



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**“El desarrollo regional en Nopala de Villagrán, Hidalgo.
Restricciones y alternativas para el desarrollo local,
1982-2005.”**

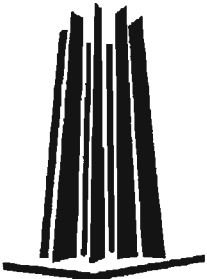
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A N:
TERESITA DE JESUS DELGADO BRAVO
MARIO GODOY ZAMUDIO

ASESOR: DE TESIS:
MTRO. JAIME LINARES ZARCO

MÉXICO,

2005



0351016

*No es posible salvar a nadie de nada,
a no ser que alguien se salve a si mismo.
Incluso, a menudo, es peligrosísimo actuar.
Lo único que si vale la pena hacer por la gente
es aumentar su repertorio de ideas.*

*Porque, si amplías el repertorio, la gente es libre
de encontrar ayuda en las nuevas ideas.*

*Este método permite brindar un medio de mejora,
que puede ser rechazado o aceptado, y de esta forma se
crea una ligera esperanza de que
se produzca algún tipo de progreso.*

T. H. WHITE: *El libro de Merlín.*

*"Lo que importa es que nuestra especie
sea lo menos miserable posible."*

VOLTAIRE

AGRADECIMIENTOS.

Nos resulta por demás difícil una expresión directa de nuestro más sincero agradecimiento a quienes con gusto e interés social participaron en esta tesis. Aún con ello, nuestro agradecimiento lo extendemos a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán que, con las restricciones de su limitada formación profesional, nos proporcionaron información, aceptación y apoyo en cada una de sus comunidades y rancherías.

Agradecemos también a las autoridades de la administración municipal 2003-2006, quienes con su actitud poco flexible y común de la administración tradicional, y su escasa dotación de transparencia y apertura de la información pública, llevaron involuntariamente a comprobar algunas hipótesis con respecto a los factores de estancamiento que caracterizan al municipio.

Reconocemos que este trabajo, impulsado con la participación de los habitantes del municipio, no estará distante de mejorar sus condiciones de vida, pues nacerá en ellos el empeño común, que dará una renovada fuente de energías y de recursos sociales dinamizadores que estimulen la actuación para el desarrollo local. En coordinación con sus autoridades, siempre en la búsqueda de un desarrollo integral cuyas metas son superiores a la sola consecución de medios y satisfactores u obras materiales.

Con la modestia y arrogancia que todo proceso de pensamiento puede llevar inmerso, nos hemos permitido señalar las áreas y tareas que deben realizarse para transitar por caminos diferentes. Nosotros mismos hemos adquirido un conocimiento diferente, una visión más objetiva de la realidad y, desde luego, el interés por aportar nuestro trabajo para cambiar el estado de cosas que actualmente impera.

En el tiempo transcurrido en el trabajo de campo, obtuvimos orientación y apoyo de diversas instancias públicas y de muchas personas del municipio de Nopala para quienes extendemos el más sincero agradecimiento, al igual que lo hacemos para el profesor Jaime Linares Zarco, cuya valiosa y desinteresada participación dio forma a este trabajo.

TERESITA DE JESÚS DELGADO BRAVO

MARIO GODOY ZAMUDIO

INDICE

Presentación	1	
Introducción	2	
CAPÍTULO 1.		
EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL.		
1.1	Desarrollo económico	5
1.2	Crecimiento económico	6
1.3	Las nociones del desarrollo	7
1.4	Política económica	9
1.5	Globalización.	13
1.6	Megatendencias	18
1.7	Desarrollo regional y local	20
1.7.1	Evolución histórica del desarrollo regional y local	23
1.7.2	Características del desarrollo local	25
1.7.2.1	Impulso municipal en el desarrollo regional	28
1.7.2.2	Principios activos del desarrollo regional	29
1.7.3	Las áreas del desarrollo de las comunidades	30
CAPÍTULO 2.		
CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA NEOLIBERAL EN MÉXICO.		
1982- 2005.		
2.1	Antecedentes (1970-1982)	33
2.2	Crisis económica 1981-1982	34
2.3	Apertura comercial y el cambio estructural (1982-1988)	37
2.4	Saldos y alcances de la política neoliberal	40
2.4.1	Las tareas del desarrollo de la comunidad	47
2.4.2	Las políticas sociales públicas ante la crisis	49
CAPÍTULO 3.		
FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO EN MÉXICO.		
3.1	Las expresiones del centralismo	52
3.1.1	Centralismo económico, industrial y poblacional	52
3.1.2	Centralismo fiscal	56
3.2	El marco jurídico del sistema fiscal actual	59
3.2.1	Ley de Coordinación fiscal	60
3.2.2	Artículo 115 Constitucional	61
3.2.3	El impulso municipal	63

**CAPÍTULO 4.
CARACTERÍSTICAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE NOPALA DE
VILLAGRÁN, HIDALGO.**

4.1	Ubicación espacial e histórica del municipio	66
4.2	Aspectos demográficos	69
4.3	Aspectos educativos	71
4.4	Aspectos sanitarios y de vivienda	74
4.5	La alimentación de sus habitantes	79
4.6	Esparcimiento	81

**CAPÍTULO 5.
CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO DE
NOPALA DE VILLAGRÁN, HIDALGO.**

5.1	La recaudación local	87
5.1.1	¿Cómo y cuánto recauda el municipio?	88
5.1.2	Las participaciones federales	89
5.2	El financiamiento de proyectos locales	92
5.3	La programación del desarrollo local	94
5.3.1	Los planes de desarrollo municipal (1982-2005)	98
5.4	La estructura de los sectores económicos	102
5.5	Nivel de ingreso de las familias	104
5.6	La promoción de empleo	106
5.7	¿Qué son y cómo construir cadenas productivas en el municipio?	110
5.8	Nopala en el desarrollo regional	123
5.8.1	El Patrimonio Turístico local	137
5.9	La participación social	149
5.9.1	Analogía de "Cándido o el optimismo"	151

CONCLUSIONES	155
RECOMENDACIONES	162
ANEXOS	164
BIBLIOGRAFÍA	189

PRESENTACIÓN.

En este trabajo presentamos el análisis realizado como parte de la elaboración de nuestra tesis de licenciatura. El material que ahora presentamos aborda diferentes temáticas del desarrollo local, pero siempre tratadas desde una perspectiva global de la economía y con un enfoque regional y local de modo que pueda entenderse la importancia del desarrollo al interior del municipio que estudiamos. La rica información acumulada y transcrita en estas líneas permitirá al lector darse cuenta del proceso de cambio que se está dando a nivel mundial y sobre todo, en nuestro país y en sus comunidades locales. Hemos enfocado nuestro esfuerzo en la promoción del desarrollo integral del municipio de Nopala de Villagrán, Hgo; un municipio que como tantos otros cercanos a la ciudad de México, había quedado aislado durante muchos años y que sin embargo, se abre a una comunicación intensa con la ciudad de México y el área Metropolitana.

Nos pareció necesario dar una visión de conjunto y localizar el municipio dentro de un contexto más general que, en este caso, es el Valle del Mezquital, con sus atractivos particulares y con sus deficiencias comunes y parecidas a las de otras regiones del estado de Hidalgo y de todo el país.

Deseamos también dejar en claro que desarrollo local no es un término que refiera de manera general al estado-entidad federativa; por el contrario, refiere el desarrollo comunitario o de un grupo de comunidades, llámese el municipio.

El objetivo aquí perseguido no es programar u ordenar a los habitantes del municipio en cuestión; es prenderlos, motivarlos y encauzarlos; no es éste trabajo un manual, guión o lista de parámetros en el difícil arte de planificar teniendo como base primordial la participación social.

Por el contrario, este trabajo pretende únicamente, contribuir al estudio del desarrollo regional mediante la elaboración de un diagnóstico de las potencialidades del desarrollo al interior del municipio en cuestión y, como diría T. H. White, aumentar el repertorio de ideas y crear una ligera esperanza de progreso.

INTRODUCCIÓN.

“La globalización es la razón del resurgimiento de identidades culturales locales en diferentes partes del mundo”, escribió Anthony Giddens en su enormemente influyente y polémico libro *Un mundo desbocado*. También es una de las razones de la diseminación de etnias y grupos campesinos que, para sobrevivir, tienen que trasladarse a otros lugares, lo cual no favorece ni permite el intento de unificar a las comunidades locales; comunidades locales que buscan un juego democrático auténtico, una mayor participación en los procesos de socialización y vinculación importantes en la que sus municipios sean los responsables de su avance económico bajo procesos de generación de riqueza y distribución adecuada de la misma, convirtiéndose en una especie de laboratorio en el cual comiencen a resolverse los problemas más acuciantes de nuestra sociedad.

Uno de esos problemas es la distribución de recursos la cual se encuentra afectada por la presión demográfica y el modelo de concentración que genera enormes desequilibrios en los que un porcentaje mínimo de la población mundial –y local– vive opulentamente, en tanto que la mayoría restante sobrevive con niveles de pobreza escandalosa.

Comunidades locales enteras se pudren en la miseria y otras tantas encuentran una válvula de escape en la migración campo-ciudad o hacia los países demandantes de la mano de obra, principalmente industrializados. Otras más, sumidas en el analfabetismo y condenadas a la miseria, a vivir pocos años y en completa desnutrición y total incertidumbre. Quizás la mayor certeza que tengan sea la de morir así; sin haber roto los círculos viciosos de la pobreza “por que dios así lo quiso” o por que en su cualidad banal de ser superdotados de candidez, les dijeron que así debían acabar su vida, -y se lo creyeron, que es peor-.

En estas condiciones de restricción en el desarrollo, la promoción del mismo en nuestros pueblos no debe ser bajo las formas que hasta ahora se ha dado. El modelo económico imperante, aún cuando no debiera ser el mismo, ha dejado ciertos espacios para la acción local. Gracias a ello, las estrategias de desarrollo local deberán ir consolidándose a partir de las tendencias generales marcadas por la economía y la política o el mismo ambiente global, contando con la población en función de sus particulares y específicas realidades históricas, tomando en cuenta su tradición y la modernidad.

Las nuevas estrategias de desarrollo local deben permitir a las comunidades locales utilizar eficazmente sus recursos, considerando las tendencias generales descentralizadoras, las dimensiones del desarrollo local, los factores ambientales, políticos y del desarrollo así como la identidad cambiante del mundo en que vivimos.

Bajo este contexto, esta investigación lejos de ser pesimista, resulta un trabajo realista y meramente académico, y un espejo en el que se miran en todo

momento los municipios y comunidades en su lucha por alcanzar el desarrollo; no pretende criticar en ningún momento las condiciones específicas y erróneas en que se ha dado esa lucha en algún municipio en especial. Ni siquiera para el municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo, objeto de estudio del presente trabajo, pues es una problemática que se da en mayor o menor grado en cada uno de los municipios que conforman nuestro país.

Por el contrario, pretende ser diagnóstico para poder proponer una terapéutica obligadamente concertadora de un entorno internacional y una realidad local. A lo largo de este trabajo se describen el entorno y las circunstancias del desarrollo regional y local del municipio de Nopala, mismas que determinan las causas principales de las deficiencias y limitantes de su desarrollo, procurando responder a las preguntas ¿Por qué resulta tan difícil la promoción del desarrollo y por qué no son eliminadas las restricciones del desarrollo local, hoy más palpables que nunca? ¿Por qué el municipio de Nopala de Villagrán, estando ubicado a sólo dos horas del mercado que constituye la Ciudad de México, no logra vincular sus actividades productivas con las necesidades de tal mercado en expansión continua? ¿Por qué estando como punto intermedio entre la Ciudad de México (centro emisor de turistas) y el municipio de Tecozautla (centro receptor de turistas), el municipio de Nopala no logra constituirse como centro de escala o parador turístico?

Para tal fin, incluimos cinco capítulos en este trabajo, divididos en tres partes: la primera establece el marco de referencia del desarrollo y se integra por los dos primeros capítulos. En el primero se presenta la importancia actual del municipio y sus comunidades ante la globalización y las propias tendencias del desarrollo, con el objetivo de ejemplificar y analizar las megatendencias del desarrollo en el entorno internacional para entender las nuevas acciones obligadas para los gobiernos locales, y proporcionar una noción histórica del desarrollo, su concepto y alcances, con el objetivo de vislumbrar los espacios de acción que el mundo globalizado ha dejado para la acción en las comunidades.

En el segundo capítulo se abordan las crisis económicas de la década de 1980 y 1990 y la política neoliberal, así como sus saldos en las áreas y comunidades locales, los cuales les han llevado a buscar nuevas estrategias para el desarrollo de su entorno más cercano. Este capítulo lo hemos trabajado bajo la hipótesis de que el modelo neoliberal, a través de los ajustes macroeconómicos que ha venido implementando, y de sus saldos en las áreas locales de nuestro país, ha propiciado -y obligado- a los gobiernos locales a impulsar nuevas acciones tendientes a controlar o revertir los resultados negativos en sus comunidades.

La segunda parte, conformada por el capítulo tres, plantea la problemática que representa el centralismo económico, poblacional y fiscal actual, la asignación de participaciones federales a los municipios, la recaudación local y la apatía social por participar en la búsqueda de su propio desarrollo. En este capítulo manejamos la hipótesis de que algunos municipios de México no crean sus

propios espacios de acción para el desarrollo porque a sus problemas de financiamiento, la escasez de recursos, y la dependencia que tienen de las aportaciones y participaciones federales, se suma la incapacidad que tienen para diseñar técnicas de gestión pública para atender los problemas y necesidades locales.

Finalmente, en la tercera parte, comprendida por los capítulos cuatro y cinco se proporciona un análisis socioeconómico del municipio Nopala de Villagrán, Hidalgo, en el cual se pretende ofrecer un diagnóstico de los aspectos sociales y los meramente económicos como punto de partida para definir las ventajas comparativas del municipio e identificar los productos que permitan la creación de cadenas productivas, conocer los problemas del desarrollo y promover estrategias para el rompimiento de los círculos viciosos de exclusión social.

Como parte del análisis enmarcado en el capítulo 4, se plantean los aspectos sociales que caracterizan al municipio y que han marcado las condiciones de vida al interior de sus comunidades y rancherías.

Finalmente, en el capítulo 5 se hace un análisis general de las finanzas públicas del municipio de Nopala de Villagrán, las condiciones particulares del financiamiento y programación del desarrollo local, haciendo énfasis en el papel del desarrollo regional para dar paso a un aporte particular de quienes realizamos este trabajo, a partir de reconocer la ubicación estratégica que posee el municipio en cuestión.

CAPÍTULO I EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL.

1.1 DESARROLLO ECONÓMICO.

En medio de tantos problemas que han caracterizado a la naturaleza humana, y de manera particular de los que responden a la realidad económica, el problema del desarrollo económico subyace como uno de los problemas más importantes. Aunados a las estrategias de desarrollo económico seguidas por cada país, surgen problemas conceptuales y de medición, lo cual, entre otras cosas, hace evidente que la tarea del planificador económico en su tarea por conseguir el desarrollo económico de la población no es fácil.

Smith, Ricardo, Marx, Schumpeter y los autores modernos plantean consideraciones cuidadosas en el análisis de tal problemática. Junto con ellos, algunos autores plantean diversos conceptos que constituyen una vigorosa guía y dirección conceptual.

El desarrollo económico es, dice Irma Adelman, un proceso por medio del cual se transforma una economía cuyo ingreso por habitante tiene una tasa de crecimiento pequeña o negativa en una economía en la cual el ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenido como una característica permanente a largo plazo.

El desarrollo económico no es espontáneo, ni de fácil promoción, pero el Estado está obligado a expandir las oportunidades de desarrollo del sector social puesto que es el representante de la sociedad en su conjunto.

Kuznets, por su parte, define que el desarrollo económico de un país es el crecimiento sostenido en su magnitud como unidad económica; un proceso mediante el cual se introduce la materia económica en la economía de una nación y se transfiere de una parte de ésta a otra; mismo que podría estimarse por el incremento de su riqueza y población.¹

Lo fundamental desde luego, es entender que el desarrollo económico de un país es la mejoría en la calidad de vida de todos sus habitantes, lo cual no se logra en corto plazo. También es fundamental, en efecto, entender lo que no es el desarrollo económico:

...el desarrollo económico no puede consistir en la existencia de una relación baja de la población con el área poblada, ni en la escasez de capital – cualquiera que sea el criterio que se utilice para determinar este concepto-, ni en la proporción industrial en relación con la producción total, o la población industrial en relación con la población total; ni en la "juventud" de un país; ni en la falta de explotación de sus recursos;² ni, por último, en la mera existencia de un ingreso

¹ Véase Kuznets, Simon. *El Trimestre Económico*. Número 97 México. FCE, 1958. Pp. 72 -96.

² Furtado, Celso. "El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas", citado por Suárez, Eduardo L. *El Trimestre económico*. No. 123. México FCE. Pp. 401-411.

bajo per cápita (Suárez: 401).

Este último señalamiento es importante dada la tendencia actual a dejar de lado la repartición o distribución del ingreso, es decir, confundir desarrollo económico con crecimiento económico.

1.2 CRECIMIENTO ECONÓMICO

Con el propósito de definir y precisar claramente este concepto, nos remitimos a una definición sencilla del término crecimiento económico concibiéndolo como el *aumento de la producción total de un país con el paso del tiempo. Normalmente, es la tasa anual de incremento del PIB real de un país (o PIB real).*³

El crecimiento económico y desarrollo económico son aspectos fundamentales del análisis económico. Así por ejemplo, Adam Smith en su obra titulada "Una investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones", expresaba –hace dos siglos- su preocupación principal por el crecimiento económico, y lo es para todos hoy día, tal es así que existen diversas formas para su medición. La más común se efectuó en términos de la producción industrial global (valorando los diversos componentes según los precios que prevalecen durante un año determinado), y otras veces en función de la renta nacional o del producto nacional.

El problema del crecimiento aparece cuando hablamos de nivel de vida, y entonces nos referimos a la producción per cápita (o ingreso per cápita) como elemento que expresa el desequilibrio en las condiciones de vida. Es precisamente aquí donde surge el problema ya no sólo de concepciones del desarrollo y crecimiento económico, sino de realidades.

Si a esto agregamos que "un rasgo sobresaliente del desarrollo de los países capitalistas consiste en que el desarrollo no procede de forma suave y continua, sino de forma intermitente o por medio de sacudidas y tirones",⁴ y entendemos que el crecimiento es siempre irregular y desequilibrado debido al ciclo económico,

³ Glosario de términos, en ECONOMÍA, Samuelson y Nordhaus. España 2002. Pág. 653

Gutmann Meter M, por su parte, define el crecimiento económico desde del punto de vista del aumento en el caudal de la producción económica íntegra de un país o región durante un periodo de tiempo dado.

También define el crecimiento económico en función del aumento de la producción por habitante o por trabajador. Esto supone dividir el PNB o el ingreso nacional entre la población o la magnitud de la fuerza de trabajo. De esta manera, el ingreso de producción por trabajador constituye un indicio mucho más exacto del progreso económico que el simple aumento de la producción total obtenida.

Entre otras definiciones, también lo define en función del aumento del consumo por habitante; por el aumento del bienestar personal (lo cual equivale a considerar que los métodos de análisis se relacionan en forma directa e inmediata con el individuo y no, como es en realidad, a través de grupos colectivos); por el cambio de la estructura económica; y, comparado con una realidad determinada, de manera histórica, lo define en función de una serie de etapas por las que pasan en el curso del desarrollo económico.

⁴ Dobb, Maurice. "Realidades sobre el crecimiento", en "Capitalismo Crecimiento Económico y Subdesarrollo". Primera Edición. Oikos- Tau, España. 1964. Pág.90.

fluctuaciones económicas o crisis económicas periódicas, nos parece como la macabra acción de estar sacando y metiendo al agua el pez, cuya duración fuera del agua es el tiempo que tarda en reaparecer el crecimiento económico, y cuyo resultado social no es la agonía temporal y la gloria posterior, sino un desequilibrio masivo en aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales.

De esta manera el desarrollo económico, a diferencia del crecimiento económico, implica mejores niveles de vida para la población y no sólo el crecimiento del producto y del ingreso per capita, por lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. En este contexto conceptual, y aún cuando dentro de la clase política y en la realidad nacional se confunden ambos términos, es claro que estamos en una etapa de nuestra historia en la que, luego de un periodo de crecimiento económico sin antecedentes tanto por su rapidez como por su progresión geométrica, en términos absolutos el crecimiento ha sido mínimo, y en ambos momentos no ha impedido que el desempleo, el deterioro de los niveles de ingreso y, en muchos casos la pobreza, sigan creciendo irremediamente, haciéndose presentes en las diversas regiones y comunidades del país. El municipio que aquí analizamos no escapa a esta realidad; ni siquiera los países desarrollados cuya preocupación se concentra en el crecimiento económico con desempleo (aunque algunos de estos países y el propio México han padecido desempleo sin crecimiento).

Si consideramos las características y los efectos de la globalización, diremos que ésta ha reducido la capacidad de los gobiernos para mantener el pleno empleo⁵ y de ocuparse de las víctimas de la competencia. México y los demás países integrantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) tienen aún altas tasas de desempleo, y parte de él se atribuye a la globalización y las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación.⁶

1.3 LAS NOCIONES DEL DESARROLLO.

En el año de 1975 apareció en nuestro país la edición de un libro de título sobradamente particular: *El mito del desarrollo económico*. Su autor, Celso Furtado, señala en sus páginas lo que da nombre a su obra.

El mito, dice, congrega un conjunto de hipótesis que no pueden ser verificadas... se da por evidente que el desarrollo económico, tal como viene siendo practicado por los países que encabezaron la revolución industrial, puede ser

⁵ No olvidemos que Keynes, aún con sus éxitos y fracasos de política económica y política de empleo, escribió proféticamente que el pleno empleo es plenamente inexistente y que el reparto es arbitrario en la sociedad. Otro economista famoso, John Kenneth Galbraith, sentenció que la disparidad de poder entre las grandes transnacionales y los fragmentados y débiles pequeños productores, explica y perpetúa la pobreza masiva en el mundo.

⁶ En capítulos posteriores habremos de señalar que en las áreas locales de México, particularmente rurales, no necesariamente se atribuye el desempleo al fenómeno globalizador o al uso de nuevas tecnologías, sino precisamente a la carencia de este último para explotar los recursos locales, entre otras causas.

universalizado.⁷

Las teorías sobre el desarrollo económico, es decir, las diversas nociones del desarrollo que se han venido sucediendo, demuestran, con el nacimiento de otras, su incapacidad para explicar racionalmente los problemas del desarrollo y diseñar una política capaz de resolverlos. Esas nociones, que llevaron a diversos modelos de crecimiento, han ido cambiando a raíz de que no operaron como se esperaba. Hoy mismo seguimos sin un modelo viable de desarrollo que sirva de base a nuevas políticas capaces de lograr los grandes objetivos del desarrollo económico. Así por ejemplo, tuvimos que los partidarios de la estabilidad buscaron –de manera subjetiva-, eliminar el subdesarrollo con el término que llamaron estabilidad. Más tarde y con ciertas aportaciones, llegaron los estructuralistas quienes quisieron modificar la estructura económica y social de manera que esta cambiara la estructura política, comparando la realidad mexicana –y latinoamericana en general - con la de países avanzados. De ahí la noción de países del centro –los ricos-, y países periféricos –también llamados subdesarrollados-.⁸ En seguida, y cuando la crisis se acentuaba arribaron los monetaristas con la creencia en un ser superior: el mercado. Creían en las fuerzas del mercado como correctoras de desequilibrios e impulsoras de la optimización de recursos productivos, y en el Estado como corrector de fallas estructurales de la economía y rigideces sociales.

