factores importantes para el desempeño de éste. Es por ello que sugerimos que en un futuro, se desarrollen estudios más específicos y detallados con estos factores.

Las condiciones iniciales de un municipio, como anotamos anteriormente, sí influyen necesariamente para el desarrollo de él. Pero, no por ello es el único factor en consideración. Sería precipitado decir que un municipio sólo puede desarrollarse si cuenta con las condiciones iniciales necesarias.

Como reflexión, no debemos olvidar que las condiciones son precarias en la mayoría de nuestros municipios nacionales. En nuestro país no existen las bases del entorno –en la sociedad y en las estructuras- para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. También, el desarrollo económico existente no se ha distribuido homogéneamente en todo el país.

Nos encontramos ante un contexto donde se priorizan los grandes acuerdos políticos y los equilibrios macroeconómicos nacionales. Los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros. Mientras

surgen áreas metropolitanas modernas y dinámicas, otras han entrado en un proceso de estancamiento.

A pesar de ello, lo que proponemos es que hay otros caminos, en la dirección de construir las capacidades para que, a nivel local y nacional, obtengamos sociedades que puedan construir su propio destino. Cada vez más, existen otros factores de actitud que influyen en éste, entre los que se encuentra la capacidad de gestión de sus gobernantes y autoridades locales, así como el reconocimiento de la realidad local.

Estaríamos fuera de tiempo y espacio, si tratamos de implantar políticas públicas homogéneas, que intenten resumir realidades nacionales. El fracaso es seguro. Más aún, tenemos infinidad de evidencias palpables de políticas públicas que el gobierno central¹⁵ intentó aterrizar en estos espacios sin tomar en cuenta las características propias de ellos. Y también, políticas que han sido exitosas en otros escenarios internacionales, que tratan de ser implementadas en nuestro país, uniéndose a la lista de estos fracasos. Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional: de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes, una descentralización efectiva de las políticas.

Como punto final, consideramos que el verdadero desafío del desarrollo integral consiste en crear mejores condiciones generales o estructurales en un municipio. Detrás de ello, deberá existir una buena gestión local por parte de las municipalidades. Que administre eficientemente los recursos y tome en cuenta el entorno en el cual está inmerso.

¹⁵ El FIFONAFE es un ejemplo de un programa central que fracasó al implementarse, por no reconocer los intereses locales de estos municipios objeto de estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Álvarez, Guillermo. (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Atitalaquia, Hgo. Además es trabajador jubilado de la Refinería Miguel Hidalgo. Entrevistado con el autor, en Cardonal, mpio. de Atitalaquia Hgo. el 8 de Abril del 2004.

Arroyo J. y A. Sánchez. (2003) “Políticas Municipales para la promoción del desarrollo regional” En Cabrero (2003) *Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción*, CIDE-Porrúa, México Págs. 87-128.

Becerra, Armando. (2004) Encargado de la Oficina Catastral en el Municipio de Tula, Hgo. Entrevistado con el autor, en la Presidencia Municipal de Tula, Hgo. el 23 de Abril del 2004.

Cabrero, Enrique (2001) “*Premio Gobierno y Gestión Local 2001*”, CIDE, México.

Cabrero, Enrique (2002) “*Innovaciones en gobiernos locales*” CIDE, FF, Cedemun, México.

Cabrero, Enrique (2003) “*Cogestión Gobierno-Ciudadanía en Programas de bienestar social en el espacio Municipal*” Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balances y perspectivas IISUNAM, agosto 2003, México.

Cabrero, Enrique (2004) “*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*” Documento de trabajo, CIDE, México.

Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de diciembre de 1973.

Enríquez A. (2004) “*Desarrollo Económico Local: Definiciones, alcances y perspectivas en America Latina*”, Documento de trabajo consultado en el Internet: www.desarrollolocal.org el 27 de abril de 2004.

Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (2004) www.fifonafe.gob.mx consultada el 13 de marzo del 2004.

García, R. (1999) “*Los municipios en México: los retos ante el futuro*” CIDE-Porrúa, México.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2004) www.hidalgo.gob.mx/municipios/ consultada el 10 de febrero del 2004.

Hirschman, Albert O. (1958) “*La estrategia del Desarrollo Económico*”, Fondo de Cultura Económica, Cuarta reimpresión, México.

INEGI (1960) *VIII Censo General de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1970) *IX Censo General de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1980) *X Censo General de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1988) *Censos Económicos. Hidalgo* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1990) *XI Censo General de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1994) *Censos Económicos. Hidalgo* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (1998) *Censos Económicos. Hidalgo* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (2000) *Cuaderno Estadístico Municipal Atitalaquia, Estado de Hidalgo* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

INEGI (2000) *XII Censo General de Población y Vivienda* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.

López, Marcia. (2004) Secretario General Municipal en Atitalaquia, Hgo. Entrevistada con el autor, en la Presidencia Municipal de Atitalaquia, Hgo. el 21 de Abril del 2004.

Los municipios de Hidalgo (1987) Instituto Hidalguense de Educación

Marsiglia J. Y Pintos G. (2004) “*La construcción del desarrollo local como desafío metodológico*”, Documento de trabajo consultado en el Internet: www.desarrollolocal.org el 27 de abril de 2004.