Cada una de estas concepciones del desarrollo, con sus modelos, teorías y acciones dio paso –con infames resultados- a un modelo que dejó saldos que en dos siglos y medio atrás, no habían sido arrojados. La mayoría de estas teorías económicas han buscado definir de manera puntual el concepto de desarrollo económico. Tal ha sido así que cada una identifica de manera diversa aquellos factores que intervienen dentro de la medición y definición del mismo y, pese a que existe una confusión muy común entre el término desarrollo y crecimiento, cada escuela defiende su posición ante los factores que así consideren pertinentes a la hora de hacer una medición o conceptualizar ambos términos.

Dicha confusión, tiene como principio el traslado de las experiencias exitosas de países avanzados hacia países atrasados –la transferencia tecnológica, el comercio y la inversión extranjera -, lo que llevaría a un desarrollo o crecimiento económico.⁹

⁷ Furtado Celso. “El mito del desarrollo Económico”, Siglo XXI editores. Primera Edición, México, 1975, pp. 13 y 14.

⁸ Los países subdesarrollados, que hoy parecieran desaparecidos sobre todo por la caída del bloque socialista, así como por las trampas del lenguaje, son llamados de manera pomposa y cacofónica “emergentes”, “mercados o economías emergentes”.

⁹ La versión teórica actual del crecimiento económico moderno según Kuznets, esta dada a partir de la revolución industrial en Europa occidental, ya que se caracteriza por las altas tasas de crecimiento demográfico y del producto per cápita; aumento de la productividad; las transformaciones estructurales (incluyendo los procesos de industrialización, la urbanización, distribución del empleo y del producto entre las actividades y también el proceso de interdependencia); transformación de las estructuras sociales e institucionales; propensión a extenderse, y por un carácter limitado espacialmente. (Véase Kuznets. Simon. Crecimiento económico moderno. Madrid. Aguilar, 1973. Citado por Galindo Martín, Miguel Ángel y

A partir de los años 80 del siglo pasado, estos conceptos se bifurcan a raíz de que el desarrollo toma una dimensión más humana, tomando en cuenta la distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas como la salud, la educación o simplemente, la elevación del nivel de vida. En tanto, el crecimiento significará un aumento del tamaño de la economía por la adquisición o generación de bienes y servicios. La manera más sencilla de diferenciar ambos términos es considerando si las transformaciones económicas que enfrentan las naciones son más de carácter cualitativo o cuantitativo.

En este sentido, existen en la actualidad un sinnúmero de nociones del desarrollo –como las señaladas anteriormente– que van desde una economía totalmente abierta al mercado, donde el desarrollo es producto de la transferencia de capitales, dicho de otra manera, de las inversiones, el traslado de tecnologías y el comercio. Contrarias a ellas, podemos mencionar economías donde el desarrollo está dado de manera espontánea, las cuales “son el resultado del concurso de la actividad de unidades económicas diversas e independientes”¹⁰, por ejemplo empresas, Estado y acción de grupos sociales.

1.4 POLÍTICA ECONÓMICA.

El papel que ocupan los problemas económicos, ha sido relevante en todo momento. El tratamiento de estos ha llevado a la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para seguir los fines que permitan aliviar tales problemas.

El objeto de estas medidas, está constituido por el análisis de los problemas básicos que plantea la elaboración de políticas económicas, sus objetivos, instrumentos, conflictos y resultados comparados. Sin embargo, “las medidas de política económica no se aplican en el vacío, sino dentro del marco en el que previamente se ha definido un conjunto de principios generales, instituciones y reglas que orientan –si no fijan– el desarrollo de la actividad económica. Este “marco” presenta en cada país características y peculiaridades propias, pero sus líneas básicas suelen responder a un modelo más general de organización de la vida política y económica, con determinados rasgos y principios comunes. Dichos principios se ajustan a lo que comúnmente ha dado en llamarse sistema económico”.¹¹

El capitalismo comercial, el capitalismo industrial, el capitalismo de estado, el capitalismo corporativista, así como otros modelos de organización económica (socialismo centralizado y socialismo autogestionario), son algunos de esos “marcos” en que la política económica influye sobre los sujetos y actividades

Margesin Graciela. “Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes”. Mc Graw Hill. España, 1994. Pág. 112

¹⁰ Barre, Raymond. “El Desarrollo Económico. Análisis y Política”. FCE. México. Décima segunda reimpresión, 1986. Pág. 58

¹¹ Cuadrado Roura, Juan R. (Coordinador). “Introducción a la política económica”. Mc Graw Hill. España. 1995. Pág. 27

económicas propiamente dichas.

La política económica, como medida tendiente a aliviar los problemas económicos, según el marco en que opera, encuentra algunos de sus conflictos en la propia función del Estado que las aplica o nulifica.

Generalmente, tales conflictos se dan por la estructura y función que debiera o no tener el Estado en el proceso de desarrollo; de ahí que se desprendan ideas que abogan por una limitación de la acción gubernamental a unas cuantas tareas por un lado, e ideas partidarias de una mayor intervención estatal, por el otro.

Este debate, hasta antes de la profunda crisis que enfrentó el sistema económico capitalista entre 1929 y 1933, había estado marcado por la concepción ultra liberal del gobierno no interventor. La concepción tradicional mayormente aceptada era aquella, recomendada por Adam Smith, de que el gobierno debía concentrarse a organizar el ejército, salvaguardar el orden e impartir justicia, proveer un sistema de educación oficial y construir la red de caminos que facilitara el transporte de mercancías.

Las acciones gubernamentales, propiciadas por los efectos contraccionistas o expansionistas del uso del patrón oro internacional, se concretaban a influir sobre las reservas bancarias, a modo de afectar con ello la tasa de interés y el crédito. Hasta entonces, no se definían estas acciones como medidas de política económica.¹²

Fue hasta terminada la Primera Guerra Mundial que, ante la debilidad del sistema financiero internacional, las acciones de protección comercial, el manejo del tipo de cambio, la manipulación cambiaria y de las tasas de interés, etc., se pudieron denominar como política económica; y sólo hasta la gran depresión (1929-1933), la política económica formó parte de las ocupaciones gubernamentales.

Estas políticas se fueron generalizando en los países capitalistas de manera paulatina, "pero no fue sino hasta que surgieron las ideas de John M. Keynes cuando el sistema contó con una base teórica que justificaba las acciones de política económica".¹³

En consecuencia, habiéndose expuesto y analizado las medidas políticas pasadas, y las presentes en ese momento, las ideas de Keynes fueron aceptadas

¹² La aplicación de estas medidas, aunque no eran generalizadas en todos los países, eran, evidentemente, acciones que quizá podamos considerar como un impulso de la política económica. Sin embargo, no había hasta el momento respaldo alguno de las teorías desarrolladas.

¹³ Ortiz Soto, Oscar Luis. "El dinero. La teoría, la política y las instituciones". F.E UNAM, México, 2001. Pág. 194. Ortiz Soto señala que, influido por los modelos de desequilibrio, elaborados en Cambridge por Chamberlain y Joan Robinson durante los años 20, por las ideas monetarias de Wicksell, así como por su propia experiencia personal, Keynes acepta el carácter inestable del sistema capitalista, propone, en consecuencia, una vigorosa acción gubernamental a través de medidas fiscales y monetarias, que hasta ese momento se consideraban heterodoxas.

y puestas en vigor en un mayor número de países, y "no fue sino hasta que el esfuerzo bélico, producto de la Segunda Guerra Mundial, arrastró a los principales países a reducir el desempleo gracias al formidable gasto público ejercido...y ...la política económica funcionó bien, al alcanzar gran éxito en la transformación de las economías de guerra en economías normales."¹⁴

Ya en los años 50 y 60 del siglo XX, los ciclos económicos no se hicieron presentes, hasta que a finales de 1960 y en todo 1970 la inflación y el desempleo cuestionaron seriamente la continuidad del modelo keynesiano, pues este no podía resolver tal problemática.¹⁵

La política económica keynesiana se cuestionó aún más con los planteamientos monetaristas,¹⁶ mismos que fueron aplicados por los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña, con resultados indeseables en los niveles de empleo.

En el caso de México, es conveniente tomar en cuenta que, al haber transferencia de los instrumentos para lograr el desarrollo de países avanzados hacia países atrasados, deben ser consideradas las profundas diferencias estructurales, coordinando las decisiones de los distintos agentes económicos.¹⁷

De esta manera, las decisiones de los agentes económicos se coordinan en cuatro niveles:¹⁸

- El nivel de utilización de los bienes al que tienen acceso directo los consumidores;
- El nivel de utilización de los factores ya incorporados al proceso productivo;
- El nivel de iniciativas destinadas a incrementar la capacidad de producción; y
- El nivel del equilibrio monetario.

En el campo de la política económica suele hacerse entonces, una clasificación de términos que justifican las medidas y acciones de cada una. De este modo, la política económica se integra de la siguiente manera:¹⁹

¹⁴ Ibidem. Pág. 195

¹⁵ El modelo planteado por Keynes, carecía de un instrumento capaz de aliviar dos problemas a la vez: el creciente desempleo y la inflación también creciente (ambos conocidos como estancamiento con inflación).

¹⁶ Ante la aparición de nuevos problemas para el keynesianismo: inflación con estancamiento, déficit públicos crecientes, etc., que cuestionan el soporte teórico de la política fiscal, el monetarismo, impulsado por Friedman, señala que las acciones fiscales pueden influir a corto plazo en el nivel de producción y de empleo, aunque con efectos poco duraderos.

Estima también, que la política fiscal expansiva es completamente ineficaz, ya que la financiación del déficit, vía emisión de títulos, "expulsa" una cantidad igual de gasto privado.

¹⁷ Actualmente, y de manera particular en México, el debate persiste; los modelos e ideas que se habían dejado de lado se retoman; la política económica tradicional de la época contemporánea sigue vigente y se replantea con ella la pugna por el neokeynesianismo, el desarrollo interno, etc.

¹⁸ Furtado Celso. "Teoría y política del desarrollo económico". Siglo XXI, México 1991. Pág. 237

¹⁹ Fernández Díaz, Andrés y Parejo Gámir, José Alberto. "Política Económica". Mc Graw Hill. México 2002 Pág. 100

- Política económica a corto plazo.
- Política económica coyuntural - política estructural.
- Política de estabilización - política de desarrollo.

La política económica de corto plazo es aquella que tiene como criterio de acción la variable tiempo.

La política coyuntural o política estructural, está referida a la responsabilidad que asume el gobierno de regular y controlar la economía.

La política de estabilización tiene entre sus objetivos, mediar el comportamiento cíclico de la economía.

La política coyuntural tiene, por su parte, distintos instrumentos:

- Política monetaria: Su función es el acompañamiento con finalidad antiinflacionista (busca evitar la presión monetaria y crediticia sobre los precios), a través de la regulación del circulante monetario y de la provisión de crédito de acuerdo con la demanda de dinero y crédito.
- Política fiscal, la cual constituye uno de los ejes fundamentales de la política neoliberal de la oferta. En ella los cambios en los tipos impositivos ejercen diversos impactos en la producción, en los incentivos al trabajo, al ahorro y la inversión, y los ingresos públicos.
- Política de rentas. Implica la intervención especial del gobierno, ya que establece limitaciones o controles más o menos rígidos a las variaciones de los precios y de todo tipo de rentas en especial los salarios.
- Los controles directos. Se refiere a un conjunto de medidas variadas y dispersas que tiene como denominador un grado apreciable de intervención del gobierno en la actividad económica. Así por ejemplo, puede consistir en una variación del tipo de cambio para afectar la situación de la balanza de pagos; en un control de las importaciones, para incidir en los niveles de protección o en un control de cambio con el fin de influir sobre las exportaciones en general.
- Política de empleo. Tiene dos elementos fundamentales constituidos por las políticas macroeconómicas, por una parte, y por la otra, por las políticas de empleo propiamente dichas. Ambas abordan problemas derivados de las medidas de una insuficiencia en la demanda agregada, así como subsanar los ajustes y las deficiencias del mercado de trabajo; se puede decir que estas están vinculadas a la regulación laboral en aspectos institucionales y normativos del mercado de trabajo así como las denominadas políticas activas del mercado laboral.
- Política cambiaria. El tipo de cambio es una de las variables en las que mayormente se ven reflejados los movimientos de la política y, en medio de la actual política de acuerdos de libre comercio, es tal vez, la que

más se ve afectada.

De esta manera se puede decir, en resumen, que la política económica es un valioso conjunto de herramientas e instrumentos económicos, mediante los cuales, el gobierno puede y debe intervenir en el devenir económico, a fin de influir sobre los diversos factores que posibiliten primero el crecimiento económico y gradualmente se alcance el desarrollo económico de un país determinado.

1.5 GLOBALIZACIÓN.

Vivimos en un mundo de transformaciones que afectan casi a cualquier aspecto de lo que hacemos,... nos vemos propulsados a un orden global que nadie comprende del todo pero hace que todos sintamos sus efectos. La mayoría de la gente cree que la globalización simplemente "traspasa" poder o influencia de las comunidades locales y países a la arena mundial.²⁰

La historia moderna del mundo actual se ha construido en base a la consolidación mundial del capitalismo; mismo que ha trascendido a nivel regional por medio de las libres fuerzas del mercado, siendo este el "único juego posible", en el cual las naciones deben adaptarse para así sobrevenir de manera exitosa a los movimientos y cambios que trae consigo la globalización o bien se tenderá a lidiar con los efectos negativos que conlleva y así agudizar los rezagos, diferencias basadas en la estructura económica de las naciones desfavorecidas.

La globalización, entendida como "la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras",²¹ crea nuevas zonas económicas y culturales dentro y a través de países impulsadas por una serie de factores, algunos estructurales, otros más específicos e históricos.

Vale la pena destacar cómo se ha venido transformando el actuar económico de las regiones (y hablamos de ellas como tal por el hecho de traspasar las barreras territoriales y dejan a un lado el papel de nación para así integrarse en uniones, comunidades y organizaciones) cuya base será el intercambio para así formar una red de manera global que permita consolidar y fusionar cualquier actividad capaz de generar un retribución.

Ahora las estructuras económicas están basadas en el libre mercado, así como

²⁰ Giddens, Anthony. "Un mundo desbocado", Taurus, México, Pág. 25

Giddens ("The consequences of modernity, polity press", Cambridge, 1990) y Rosenau ("Along the domestic foreign frontier", Cambridge University Press, Cambridge 1997), son considerados como algunos de los autores que perciben la globalización como un proceso nuevo en el que las sociedades y los estados tratan de adaptarse al cambio vertiginoso y profundo que genera un mundo más interconectado pero también mucho más incierto. Véase "Mundialización y sector público; mitos y enseñanzas de la globalización financiera." García Arias, Jorge en Comercio Exterior, Octubre de 2004, Vol. 54, Núm. 10, México. Pp. 862-863.

²¹ Stiglitz, Joseph. "El malestar en la globalización", Taurus, España, 2002, Pág. 34

en la intervención del Estado como mero espectador de las actividades económicas, la libre movilidad de capitales y la consolidación de grandes monopolios internacionales. Es sin duda un proceso, como lo señala M. Castells, en el cual los países están conectados globalmente y desconectados localmente tanto física como socialmente; un proceso donde se tiende a favorecer a los ya favorecidos; con el dominio y poder sobre aquellos que resultan vulnerables pero sobre todo, dominados.²²

Este fenómeno, por supuesto, no está evolucionando equitativamente, y de ninguna manera es totalmente benigno en sus consecuencias, pues crea un mundo de ganadores y perdedores, unos pocos en el camino rápido hacia la prosperidad, la mayoría condenada a una vida de miseria y desesperación. La globalización se está descentrando cada vez más –no se encuentra bajo el control de un grupo de naciones, y menos aún de las grandes empresas-²³ (aunque se esté dando mayormente en su beneficio).²⁴

La globalización trae consigo el desarrollo y el crecimiento, pero es sin duda favorecedora de aquellos que por medio de la acumulación de capital y la interdependencia que existe en los países periféricos explotan la fuerza de trabajo, lo cual consolida organismos cuyo poder trasciende las fronteras, situación que les brinda la oportunidad de incidir en las políticas económicas de países cuyas alternativas se limitan a la adaptación con desfavorables panoramas como la pobreza y la exclusión.

El modelo neoliberal ha servido a este fenómeno como antecesor de implementación de políticas que abran paso a la pretendida integración global, y se ha manifestado por medio de la despolitización unilateral del Estado;²⁵ se opone radicalmente a los gastos sociales del sector público, destinados principalmente a la asistencia, la creación de trabajo, la protección del medio ambiente, la atención sanitaria, la educación e incluso el alivio de la pobreza.

Este modelo por tanto, sólo se ocupa de los niveles de inflación en sacrificio del empleo y la inversión; en el equilibrio de las finanzas públicas, o la congelación de salarios, las libres fuerzas del mercado y la intervención del gobierno como privatizador en beneficio del capital local y extranjero; y, finalmente, la libre búsqueda de la ganancia mediante los movimientos sin restricción de un capital que de productivo se transforma en especulativo.²⁶

²² Véase Castells, Manuel, "La era de la información" Volumen 1, Editorial Siglo XXI, México 1998.

²³ Giddens, A. Op.cit., Pp.27 y 28

²⁴ De acuerdo con Francisco Zapata, "de la misma forma que sucedió con esas empresas (se refiere a las manufactureras, mineras y agro industriales) entre 1870 y 1930, las multinacionales de hoy tienen la voz cantante, en la medida en que a ellas les puede bastar con tener fácil acceso a los mercados internacionales sin que la economía en la que están insertos se desarrolle. Véase Zapata, Francisco. "Tiempos neoliberales en México", El Colegio de México, 2005. Pág. 16

²⁵ Entendiéndose el término despolitizar como la pérdida de carácter político; y es en este caso, donde el Estado carece de credibilidad, aspecto que ha caracterizado al sistema político mexicano, al igual que su constante desacreditación ante la sociedad.

²⁶ Padilla Zazueta, Helios. "La globalización actual" en Gaceta del economista. Seminario de desarrollo curricular. Economía, UNAM, Campus Aragón Año I No. 2. Julio de 2000. Pág. 11

La globalización, en su fundamental dimensión económica se ve reflejada en una infinidad de cambios económicos y técnicos expresados en tratados multilaterales de comercio (Organización Mundial de Comercio) y en tratados regionales (La Unión Europea o el tan cuestionado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) que han generado un gran crecimiento económico –que no desarrollo-.²⁷ Por todo el mundo, la desigualdad social ha ido en aumento; los conflictos sociales tienen nuevas explicaciones y, como brazo de la globalización el neoliberalismo ha servido, como ya señalamos, como máximo obstáculo a las políticas públicas que permitan formular diagnósticos y resarcir los daños causados por el mercado ante su desequilibrio con el Estado.

En este proceso de globalización lo más interesante resulta ya no el hecho de que éste, como tal restrinja el desarrollo de las áreas locales –interés fundamental de esta tesis-, sino qué factores explican las diferencias nacionales.²⁸

En nuestro México, como en otros países, se ha erosionado la efectividad de los instrumentos tradicionales de política en los ámbitos macro y microeconómico, entre ellos los de política monetaria y fiscal, lo cual plantea la necesidad de buscar nuevas formas de aprovechar el fenómeno globalizador contra el cual no podemos luchar, pero para el cual debemos preparar a nuestras áreas locales, buscando el concierto entre las realidades internacionales y las potencialidades y evidencias locales. Tan es así que surgen nuevos desafíos a los actores y poderes locales, pues sólo en el ámbito de la información el principal reto que se tiene es contribuir a la construcción de un sistema local de información; todo obedece al contexto descrito desde el inicio de estos renglones, el cual está obligando a las autoridades públicas, a los actores socioeconómicos y a los ciudadanos en general, –en todo el mundo creemos-, a asumir iniciativas personales y colectivas que den alternativa a una infinidad de problemáticas.

El lugar que ocupa la sociedad dentro de la globalización de las economías ha tenido una serie de resquebrajamiento, ya que al no existir una distribución equitativa del ingreso, la sociedad tiende a polarizarse en elites, las cuales siguen un patrón de comportamiento totalmente opuesto a los que en su mayoría carecen de los niveles óptimos de ingreso, generando con ello la exclusión de las masas, pues los esfuerzos que ha realizado el Estado para resarcir las

²⁷ De acuerdo con Ma Eugenia Padua González. (“México en el umbral del siglo XXI”, Fontamara, México, 1999, Pág. 12), para 1999 el comercio entre México y Estados Unidos aumentó en 200,000 mdd desplazando a Japón. Sin embargo, como país globalizado México ha perdido niveles considerables de competitividad. Strange, S. “The Retreat of state: The diffusion of power in the world Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, Citado por García Arias. Op. cit., señala que “(la globalización) viene acompañada de sus propias instituciones, organización y mecanismos de gobierno global, desde las grandes corporaciones transnacionales hasta el FMI, y desde la OMC hasta la Unión Europea, de forma que los estados y los individuos se conviertan en sujetos de nuevas “autoridades” regionales o globales”.

²⁸ Los regionalismos son parte de las desigualdades y, por ende, “bienvenidos al nuevo modelo” (Hiernaux, 1993:11), que conduce a la pérdida del concepto de nación y participa del fraccionamiento del territorio en pequeñas unidades que, ahora, no pelearán más en defensa de un “nacionalismo inútil”, sino en interés de su propio crecimiento y viabilidad como región. Véase Ornelas Delgado, Jaime. *ECONOMÍA INFORMA*. F.E. UNAM. No.269, Julio – Agosto, 1998. Pág.50.

externalidades que genera el libre mercado, no han sido del todo suficientes para erradicar la pobreza y la marginación. Al contrario, pareciera que el objetivo es mantener un escenario favorecedor de los grandes monopolios y transnacionales, sobre todo al abaratar la producción nacional y empobrecer a las grandes masas de trabajadores.

Por otra parte, la importancia de la economía regional hoy en día es evidente, debido a la reorganización de la economía mundial y el papel que juegan en ella la formación de regiones económicas supranacionales, con la formación de bloques económicos y el desarrollo económico regional y local subnacional. La economía de los países en su conjunto se ha fragmentado, dando lugar a que sólo ciertas regiones subnacionales se vinculen a la economía global, estrechándose las relaciones entre lo global y lo local a través de las economías regionales, particularmente mediante el desarrollo local.²⁹

Asimismo, es evidente que "la competencia global se desarrolla entre firmas, las cuales tienen una localización muy específica en una región o ciudad en particular" (Porter, 1991). Esto indica que la globalización tiene sus efectos sobre el territorio, además de divisiones antagónicas que genera mundialmente, pues si bien muestra un próspero desarrollo económico, con innovaciones tecnológicas y transformaciones positivas, también muestra un lacerante estancamiento social y económico, un escaso o nulo desarrollo tecnológico y reducidos niveles educativos.

Las consecuencias territoriales de dicho fenómeno han sido poco estudiadas en nuestro país. Empero, quedan claras las condiciones en que México se adhirió al proceso globalizador. A partir de 1986 se llevó a cabo una apertura forzada con la entrada al GATT (hoy OMC), sin tomar en cuenta los efectos territoriales, el desorden urbano, los problemas estructurales y el desequilibrio regional y de los propios sectores.³⁰

Ciertamente, el patrón de globalización ha llevado a la integración de grandes regiones de producción y mercado. Algunos de sus efectos territoriales han sido, por una parte, la formación de corredores industriales, pero por la otra, la desaparición de la industria de transformación al grado de que la maquila ha crecido considerablemente.

El carácter del fenómeno globalizador ha modificado completamente el ámbito urbano. Se han generado cinturones de pobreza conformados por personas que no se logran emplear una vez que arriban a centros urbanos, como resultado de una masiva migración campo-ciudad. El cambio en el uso del suelo no ha sido

²⁹ Asuad Sanén, Normad E. "Economía regional y urbana". Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México, 2001. Pág. 12

³⁰ El sector servicios es el que más aporta al PIB, superando desde hace décadas al sector primario y al secundario. Hacia el año 2000, la agricultura y minería aportaron al PIB (a precios de 1993), 101,931.9 millones de pesos. La manufactura, construcción y electricidad, muy por encima de la agricultura y minería, aportaron 406,012.6 millones de pesos y el comercio y transporte 490,505.7 millones de pesos. Véase Garza, Gustavo. "La urbanización de México en el Siglo XX". El Colegio de México, 2003. Pp. 24-25.

fortuito. Es resultado de todo un proceso.

Por otra parte, y aunque para algunos el fenómeno de la globalización se remonta al origen del capitalismo y se fortaleció paralela a éste, y para otros ha estado presente desde hace cinco siglos, es evidente que sus resultados han sido insatisfactorios y fracturantes para la mayoría, dado el grado de pobreza mundial y nacional.

En los últimos años, se ha comprobado que la globalización sienta sus bases en la libre circulación de capitales, los cuales basan su propia estructura en la competitividad, la alta productividad en servicios, en la utilización de la tecnología y, desde luego, en los medios de comunicación e información más avanzados. Estos procesos, están dando lugar a la transformación, entre otras, de la estructura territorial.

Las regiones, en tanto, tienden a visualizar los aspectos inherentes que pueden contraer, estancar o estimular su desarrollo; tienden a considerar el mundo como su mercado, fuente de insumos y espacio de acción, tanto para la producción como para la adquisición y comercialización de productos; de igual forma, "las regiones, estados, comunidades autónomas o municipios que han obtenido las mayores ventajas de su relación económica con el exterior, han sido aquellas cuyos gobiernos locales los han concebido como si éstos fueran un país en lo individual. Los administradores de éstas localidades exitosas han diseñado e instrumentado su propia estrategia internacional, considerando en su propio registro estatal de balanza comercial y sobre todo de balanza de pagos, su relación particular con los países del exterior, adicionando, en algunos casos, la registrada con las demás localidades y entidades federativas de su propio país, ya que en términos de repercusión económica el impacto es similar."³¹

Existe, además, una tendencia a considerar que la única alternativa disponible en el corto plazo ante la problemática que constituye la globalización, es la de incorporarse a tal contexto;³² difundiendo el desarrollo nacional a partir de sus regiones; impulsando la competitividad, innovación, uso de alta tecnología, inversión en investigación y desarrollo, la reestructuración productiva y socio territorial, elementos que exige la globalización; e incorporando prácticas locales que minimicen los desajustes económicos y fortalecer con ello las estructuras

³¹ López Espinosa, Mario. Asesor externo de la Organización Internacional del Trabajo y Director para México y Centro América de EUROALLIANCE S.A. de CV.

³² El término globalización o mundialización es ...un término demasiado ambiguo, puesto que, para muchos, trae aparejado un sentimiento de inseguridad y fatalismo en el sentido que el cambio social, político, ideológico y económico no sólo es exógeno, sino que, además, y en parte como consecuencia, escapa a la capacidad de control de los ciudadanos y sus gobiernos; mientras tanto, para otros la expresión mundialización suscita visiones optimistas de interconexión, apertura e internacionalismo difíciles de concretar; en suma, evocaciones de interconexiones imprecisas, positivas o amenazadoras, que abarcarían todos los órdenes de las relaciones humanas pero que resulta complejo delimitar. Véase García Arias. Op cit. Pág. 856.

En este trabajo, tales sentimientos de inseguridad o fatalismo, de emotividad u optimismo, no quedan de lado en lo absoluto. La intención principal busca ser de ecuanimidad y sentido profundamente ecléctico, evitando convertir la oportunidad en amenaza o la fortaleza en debilidad.

regionales. En pocas palabras, adaptarse o morir.

1.6 MEGATENDENCIAS.

El cambio en las estrategias del desarrollo se hace patente en muchas regiones y áreas locales que se plantean objetivos netamente diferentes de los del pasado. Se hacen aún más patentes cuando les parece que se han subido al Titanic financiero y mercantil en el cual poco pueden hacer si notan que se hunde a sus pies. Lo creen más urgente si descubren la realidad que estamos viviendo; si entienden que los mejores tiempos de la Guerra Fría se repiten: la lucha contra el enemigo terrorista, cortina que oculta la verdadera lucha: la pelea por los recursos ajenos apoyada en organismos o instrumentos empresariales de orden mundial como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En la búsqueda del desarrollo local los diversos municipios diagnostican su potencialidad de recursos, sobre los cuales existe una enorme presión desde antes de la primera Guerra Mundial. Los monumentales cambios geopolíticos habidos en los últimos años indican con absoluta claridad la apertura de una profunda crisis en los sistemas clásicos de ordenamiento político y la necesidad de revisar las teorías económicas para consolidar el "nuevo orden mundial" del cual no deben estar alejadas las comunidades locales.

El hecho de que parezca unificado el mercado europeo, imprescindible el mercado mundial y anhelada una mayor cooperación y una menor restricción al comercio mundial (expresada en la Tercera Cumbre de Europa, América Latina y el Caribe –sin Cuba–, llevada a cabo en nuestro país, concretamente en Guadalajara, Jalisco a finales de mayo de 2004) refleja de una manera preclara que las megatendencias cambian y obligan a todos los países a innovar sus políticas de desarrollo, puesto que se adelantan los cambios políticos, sociales, culturales y económicos de nuestro entorno más próximo, tanto en el ámbito nacional como en el regional o local.

Entramos a un grado de complejidad e interdependencia global exorbitante. Han aparecido una serie de problemas que deben encontrar solución en el seno de las propias comunidades antes de que generen inestabilidad política y violencia bélica; debe darse completa satisfacción de las necesidades de la sociedad local.

Las estrategias de desarrollo local hoy, han ido consolidándose a partir de las tendencias generales descentralizadoras. Prueba de ello es el dinamismo que el gobierno local está imprimiendo en sus municipios, realizando actuaciones para el fomento de iniciativas de desarrollo local, coordinando acciones con otros actores locales y con los mismos programas municipales pero sobretodo, teniendo como condición necesaria la existencia de demandas concretas en la sociedad en el área social (mejora de la calidad de vida), económica (creación de empresas y empleo) o de servicios (suelo industrial, infraestructuras, etc.).

Los procesos de descentralización administrativa han favorecido la decisión de los poderes políticos locales de implementar estrategias de desarrollo local; se abandonan estrategias de actuación directa para impulsar la intervención indirecta orientada a crear las condiciones para el tejido empresarial, y se aprovecha eficientemente la proximidad y conocimiento de los problemas locales. Los gobiernos locales y regionales están emergiendo en todo el mundo. Surge la exigencia de una rápida adaptación a los cambios y, en casi todos los países, las autoridades locales están buscando mecanismos que les permitan gestionar lo más adecuadamente posible las nuevas responsabilidades, así como gestionar el desarrollo local en estrecha colaboración con actores socioeconómicos y la sociedad civil en general; están en la búsqueda constante de nuevos modelos de gestión de desarrollo local; se crea una serie de instrumentos para hacer operativas las estrategias de desarrollo local, es decir, para promocionar la actividad productiva, la innovación y desarrollo tecnológico que permitan hacer frente a los problemas de desempleo y de desequilibrios socioeconómicos.

En síntesis, la creación de empresa, empleo y generación de renta son, claramente, los ejes centrales de las estrategias o políticas de desarrollo local y, aunque siempre han sido prioridades fundamentales para todos los actores socioeconómicos locales, las administraciones públicas están asumiendo la responsabilidad de promover el desarrollo económico local, aún cuando no existan los formalismos jurídicos que obliguen a hacerlo.

A nivel mundial se están buscando nuevas formas de llenar los vacíos que dejan la tendencia general de la economía globalizada y la progresiva competencia de las nuevas economías. Como parte de esta tendencia, surgen nuevas acciones innovadoras de creación de empleo; aparecen nuevas formas de creación de empresa; aumentan cada vez más los trabajadores independientes que forman pequeñas empresas. También aparecen nuevos criterios de localización de empresas en respuesta a la aparición de deseconomías de escala. La descentralización política y administrativa –muy a debate, por cierto-, es una megatendencia que se suma a las anteriores.

La Unión Europea por ejemplo, se construye desde una mística de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental. De la misma forma los sistemas federales se ajustan y reconfiguran a partir del nuevo dinamismo que adquieren los gobiernos locales. Incluso los sistemas unitarios y centralizados como Gran Bretaña y Francia desde hace varios años impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.³³

En nuestro país, y de manera general en toda América Latina, también se ha venido impulsando este nuevo protagonismo a través de diversas acciones de

³³ Cabrero Mendoza, Enrique. "Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria". CIDE. Documento de Trabajo 129. México 2003. Pág.1

política pública que muchas veces –para México– se ven limitadas por el centralismo y las políticas tradicionales de actuación gubernamental.

Una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el año 2001 en el *Premio Gobierno y Gestión Local*.³⁴ Todas las megatendencias significan, para el desarrollo local, valorar el propio territorio y no sólo las funciones a él asignadas. En todo caso, la tendencia generalizada es la de dar participación en las estructuras de gestión a los actores socioeconómicos más importantes para así afianzar más la dinámica de concertación del modelo de desarrollo para un territorio dado.³⁵

1.7 DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL.

Para hacer un análisis integral del desarrollo económico es necesario integrar conceptos como el de desarrollo regional, y el de desarrollo local, los cuales nos han de mostrar de manera más completa cada uno de los factores para el estudio de un municipio. Es por eso que a lo largo de este apartado están integrados varios conceptos que tratan de explicar el proceso de desarrollo a partir del desarrollo endógeno.

El enfoque de este último, aparece desde finales de la década de los años 70 como cuestionamiento al paradigma del desarrollo regional basado en su origen externo. Desarrollada por el economista estadounidense de la Universidad de Chicago Paul Romer, la teoría del crecimiento endógeno replantea el papel que puede jugar el Estado en la vida económica y social y "abre una puerta a la rehabilitación de la intervención pública para favorecer ciertas formas de acumulación: del capital en general, de la infraestructura, de la investigación y de la formación."³⁶

La teoría del desarrollo endógeno, en tanto, tuvo como planteamientos iniciales de este nuevo paradigma las propuestas de John Friedman y M. Douglas (1975) sobre desarrollo metropolitano, y la de Walter Stohr, sobre la región como espacio cerrado.

Los planteamientos de Friedman se caracterizan por orientarse a la búsqueda del desarrollo rural integral, por medio de la devolución a las comunidades de su capacidad de gestión local, dándoles poder político³⁷ mediante su participación y

³⁴ Ibidem. Pág.2 En este trabajo, Cabrero señala que el certamen de *Premio Gobierno y Gestión Local* "es convocado por el CIDE en colaboración con la fundación Ford y con la participación de varias instituciones académicas y de promoción del desarrollo municipal en México. El certamen convoca a todos los municipios del país interesados en mostrar experiencias exitosas de gobierno para ser evaluadas por comités de expertos y reconocer anualmente las mejores".

³⁵ Elementos del material didáctico del Curso de Especialización en Desarrollo Local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, presentados en el taller sobre desarrollo local para autoridades municipales. Ciudad de México 11 y 12 de Noviembre 2004.

³⁶ Guillén Romo, Op. cit. Pág. 205

³⁷ La propuesta de Friedman, criticada por entregar las localidades a los poderes locales y a las elites, no está lejos de acentuar las condiciones de atraso dada la realidad sociopolítica que ha caracterizado al sistema mexicano. Sin embargo, la tendencia actual – demasiado lenta- va en el sentido de eliminar los cacicazgos y

organización en el proceso de desarrollo.³⁸

La propuesta de Stohr y Todling (1977), cercana a la de Friedman, enfatiza la necesidad de que la política de desarrollo regional tome en cuenta sus efectos medioambientales, así como los derechos de los pobladores de participar en la toma de decisiones y ejercer un adecuado control de la influencia externa sobre la tecnología, la economía, la cultura y todo tipo de influencias que afecte su nivel de vida.³⁹

Lo que es nuevo, dice Guillén Romo, es el acento que se pone ahora en el papel que el Estado puede desempeñar en la producción de externalidades positivas cuya existencia es necesaria si se quiere endogenizar el progreso técnico, incitar a los agentes a producir innovación y por último, explicar el crecimiento a largo plazo.⁴⁰

Para Dieter Biehl "...existe un grupo especial de recursos de carácter eminentemente público, que determina la renta, la productividad y el empleo potenciales. En él se incluyen no sólo la infraestructura, sino también la situación geográfica, las ventajas de aglomeración y la estructura sectorial" y "...son categorías de infraestructura las redes de transporte, las redes de abastecimiento de energía, los sistemas de suministro de agua y alcantarillado, los equipamientos docentes y sanitarios y las instalaciones sociales, deportivas y culturales."⁴¹

El enfoque del desarrollo endógeno es representado, de acuerdo con Storper (1997),⁴² por un grupo de economistas europeos – italianos, franceses, suizos y españoles- cuyas propuestas se hacen a través de GREMI, grupo de investigación europea sobre los milieus innovadores.

Esta perspectiva enfatiza el desarrollo endógeno como resultado del desarrollo territorial local, en el que el milieu es determinante para su desempeño y consecución. El milieu se concibe como el sistema de instituciones regionales, reglas y prácticas que llevan a la innovación, en la que la red de agentes o actores es fundamental en este proceso.

De acuerdo con esta concepción, el territorio se define no como un espacio de recursos definidos, sino como el modo en que un grupo se establece en el medio

en favor de las innovaciones y una nueva agenda de políticas públicas municipales, lo cual impulsa el desarrollo de tal propuesta.

³⁸ Asuad Sanén. Op. cit. Pág.105

³⁹ *Ibid.* Pág. 105

⁴⁰ Los resultados positivos de cada esfuerzo realizado en el ámbito local dependen esencialmente de un contexto macroeconómico favorable, dentro del cual deberán enmarcarse las políticas locales, la inversión en políticas de investigación y desarrollo tecnológico, etc. El manejo del tipo de cambio, que hoy está propiciando la muerte de la producción en pequeña escala, es un factor importante a fin de evitar que la actual sobrevaluación del tipo de cambio rompa con todo esfuerzo de competitividad del productor mexicano.

⁴¹ Biehl, D. Citado por Asuad Sanén. Op. cit. Pp. 106,107

⁴² Storper, Michael "The Resurgence of Regional Economics". Citado por Asuad Sanén. Op. cit. Pág. 108

ambiente natural, a través de sus organizaciones y localización de actividades, lo que genera condiciones prevaletentes del lenguaje – comunicación y aprendizaje colectivo, es decir, formas de cooperación que crean racionalidad tecnológica y organizacional. Por tanto, el territorio aparece como la formación socioeconómica que a la vez que genera la dinámica económica, constituye por sí mismo el medio en el cual esa dinámica entra en movimiento.⁴³

Retomando este concepto, debemos reconocer nuevamente que éste ha tenido cambios profundos como resultado del desarrollo o estancamiento regional.⁴⁴ El estudio del desarrollo regional y sus acciones resultantes, pretenden lograr el crecimiento económico, social, cultural y político sostenido del área física ubicada entre el plano nacional y local. La evidencia empírica proporcionada por el comportamiento de la economía internacional, hace importante su estudio, tanto como lo hace del desarrollo local.

Quizá el énfasis debamos hacerlo en que el desarrollo regional, implica la determinación de un conjunto de medidas y la formulación de diversos procesos que tiendan al aprovechamiento de los recursos de una región, lo cual implica, obviamente, el uso y aprovechamiento de los recursos de las áreas locales que integran la región misma, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social.

Estas medidas implican acciones a nivel macroeconómico y microeconómico. Las medidas de desarrollo regional en el ámbito macroeconómico, implican la determinación adecuada del volumen de inversiones, en función de las necesidades y posibilidades de desarrollo de las economías regionales.⁴⁵

En el ámbito microeconómico, implican el fomento a la creación de unidades productivas, así como un reparto eficaz de las actividades económicas en el espacio, a fin de evitar que la concentración ejerza una influencia negativa o inhibidora del desarrollo local, como sucede con las regiones más avanzadas sobre las regiones menos avanzadas.

Si bien debemos tomar en cuenta que dentro de un territorio, siempre existe una historia natural que abarca procesos geológicos y biológicos así como una historia social que indican las relaciones entre grupos sociales como es el uso extensivo de su territorio; cada territorio tiene ya implícito un desarrollo endógeno mismo que nos permitirá tener un mejor conocimiento del medio para inducir las mejoras a nivel de bienestar social de la población y potencializar su desarrollo. De esta manera, podemos considerar el desarrollo local como "un método que pretende la evolución del territorio, por medio del proceso de movilización de recursos

⁴³ Asuad Sanén. Op cit. Pág. 108.

⁴⁴ El desarrollo regional, según lo define Bravo Anguiano, es la parte especial del desarrollo económico, que tiene como estudio el área física ubicada entre el plano nacional y local. Pág. 132

⁴⁵ Véase capítulo 3 de este documento, en el cual se presenta la concentración regional de la inversión pública, la cual contribuye a concentrar negativamente la actividad económica en determinadas regiones, e inhibe el desarrollo de otras.

endógenos –entendidos estos como los recursos propios de un territorio o de una cultura- todos ellos en función de la promoción social y personal de la comunidad local.⁴⁶

En efecto, es importante no perder de vista que el desarrollo local es un proceso cuya finalidad es la movilidad de los recursos endógenos para satisfacer las necesidades de la comunidad de forma individual y colectiva en un marco de posibilidades que deberán ser superiores a las limitaciones, y que el desarrollo local deberá ser "sustentable" con el uso debido y eficiente de sus recursos tanto naturales como patrimoniales.

Como instrumento para lograr el desarrollo local encontramos la implementación de las políticas dirigidas a fortalecer y promocionar el desarrollo. Estas políticas permiten inducir de manera equilibrada, coherente, funcional y articulada la implementación de planes y programas encaminados a superar los desequilibrios que van generando los distintos modelos de producción. Sin embargo, además de las buenas políticas es importante tener en cuenta la participación ciudadana dentro y fuera de la planeación del desarrollo, ya que de la ciudadanía dependerá la eficiencia e inclusión de las políticas.

Pero no sólo la participación de la comunidad será la clave para lograr un pleno desarrollo, sino debe tomarse en cuenta el papel que realizan los gobiernos de estos territorios; estos tienen la obligación de realizar una gestión ágil y capaz de integrar no sólo los servicios, sino fomentar la generación de empleos en favor de la comunidad local.⁴⁷

Tampoco podemos olvidar que, en la búsqueda del desarrollo, el desarrollo mismo ha evolucionado de tal manera en los últimos años que nos ha llevado a nosotros mismos a encontrar una noción diferente: el desarrollo local con su propia evolución y características, propiciadas por la experiencia reciente.

1.7.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DESARROLLO LOCAL.

Como resultado de las crisis recurrentes, las políticas de ajuste, la imposibilidad de generar empleos y de eliminar la extrema pobreza en las décadas recientes, el

⁴⁶ Izquierdo Vallina, Jaime. "Manual para agentes de desarrollo rural". Mundi prensa. Madrid. 2000. Pág. 71
Vásquez Barquero (2000), por su parte, nos dice que "se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno".

En el Manual de Desarrollo Local (ILPES, 1988) se escribe: "el desarrollo económico local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida".

⁴⁷ La promoción del desarrollo local por parte del gobierno municipal no se reduce a promoverlo únicamente a través de las adquisiciones a los comerciantes de la localidad, sino que debe extenderse a favorecer las iniciativas locales, aprovechando los bienes y recursos locales.

modelo territorial de desarrollo económico sufrió profundas y grandes transformaciones.

Este modelo de industrialización y urbanización llevó a vivir una economía bipolar. Por un lado, grandes zonas industriales con fuerte actividad económica sustentada en las grandes inversiones y por el otro, zonas de actividad económica baja y de bajo nivel de producción industrial y comercial. Esta bipolaridad propició grandes desequilibrios regionales a raíz de que el empleo y las empresas se concentraban especialmente en las zonas de fuerte actividad económica. Fuertes flujos migratorios campo-ciudad, aunados al proceso de industrialización, fueron transfiriendo de manera indirecta una cantidad considerable de recursos de la agricultura hacia la industria y además, como el entorno internacional era de apertura económica, las regiones que ya tenían cierta especialización productiva (agrícola o industrial), se vieron vulneradas por la pérdida de competitividad, de producción y de empleo.⁴⁸

Para tratar de paliar estos desequilibrios tanto en las regiones industriales en crisis como en las zonas rurales, se genera a principios de los ochenta una tendencia de desarrollo económico que fomenta el territorio y sus potencialidades como motor de nuevas actividades económicas y de creación de empleo a través de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros locales. Surgen así las primeras experiencias de desarrollo local y regional caracterizadas especialmente por basarse en la potenciación y creación de las micro, pequeñas y medianas empresas, de formas empresariales asociativas y de fomento y/o revalorización del auto empleo en un territorio dado.⁴⁹

La evolución histórica del desarrollo local responde, podríamos decir entonces, a la combinación de un periodo crítico de las empresas y particularmente de la sociedad, y de un proceso o lucha de esta por revertir las condiciones adversas hasta el momento, a manera de generar empleo por iniciativa local propia, pues tal fue y es el contexto nacional e internacional (desempleo, crisis, crecimiento económico nulo o muy bajo -e incierto-, pobreza que se acentúa, migración, desequilibrio regional, etc.), que ha obligado a todos los actores socioeconómicos a responder de manera personal a ese estado de cosas asumiendo iniciativas individuales y/o grupales como mejor alternativa.

⁴⁸ La apertura de las economías a la competencia internacional complica los problemas de dos formas: primero, las actividades productivas tradicionales están dejando de ser rentables, conforme los bienes de consumo importados desplazan a los producidos localmente; los mismos vendedores encuentran mayor ganancia en importar que en comprar productos nacionales. Segundo, la inversión extranjera trae nuevas tecnologías y aumenta la escala de producción, reduciendo la tasa de creación de empleo por debajo de las necesidades sociales. Véase Barquin, David. "Riqueza, Pobreza y Desarrollo Sustentable". Primera edición, México. 1998. Pág. 30

⁴⁹ "El territorio, marco idóneo para la promoción de nueva actividad económica". Elementos del Material Didáctico del Curso de Especialización en Desarrollo Local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, presentados en el taller sobre desarrollo local para autoridades municipales. Ciudad de México 11 y 12 de Noviembre 2004.

1.7.2 CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO LOCAL.

Cuando hablamos del desarrollo local como el proceso de movilización de recursos locales para promover transformaciones y mejoras locales, debemos entender que no por ello se deja de lado la captación de recursos que estén fuera del área local. Es decir, no se excluye la captación o llegada de inversión, tecnología y conocimientos externos, sino que simplemente retomamos el término "glocal" utilizado ya hace muchos años para señalar que se puede pensar, informar y percibir globalmente, para posteriormente entroncar los problemas locales con aquellos que aquejan al resto de la humanidad.