Monografía del Estado de Hidalgo (1993) Instituto Hidalguense de la Cultura, tomo I.

Monroy, Justo. (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Tula, Hgo. Entrevistado por el autor, en Bominthzá, mpio. de Tula, Hgo. el 14 de Abril del 2004.

Municipios en México (2004) www.e-local.gob.mx/enciclo/hidalgo/municipios consultada el 10 de febrero del 2004.

Myrdal, Gunnar (1957), “*Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*”, Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México.

Nacif, Benito (1996) “*Gobiernos locales y Descentralización*” En Pardo, María del Carmen (2003) “*Teoría y práctica de la administración pública en México*” Instituto Nacional de Administración Pública, México Págs. 57-78.

PEMEX (2004) www.pemex.com consultada el 24 de febrero de 2004.

PEMEX REFINACIÓN (1997) Folleto publicado y editado por el Instituto Mexicano del Petróleo, Autorización de información por: Ing. Luis Martínez Hernández, Ayudante Técnico, Gerencia Refinería Miguel Hidalgo.

Rodríguez A. y Velásquez F. (1994) *“Municipios y servicios Públicos”*, Sur, Col. Estudios Urbanos, Santiago de Chile.

Rodríguez, R., A. Caldas y J Mascareñas (coord.) (1999) *“Desarrollo local y regional en Ibero América. Actas del Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Ibero América”*, Universidad de Santiago de Compostela, España.

Rowland, Allison (2000) *“Los municipios y la coordinación intergubernamental”*, Agenda de la Reforma Municipal en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.

Rowland, Allison (2001) *“Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization”* In World Development Vol. 29, No. 8, pp 1373-1389, Elsevier Science Ltd., Great Britain.

Santín, L. (2002) *“Las intermunicipalidades: prácticas de cooperación entre municipios para el fortalecimiento, el desarrollo social y un ordenamiento racionales del territorio”* En Santín, L. (Coord.) (2002) *“Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado”* INDESOL, SEDESOL, FLACSO, México pp. 147-202

Secretaría de la Reforma Agraria (2004)

www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/transformacion_05fifonafe.htm_ consultada el 13 de marzo del 2004.

Sotero, Maximino (2004) Vecino y ejidatario del municipio de Atitalaquia, Hgo. Además fue regidor municipal para el periodo 1994-1997. Entrevistado con el autor, en Cardonal, mpio. de Atitalaquia Hgo. el 11 de Abril del 2004.

Vázquez, A. (1988) “*Localización industrial y dinámica regional*” Estudios territoriales, núm. 288, pp. 39-52.

Ziccardi, A. (2002) *Cuaderno de la agenda de reforma municipal, Municipio y región*. Cuadernos de debate, CIDE, CESEM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Estudios de la Reforma del Estado, México.

ANEXOS

Anexo 1. Ejidos expropiados para la instauración de la RMH

Ejido	Municipio al que pertenece el ejido	Localidad de Ejidatarios
Atitalaquia	Atitalaquia	Dendho, Cardonal y Tezoquipa
San Jerónimo Tlamaco	Atitalaquia	Tlamaco
El Llano	Tula	Llano 2 ^a . Secc.
Bomintzhá	Tula	Bomintzhá

Fuente: Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de diciembre de 1973

Anexo 2. Características básicas de Atitalaquia y Tula

	Atitalaquia	Tula
Año en que adquiere su categoría municipal	1869	1871
Superficie territorial	64.20 Km. ²	305.80 Km. 2
Porcentaje que representa del estado de Hidalgo	.31%	1.48%

Fuente: Pagina Web del Estado de Hidalgo www.hidalgo.gob.mx/municipios/

Anexo 3. Población urbana y rural de Tula y Atitalaquia antes de 1960 (en habitantes).

AÑO	POBLACIÓN TOTAL ESTATAL	POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL		POBLACION URBANA		POBLACION RURAL	
	Hidalgo	Atitalaquia	Tula	Atitalaquia	Tula	Atitalaquia	Tula
1930	677772	2746	14925	0	2538	2746	12387
	100%	0.41%	2.20%		17.01%	100.00%	82.99%
1940	771818	3208	18369	0	3386	3208	14983
	100%	0.42%	2.38%		18.43%	100.00%	81.57%
1950	850394	3930	23509	0	8759	3930	14750
	100%	0.46%	2.76%		37.26%	100.00%	62.74%
1960	994598	5326	29339	0	11201	5326	18138
	100%	0.54%	2.95%		38.18%	100.00%	61.82%

Fuente: INEGI 1960

Anexo 4. Población Económicamente Activa por sector en Tula y Atitalaquia (en número de trabajadores) 1970-2000

Año	1970	1980	1990	2000
Sector Terciario Atitalaquia	246	389	1142	2851
Sector Terciario Tula	2606	3428	7145	14347
Sector Secundario Atitalaquia	218	360	2062	3790
Sector Secundario Tula	2739	4577	8181	11634
Sector Primario Atitalaquia	1307	956	1125	1315
Sector Primario Tula	3507	3224	2615	2203

Fuente: INEGI 1970, 1980, 1990, 2000

Anexo 5. Mapa de Atitalaquia, Hgo. que muestra la ubicación de la RMH.