Con ello asumimos también que, aún cuando el desarrollo local (modelo económico endógeno) se contrapone al modelo exógeno caracterizado por sentar sus bases en la llegada de recursos externos, bien puede encontrarse un punto de equilibrio entre ambos modelos de manera que se aprovechen al máximo las ventajas de ambos, siguiendo las tendencias globalizadoras contra las cuales no se puede luchar directamente.

Cada una de las características del desarrollo local que aquí señalamos nos lleva a pensar que sus ventajas bien pueden impulsar el desarrollo de muchas áreas locales que no encuentran la manera de potenciar el desarrollo a través del desarrollo exógeno.

Evidentemente, es necesario ofrecer las ventajas e inconvenientes que presenta el desarrollo exógeno y el propio desarrollo endógeno con relación a la dinamización económica del territorio.

DESARROLLO EXÓGENO.⁵⁰

VENTAJAS

- Fuerte dinamismo económico inicial.
- Aporte de inversiones de capital y generación inducida de actividad y empleo en empresas secundarias.
- Mayores medios de adaptarse a la competencia y a los mercados exteriores.
- Mayor nivel tecnológico, productivo y comercializador.
- Buen acceso a mercados financieros.
- Fuerte nivel de inversión en marketing y diseño.
- Mejor acceso a la formación.

⁵⁰ Ibid.

INCONVENIENTES

- Baja preocupación por las consecuencias en territorio de las decisiones empresariales.
- Inferior consideración de las repercusiones medioambientales de la actividad económica.
- Dependencia del territorio y sus habitantes de los intereses estratégicos de las empresas.
- Menor nivel de flexibilidad laboral y productiva.
- Mayores costes burocráticos y de control.
- Tendencia a considerar el beneficio monetario como único objetivo.

DESARROLLO ENDÓGENO.⁵¹

VENTAJAS

- Posee un fuerte nivel de productividad y flexibilidad.
- Ofrece un gran dinamismo en la creación de empleo.
- Mayor nivel de utilización de los recursos económicos de la comunidad.
- Fuerte estímulo personal.
- Tiene un costo inferior sobre el medio.
- Posibilidad de adaptación a la tendencia a la "empresa red" que comienza a caracterizar a la sociedad de la información.
- Mejor capacidad de respuesta a las necesidades básicas de la población.
- Mejor nivel de integración al sistema productivo de las personas socialmente más débiles.
- Mayor nivel de participación de la empresa.

⁵¹ Ibid.

INCONVENIENTES

- Desventaja en escala productiva y comercialización.
- Menor experiencia en mercados externos.
- Dificultad en el acceso a créditos.
- Inferior margen de ganancia.
- Mejor nivel tecnológico y de capacidad de inversión en automatización e investigación.
- Menor disponibilidad de tiempo y recursos para formarse y actualizarse.
- Mayor dificultad en el acceso a la asistencia y el asesoramiento técnico y la información actualizada.
- Inferior nivel de gestión.
- Mayor dificultad de acceder a servicios comerciales.

Como vemos, la estrategia para encontrar el desarrollo local presenta características que le hacen inconsistente y sin embargo, posee ciertas ventajas que el modelo exógeno de captación de inversión, tecnología y conocimientos externos no posee.

Por tanto, el desarrollo local lo podemos caracterizar como concertador de la realidad global, pero también de las necesidades locales, pues es el ámbito local donde surgen las iniciativas de promoción de actividades basadas en los recursos del territorio, y es también donde surgen una infinidad de iniciativas de empleo y propuestas de acción para atender necesidades básicas de la población.

Finalmente, conviene señalar que el desarrollo económico local (DEL) se explica en función de cinco dimensiones básicas:⁵²

- **Lo territorial:** El DEL se produce en un espacio geográfico delimitado por características físicas, socioculturales y económicas particulares. Su impulso obliga a identificar diferentes territorios para que las iniciativas respondan a las características específicas y la vocación económica.
- **Lo económico:** Analiza las relaciones económicas que se dan en el territorio, valorando las oportunidades, limitantes y fortalezas, bajo una orientación de competitividad y eficiencia.
- **Lo sociocultural:** Pone énfasis en las personas que actúan en una zona determinada, sus formas de relacionarse, los patrones culturales y los valores que constituyen la base para impulsar las iniciativas DEL.

⁵² "Cartilla para Autoridades y Funcionarios Municipales" Documento de trabajo. Guatemala, marzo 2005.

- **Lo ambiental:** La sostenibilidad ambiental debe estar en armonía con las actividades económicas para no poner en riesgo los potenciales y oportunidades de largo plazo. Por eso se necesita la intervención institucional que permita disponer de normas apropiadas para proteger el medio ambiente.
- **Lo institucional:** Se integra por las organizaciones privadas y públicas, las organizaciones sociales y comunales existentes en el territorio, sus relaciones, procedimientos y reglas de actuaciones, así como la normatividad que tiene como función el gobierno nacional y municipal. Además, lo institucional también se relaciona con la existencia de reglas del mercado y su función reguladora del sistema económico nacional.

1.7.2.1 EL IMPULSO MUNICIPAL EN EL DESARROLLO REGIONAL.

Puesto que la planeación y gestión municipal no puede circunscribirse a sus límites político – administrativos, el municipio evitará los obstáculos propiciados por la toma de decisiones interna únicamente. Para ello dicha planeación y gestión municipal necesita la colaboración intermunicipal, al igual que la colaboración entre regiones económicas y/o administrativas.

En lo que respecta a la promoción del desarrollo económico regional, las implicaciones para el gobierno municipal son las siguientes:⁵³

1. Es necesario identificar los principales flujos de interacción entre los asentamientos del municipio y otros de municipios contiguos o distantes, e incluso con regiones de otros países, para una efectiva promoción económica, así como evaluar los impactos de las inversiones públicas y privadas en los diferentes asentamientos y en los diversos grupos sociales. El propósito principal sería aprovechar las oportunidades que brindan estas interacciones con los asentamientos localizados fuera del municipio.
2. Dicha identificación fundamentaría convenios de colaboración con otros gobiernos municipales para aprovechar economías de escala o de *spillovers* de inversiones y acciones conjuntas para el desarrollo de su "capital social básico territorial,"⁵⁴ estableciendo redes y regionalizaciones para propósitos específicos.
3. La gestión municipal puede traducirse en una gestión conjunta de gobiernos municipales para la promoción del desarrollo económico regional.

⁵³ Jesús Arroyo y Antonio Sánchez en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). "Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción". CIDE. México, 2003. Pág. 95.

⁵⁴ Arroyo y Sánchez. Op cit., señalan que "Capital social básico territorial" se define como el marco institucional y cultural de una comunidad para la educación y capacitación de calidad, la innovación y el desarrollo empresarial para la inversión productiva y la promoción de los factores de competitividad endógenos y exógenos que tienen ventajas comparativas, entre otros. Desde el punto de vista físico, esto representa infraestructura, conectividad, servicios, espacios para las empresas, vivienda, equipamiento urbano, recreación y, evidentemente, la dotación de recursos naturales (OCDE,2001)

4. Para este nuevo esquema de gestión es necesario promover cambios institucionales (probablemente también culturales), desde la normatividad de la planeación regional y municipal y otras relacionadas con la promoción económica, hasta cambios en usos, tradiciones y costumbres de colaboración entre gobiernos municipales.
5. En consecuencia, sería indispensable para la colaboración del servicio público de carrera porque si hablamos de una regionalización o red de municipios para un propósito específico, como por ejemplo, descontaminar un río que cruza municipios de tres estados, con cambios de gobierno en diferentes fechas, la colaboración enfrentaría obstáculos también insalvables si se cambia la mayor parte del personal cuando entra un nuevo gobierno municipal y estatal.

1.7.2.2 PRINCIPIOS ACTIVOS DEL DESARROLLO LOCAL.

El impulso municipal para el desarrollo local implica, como hemos visto, el trabajo conjunto del gobierno local con el de otras regiones, municipios y el propio estado al que pertenece al igual que lo hace con otros estados y con su propia sociedad a la cual gobierna, de manera que surjan iniciativas innovadoras que respondan a la realidad y necesidades de la sociedad local, de modo que se tome en cuenta su tradición, su realidad local, así como la realidad mundial.

En su *Manual para Agentes de Desarrollo Rural*, Izquierdo Vallina señala, a modo de principios, cinco ideas para el desarrollo local:

1. Idea de iniciativa. Implica que la sociedad local, bien a través de sus órganos de representación institucional, de sus organizaciones sociales o de forma individual, asume el protagonismo de plantear propuestas para solucionar sus problemas. Esto implica que exista un clima de cooperación donde todos los posibles actores del desarrollo están inmersos en el proceso, con un espíritu enorme de innovación, organización, comunicación y dominio de las circunstancias.
2. Idea de movilización. El proceso de desarrollo exige la movilización de los recursos propios de forma autónoma, o si existe colaboración y aportaciones de determinados recursos procedentes del exterior, estos deben de servir de forma complementaria para movilizar los propios; nunca para sustituirlos o extinguirlos y, desde luego, siempre respetando la compatibilidad de estas aportaciones con las características culturales locales y con su patrimonio natural.
3. Idea de recurso endógeno. En primera instancia, los recursos endógenos pertenecen a dos campos bien definidos: los recursos tangibles, aquellos de carácter material –la tierra, los cultivos, el patrimonio, el dinero, etc.–, y los intangibles aquellos que por un carácter inmaterial no son considerados, a veces, como tales por la sociedad local y, en consecuencia, no son objeto de movilización. Evaluar los recursos disponibles también es fundamental, además de que el desarrollo local es encontrar una solución endógena,

explotando recursos locales, energías y competencias locales también de manera que se atiendan las necesidades de la población del área.

4. Idea de promoción social o personal y de generación de desarrollo, empleo y riqueza. Respecto a la puesta en marcha de actividades empresariales, el proceso de desarrollo debe asumirse de manera que no se genere un consumo o alteración de recursos endógenos que inhiba la movilización de otras iniciativas empresariales. Deberá partirse entonces de la realidad local, habiendo evaluado las limitaciones y posibilidades. Crear una estrategia soportada en los recursos existentes y el potencial local, el desarrollo planificado, coherente, sostenible e integrado.
5. Idea de compatibilidad y mutua dependencia entre conservación del patrimonio y desarrollo. El desarrollo ha de realizarse de forma sustentable, es decir, los recursos que se movilizan para generar desarrollo deben ser aprovechados respetando su carácter renovable o no renovable.

A estas ideas-principios señaladas por Izquierdo, bien podrían sumarse algunas más, como la necesidad de concebir políticas de desarrollo local de largo plazo, dado que el objetivo final pretende la transformación del sistema productivo local, el desarrollo sostenible y el bienestar social de la población; la idea de situar el desarrollo local adecuadamente en el contexto económico sea la situación del ciclo económico una u otra; la idea del consenso y la concertación entre los diversos actores sociales, políticos y económicos existentes en el territorio, etc.

1.7.3 LAS ÁREAS DEL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES.

El desarrollo local, según el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina, comprende para cada una de las comunidades el mejoramiento de aspectos económicos, sociales, culturales y materiales; una diversidad de aspectos en la vida de las comunidades.

Hacia 1950, éste centro agrupó los objetivos del desarrollo en ciertas áreas para las cuales debía armarse un grupo capacitado que atendiera de manera especializada cada área. Este centro (CREFAL), dividió en cinco áreas de acción el trabajo a realizarse en torno al desarrollo:

1. Economía
2. Salud
3. Hogar
4. Recreación
5. Educación.

Hemos decidido seguir esa clasificación de manera que podamos abarcar cinco grandes intereses vitales de la sociedad y el individuo, y que sin duda tienen efectos positivos e indirectos hacia otros intereses del desarrollo local.

Primeramente, si atendemos la cuestión económica vemos que ésta engloba los aspectos de la producción y la utilización de los recursos en todas sus formas y

que en las áreas rurales la actividad agropecuaria predomina sobre las demás. Estas actividades, aun cuando han sido tradicionales en diversos municipios y comunidades, no son precisamente las que les lleven a romper el círculo de pobreza debido a las técnicas de explotación utilizadas y con ello, a la carencia de tecnología que incremente su productividad. Todo ello implica entonces, la orientación de nuevas técnicas de explotación de la tierra y de la producción ganadera, en el uso y atracción de recursos modernos requeridos y complementar los ingresos con el empleo en actividades industriales locales, creación de empresas industrializadoras de productos locales, etc.

En el área de la salud, con los prejuicios que se tienen de la medicina moderna, las comunidades requieren de la aplicación de medicina preventiva y curativa, así como de una alimentación adecuada, equipo e instalaciones que les sean necesarias, saneamiento ambiental y, desde luego, la higiene individual.

La economía doméstica, la construcción, arreglo y decoración de la vivienda es otra área digna de atenderse como prioridad del desarrollo local. Es en el hogar donde inicia el proceso de educación, de socialización y de participación social, así como de iniciativas innovadoras en muchos aspectos cotidianos, por tanto el hogar es concebido como el área desde donde se inicia el desarrollo de las comunidades.

La integración social y familiar requiere también atender un área imprescindible: la recreación. El origen de ciertas actividades negativas del individuo y la sociedad, como el alcoholismo, drogadicción, bandalismo, y una serie de vicios más, responden a la insatisfacción de esta necesidad vital. El uso positivo del tiempo libre, redundará siempre en un entorno agradable y en actitudes participativas y de integración social.

Por lo que respecta a educación básica, debemos señalar que el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos esta soportado en la adquisición de un cúmulo de conocimientos básicos, técnicos y especializados que lleven al mejoramiento y buen curso en todas las áreas que hemos referido; a la búsqueda constante de mejores alternativas a la problemática que ocupa actualmente a la globalidad; al mejoramiento local; a la incorporación de los más débiles al desarrollo; a la alfabetización,⁵⁵ capacitación y culturización de todos los individuos que integran un área local.

⁵⁵ Resulta increíble que en pleno siglo XXI, un porcentaje considerable de la población mexicana carezca de alfabetización completa y que, para aquellos que saben leer y escribir, no se logre la capacitación y culturización adecuadas. El término "analfabeta funcional" no surgió solo por casualidad. Clerc Denis.—véase Guillén Romo, Op. Cit. Pág. 107- señala que hacia 1990, "no es de extrañar que 6 millones de mexicanos, de más de 15 años de edad, sean analfabetos, que 11 millones de alumnos entren al ciclo de enseñanza escolar sin terminarlo, que las deserciones escolares a nivel elemental sean numerosas (880 mil) y que 1.7 millones de niños de 10 a 14 años no sean escolarizados". No olvidemos que, además de la ignorancia, también se acentúan los niveles de marginación y violencia así como los efectos ocasionados al medio ambiente, que cada vez se toman irreversibles.

En conclusión, debemos señalar que la política económica y globalizadora de las últimas décadas está obligando a buscar nuevas estrategias de crecimiento y desarrollo económico, y que una tendencia generalizada es la movilización de los actores socioeconómicos más importantes para impulsar el desarrollo de un territorio dado.

Como parte de estas estrategias, que exigen una táctica global que aborde de forma realista y coherente los principales problemas locales, las administraciones municipales están siendo revaloradas como dinamizadoras del tejido económico y social de su entorno, pues si bien el contexto económico internacional de globalización ha llevado a que la intervención del Estado disminuya a favor de la sociedad vulnerable y crezca a favor de la clase dominante al dejarlo como espectador ante la formación de monopolios internacionales, la libre movilidad de capitales, el sacrificio del empleo y la inversión, etc., las autoridades municipales vienen ocupándose del cambio y el progreso local, dado que su población, con la cual tienen gran cercanía, reclama bienestar, desarrollo, seguridad, legalidad y transparencia.

En general, podemos señalar que el espacio permitido por la globalización para mejorar el bienestar de la población de una localidad, es la utilización del potencial de desarrollo con que cuenta su territorio: empresas y emprendedores locales; asociaciones empresariales y profesionales; gobierno municipal, estatal y nacional; administración pública desconcentrada y descentralizada; ONG'S, universidades y centros de investigación; y ante todo, la población local.

CAPITULO 2. CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA NEOLIBERAL EN MÉXICO 1982-2005

2.1 ANTECEDENTES (1970-1982)

Durante décadas nuestro país ha padecido ciertas repercusiones negativas ante los errores – muy serios, por cierto - en la planeación del desarrollo regional, - sin olvidar los de otros ámbitos y áreas, claro-. Se han utilizado diversos instrumentos de progreso que en poco han contribuido al desarrollo del país como un todo y, por si fuera poco, la regionalización que se hace de nuestro país se aleja cada vez más del propósito esencial de su realización: la planificación general, sectorial y regional de nuestro país que, dada la enorme dotación de recursos naturales con que cuenta, debiera ser el país de la planificación, de manera que se aprovecharan todos y cada uno de sus recursos, pues se olvida de la planificación y racionalización de ellos y, peor aún, cuestiona su soberanía fortaleciendo sus lazos de dependencia económica, alimentaria, tecnológica, comercial y de las remesas que envían los migrantes laborales de sus distintas regiones y municipios.

Desde la implantación del proceso de industrialización de mediados del siglo pasado, surgió un desequilibrio regional que orilló a la concentración de la producción industrial y de la población en puntos de desarrollo altamente concentradores, sacrificando las posibilidades de desarrollo del resto de las regiones y sometiénolas a un empobrecimiento gradual que se ha venido intensificando desde que las regiones especializadas se integraron de manera más dinámica al mercado norteamericano hace una década, la mayoría en la franja fronteriza del norte del país.

No se observan mecanismos de compensación territorial que permitan crear expectativas de desarrollo en los espacios más atrasados⁵⁶ y, como dijera el connotado sicoanalista mexicano Santiago Ramírez... "niñez es destino", pareciera que también pobreza es destino. Aún con ello en las dos últimas décadas el modelo territorial de desarrollo económico ha tenido grandes transformaciones. Así por ejemplo, desde los años cincuenta y hasta finales de la década de los setenta del siglo XX, el gobierno mexicano adoptó políticas proteccionistas y centradas en el Estado, combinándolas con déficit fiscal, bajas tasas de interés y otras medidas semejantes que devinieron en situaciones extremadamente graves a pesar de que el crecimiento económico se dio con rapidez; prevaleció una elevada tasa de crecimiento demográfico que redujo los indicadores per cápita. Desde 1970 altas tasas de inflación afectaron al país y cambiaron las tendencias del PIB; desde ese año y hasta la fecha, podemos decir que coexisten tres Méxicos:

⁵⁶Quizás la mejor prueba de esta afirmación que hacemos sea el botón que ofrecen las cifras migratorias de las diversas comunidades del país. No hay nada que revele que se están disminuyendo las causas de expulsión de migrantes, como tampoco hay nada que impida el factor atractivo de inmigrantes en los Estados Unidos.

1. En las zonas rurales todavía hay un grupo de peones pobres que siguen las formas de vida tradicionales; además de los indígenas y campesinos.
2. En las zonas urbanas hay un pequeño grupo de ciudadanos de clase media y alta que viven igual que otros miembros de sociedades modernas, industrializadas, y
3. Hay un grupo en transición formado por aldeanos y migrantes que viven en barrios marginales (ciudades perdidas y asentamientos precarios), que se encuentran entre el mundo moderno y el tradicional.⁵⁷

Esto ya era señalado en los setenta y sin embargo, poco ha cambiado o, mejor dicho, todo ha empeorado. Nuevos conflictos han remplazado a los antiguos, la pobreza y la delincuencia se han expandido, y la seguridad personal se ha reducido. Se ha registrado un crecimiento de la pobreza, la desnutrición, las enfermedades y el narcotráfico. Un elevado porcentaje de la población nacional vive en pobreza absoluta.

Los setentas fueron un periodo de innumerables cambios en la gestión de la política económica, caracterizados por el deseo de aplicar una política activista, destacando en ella la expansión monetaria, los cambios en la velocidad de circulación y sus efectos en la producción y los precios. Durante el periodo 1978-1981, la tasa de crecimiento de la economía mexicana fue mayor que el promedio registrado cuatro décadas atrás, sobre todo por la explotación y desarrollo del auge petrolero.

En 1981, el PIB en términos reales superó el 8% y sin embargo, antes de concluir el año, diversos indicadores advertían la gestación de una situación crítica en la economía. Las tendencias especulativas aumentaron cuando dicha situación se sumó a los graves y añejos problemas que venía arrastrando el país en su estructura, se acrecentó el desequilibrio en las relaciones económicas con el exterior y el de las finanzas públicas; el saldo tradicionalmente positivo del sector agropecuario se convierte en negativo en 1980 y 1981; el proceso de sustitución de importaciones fue limitando sus posibilidades y, por si fuera poco, a esa situación de crisis generalizada se añadió una serie de factores que afectaron en años posteriores a la economía mexicana y a su balanza de pagos.

2.2 CRISIS ECONÓMICA 1981-1982.

El año de 1981 sumó a la vida e historia nacional varios sucesos económicos que a su vez se unieron a la larga y compleja red de acontecimientos que afectaron de manera específica a la economía mexicana y a su balanza de pagos.

⁵⁷ Véase. R. Hoy, Don . Geografía y Desarrollo. "Un enfoque regional a escala mundial". FCE. México, 1978. Pág. 609

Como resultado de la insuficiencia de la estructura productiva de la economía mexicana, la producción de bienes exportables se rezaga respecto a la producción total. Los saldos superavitarios en los renglones de servicios no financieros eran un elemento cada vez menos compensatorio del déficit de mercancías, sobre todo en los últimos años, situación que se reflejó en un elevado déficit en la balanza comercial en 1981.⁵⁸

Posteriormente se recurrió a la inversión extranjera y al crédito externo para financiar este déficit, lo cual implicó remitir pagos al exterior.

A nivel mundial se agudizaba la recesión económica y comercial; las importaciones eran cada vez más crecientes por cuatro motivos:

1. La industria nacional demandaba importar para operar y crecer.
2. La expansión petrolera también demandaba importaciones.
3. Se aplicó una política de liberalización de importaciones.
4. Se hizo necesaria la importación de alimentos para satisfacer la demanda interna.⁵⁹

A mediados de 1981, la caída de los precios internacionales del petróleo se hizo patente. Sobrevino una caída generalizada de precios (plata, café, camarón, algodón, plomo y otros productos de exportación); las divisas por concepto de turismo también cayeron y en contraparte, incrementó el número de turistas mexicanos al extranjero; se desbordó el contrabando de mercancías hacia México motivado por la diferencia en la tasa de inflación mexicana respecto a la norteamericana, y la deuda externa del sector público durante 1981 fue contratada a plazos cortos y con tasas de interés en aumento. En ese momento se implantaría una serie de programas de ajuste, cuyo objetivo central era el de controlar las grandes variables agregadas de la economía, tales como: la inflación, ingreso, gasto, producción, presupuesto y oferta monetaria, entre otras.

PRIMER PROGRAMA DE AJUSTE

Fue una medida de política económica introducida a mediados de 1981, en plena crisis petrolera, cuyo propósito era la mejora de la situación de la balanza de pagos y la reducción del déficit de las finanzas públicas. Se mantuvo la libertad cambiaria, lo cual aceleró la depreciación del peso; se restringió la compra de mercancías extranjeras; se incrementaron los subsidios y apoyos a la exportación; se elevaron las tasas de interés; se redujo en 4% el presupuesto anual de cada entidad del sector federal; entre otras medidas de política económica.

⁵⁸ Véase Tello, Carlos. "La nacionalización de la banca en México". Siglo XXI. México. 1995. pp. 70 y 71.

⁵⁹ México, con su diversidad climática, de suelos, con su amplitud territorial y de recursos, paradójicamente, se ha visto obligado a importar alimentos. La dependencia alimentaria en los últimos años se ha elevado simultáneamente a la apertura comercial. Véase Calva, José Luis. "Dependencia alimentaria de México". Ed. Fontamara, México, 1991.

Sin embargo, debido a factores externos y al carácter monoprodutivo de nuestro país, pronto vendría la devaluación y un segundo programa de ajuste a raíz de los resultados del primero. Aumentó el ritmo de crecimiento de los precios; el gasto público fue superior en 18.4% al presupuestado inicialmente; se duplicó en ese momento el déficit público; se incrementó el pago de intereses de la deuda pública y privada; se aceleró la depreciación del peso frente al dólar y subieron las tasas de interés y en consecuencia, pronto llegó la fuga de capitales.

SEGUNDO PROGRAMA DE AJUSTE.

Con el objeto de reducir el ritmo de crecimiento de los precios y mejorar la situación de las finanzas públicas y las relaciones económicas con el exterior, en 1982 se aplicó nuevamente el freno a la demanda agregada reduciendo el gasto público, incrementando los ingresos del gobierno a través del alza de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos e implementando una política crediticia restrictiva mediante el alza de las tasas de interés, y acelerando el ritmo de devaluación, llevando con ello a que este programa económico no diera los resultados que de él se esperaban. En consecuencia, en febrero de 1982, vendría una devaluación seguida por una réplica en el mes de agosto, durante el cual el peso sufrió una devaluación considerable al pasar la cotización de 37.66 a 70 pesos (tipo de cambio libre) y a \$50.00 por dólar (tipo de cambio preferencial).⁶⁰

TERCER PROGRAMA DE AJUSTE.

Con este programa se introdujeron varias medidas tendientes a reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos; se establecieron mecanismos de carácter administrativo para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, así como el Banco de México, controlaran el flujo de divisas del sector público. El resultado fue la reducción del 8% en el gasto público y se anunció un nuevo aumento en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y se inició la política restrictiva que limitó el incremento de circulación de billetes al aumento de las reservas internacionales y se mantuvo la política de creación de depósitos de regulación monetaria para reducir la liquidez de la economía.

Para esos momentos, la economía del país se hallaba en depresión, la devaluación acentuó la restricción de la actividad económica iniciada en la segunda mitad de 1981; le seguirían la restricción presupuestal, el corte brusco de las importaciones, la parálisis crediticia, la pérdida cambiaria y el aumento de salarios en los primeros meses de 1982, y con ello, vendría un periodo largo de no crecimiento y un avance gradual de la pobreza extrema.

Más tarde, y como resultado del agravamiento de la crisis económica, el primero de septiembre de 1982, José López Portillo anunciaba, en su último informe de

⁶⁰ Véase Méndez, José Silvestre. "Problemas Económicos de México". Cuarta edición. México 2001. Mc Graw Hill. pp. 224.

gobierno como presidente de la República, la decisión de nacionalizar la banca privada y establecer el control generalizado de cambios. Luego se anunciarían las medidas de política financiera de la banca nacionalizada,⁶¹ cuya principal justificación consistía en:

1. Fortalecer el aparato productivo y distributivo del país, con el fin de evitar que la crisis financiera lo afectara aún más.
2. Contribuir a detener la fuga de capitales y las presiones inflacionarias.
3. Brindar mayor seguridad a los ahorradores mediante la nacionalización de la banca.

Sin embargo, a pesar de la nacionalización de la banca, los resultados de las políticas restrictivas y selectivas del gasto motivadas por los programas de ajuste de las finanzas públicas, se plasmaron en un estancamiento de la actividad económica cuyas consecuencias sociales en las áreas locales cambiaron a partir de los años ochenta las estrategias territoriales de desarrollo.

Durante el periodo 1983-1988, la actividad económica registró un crecimiento anual de 0.2% mientras que la inflación llegaba a una tasa promedio de 93.3 % anual, en tanto que el salario mínimo real descendía a una tasa de 9.6% y el PIB por habitante se contraía a una tasa de 1.9% anual.⁶² Todo ello se tradujo en la crisis de la deuda como inicio de la década, y terminó con una crisis de confianza en componentes importantes del conjunto de medidas dictadas por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, conocido como el "consenso de Washington", hacia 1989. Todo un panorama desalentador en lo que se conoció como la "década perdida", (1980-1990), la cual incluyó una abrupta apertura comercial y el ingreso de México al GATT en 1986, como parte de ese proceso.

2.3 APERTURA COMERCIAL Y CAMBIO ESTRUCTURAL.

1986. EL GATT

Podemos decir que el agotamiento del modelo estructural "crecimiento hacia adentro o sustitución de importaciones", tiene como antecedentes la participación de nuestro país en tratados comerciales internacionales promovidos por organismos mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es el caso de la integración de México en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT, que tras la firma de las llamadas cartas de intención con el FMI, en agosto de 1986 se adhiere como un miembro más.

⁶¹ Intervención del Director del Banco de México el 4 de septiembre 1982.

⁶² Solís, Leopoldo "Evolución del Sistema Financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI". Editorial. Siglo XXI. México, 1997. Pág.30

La finalidad de esta incorporación a dicho tratado tenía como objeto dos fundamentos:

1. La liberalización comercial, dejando a un lado el proteccionismo característico del modelo de sustitución de importaciones.
2. La desregulación por parte del Estado sobre la industria nacional.

En una primera instancia debía lograrse reciprocidad sobre concesiones y cuotas arancelarias entre los países, teniendo así ventajas mutuas en la reducción sustancial de aranceles y otras barreras comerciales. La entrada al GATT tuvo como argumento la modernización de la industria nacional, misma que llevaría a México en ese momento a convertirse en un país moderno y competitivo. Sin embargo, los resultados de estas medidas sólo lograron obedecer a los intereses económicos de una política comercial estadounidense, por lo que la industria se enfrentó a una realidad contraria, ya que debido a los altos costos de las importaciones, ésta no logró ningún avance; prevaleció la falta de crédito interno y una baja demanda nacional que quebrantó principalmente a la pequeña y mediana empresa la cual no cuenta hasta ahora con las condiciones de competencia ante la tecnología moderna de la industria extranjera.

También se vio desfavorecido por la competencia desleal con el exterior, en la producción de productos vitivinícolas, lácteos y electrónicos, así como también bienes de capital.

1989. EL CONSENSO DE WASHINGTON

A finales de los ochenta, casi al terminar la década perdida a la que nos referimos, John Williamson definió el consenso de Washington como la política de condicionalidad aplicada a México, y en general a toda América Latina durante el llamado periodo de la crisis de la deuda. Él mismo señala que dicho consenso era una propuesta de diez reformas que él creía, "Washington" consideraría necesarias para América Latina.⁶³ Una explicación para tal consenso en América Latina obedece a la crisis de la deuda de comienzos de los ochentas, pues este buscaba definir los parámetros fundamentales que en materia de política fiscal y monetaria debían cuidar los países en los que aplica. Así llegaría la desregulación como un paulatino alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios financieros y de sus actividades, estableciendo normas, instrumentos y condiciones de mercado. Y no sólo eso. Las diez reformas comprendidas en el consenso de Washington celebrado en 1989 y que fue acordado por los participantes fueron las siguientes:⁶⁴

⁶³ Williamson, John. Revisión del Consenso de Washington en: "El Desarrollo Económico y Social en los umbrales del siglo XXI". BID. Washington, DC.1998. Pág.51

⁶⁴ Op cit. pp. 64y 65

Resumen del consenso de Washington de 1989.

Disciplina fiscal. El déficit presupuestario -que debería incluir a gobiernos provinciales, empresas del Estado y el banco central- debería ser lo suficientemente reducido como para financiarlo sin recurrir al impuesto inflacionario. Ello implica contar con un superávit primario (esto es, previo a la suma de la deuda y de los gastos) de varios puntos porcentuales del PIB, así como un déficit operativo (que vendría a ser el déficit sin contar aquellos intereses que simplemente compensan la inflación) de no más de 2% del PIB.

Prioridades del gasto público. El gasto debería desviarse de aquellas áreas políticamente sensibles -áreas que tradicionalmente reciben recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que producen, tales como la administración, defensa, subsidios indiscriminados y "elefantes blancos"- hacia otras áreas marginadas pero capaces de generar altos rendimientos y mejorar la distribución de los ingresos, tales como la atención primaria a la salud, la enseñanza primaria y la infraestructura.

La reforma tributaria. Esta reforma incluiría la ampliación de la base tributaria y el recorte de tasas impositivas marginales. El objetivo es aumentar los incentivos y promover la equidad horizontal sin rebajar la progresividad existente. El mejoramiento de la administración tributaria (incluyendo la tributación sobre los ingresos e intereses derivados de bienes invertidos en el exterior- fugas de capital) como factor determinante en la ampliación de la base tributaria en el contexto latinoamericano.

La liberalización financiera. El objetivo final de la liberalización financiera son tasas de interés determinadas por el mercado, aunque la experiencia ha demostrado que en periodos de crisis de confianza crónica las tasas de interés pueden ser tan altas que llegan a amenazar la solvencia financiera de las empresas productivas y del gobierno.

Tipos de cambio. Todos los países requieren, por lo menos en lo que a transacciones comerciales se refiere, tipos de cambio unificados y lo suficientemente competitivos como para que estimulen el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales y garanticen a los exportadores el mantenimiento de tal competitividad en el futuro.

La liberalización del comercio. Deben sustituirse las restricciones cuantitativas al comercio, por aranceles que a su vez fueran reduciéndose progresivamente hasta alcanzar un nivel mínimo uniforme que oscilase entre el 10 y el 20%.

Inversión extranjera directa. Se recomienda la supresión de barreras que impiden la entrada de empresas extranjeras; las empresas nacionales y foráneas deberían competir en igualdad de condiciones.

Privatización. Se aboga por la privatización de las empresas estatales.

Desreglamentación. Los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impidan la participación de nuestras empresas o que restrinjan de alguna manera la competencia, a la vez que garantizan el mantenimiento de regulaciones que se justifican como la seguridad, la protección ambiental o la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras.

Derechos de propiedad. El sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal.

Como hemos visto, la década de 1980 se caracterizó por la imposición de una serie de medidas de política económica para nuestro país. Primeramente se hizo presente en nuestro país la crisis de la deuda, sobrevendría más tarde, hacia 1986 y luego de posponer varias veces la entrada de México, la firma del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Finalmente se concluiría una década perdida con una crisis de confianza en componentes importantes del conjunto de medidas propuestas en el consenso de Washington y, aunque el término consenso implica necesariamente un acuerdo general, no significó encontrar la solución correcta. Mucho menos que las ideas ahí "consensuadas" fueran aceptadas socialmente.

En esos momentos, como ahora, la sociedad pedía medidas más audaces que dieran alivio a la iniquidad y concentración del ingreso; que se cambiara la política de empleo, cuyos resultados eran poco alentadores; que se buscara la protección del medio ambiente, el alivio de la deuda, etc.

2.4 SALDOS Y ALCANCES DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL.

Lejos de haber cambiado las decisiones de política económica aplicadas en la década de 1980, las de 1990 presentaron una nueva batalla contra la realidad. Los efectos devastadores en la economía mexicana derivados de la desregulación y liberalización financiera y comercial, tienen matices particulares dignos de análisis previo, como fuente de conocimiento de la realidad que viven las comunidades y municipios de nuestro país.

Algunas de las consecuencias de la globalización y la política neoliberal han sido la fragmentación y pérdida de la regulación de todos los sistemas nacionales que traen como consecuencia un proceso de recomposición del cuerpo social en el ámbito nacional, regional y local, pero siempre obedeciendo a la reestructuración mundial del capital.

El proceso de ajuste y reestructuración de la economía nacional, preparada por Miguel de la Madrid, profundizada y puesta en marcha con fuerza e intensidad por Carlos Salinas de Gortari, seguida por Ernesto Zedillo, rompió en dieciocho años, acuerdos, certezas y equilibrios fundamentales del Estado surgido desde 1867 con la restauración de la República. En estos tres periodos presidenciales las reformas

realizadas por el gobierno redujeron las funciones del Estado disminuyendo los programas de bienestar social para que el mercado actúe libremente.⁶⁵

Mientras tanto, a nivel mundial se iban conformando bloques comerciales, comunidades y asociaciones regionales para fomentar el intercambio comercial. En este contexto, México firmó en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual significaría para él la consecución de cinco ventajas:⁶⁶

1. No quedar marginado en los procesos de integración y producción,
2. Acceso permanente de sus exportaciones a los mercados en los cuales firmara el tratado;
3. Mejorar su capacidad de negociación con otros bloques comerciales,
4. Competir en igualdad de circunstancias con otras regiones, y
5. Elevar la productividad de la economía nacional.

Cuadro 1.
México. Distribución de la Riqueza. (1984-1998)
(Personas)

Clase social	1984		1998	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Alta	230,288	0.3	5 millones	5.2
Media	15,122,247	19.7	15 millones	15.62
Trabajadora	29,707,157	39.0		
Baja	31,702,984	41.0	54 millones	56.2
Campesina	15,584,908	18.9	22 millones	22.9
Urbana	17,118,076	22.1		
Total	76,762,676	100	96 millones	99.92

Fuente: M^a Eugenia Padua González. "México en el umbral del siglo XXI".
Op.cit. Pág. 102

El beneficio obtenido por Estados Unidos y Canadá –los otros dos firmantes del tratado–, sería producto del incremento comercial de los recursos naturales, y de la mano de obra barata, mismo que resultaría muy superior que lo obtenido por México que esperaba obtener de esas cinco ventajas, beneficios adicionales para la sociedad y que sin embargo tuvo como resultado la polarización de las clases sociales,⁶⁷ lo cual puede constatare en el cuadro anterior.

⁶⁵ Véase Padua González, M^a Eugenia. "México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización". Fontamara. México 1999. Pág. 180

⁶⁶ Op cit. Pág.82

⁶⁷ El éxito de la estrategia neoliberal depende del acceso de los productos nacionales a los mercados de los países industrializados, así como de un flujo masivo hacia México de inversión extranjera directa para financiar y organizar la producción de las exportaciones...sin olvidar el pilar sobre el que se sustenta la

Como se observa en el cuadro 1, el porcentaje de personas en pobreza y pobreza extrema se ha profundizado en nuestro país cada vez más. En el año 2000, según cifras de la SEDESOL, la pobreza patrimonial se ubicó en 53.7%, la pobreza de capacidades en 31.9%, y la pobreza alimentaria en 24.2%. De este modo la pobreza se ubicó en niveles similares a 1980.⁶⁸

En los últimos años esta problemática se ha acentuado. Se ha concentrado aún más la riqueza y se suma una infinidad de factores que determinan las profundas diferencias entre ricos y pobres; entre un año y otro. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2004, un total de 753 mil 349 hogares perciben menos de un salario mínimo general. De acuerdo con dicha encuesta 12 millones 959 mil 332 hogares (50.14% del total de hogares del país) perciben menos de cinco salarios mínimos. Por otra parte, indica que el 49.86% (12 millones 885 mil 749 hogares) de los hogares del país percibe ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

Podemos afirmar que la política comercial de México, y en general, toda la política económica ha estado enfocada a adaptarse a un modelo cuyos resultados, de 1982 hasta la fecha, han sido por demás deplorables, y que el TLCAN sólo es la prueba y consolidación de todo el proceso de reformas económicas neoliberales iniciadas en 1982. La anhelada transferencia tecnológica no se ha dado; las condiciones adversas para acudir a diversos tratados explícitas aun antes de su firma, prevalecen.

Si hemos de señalar los alcances de esta política neoliberal encontraremos la dualidad en cada uno de ellos:

1. Ofrece ventajas con el propósito de generar riqueza, pero tiene desventajas en la distribución de la misma.
2. Hay un mejor nivel de integración económico-comercial con el mundo, pero es totalmente asimétrico para nuestro país.
3. Ha generado una riqueza considerable, pero concentrada en pocas manos.
4. Nació con espíritu de equidad, pero no otorga posibilidad de compensar desigualdades.

Reconociendo que "hay pocos diagnósticos de las consecuencias positivas que la estrategia neoliberal tiene para países desarrollados y subdesarrollados que arrojen datos empíricos, cualitativos y cuantitativos suficientes para hacer una evaluación precisa y confiable,"⁶⁹ nos remitimos a señalar sólo los cuatro alcances

nueva estrategia impulsada por México durante los años 80- y que se ha mantenido hasta 2005-: El logro de la competitividad internacional mediante la reducción de salarios reales. Véase Guillén Romo, Héctor. Op cit Pág.167

⁶⁸ Véase "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX". SEDESOL. Serie de documentos de investigación. No 2. Agosto de 2002.

⁶⁹ Lerner Sigal, Berta. "Las Políticas sociales de México en los años noventa". Primera edición. 1996. Plaza y Valdez. Pág. 14

anteriores, a los cuales sumamos la oportunidad del intercambio de productos básicos a precios más bajos, la "facilidad" de tránsito transfronterizo, el intercambio de información, etc.

Cabe destacar que el modelo neoliberal no sólo trajo consigo el recrudecimiento de una crisis ya existente en ese momento, sino que implicó un decrecimiento económico y una disminución de la calidad de vida de los mexicanos; ya que en el periodo de 1982 -1991 sólo se crearon 1.9 millones de empleos remunerados, lo que llevó al crecimiento de actividades en el sector informal, el incremento de la migración con un aproximado de 9 millones de jóvenes quienes emigran de manera ilegal hacia los Estados Unidos,⁷⁰ en tanto que el crecimiento promedio del PIB anual, de 1983 a 1994 se ubicó en 1.59, cuando entre 1978 y 1982 había sido de 6.76%.

Otro de los efectos negativos que tuvo este modelo fue la declinación de los niveles de vida. Con ello aumentó el nivel de desnutrición infantil del 7.7% en 1979 a 15.1% en 1982.⁷¹

Debemos señalar una vez más, que durante este periodo hubo una política de privatizaciones del sector paraestatal en empresas de siderurgia, telecomunicaciones, minería y de la propia banca⁷² y que con ello permearon los recortes presupuestales en el campo social, que si bien atendía a la impuesta exigencia de disminuir drásticamente el déficit público, también habría de buscar el ahorro interno y la disminución o cancelación de subsidios tradicionales al consumo popular, lo cual nos lleva a afirmar que en la búsqueda de equidad, debe de haber una transformación de las políticas sociales, con la finalidad de hacer menos profunda la marginación y pobreza sobre aquellos grupos que recienten cada uno de los embates tras una transformación estructural.

Sin embargo, el gasto público a través de este periodo fue insuficiente, aunado a que se dieron de manera simultánea problemas en la disminución de salarios, empleo y mala distribución del ingreso que contribuyeron a un retroceso en las condiciones sociales del país. Otra de las situaciones que provocaría el deterioro del gasto fue el estancamiento de programas estatales para la prestación de servicios sociales a los asalariados y los programas de inversión pública en

⁷⁰ Calva, José Luis. "El modelo Neoliberal Mexicano". Fontamara. Friedrich Ebert Stiftung, México.1993. Pág. 110

⁷¹ Ibidem Pág.110

Guillén Romo, por su parte, señala que el ISSSTE reportó un aumento en el número de niños nonatos o menores de un año de edad que manifestaron un crecimiento lento y desnutrición, tanto en términos absolutos como relativos al total de enfermedades. Los niños que padecían estos males representaron 8.5 % del total de niños enfermos en 1981. El porcentaje aumentó 10.31% en 1982, 10.6 en 1983 y 11.7% en 1984. Véase Guillén Romo, Op. cit. Pág. 164.

⁷² Las empresas más representativas del proceso de apertura al capital extranjero, reducción de aranceles y privatización del sector paraestatal fueron Altos Hornos de México (AHMSA), Siderurgica Lázaro Cárdenas - las Truchas (SICARTSA), Compañía Minera de Cananea y Teléfonos de México (TELMEX). Véase Zapata Francisco. Op cit. Pág. 37.

vivienda, escuela y hospitales⁷³. La evolución de la inversión pública en estos rubros, refleja el deterioro consecuente.

Durante este periodo, (ver cuadro2) el modelo sugiere una disminución de la intervención estatal que no sólo se refleja en los mercados, sino también en el gasto público; mismo que va en disminución siendo así uno de los acaboses de programas asistencialistas que seguían el modelo paternalista y proteccionista que durante un largo periodo, lejos de ayudar, generó una serie de vicios sociales, como lo es la corrupción, la pasividad social entre otros y, así como disminuye el gasto público, disminuyen en gran medida programas sociales lo cual llevaría a profundizar problemas como la pobreza y la marginación en cualquiera de sus ámbitos, sea urbana o rural.

Cuadro 2.
Evolución del gasto social en México 1981- 1995
(Como porcentaje del PIB)⁷⁴

	81-82	83-84	85-86	87-88	89-90	91-92	93-94	95
Total en desarrollo social	9.16	6.67	6.79	6.1	5.85	7.4	8.8	8.5
Educación	3.68	2.8	2.74	2.63	2.45	3.0	3.75	3.8
Salud y Seguridad Social	3.68	2.9	2.9	2.76	2.85	3.35	3.75	3.5
Solidaridad y Desarrollo Regional	0.95	0.54	0.54	0.26	0.3	0.5	0.6	0.5
Desarrollo Urbano, Ecología y Agua potable	0.82	0.4	0.59	0.46	0.2	0.35	0.5	0.4
Programa social de abasto	-	-	-	-	-	0.15	0.2	0.6

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Quinto Informe de Gobierno, presidente Carlos Salinas 1993, anexo 270; Segundo Informe de Gobierno, presidente Ernesto Zedillo 1996, anexo y Banco de México. Internet

En esta etapa, las acciones gubernamentales de carácter social se hicieron incompatibles con la negociación corporativa de los programas de gasto público y el fortalecimiento sindical a través del empleo, por lo que la política ahora dependería de circunstancias contingentes a corto plazo en contraste con los programas tradicionales de bienestar.

La austeridad y la privatización modificarían las políticas estatales, impulsando así la relocalización de los interlocutores sociales del Estado. En muchos de los casos, los grupos sociales tradicionales tendieron a ser sustituidos por grupos empobrecidos, así como informales como consecuencia de la caída de los salarios y las altas tasas de desempleo y subempleo.

La privatización contribuyó también a modificar las formas de negociación y debilitó los contratos colectivos y el poder del sindicalismo.⁷⁵

⁷³ Op cit. Pág.42

⁷⁴ Valencia Enrique y Carlos Barba (Coord.). "El debate Nacional. La política Social". Diana. México.1997 Pág.41

⁷⁵ Zapata, Francisco. Op cit pág.37

Luego de la crisis recesiva de los noventa, se verían serias afectaciones fundamentalmente sobre la población de menores ingresos, cuyas alternativas de solución a esta problemática han sido sin duda la migración, la utilización más intensiva de la fuerza de trabajo, ampliando sus horas de actividad diaria, la incorporación al mundo laboral de más miembros de la familia, en especial de los hijos menores o la mujer, jefa de familia. El motivo principal, en medio de tal crisis, -persistente hasta nuestros días-, ha sido la complementación del gasto familiar, obtención de mejores ingresos, y la búsqueda de un empleo formal remunerado.

Los ajustes realizados como parte de la estrategia económica consistente en mantener en equilibrio las finanzas públicas y abatir la inflación han provocado también enormes cambios en el consumo de la población mexicana. Se ha modificado la estructura del gasto de bienes no básicos y básicos al grado de que para el cierre del año 2000, "el gasto en alimentos cubrió 33.1 por ciento, muy por encima del transporte que representó 14.9, la vivienda con 8.9 y la salud con 3.8 por ciento".⁷⁶ En 2004, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, las familias destinan nuevamente una tercera parte de lo que gastan a los alimentos, en tanto que sube el gasto en transporte a 18%. La educación y esparcimiento se ubicaron en 14%, en tanto que al vestido y calzado se destinó un 5.4% del gasto familiar.⁷⁷

Por lo que refiere a alimentación, las familias han tomado un grado de racionalidad en el gasto alimentario, que han orientado su consumo hacia productos de menor precio, disminuyendo así su consumo calórico y proteínico.⁷⁸ Un saldo más de la política neoliberal, está expresado en efectos directamente relacionados con la caída del salario. Esta última refleja que la transformación de nuestra economía ha llevado en menos de 25 años a que la población con menores ingresos, en general de la clase trabajadora, perciba ingresos cada vez menores, tanto en términos relativos como reales, al grado de que el salario mínimo actual represente únicamente una tercera parte del monto pagado en 1980, expresado en términos reales (descontando el efecto inflacionario).⁷⁹

Un saldo de la política neoliberal que no puede pasarnos desapercibido es la fragilidad para impulsar el empleo, o al menos frenar la pérdida de empleos que le ha caracterizado. En 1980, la tasa de desempleo era de 38% y aumentó a cerca del 50% en 1990. Si tomamos las cifras absolutas, la comparación -entre el periodo populista y el periodo neoliberal- la cifra es más elocuente: durante el

⁷⁶ Gómez Salgado, Arturo. *El Financiero*. Viernes 20 de julio de 2001. Pág.14

⁷⁷ La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) es presentada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La correspondiente a 2004, fue presentada el 10 de junio de 2005. En ella se muestra como se distribuyó el ingreso entre la población y en que se gastó en ese año.

⁷⁸ A título de ejemplo, Guillén Romo (op. cit. pág.165), señala que los mexicanos en promedio comenzaron a comer menos tortilla, menos pan, menos arroz, menos frijoles y menos carne que antes de la llegada de los neoliberales al poder.

⁷⁹ Un estudio más amplio de este tema se encuentra en: González Amador, Roberto. *La Jornada*, Domingo 16 de Marzo de 2003. Pág. 16, nota en la cual refiere el estudio conjunto *La Situación del Trabajo en México. 2003*, auspiciado por el Instituto de Estudios del Trabajo, y en el cual señala que los salarios en la planta manufacturera cayeron 40% de 1980 al año 2000.

periodo 1970- 1982 el empleo aumentó en promedio 711,000 personas por año, mientras que la fase neoliberal generó sólo 182,000 puestos anuales. Si recordamos que para mantener la tasa de desempleo constante hay que crear casi un millón cien mil nuevos puestos por año, nos podemos dar cuenta de la gravedad de la situación,⁸⁰ sobre todo si tomamos en cuenta el número de personas que se agregan a la PEA anualmente.

La incapacidad del modelo neoliberal, como vemos en todas las variables macroeconómicas, esta presente en cada una de las anteriores. La inflación y el sector externo, por su parte, arrojan resultados negativos también.

Los resultados de la política neoliberal en lucha contra la inflación durante el periodo 1983-1994 no son tan espectaculares como se afirma a menudo. En efecto, entre 1970 y 1975, a inicios del periodo "populista", la tasa promedio anual de aumento de los precios al consumo fue de 11.8%. Entre 1976 y 1982, años que corresponden también al periodo denominado "populista", la tasa promedio de aumento de los precios al consumo subió para llegar a situarse en 27.44 %. Sin embargo, esta tasa resulta incomparablemente menor que la tasa promedio de aumento de los precios de 54.94% constatada durante los sexenios neoliberales de De la Madrid y Salinas.⁸¹

En estas circunstancias, se constata que las condiciones y planteamientos del consenso de Washington, aunque no se ven fracasadas en el capítulo de la inflación, sí se ven incumplidas en cierto grado, pues ésta se frenó considerablemente hasta el periodo de Carlos Salinas, en el que la inflación promedió 16.95%, muy por debajo del 92.93 que representó como promedio anual durante el gobierno de Miguel De la Madrid.

Para resolver el problema de la pobreza, se utilizó la vieja tesis de Adam Smith: el libre comercio, en la cual cada país según David Ricardo, produciría sólo aquellos productos en los que poseía ciertas y mayores ventajas.

De esta manera, se esperaba que la apertura externa se convirtiera en motor del crecimiento. Sin embargo, se mantuvo una política restrictiva que impidió generar excedentes importantes, al grado tal que lo que antes se producía, ahora se compra en las grandes corporaciones y en los grandes consorcios.

La evidencia no puede ser otra. El déficit comercial comenzó a aumentar vertiginosamente, al punto de que para 1994 éste superó los 23 mil millones de dólares. La balanza en cuenta corriente, por su parte, observó un importante déficit, hasta alcanzar un 7.8% del PIB en 1994.

Cada etapa crítica de esta política ha abierto mayores horizontes a la migración, la delincuencia y el trabajo informal, al grado que este último participa ya con un

⁸⁰ Guillén Romo op cit. Pág.151.

⁸¹ *Ibid.* Pág. 154.

porcentaje importante en las ganancias producidas en la economía nacional, además de que la participación de la mujer en los espacios laborales formales e informales se ha incrementado de manera constante.⁸²

Las condiciones laborales que ahora vivimos han sido generadas por estas políticas, y no se presentan propicias para evitar que prevalezca el desempleo o la actividad informal.

Finalmente, debemos señalar que "el sector informal de la economía participa con 12.7% del PIB del país; en términos monetarios, alcanza 445 mil 486 mdp corrientes"⁸³ y que ante el hermetismo que se vive en el mercado laboral en pleno 2005 se abrirán nuevos horizontes a la informalidad por cuatro motivos nodales:

1. La búsqueda de la complementación del gasto familiar.
2. La obtención de mejores ingresos respecto de los asalariados.
3. La búsqueda infructuosa de un empleo remunerado en la economía formal.
4. La actual tendencia de política económica y particularmente, de empleo.

En contraparte, no es fortuito que aparezcan en las listas de los más connotados y multimillonarios personajes de la vida mundial algunos de origen mexicano, y cuya riqueza aumentó escandalosamente en este periodo de reformas y políticas neoliberales, y que la expansión de las mayores empresas en México se haya experimentado en estos años.⁸⁴

2.4.1 LAS TAREAS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

Parfraseando a Noam Chomsky, nos dice que "para que el club de los hombres ricos pueda gobernar el mundo con eficacia en función de sus propios intereses, hay que mantener a la chusma en el lugar que le corresponde: en el sur, hambrienta y reprimida, en el propio país aislada y distraída."⁸⁵

México, país de riquezas innumerables, sobre todo en el sur, ofrece a esos intereses capitalistas un suculento bocado integrado por la población y los recursos naturales de sus municipios y comunidades. Estas comunidades, por su

⁸² La proporción de mujeres que trabajan hoy en la industria manufacturera (como la industria automotriz o la industria electrónica), la maquila, la burocracia pública y los servicios personales de salud, las finanzas, ha crecido al punto que representa casi la misma proporción que tiene en la población total. (Zapata, op cit. Pág.104). En parte se debe, quizás, a la necesidad de complementar el gasto familiar dada la crisis actual y a que el nivel de profesionalización de la mujer se ha ido incrementando, aún cuando no se vea del todo reflejado en sus remuneraciones.

⁸³ Gutiérrez, Elvia. Análisis económico, *El Financiero*. Lunes 21 de Octubre de 2002. Pág. 4A

⁸⁴ Los grandes ganadores de la política neoliberal en México mejoraron sustancialmente su ingreso durante la crisis. Lorenzo Meyer (véase Guillén Romo op cit. Pág.223) indica que "se calcula una mejora de 63.1% en el ingreso de estas familias (Carlos Slim, Emilio Azcárraga, los Garza Sada, los Zambrano, Jerónimo Arango, Alfonso Romo y Alberto Bailleres, entre otros) entre 1984 y 1992". Ello, desde luego, sin contar el periodo 1993- 2005, en que se sumaron hechos deplorables como la crisis financiera de 1994 - 1995 y el consecuente rescate bancario, así como los saldos de la política zedillista y foxista.

⁸⁵ Chomsky, Noam citado por M^a. Eugenia Padua. Op. cit. Pág. 77.

parte, siguen diversas formas de unificación social que no tienen un desarrollo óptimo de integración:

1. Integración al mercado: es la forma de integración que siguen las sociedades, grupos o individuos productores con los consumidores.
2. Integración social: es la forma de integración en la cual cada persona o individuo se unen en actividades que emprende el Estado para la consecución del desarrollo.

De esta manera, en su calidad de ciudadano, cada individuo ejerce el poder de ordenar la vida social de su ámbito local. Si bien no está en sus manos impulsar directamente la integración al mercado debido a sus condiciones salariales y de desempleo, no puede negarse a la integración social; a participar en la solución y atención de necesidades que le favorecen y excluyen socialmente o que simplemente le expulsan de un núcleo familiar y/o social.

Además, como vemos en el punto anterior, en las últimas décadas se sucedieron cambios sin precedente. Esos años fueron suficientes para lograr los cambios en la población que no se dieron en siglos. La estructura demográfica y las migraciones de las últimas décadas estuvieron marcadas por las relaciones económicas al interior del sistema capitalista, específicamente por el modelo neoliberal que ha imperado; surgieron nuevos procesos migratorios; cambios geográficos y ocupacionales que enfrentan a los migrantes a una economía y a unas relaciones sociales ajenas a su propia experiencia comunitaria, en la comunidad misma. Sobrevinieron enormes cambios que llevaron a una mayor concentración en áreas urbanas, obligando a las autoridades a destinar mayor porcentaje del gasto a inversiones en infraestructura: electricidad, sistemas de agua potable y drenajes, sistemas de comunicación y de urbanización en general, teniendo como contraparte la absoluta desatención a necesidades rurales.

Las tareas del desarrollo de la comunidad son, por tanto, lograr la organización de la vida administrativa, industrial y comercial que le fue negada ante la excesiva concentración en conglomerados y ciudades mayores.

Las tareas del desarrollo de la comunidad, aún cuando deben ser potenciadas, apoyadas y estimuladas por gobiernos locales, bien pueden ser un emprendimiento⁸⁶ económico propio, de manera que, ubicándose en una escala reducida –por su tamaño y capacidad de operación– puedan conformarse en pequeñas unidades de acción social y microempresas. Cada comunidad y cada persona que la integre, puede hacer algo por el desarrollo local, teniendo como bases la concertación, la cooperación y el consenso.

⁸⁶ Un emprendimiento –económico, político, social, ambiental, etc., - debe entenderse como una iniciativa o decisión tomada, tendiente a llevar a cabo determinado proyecto. Un emprendimiento económico (López Espinosa, Mario) es la elección de un proyecto económico empresarial que se desearía operar.

Cada una de las comunidades, en sus diversas etapas de transición, - algunas se encuentran en completa interacción con el resto del país, otras en vías de integración y el resto, como las comunidades del municipio que aquí nos ocupa, apenas inician su desarrollo económico, social y cultural -, puede asumir como tarea el impulsar actividades apropiadas a su vocación productiva, siempre que tenga resultados positivos; asumir de igual modo la responsabilidad de ampliar su participación y capacitación para el desarrollo local, lo cual implica asegurar la estabilidad y cohesión que necesitan para crecer. De esta manera, serán las tareas de los habitantes de una comunidad, las que hagan evolucionar las instituciones locales y crear otras nuevas. Cada tarea llevará a la elaboración y desarrollo de políticas y medidas de apoyo para su propio desarrollo.

Las tareas principales serán, en medio de los problemas que subsisten y amenazan con agudizarse, (tasa de crecimiento baja e inestable, desequilibrio externo cada vez más grande, tendencia a la concentración del ingreso, aumento del desempleo y la marginación, baja capacidad productiva, dependencia del exterior, migración, etc.) adoptar actitudes totalmente distintas de las derrotistas o de resignación. Cada tarea bien puede sumarse a las expectativas no realizadas para hacerlas renacer, para atender las necesidades más sentidas de la población, para reconsiderar y hacer sentir las auténticas necesidades y conseguir que sean detectadas las que ocasionan los verdaderos problemas, y para que sean descubiertas en el nivel y en el orden en que deben ser resueltas.

2.4.2 LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS ANTE LA CRISIS.

Los efectos de la política neoliberal traída hasta nuestros días, han alentado a los pobres de nuestro país –y de todo el mundo– a buscar la organización en su lucha contra la pobreza. Los pobres de nuestro país se convierten en actores directos de la política social: construyen escuelas, hospitales, obras de infraestructura en sus comunidades y se organizan para generar empleos locales a través de la creación de microempresas. Surgen Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones populares que se encargarán de luchar contra la pobreza, a favor del bienestar social y los derechos humanos. Organizaciones todas que, sin embargo, no han logrado revertir los efectos negativos del modelo neoliberal o el fenómeno globalizador.

Ante tal incapacidad de las organizaciones y del propio gobierno mexicano, surgen en nuestro país movimientos sociales antiimperialistas; la protesta infinita de los excluidos. Se fortifica la conciencia nacional, regional y local contra la desigualdad y la exclusión crecientes. Brotan movimientos de comunidades mexicanas convencidas de que el papel que jugarán en el proyecto neoliberal ya no será el sacrificio y la espera. Surgen la desobediencia, el reto, la violencia desorganizada, los linchamientos y la revelación sangrienta. Toda una patología

que se genera cuando las necesidades quedan insatisfechas.⁸⁷ Surgen actores en descomposición para convertirse en actores capaces de formular reivindicaciones.

Repentinamente, surgen las mil y un formas de hacer política social para acallar la conciencia: la medicina preventiva civil.⁸⁸ Toda una serie de programas que, a pesar de tener algunos resultados positivos, lo único que provocan es un impacto desorganizador adicional.⁸⁹ Dentro de esas formas se ha buscado encontrar una política económica y social que compaginara, y que sin embargo, no se han encontrado hasta ahora.

En contraparte, y con el objetivo de combatir la pobreza extrema propiciada por la crisis dramática de 1982-1983 y los drásticos ajustes que se instrumentaron, en lugar de una política económica y social compaginada, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad como primer acto de gobierno de la administración del presidente Carlos Salinas, a partir de 1988. Aunado a ello, se instrumentaron también procesos de privatización y liberalización y reestructuración del gasto, buscando mediante todo ello fortalecer el gasto social.⁹⁰

En este marco de restricción económica era más que necesaria la medicina preventiva civil de que hemos hablado. Tal es así que la política pública abstencionista de inicios de la política social, la política social dirigida a campos específicos como la salud y la educación (Constitución de 1917) y la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos (1940 -1988), pasó a ser, con el Pronasol, una política urgente para contrarrestar la pobreza generada por la aplicación de las políticas de ajuste, además de convertirse en un instrumento poderoso de clientela electoral.⁹¹

⁸⁷ A la sociedad mexicana, sumida en la desidentidad y el desorden, se le ha hecho creer que todo aquello que no se proyecta en la televisión no está sucediendo en las áreas locales de nuestro país. Cada inquietud, cada disgusto social y cada manifestación de inconformes es acallada desde los medios. Se dice que son “casos aislados” o “focos rojos”, escondiendo la realidad que dejan a la luz.

⁸⁸ Los gobiernos deben manejar estas “consecuencias sociales no deseables” de la globalización, asegura García Arias. Op. Cit, sometidos a la restricción que el proceso impone sobre las políticas sociales y el llamado “Estado de bienestar” (donde existe).

Al respecto, M. Godínez, Víctor (La Jornada 20 de junio de 2005) escribe: en América Latina, “los conflictos derivados de la alta concentración del ingreso han tenido como respuesta diversas estrategias de política social. En general y en muy pocas excepciones, tales políticas tienen en común el estar diseñadas en el marco de una concepción eminentemente compensatoria de la indigencia y sus secuelas de marginación.”

⁸⁹ Uno de los problemas esenciales de las políticas de combate a la pobreza, dice Bendesky, es que no son capaces de sacar de modo definitivo de esa condición a las familias que la padecen. Hasta cierto punto esas políticas parecen legitimar la situación de pobreza y reproducirla. La Jornada, 20 de junio de 2005. Pág.29.

⁹⁰ Cordera Campos, Rolando en “Las políticas sociales en México en los años noventa”. Plaza y Valdez. México.1996. Pág. 47

⁹¹ Al plantear las bases para una política económica y social alternativa, Guillén Romo (1997:221), menciona que “se deben rechazar los esquemas de caridad (como los propuestos por PRONASOL en México) para mitigar los efectos cauterizantes de una economía regida por el orden espontáneo del mercado en condiciones de baja inversión y rápido crecimiento de la mano de obra”. En contraparte señala que “la mejor manera de elevar el ingreso de las clases populares es el aumento del empleo y los salarios reales, por un lado, y el nivel de preparación escolar y capacitación, por el otro, en un ambiente de protección social que cubra lo que Francois Perroux denomina “los costos del hombre”.

Sin intentar hacer una evaluación del Pronasol –lo cual implicaría otro trabajo como éste debido a la amplitud de sus programas, la variedad de sus formas de operación, y la diversidad económica, política y de organización de los ciudadanos sobre los que actúa-, nos resta únicamente señalar que este programa vino a reposicionar al partido oficial de esos años luego de las fraudulentas elecciones de 1988, y que para 1994 reflejarían el apoyo que significó tal estrategia de apaciguamiento social.

Por la continuidad que se ha dado al Pronasol en los últimos dos sexenios, con el Progresista de Ernesto Zedillo, y Oportunidades de Vicente Fox 2001-2006, es conveniente recalcar que dichos programas nacieron de la necesidad de contrarrestar la pobreza desbordante provocada por las crisis recurrentes de finales de los setenta y principios de los ochenta y por los programas de ajuste; que nacieron con el objetivo de compensar el deterioro de los niveles de vida en los sectores más empobrecidos de la población y que los criterios de eficiencia fueron suprimidos, prueba de ello ha sido la búsqueda de aumentar la capacidad distributiva de la inversión y del gasto, que solo se ha quedado en eso: la búsqueda,⁹² pues aunque al Pronasol-Progresista-Oportunidades, se le puede atribuir la diversidad de formas participativas, cada uno ha sido en su momento, un programa focalizado y de preferencia explícita por beneficiar a grupos específicos de la población con criterios de selección seriamente cuestionables, sobre todo de tipo político- electoral.

González Tiburcio y Ávila Martínez, dividen la política social en México en tres etapas. La primera, de 1920 a 1940, en la cual se hacen efectivos los preceptos constitucionales (educación gratuita; extenso reparto agrario; nacionalización del petróleo, y seguridad social). La segunda, de 1940 a 1982, consistente en la creación de instituciones para propiciar bienestar a la población organizada (IMSS, ISSSTE, CONASUPO, BANRURAL, ANAGSA, INFONAVIT) y la tercera, de 1982 a 2000, que podríamos hacer extensiva hasta 2005, en que el desgaste de la estrategia de política social (estatista y corporativa), el sensible deterioro de las instituciones de bienestar social y la creciente demanda social que supera a la oferta pública, son muy evidentes. Véase “Desarrollo y Retos de la Política Social” en ECONOMÍA INFORMA. F.E. UNAM. No.228. Junio 2000. Pp.17-20.

Un análisis similar, aunque un tanto orientado al PRONASOL, se encuentra en Lomelí Vanegas, Leonardo “Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)” ECONOMÍA INFORMA. F.E. UNAM. No. 264. Febrero 1998.

⁹² Ver capítulos 4 y 5 de esta tesis cuyo contenido refleja cual ha sido el destino del gasto con este programa (Oportunidades), y el carácter organizacional propiciado por el programa, así como el desplazamiento de los criterios de eficiencia, resultado de los usos finales del programa, al menos para el municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo.

CAPITULO 3. FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO EN MÉXICO.

3.1 LAS EXPRESIONES DEL CENTRALISMO.

En este capítulo analizaremos el comportamiento general del centralismo económico existente en el país a partir de algunos indicadores que demuestran la concentración económica, fiscal, industrial y poblacional, pasando por algunas consideraciones sobre el marco jurídico del sistema fiscal y administrativo actual.

Por eso, es importante visualizar la descentralización como medio idóneo para fomentar el desarrollo de las economías locales, pues a partir de ella se promueve el diseño de políticas públicas impulsadas por la población de los municipios.⁹³

3.1.1 EL CENTRALISMO ECONÓMICO, INDUSTRIAL Y POBLACIONAL.

La superficie total del territorio nacional, que alcanza un millón 956 mil 722 km² se encuentra dividida en 2,436 municipios y 16 delegaciones políticas.⁹⁴ En conjunto, estos espacios territoriales reflejan la disparidad existente en la repartición del territorio y, desde luego, del propio ingreso.

Del total de municipios, sobresalen Guadalajara, Ecatepec de Morelos, Puebla y Monterrey por ser cuatro de los municipios más poblados de México hasta el año 2000. Con una extensión conjunta de 1,192.246 km², (0.06% del territorio nacional), estos municipios generan además, un ingreso total de 8,907 millones 698 mil 287 pesos, en tanto que municipios como Magdalena Tlatlauquitepec (Puebla), San Javier (Sonora) y Santa Magdalena Jicotlán (Oaxaca) poseen ingresos muy menores, que sumados alcanzan únicamente los 7 millones 394 mil 046 pesos anuales.

Estos municipios, los más pequeños del país poseen 606.134 km² de extensión territorial y cuentan con sólo 1,109 habitantes; es decir, sólo 1.82 hab/km²; muy inferior a los 4,803 hab/km² que ocupan los municipios más poblados del país.

Cada uno de estos casos lo vemos de manera más explícita en el siguiente cuadro:

⁹³ La descentralización consiste, como primera condición para el desarrollo, en la transferencia de competencias, recursos y poder para la toma de decisiones de un nivel superior (llámese gobierno federal-estatal) a niveles inferiores (llámese municipios).

Con la descentralización, se fortalecen las comunidades locales para que, fortalecida también la participación social, estas planteen sus prioridades y soluciones para el desarrollo.

⁹⁴ Al 1 de Enero de 2005. INAFED.

Cuadro 3.
Indicadores seleccionados por Municipio, 2000.

Municipio	Población	Extensión Territorial (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	Ingresos (pesos)*	Ingreso per cápita (pesos/persona)
Guadalajara	1,646,319	199.192	8,264.98	3,688,756,671	2,240.60
Ecatepec de Morelos	1,622,697	157.225	10,320.86	1,433,729,619	833.54
Puebla	1,346,919	543.236	2,479.43	1,431,826,9997	1,063.03
Monterrey	1,110,997	292.593	3,797.07	2,353,385,000	2,118.26
Magdalena Tlatlauquitepec (Puebla)	718	11.193	64.14	1,166,714	1,624.94
San Javier (Sonora)	282	561.631	0.50	4,125,586	14,629.73
Santa Magdalena Jicotlán (Oaxaca)	109	33.748	3.22	2,101,746	19,282.07

Fuente: Elaboración propia con base Sistema IRIS Y SIMBAD; y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1999-2002. INEGI. Resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

*Los ingresos corresponden al año 2002. El manejo de esta información se dio de esta manera dada la escasa homogeneidad de la información. Cabe señalar que para este análisis Oaxaca presentó, de sus 570 municipios al año 2000, 60 municipios ubicados por debajo del número de habitantes mínimo para incluir al municipio de Magdalena Tlatlauquitepec (con 718 habitantes); en tanto, Sonora presentó 5 municipios menores todavía que Magdalena Tlatlauquitepec, Puebla.

Como se observa en el cuadro anterior, la principal evidencia de concentración se encuentra en el número de habitantes que posee cada municipio por kilómetro cuadrado. No es difícil deducir, por tanto, que los municipios de Guadalajara, Ecatepec, Puebla y Monterrey continúen elevando su participación en el total de población urbana en el país, haciendo más grande el gran polo central de la concentración metropolitana.

Si analizamos estas diferencias por entidad federativa, veremos que las disparidades son todavía mayores y más representativas que a nivel municipal. Al comparar los datos de las cinco entidades más grandes (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) con los datos de las cinco entidades más pequeñas en base a su población (ver cuadro 4), veremos que existe una concentración de la actividad productiva, reflejada en el nivel del PIB por entidad, lo cual lleva a una distribución regional de la actividad económica de manera desigual, pues se concentra aún más en Nuevo León, entidad que cuenta con 872,629 unidades productivas, seguida por Veracruz, con 629,838 unidades.

Cuadro 4.
Indicadores seleccionados por Entidad Federativa en México.
(Año 2000)

Entidad	PIB por Entidad (pesos)	PIB per cápita (miles de pesos)	Extensión territorial (km ²)	Población Total	Densidad de población (hab./km ²)
Distrito Federal	317,008,981	36.83	1,479	8,605,239	4,920.00
Estado de México	155,123,684	11.84	21,355	13,096,636	613.28
Nuevo León	105,269,745	27.45	64,210	3,834,141	59.71
Jalisco	95,730,582	15.14	80,836	6,322,002	78.20
Veracruz	60,395,278	8.74	72,815	6,908,975	94.88
Quintana Roo	20,873,583	2.39	50,483	8,744,963	173.22
Campeche	16,788,596	24.30	50,812	690,689	13.59
Baja California	8,330,097	19.64	69,921	424,041	6.06
Colima	8,119,097	14.96	5,191	542,627	104.53
Tlaxcala	8,011,023	8.32	4,016	962,646	239.70

Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI. Censo General de Población y Vivienda. 2000.

Como vemos, la concentración poblacional (densidad de población) varía notablemente de estado a estado y de región a región, además de que el proceso centralizador de las actividades económicas en el país ha causado serios problemas sociales en la actividad económica de los municipios y estados, principalmente en el medio rural, que se convierte en expulsor de mano de obra hacia las zonas de gran actividad económica y hacia las grandes ciudades que no necesariamente demandan su presencia. Coexisten igualmente contrastes muy grandes entre los niveles de vida de los habitantes.

El patrón de asentamientos de población territorial concentrada revela entonces que sus habitantes (en las grandes ciudades) disfrutan de niveles de desarrollo socioeconómico generalmente más alto que aquellos que viven en las pequeñas ciudades o poblaciones rurales, máxime si están lejanas de los grandes centros de producción y/o consumo.

La centralización, según las cifras anteriores, ha tenido como saldo la generación de varios problemas, entre los que destacan:

- Desequilibrios regionales extremos.
- Estructuras verticales de los estados, incompatibles con los intereses del desarrollo local y regional.
- Focalización de acciones y debilidad en políticas y programas gubernamentales.
- Concentración absurda de la población, impulsada por la urbanización y concentración de la actividad económica.

En este último punto conviene señalar que urbanización y concentración de la actividad económica implican que gran parte de los negocios, dependencias públicas y de la infraestructura se localicen en grandes ciudades, y que con ello también se concentren enormes flujos de interacción, entre otros, de capital, de servicios de salud, inmigración e información.

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL

La inversión pública federal, que contribuye en gran parte al desarrollo municipal, se encuentra altamente diferenciada. Algunos estados que tienen un mayor desarrollo obtienen mayores niveles de inversión, en tanto que otros con menores niveles de desarrollo reciben flujos menores.

La inversión pública federal se encuentra altamente concentrada en ciertos estados y regiones del país (ver cuadro 5). Como consecuencia, en el ámbito local, "las posibilidades de satisfacer las diversas necesidades por parte de los ayuntamientos en los municipios, se encuentra altamente limitada por la escasez de recursos y la pobreza que caracteriza a sus economías y a sus finanzas."⁹⁵

Cuadro 5.
Inversión Física del Sector Público Federal en Estados
con mayor nivel de participación, ejercida en 2000/1.
(Miles de pesos).

Entidad	Niveles de Inversión	Población (Habitantes)	Inversión Per cápita
Distrito Federal	27,557,669.7	8,605,239	3.202
Veracruz	12,603,914.4	6,908,975	1.824
Tabasco	9,463,537.6	1,891,829	5.002
Chiapas	8,588,505.2	3,920,892	2.190
Estado de México	7,144,569.9	13,096,686	0.545
Campeche	6,428,199.0	690,689	9.036
Porcentaje de la Inversión Física del Sector Público Federal	49.14	-	-

/1 Excluye cuotas al ISSSTE y al FOVISSTE.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre Gestión Pública. Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno del C. Presidente de la República Vicente Fox Quesada. 1 de Septiembre de 2002. y Censo General de Población y Vivienda. México 2000. INEGI.

Como vemos en el cuadro anterior, el Estado de Hidalgo, entidad a la cual pertenece el municipio que aquí nos ocupa, no aparece en la lista de estados con mayor porcentaje de inversión pública, además de que, como es bien sabido, el estado de Hidalgo es uno de los más pobres del país. En contraparte, vemos que el 49.14% de la inversión física del sector público federal se encuentra

⁹⁵ Mejía Lira, José (Compilador). "Problemática y Desarrollo Municipal". Plaza y Valdez, México. 1994. Pág.105.

concentrada en sólo seis estados del país que ya hemos señalado en el cuadro (5).

Conviene señalar que el objetivo de este apartado no es evaluar porqué no está incluido o si la inversión pública federal ha sido efectiva en disminuir la brecha regional, sin embargo, es necesario recordar que el gobierno federal aún ejecuta el 40% del gasto programable y que, por tanto, constituye un porcentaje importante para contribuir en el desarrollo y equidad regional, en tanto que una región equilibradamente desarrollada y el equilibrio con otras regiones, brindan un mejor desarrollo local.⁹⁶

Por lo que respecta a la política pública (estructura de subsidios regionales), que también tiene una incidencia considerable en el desarrollo regional, lo mismo que la inversión pública federal, ha sido muy desigual históricamente.

Los subsidios, que aplican sobre un buen número de actividades públicas, (electricidad, agua, gas, etcétera), también son muy variados, y han provocado que la localización de empresas maquiladoras y plantas de producción se hayan instalado en el centro-norte del país, pues a la dotación de vías de comunicación, subsidios eléctricos, de agua y de infraestructura, se suma la concentración del subsidio para el bombeo agrícola, afectando en contraparte a los estados más pobres del Sur.⁹⁷

3.1.2 CENTRALISMO FISCAL.

Todos los que se han encargado de analizar el federalismo fiscal mexicano, los sistemas de coordinación fiscal, la recaudación fiscal federal, las fuentes tributarias de las entidades federativas y de los municipios; y del propio desarrollo del auténtico federalismo en nuestro país, coinciden en que el verdadero problema del federalismo ha sido el centralismo que prevalece hasta ahora, caracterizado, entre otras cosas, por las normas y leyes que rigen la administración de los recursos recaudados por impuestos y derechos federales, ajenas a los intereses de las diversas entidades federativas y particularmente, de los intereses sociales en los municipios; es decir, existe una contradicción flagrante entre los preceptos federalistas que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el centralismo político que se practica en la realidad.

El reparto entre la Federación y las entidades federativas (y entre cada municipio o delegación) ha estado marcado por tres determinantes básicos por lo que respecta a participaciones (ingresos no condicionados):

⁹⁶ En 2001, el 47% del PIB nacional se encontraba concentrado en sólo 5 entidades del país (Distrito Federal 21%, México 10%, Nuevo León 6%, Jalisco 6% y Veracruz 4%) en tanto que las 27 restantes se distribuían en menor grado el 53% restante; contrastes estos que hacen evidente la inexistencia de un desarrollo regional equilibrado.

⁹⁷ Hasta el año 2004, el presupuesto de egresos de la federación (PEF 2004) revela en sus cifras que el 90% del subsidio por electricidad utilizada para el bombeo agrícola está dirigido hacia los estados del norte más Guanajuato, en tanto que únicamente hacia el sur, productor inmenso de riquezas energéticas se destina el 10% restante.

1. La legislación vigente.
2. La eficacia en la aplicación de la legislación.
3. Las reglas de distribución Federación-Gobiernos Estatales-Gobiernos Municipales.

Con estas determinantes, la distribución de los recursos se ha dado como sigue:

- Las entidades que celebran convenios de colaboración administrativa para obtener la recaudación federal participable⁹⁸ reciben 100% de la recaudación, de manera que sólo corresponde el 20% a los municipios. Este porcentaje constituye el Fondo General Participable.
- Otros impuestos, los denominados impuestos asignables,⁹⁹ tienen un manejo especial en la Ley de Coordinación fiscal.
- Mediante otros mecanismos, como el Fondo de Fomento Municipal, lo que se llaman incentivos económicos (por los cuales las entidades pueden recibir ciento por ciento de algunos impuestos asignables) y otros; la participación de las 32 entidades en la Recaudación Federal Participable (RFP) llega a casi 25 por ciento en 2003.¹⁰⁰

Retomando este último punto, podemos darnos cuenta que el 75% no se distribuye a las entidades federativas y a los municipios, sino que queda en las manos de la Federación, repartiendo ésta únicamente una cuarta parte de la recaudación impositiva entre las 32 entidades federativas.

Como parte del ramo presupuestal 33,¹⁰¹ un monto cercano al 20% se distribuye a las entidades como aportaciones federales. Sin embargo, cada gobierno estatal ve limitada su escasa autonomía, lo mismo que las distintas administraciones municipales.

La recaudación federal participable, como elemento esencial para determinar el monto de los recursos que a través del Sistema de Participaciones y de 3 Fondos de Aportaciones Federales que se distribuyen entre estados y municipios, sirve para calcular las participaciones, el FAISM, FAM, FORTAMUNDF y el ramo 33 que hemos señalado.

A raíz de la dependencia que la Recaudación Federal Participable tiene de la evolución de la economía nacional (porque involucra al ISR, IVA, IEPS, otros

⁹⁸ La Recaudación Federal Participable es aquella que se obtiene “por todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería”. Artículo 2. Ley de Coordinación Fiscal.

⁹⁹ Los impuestos asignables, de acuerdo con la Ley de Impuestos asignables, son aquellos como el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas y a tabacos labrados (IEPS), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), y el impuesto de tenencia o uso de automóviles.

¹⁰⁰ Boltvinik, Julio. *La jornada*. México. 15 de octubre, 2004.

¹⁰¹ El ramo presupuestal 33, creado a partir de 1998, esta conformado por los Fondos de Aportaciones Federales que son recursos **condicionados** que la Federación transfiere a los estados, al DF., y hacia los municipios, según el caso, para su ejercicio. El destino de los recursos se dirige a dar una cobertura a las necesidades básicas de la población.

impuestos y derechos, la política fiscal y la propia evolución del mercado petrolero), ésta crea a su vez cierta dependencia por parte de las finanzas estatales y/o municipales. Este es otro punto de convergencia de los estudiosos de estos temas, pues el problema que constituyen para el federalismo fiscal las distorsiones que genera la descentralización fiscal, no es menor.

Algunos señalan que el proceso de descentralización en materia tributaria y de las responsabilidades del gasto ha llevado a los gobiernos locales a tener un desincentivo en la recaudación propia y una dependencia mayor por lo que respecta a transferencias.

Otros más señalan que es posible que se dé lugar a un incremento en las disparidades regionales.¹⁰²

El problema del centralismo fiscal es, por tanto, demasiado complejo. No sólo por lo señalado anteriormente o porque “el gasto primario derivado de recursos recaudados por la Federación y asignación según el ejecutor final de los mismos revelan que las entidades federativas ejecutan 36 por ciento de dichos recursos, mientras la Federación (incluyendo poderes Legislativo y Judicial federales, y organismos autónomos) ejecuta el resto (64 por ciento),¹⁰³ (ver anexo 1), sino porque a ese centralismo asfixiante se suma una estructura ineficiente del modelo hacendario en términos de recaudación y producción o generación de bienes y servicios públicos entre los distintos órdenes de gobierno. En particular porque lo que se busca es elevar la calidad del gasto que realiza el sector público en sus tres niveles, y porque debiera elevar consecuentemente la calidad de vida de la ciudadanía, garantizando el goce de las mismas oportunidades de desarrollo, sea cual fuere el lugar de residencia dentro de nuestro país, a través de un sistema adecuado de transferencias y recaudación local amplia y eficiente, a fin de cerrar las brechas de la igualdad del ingreso y oportunidades, compensando a las regiones atrasadas.

Por su parte, los municipios de México se encuentran relegados de la discusión que propician el federalismo y el centralismo hacendario. Mientras continúan las controversias, debates y disputas que el tema implica, cada uno de los municipios sufre de igual manera las consecuencias de un esquema en el que la mayoría de recursos y de la toma de decisiones se encuentran concentrados en las instancias federales.

¹⁰² Véase por ejemplo el trabajo de Colmenares, David. “Los retos del Federalismo en México”, artículo publicado por la *Revista de Comercio Exterior*, Marzo del 1999, Bancomext, México.

¹⁰³ Boltvinik, Julio. Op. cit. Pág. 27.

Cuadro 6.
Limitantes del Federalismo Fiscal Mexicano.

1. Insuficiencia de recursos en los 3 ámbitos de gobierno.
2. Dependencia financiera y escasa responsabilidad financiera.
3. Sustitución intergubernamental de funciones legislativas.
4. Afectación unilateral de la hacienda de un ámbito gubernamental por otro.
5. Renuncia de atribuciones de implicación federalista.
6. Neutralización del poder económico local. ¹⁰⁴
7. Disminución de la eficiencia tributaria.
8. Descentralización del gasto con implicaciones centralizadoras.
9. Fiscalización superior por parte de un ámbito de gobierno a otro.
10. Coordinación intergubernamental con mecanismos de contención del federalismo.
11. Redistribución de atribuciones de decisión entre el ejecutivo y el legislativo federal.

Fuente: Javier Pérez Torres. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). "EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES EN MÉXICO", Conferencia. FES Aragón. Abril 10, 2005.

Conviene no olvidar, sin embargo, que así como se requiere la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno debe estar relacionada con las competencias del gasto, y que por tanto, a los estados, y particularmente a los municipios, les queda mucho por hacer ante las distorsiones que genera la descentralización fiscal, como son el desincentivo por el lado recaudatorio y el mayor porcentaje de transferencias hacia los gobiernos locales. Un punto más a su favor es la posibilidad –y necesidad- de resolver los problemas jurídicos que le impiden adjudicarse recursos que señalan los diversos artículos constitucionales, como parte de su corresponsabilidad; recursos que sirvan para impulsar su desarrollo.

3.2 EL MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL.

El actual sistema de coordinación fiscal intergubernamental encuentra su respaldo en distintos instrumentos jurídicos, desde las bases legales aprobadas por el Congreso de la Unión para los distintos esfuerzos recaudatorios, hasta las distintas leyes de ingresos y la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Como resultado de las controversias y disputas entre las visiones centralistas y federalistas en México, la definición de competencias fiscales y de gasto entre el gobierno central y los estados, también ha estado presente en el debate.

Así, en 1980 se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual los estados ceden algunas potestades tributarias y actúan como

¹⁰⁴ La neutralización del potencial económico local debemos entenderla como la inexistencia de disposiciones que graven la actividad económica local, puesto que depende del gobierno federal. (Por ejemplo, Guerrero Negro, con su producción de sal, carece de disposición alguna que permita gravar dicha actividad local en beneficio de la Hacienda Pública Municipal).

recaudadores del gobierno federal, recibiendo a cambio un porcentaje de la recaudación total en la forma de Participaciones Federales, a través de mecanismos, formulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Se buscaba con este acuerdo, evitar la concurrencia fiscal, compensar a los estados por los impuestos que aceptaban dejar de recaudar, así como la redistribución de recursos hacia las entidades con menor desarrollo relativo.

Sin embargo, el sistema genera también problemas, pues propicia una fuerte dependencia de las entidades federativas hacia los recursos provenientes de la federación, situación que ha sido y es fuente latente de conflicto entre gobierno federal y las entidades federativas.¹⁰⁵

Ante este conflicto han surgido instituciones que se suman a la búsqueda de nuevos acuerdos por parte del Congreso de la Unión: la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Conferencia Nacional de Gobernadores.

3.2.1 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

A raíz de la exigencia y los distintos reclamos de mayor participación local en las decisiones públicas, el Gobierno Federal ha tenido como respuesta la descentralización de algunas de sus funciones hacia los gobiernos estatales.

No obstante este proceso de descentralización, la Ley de Coordinación Fiscal, que regula las relaciones en materia de coordinación fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, utiliza distintas fórmulas para distribuir las Participaciones que les corresponden a las entidades federativas de los ingresos federales incluidos en la Recaudación Federal Participable; fórmulas que han resultado sujetas a serias discusiones, lo mismo que los criterios o fórmulas que se utilizan para determinar los montos que corresponden a cada estado y al Distrito Federal, por concepto de los recursos derivados de los Fondos de Aportaciones Federales.

Estas discusiones obedecen a distintos factores. Los más graves se deben a la actual crisis de ingresos públicos, la concentración regional de los mismos y desde luego, a la crisis política actual.

Sin embargo, conviene no dejar de lado que las propias relaciones en materia de coordinación fiscal y la crisis que les caracteriza, descansa en la exigencia de recursos para abatir rezagos educativos, de salud y de seguridad social, agua potable y alcantarillado, superación de la pobreza, infraestructura carretera, seguridad pública, etc., en cada uno de los estados que integran la Federación. Como parte de los desafíos que enfrenta el país en este sentido, el Estado de Hidalgo también presenta una situación de desventaja respecto del comportamiento de otros estados dentro del Sistema Nacional de Coordinación

¹⁰⁵ Borges, Contreras José J. "Hacia una visión Regional del Federalismo Hacendario" en "Desafíos de la Economía Mexicana". El Economista Mexicano. Nueva Época, Número 6. Enero-Marzo 2004 Pp. 164-170.

Fiscal y a su vez, cada uno de sus 84 municipios encuentra debilidades específicas dadas las condiciones de desarrollo, capacidad de ingresos propios, etc., en cada uno de ellos.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo, a su vez, tiene como objeto regular las relaciones en materia de coordinación fiscal entre el estado y sus municipios con el objeto de:¹⁰⁶

1. Fortalecer el desarrollo financiero de los municipios del estado mediante el sistema de coordinación fiscal,
2. Establecer los mecanismos para la distribución de las participaciones que correspondan a la hacienda municipal, con relación a las participaciones que de la Federación recibe el estado,
3. Fijar los porcentajes para la distribución de participaciones que correspondan a los municipios de acuerdo a la aplicación de los factores que establece la ley,
4. Establecer las bases que deberían observar los municipios para recibir sus participaciones y determinar las normas que habrán de cumplirse en materia de coordinación fiscal y de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales, estatales y municipales,
5. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y administrativa estableciendo las formas de organización y funcionamiento respectivos.

Los desafíos referidos, entonces, cuentan entre sí, la escasa capacidad para incrementar los ingresos de los municipios. Estos, realizan esfuerzos desiguales en materia de ingresos propios, que provienen del impuesto predial, derechos por prestación de servicios, entre los que destaca el cobro de derechos de agua, productos y aprovechamientos.

Los municipios de este estado, además de los restantes del país, cuentan con algunos elementos para evitar el sobreendeudamiento de sus gobiernos: prohibición del endeudamiento con el exterior, y para gasto corriente el uso de las participaciones como garantía, la necesidad de autorización por parte de los congresos locales; además del registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la estabilidad macroeconómica.¹⁰⁷

3.2.2 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Aún cuando los fines de esta tesis no son el estudio jurídico sobre la naturaleza y facultades del municipio ni el federalismo como tal, sino el estudio de tipo económico y social para el municipio de Nopala de Villagrán, Hgo., hemos considerado en este apartado un grupo de elementos interactuantes para la consecución del desarrollo local y hemos recurrido para ello a diversos

¹⁰⁶ Capítulo I. Artículo 1. Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo.

¹⁰⁷ Véase Colmenares Páramo David. "Fuerzas y debilidades del Federalismo Fiscal Mexicano" en "Desafíos de la Economía Mexicana". Op. cit. Pág. 125.

instrumentos que permitan el mejor entendimiento de la situación general que viven los municipios de México en su quehacer diario, y particularmente el que aquí analizamos, según los planteamientos de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Pretendemos, para ello, ubicar mediante una reseña del precepto referido al municipio, que con el paso del tiempo ha logrado cierta dotación de autonomía e independencia. Recordemos que fue en el gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado cuando se inició la reforma constitucional en materia municipal.

El México posrevolucionario se caracterizó por el ejercicio de cacicazgos -que aún prevalecen-, en donde el municipio se vio controlado por jefes políticos que hicieron desprezable a la institución municipal. Hacia 1914, fue reformado entonces el artículo 109 de la Constitución de 1857. Esta reforma buscaba dotar al municipio de los elementos necesarios para su existencia autónoma e independiente, y fue hasta 1983, que el artículo 115 de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días, tuvo ciertas modificaciones, mismas que se publicarían el 3 de febrero de ese 1983, en el Diario Oficial de la Federación.

De ese modo, el municipio se veía investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Se le constituyó además, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

La importancia de la citada reforma no se debe únicamente a lo realizado en la cuestión administrativa, -a la cual se suma la libre administración de la hacienda por parte de los municipios, y la expedición de reglamentos reguladores de los asentamientos humanos, o la misma elección popular, a través de la cual se establecerían los ayuntamientos que administraran el municipio-, sino que además de ello, el municipio adquiría la facultad de determinar sus propios impuestos.

Este último punto, el de los impuestos, ha sido de los más debatidos en los diversos análisis del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el federalismo mexicano de pleno siglo XXI.

La penuria financiera que consume a los municipios todavía hoy en día, podemos decir, fue apagada un poco con la reforma de 1983. Sin embargo, prevalece esa falta de libertad económica por parte del municipio; muy a pesar de la fracción II del Artículo 115 Constitucional que a la letra dice:

*"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las **suficientes**¹⁰⁸ para atender sus necesidades."*

A las lagunas e imperfecciones de este artículo -como otros más de nuestra Constitución-, se han venido haciendo varias adiciones y reformas.

¹⁰⁸ Las negritas son un énfasis personal para señalar lo paradójico que resulta la realidad económica de los municipios de México y el texto constitucional.

La Constitución Política del estado de Hidalgo, por su parte, plantea en su artículo 115 que

El desarrollo social y económico del municipio se llevará a cabo en forma planeada. Los planes y programas estatales respetarán la libertad de los gobiernos municipales .

Los municipios participaran en la formulación de planes de desarrollo regional que elaboren la Federación o el Gobierno Estatal, en los términos que señale la Ley. Cada municipio deberá formular y expedir su Plan y Programa de Desarrollo Municipal en los términos que fijen las leyes.¹⁰⁹

Asimismo señala, en su Artículo 138 que

Los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas conforme a las bases, conceptos y montos anuales que fije la Legislatura del Estado a través de una Ley.

Los Ayuntamientos administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor.

3.2.3 EL IMPULSO MUNICIPAL.

La administración pública es el proceso que realizan los órganos federales, estatales y municipales para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para satisfacer un número más elevado de necesidades colectivas.

En este ejercicio, mucho se ha hablado de cual es el papel que tienen los municipios ante los gobiernos federales y estatales, y cual es su función ante la población en la que ejercen el poder de gestión. Sin embargo, cabe señalar precisamente que es ahí, dentro de la relación gobierno-población, donde el municipio fungirá de manera autónoma como la unidad de enlace de gobernabilidad entre dichas instancias.

Uno de los principales objetivos del municipio será el acercar el poder público a los habitantes, de manera que se busca alcanzar el mejor y total desarrollo para cada una de las localidades que lo integran. Parte importante dentro de los municipios es el conocimiento de su entorno geográfico, ya que de él deriva toda función económica, social y política dentro del espacio territorial, principalmente el conocimiento de sus potencialidades económicas que puedan inducirlo hacia el desarrollo.

La función de los municipios es velar por el bien común de la población incluida en su jurisdicción. Así, lo administrativo pasa a segundo lugar, porque desde este

¹⁰⁹ Véase el apartado 5.3 y 5.3.1 de este trabajo, donde se plantean algunos argumentos que llevan a considerar que el sistema de planeación en el municipio de Nopala se encuentran totalmente a la deriva debido a la falta de responsabilidad, visión y seriedad que caracteriza al ejercicio político tradicionalista.

enfoque el aparato oficial se transforma conceptualmente en un instrumento a disposición de las autoridades, para que lo utilicen en la resolución de problemas de la comunidad y en el establecimiento de las condiciones propicias para su bienestar.¹¹⁰

Sin embargo, el impulso que los gobiernos locales brinden al desarrollo enfrenta inicialmente algunos rasgos históricos que deben eliminarse en primera instancia: el caciquismo, el caudillismo, el paternalismo y la centralización del poder.¹¹¹ Estas formas dominantes de ejercicio del poder, con sus estructuras de intermediación son tradiciones que limitan lo que pudiera hacer cada municipio por alcanzar un mayor grado de descentralización que les lleve a realizar un trabajo digno por el impulso del desarrollo local.

Si bien debemos argumentar que el desarrollo local no está únicamente en función de sólo sus gobiernos, también recaerá parte del actuar sobre los habitantes de las comunidades que integran a los municipios. De esta manera, ambas partes serán partícipes de formular políticas inducidas al desarrollo local que reflejen la toma de conciencia de los problemas y la voluntad para resolverlos.

Con este propósito, la formulación de políticas inductoras al desarrollo local, los municipios siguen una serie de lineamientos:¹¹²

1. Demanda social: Estas identifican a las demandas concretas, en áreas sociales, económicas o de servicios.
2. Dinamismo municipal: Este término se refiere a la disponibilidad de actuar sobre la problemática local por parte de los presidentes municipales así como del ayuntamiento.
3. Apoyo del seno del gobierno local. Este se refiere al apoyo que brindará el gobierno estatal, mismo que ha de facilitar la participación con otros agentes, enfocados a dar alternativas de desarrollo.
4. Voluntad política local. Referida al compromiso de los líderes locales con la propia sociedad civil en cuanto a la promoción del desarrollo y el mejoramiento del sistema productivo local.
5. Acuerdo institucional local. En el cual se involucra un consenso social en torno a los agentes económicos, sea de la iniciativa pública o privada, así como de grupos sindicales, entre otros.
6. Disponibilidad de recursos. Aquí se analiza la disponibilidad de recursos sean humanos, técnicos y financieros de los cuales, por mínimos que sean en la zona, serán un factor estimulante del proceso.

¹¹⁰ C. Boullón, Roberto. "Los municipios Turísticos". Trillas. México, 2003. Pág. 38

¹¹¹ En este sentido, Barkin escribe: "el sistema de caciques regionales o provinciales (municipales en este caso), es frecuentemente uno de los obstáculos principales para el progreso de la gente pobre de las áreas rurales. Una jerarquía de poder, algunas veces atada a los partidos políticos, se extiende del Estado a las comunidades rurales, con frecuencia juega un papel determinante en la disponibilidad de los paquetes de ayuda, los proyectos de empleo y los programas de beneficio social". Véase Barkin, David. "Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable". Primera Edición, 1998. Editorial Jus. México. Pp. 29 y 30.

¹¹² Véase López Espinosa. Op. cit.

7. Definición de objetivos finales. Deberá existir una adecuada formulación de los objetivos generales, alcanzables y cuantificables, por ejemplo: creación de empresas, descenso de la desocupación, etc.

Previo al conocimiento de los lineamientos que han de permitir una adecuada formulación de políticas locales donde las decisiones tendrán lugar tras la concertación de todos los actores que intervienen en los procesos de los gobiernos locales, mencionamos de manera sucinta, los objetivos que han de ser logrados:

- Definición de Prioridades y criterios en relación a las actividades derivadas de dichas políticas.
- Diseño de mecanismos de seguimiento y de evaluación.
- Diseño de estrategias de captación de recursos, así como la búsqueda de apoyo institucional.
- Diseño de un sistema de información, sensibilización y participación donde se faciliten los mecanismos de integración de la sociedad civil.

CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE NOPALA DE VILLAGRÁN, HGO.

4.1 UBICACIÓN ESPACIAL E HISTÓRICA DEL MUNICIPIO.

El municipio de Nopala de Villagrán se encuentra al suroeste del Estado de Hidalgo. Pertenece al Valle del Mezquital, y forma parte de la Región IV, Huichapan, está integrado por 7 comunidades y 35 rancherías.

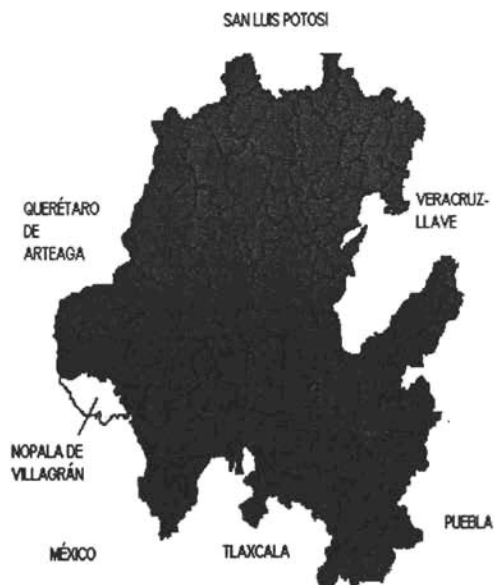
Su cabecera municipal, Nopala, tiene como principal acceso la carretera Nopala-Huichapan, misma que alimenta la autopista México-Querétaro y la de Palmillas-Pachuca. Nopala de Villagrán, se encuentra a dos horas de la Ciudad de México sobre la Autopista México-Querétaro. En el kilómetro 107 de esta carretera se tiene el acceso principal tanto para este municipio, como para algunos otros del mismo Valle: Chapantongo, Huichapan y Tecozautla.

Nopala de Villagrán colinda al Norte con los municipios de Huichapan y Chapantongo; al Sur con las tierras del Estado de México; al Este con el municipio de Chapantongo y el Estado de México; y al Oeste con los estados de México y Querétaro de Arteaga.

Con una extensión territorial de 334.1 km², el municipio representa el 1.36% de la superficie del estado. Sus coordenadas geográficas son: al Norte 20° 18', al Sur 20° 09' de latitud norte, al Este 99° 31', al Oeste 99° 51' de longitud oeste. Cuenta con una altitud promedio de 2400 msnm y una temperatura promedio de 14.7 °C. Localidades como San Sebastián Tenochtitlán, presentan una altitud de 2240 msnm, exactamente la misma que presenta la Ciudad de México.

Ofrece un clima templado subhúmedo con lluvias en verano, de humedad media en el 25.90% de su superficie, un clima templado subhúmedo con lluvias en verano, de menor humedad en 65.24% de su territorio; y un clima semiseco templado en el restante 8.86%. Las precipitación promedio asciende a 615.0 mm.

Localización del Municipio de Nopala de Villagrán en
el Estado de Hidalgo.
Mapa 1.



Fuente: Elaboración propia según datos de INEGI.

RESEÑA HISTÓRICA.¹¹³

Esta población fue fundada por tribus Otomíes en el siglo VII, y posteriormente hacen su presencia otros grupos étnicos como son los toltecas, aztecas, teotihuacanos y chichimecas, los cuales dejaron profundas huellas en este municipio. Cuando los Toltecas llegaron a la altiplanicie en el año 667 de nuestra era, se encontraron con los Otomíes que poblaron estas regiones, quienes después de rudos combates fueron sometidos a su obediencia. Triunfantes los invasores por la superioridad de sus armas, fueron cambiando los nombres de algunos de los lugares más importantes del municipio dejando a otros su etimología que conservan hasta la fecha.

¹¹³ Antología de los Municipios de México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Hidalgo. 2003

Durante la dominación española, Nopala perteneció a Jilotepec y posteriormente a Huichapan bajo el dominio de Nicolás Montaña en el año de 1531. En el año de 1612 los frailes Franciscanos evangelizaron a los originales nopaltecos, quienes construyeron una pequeña capilla rumbo a la estación del ferrocarril, en un lugar llamado portal amarillo. Dicha capilla se encuentra en la actualidad en ruinas.

Lleva el nombre de Nopala de Villagrán por el decreto del 29 de enero de 1868 de la legislatura del Estado de México en memoria del insurgente coronel Vicente Villagrán Gutiérrez. En el año de 1869 obtuvo su categoría municipal.

Forjadores de su historia, el municipio de Nopala cuenta en la actualidad con varios personajes ilustres, cuya trascendencia histórica sugiere revivir su trayectoria para dar valor al patrimonio turístico local. Destacan entre ellos:¹¹⁴

Vicente Villagrán Gutiérrez. (1819-1867)

Héroe nopalteco, nació el 24 de agosto de 1819, y es precisamente en su honor que su patria chica se llama Nopala de Villagrán. Trabajó en el campo, socio de la organización denominada "Instancia Pública", tesorero para los fondos municipales, segundo alférez de la Segunda Compañía. Se destacó por su participación en la intervención francesa y norteamericana. Muere un 2 de agosto de 1867 en la ciudad de Huichapan, Hgo.

Nicolás Romero. (1827-1865)

"El león de las Montañas", nació en 1827. Durante la guerra de los tres años, siempre sostuvo y defendió los principios liberales. La vida de nuestro personaje en sus servicios a favor de la causa republicana transcurrió entre montes y montañas, por ello y por su sereno arrojo lo llamaron "El León de las Montañas", siendo varias sus hazañas, sobresaliendo más en Trojes y Tullillo, también participó en las batallas de Tacámbaro, Toluca, México y sus alrededores, en haciendas y ranchos cercanos. Sin embargo un día en la cañada de Apatzingán, las fuerzas de Romero fueron sorprendidas y el guerrillero quedó prisionero y fue trasladado a México, donde una corte marcial de las fuerzas intervencionistas lo condenó a muerte, esto ocurrió el 11 de marzo de 1865.

Don José María Correa.

"Cura de Nopala", sacerdote e insurgente que habiéndose declarado por la independencia desde el principio de ella, consiguió verla realizada, a pesar de muchas vicisitudes que sufrió. Luchó por la independencia al lado de insurgentes como Don Julián Villagrán, el escribano Sr. Don Manuel Peimbert y el hijo de Don Julián, José María Francisco "Chito," y otros más.

¹¹⁴ Ibid.

Se destaca por ser un insurgente que causó en el gobierno virreinal gran inquietud y problemas. Una de sus muchas batallas es la de Villa del Carbón en contra del Capitán Columna, donde incautó mucho armamento para su ejército. Debe recordarse también el combate del cerro de Sultepec, pues gracias a su heroico valor, se obtuvo el triunfo.

Se desconoce la fecha y lugar de nacimiento, y únicamente se sabe que era originario del Arzobispado de México y que obtuvo el curato de Nopala por oposición, por lo que lo tenía en propiedad. Por coincidir con las ideas insurgentes, le fue arrebatado su curato. Realizada la independencia, el sacerdote insurgente pretendía se le devolviese su curato en Nopala lo que no consiguió, al menos hasta 1824. Se ignora el resto de su vida y la fecha de su muerte.

Luis Robledo. (1829-1860)

Republicano; pocos datos se tienen de este valiente y patriota nopalteco, sólo se sabe que nació en Nopala en 1829. Era todo un buen patriota, valiente, fiel, constante y lleno de inteligencia, honradez y abnegación, era uno de los jefes más queridos en el centro.

Coronel Félix Olvera.

Nació en la comunidad de El Jagüey, era otro patriota que prestó sus servicios a la causa liberal al lado de los coroneles Vicente Villagrán, Luis Robledo y otros. En recientes años un grupo de jagüeyenses ha formado un pueblo nuevo al cual con todo acierto le han puesto el nombre de "Coronel Félix Olvera".

El Indio Conin.

El indígena Conin, Ko-ni o Conin palabra otomí que significa ruido. Nació en el último tercio del siglo XV. Desde antes de la caída de la Gran Tenochtitlán comerciaba y traficaba con las tribus chichimecas en la cañada en Querétaro. Esto sucedió cuando al extenderse la conquista hacia las tierras de Jilotepec, sitio que habitaba Conin con sus pobladores. A este sitio llegó un grupo de misioneros quienes tuvieron a su cargo la conquista espiritual, de esta manera Conin al igual que muchos naturales fue bautizado, recibiendo el nombre de Fernando de Tapia, mismo que fundó la ciudad de Querétaro.

Finalmente, se hace mención de algunos personajes ilustres de Nopala, de quienes desafortunadamente no se tiene ningún dato: Ignacio Casimiro, insurgente; Martín José Antonio, insurgente; y Modesto García, Republicano.

4.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.

De 1980 a 2005 se han incorporado a la fuerza laboral de México cerca de 40 millones de trabajadores: el bono demográfico con el que México pudo haber impulsado sus actividades productivas para el desarrollo. Sin embargo, un

porcentaje elevado fue arrastrado por movimientos migratorios que, sumados al bajo nivel educativo, la baja competitividad comercial, el incremento de la población urbana, la informalización de los mercados de trabajo, el marco institucional, entre muchos otros problemas, han impedido el anhelado desarrollo.

Inmerso en esta ola, el crecimiento demográfico en el municipio de Nopala ha tenido como factor decisivo el control médico asistencial y preventivo de las enfermedades; la tasa de natalidad ha tenido como característica principal la baja, pues cuando en 1980 se ubicaba en 4.72%, para el año 2000 se redujo a 2.38%, aunque aún está por encima del promedio nacional que registró 2.1%. En contraparte, se ha registrado una disminución importante de la mortalidad, a grado tal que entre 1980 y 2000, la tasa de mortalidad se ha abatido considerablemente.

Sin embargo, es conveniente señalar que en los últimos cincuenta años (1950 - 2000), la población total ha cambiado su estructura según el sexo, puesto que hacia 1950 el porcentaje mayor de la población lo constituían los hombres, al igual que para 1980, en tanto que las mujeres representaban un porcentaje menor (véase cuadro 7), y veinte años después la estructura se ha revertido.

Cuadro 7.
Población total según sexo. Nopala de Villagrán.
Años censales 1950-2000

Año	Total	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
1950	7938	4038	50.9	3900	49.1
1960	8737	4527	51.8	4210	48.2
1970	10904	5296	48.6	5608	51.4
1980	11401	5865	51.4	5036	48.6
1990	13456	6754	50.2	6702	49.8
1995	14874	7559	50.8	7315	49.2
2000	14782	7279	49	7483	51

Fuente: Elaboración propia con base a INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo. Edición 2000

¿Hasta qué grado la crisis económica de 1994-1995 cambió la estructura demográfica, según sexo, en el municipio de Nopala?

Es difícil saberlo. Sin embargo, como podemos ver, los datos censales del año 2000 reflejan una disminución considerable en el número de hombres respecto a 1995, sin incluir la tasa de crecimiento natural que implicaría el periodo 1995-2000. La respuesta no es porque hayan disminuido los nacimientos de hombres, sino que posiblemente la migración fuera del municipio sea la clave.

Los datos generados en encuesta personal, por su parte, revelan que cerca del 46.15% de los encuestados que afirmaron tener un familiar fuera del municipio señalan un tiempo menor de cuatro años de que emigró el familiar, en tanto que

el 85.71% señala que tal movilidad obedece a necesidades laborales,¹¹⁵ lo cual no está lejos de obedecer a los resultados adversos que generó tal crisis hacia finales de 1994, pues el restante 53.85% señala que el familiar migrante inició su movilidad hace más de 4 años.

La composición por edades, en tanto, refleja la necesidad de aprovechar lo poco que queda del "bono demográfico" que constituye la población ubicada entre los 15 y 45 años de edad; de impulsar la actividad productiva local antes de que la pirámide poblacional se invierta; de generar las garantías necesarias para quienes constituyen ahora la base de la pirámide: la niñez; y generar los espacios necesarios para una población anciana, la cual afronta necesidades crecientes en una sociedad excluyente.

Si además de considerarse los factores naturales –natalidad, mortalidad y morbilidad de la población– se consideran los sociales, principalmente los movimientos migratorios, puede comprobarse que un número considerable de habitantes del municipio ha emprendido movimientos migratorios al interior del país y hacia el extranjero,¹¹⁶ de manera particular hacia los Estados Unidos.

4.3 ASPECTOS EDUCATIVOS

Se ha señalado ya la condición de analfabetismo funcional asumido por una cantidad enorme de personas en todo nuestro país. A nivel municipal, este carácter se da bajo ciertas condiciones específicas:

Cuadro 8.
Población de 15 años y más
Según condición de alfabetismo y sexo.
Al 14 de febrero del 2000. Nopala de Villagrán.

Total*	Alfabeta		Analfabeta	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
9,658	4,117	4,215	626	698

* Incluye dos personas cuya condición de alfabetización no fue especificada

Fuente: Elaboración propia con base a INEGI. Cuaderno Estadístico municipal Nopala de Villagrán, Hgo. Edición 2002.

Como vemos, 1,324 personas (13.70% de la población mayor de 15 años) no tienen estudios. Este dato es importante porque el 34.3% de estas personas (455)

¹¹⁵ De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 6.59% de las personas que han emigrado del municipio en los últimos años obedece a sus necesidades de estudio, en tanto que por motivos de salud, no se registra dato alguno.

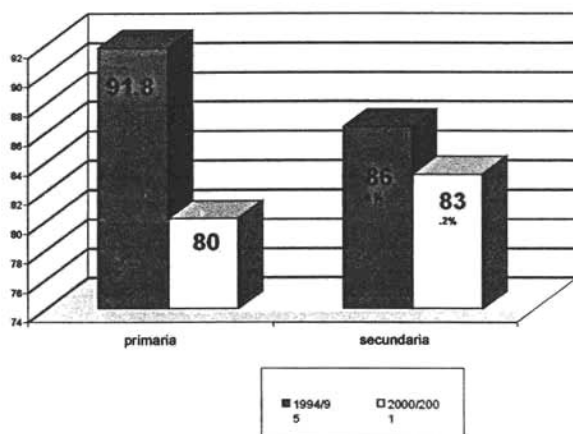
¹¹⁶ Aunque el INEGI, ni ninguna otra dependencia manejan datos estadísticos sobre migración ilegal en este municipio, el estudio de campo realizado para esta investigación hace evidente que esta alternativa es muy socorrida por los pobladores. Muy a pesar de que el INEGI registra únicamente 7 personas del municipio en otro país y que la condición migratoria se estableció considerando el lugar de residencia en enero de 1995, justo cuando vendrían mayores complicaciones dada la crisis de 1994-95 y que llevarían a un flujo mayor de migrantes hacia el extranjero. (Ver anexo 2)

se encuentra entre los 15 y 49 años, edad en la cual todavía existe la posibilidad de que las personas se integren a algún grupo de alfabetización. Es importante también porque únicamente el 30.6 % de la población cuenta con instrucción post primaria, mientras que el 31.6% de la población de 15 años y más, no tiene la primaria completa.¹¹⁷

Visto comparativamente, el porcentaje de analfabetismo es, aunque menor en 1.2% respecto al estado, elevado todavía. En infraestructura, el municipio cuenta con 35 escuelas de nivel preescolar, 35 primarias, 11 secundarias y un Colegio Bachilleres.¹¹⁸

La eficiencia terminal en primaria y secundaria también revela algunas particularidades:

Gráfico 1.
Eficiencia terminal en primaria y secundaria
ciclos escolares 1994-95 y 2000/2001
(porcentaje)



Fuente: INEGI. Cuaderno Estadístico municipal Nopala de Villagrán, Hgo. Edición 2002.

¹¹⁷ Hacia el año 2001, el programa Progresá (hoy Oportunidades) benefició a 1570 familias. Una condicionante de este programa es que las madres de familia culminen la primaria o secundaria en el sistema abierto. Un número considerable de personas con primaria incompleta se ha incorporado a este sistema. Sin embargo, la experiencia generalizada de estas personas ha sido la ineficiencia del sistema de enseñanza-aprendizaje, pues desafortunadamente, algunos hechos revelan que la instrucción recibida es incompleta, el aprendizaje nulo y las evaluaciones superfluas, al grado que la persona que sustenta algún examen, es acompañada por alguno de sus hijos o familiares, quien resuelve el examen y, aprobado o no, el resultado del ciclo siempre es favorable.

¹¹⁸ La cuantificación de escuelas en los niveles preescolar, primaria y secundaria, esta expresada mediante los turnos que ofrece un mismo plantel y no en términos de planta fija.

Podemos hablar, de acuerdo con el gráfico, de una caída importante de la eficiencia terminal en ambos niveles de educación básica. En sólo 5 años (1994/95-2000/01), los niños y jóvenes que cursan primaria o secundaria han perdido en promedio un 7.4% en su eficiencia terminal, siendo la primaria el nivel básico que más irregularidades ha tenido, alcanzando una caída grave del 11.6%, en tanto que a nivel secundaria se han perdido 3.2 puntos porcentuales en la eficiencia terminal; caída que quizá obedece a la crisis económica del mal llamado "error de diciembre" y sus estragos posteriores.¹¹⁹

En ambas caídas, debe observarse además que en el ciclo escolar 2000/01, la eficiencia terminal en primaria a nivel estatal se ubica 12.2 puntos por encima de la municipal.¹²⁰

Por lo que refiere a educación media superior y superior, también se presentan importantes rezagos, pues son pocas las personas que adquieren un nivel técnico o comercial y profesional.

En 2000, el número de alumnos inscritos en algún nivel educativo se da como sigue:

Cuadro 9.
Alumnos inscritos a fin de cursos por nivel educativo.
Ciclo escolar 2000/01

Nivel educativo	Alumnos inscritos
Total	3,859
Preescolar	459
Primaria	2,167
Secundaria	933
Bachillerato	300

Fuente: INEGI Cuaderno Estadístico municipal Nopala de Villagrán,
Hgo. Edición 2002.

Como puede apreciarse en el cuadro, el número de alumnos inscritos en los distintos niveles educativos disminuye paulatinamente conforme aumenta el nivel educativo. Cabe señalar que en el período que se muestra en el cuadro, una

¹¹⁹ A nivel nacional, la eficiencia terminal, y con ella, la deserción escolar se ve afectada principalmente por dos causas: la primera, porque dada la falta de dinero o por tener que trabajar, se abandonan los estudios (35.7%). La segunda, porque estando en edad de estudiar, el individuo no quiso o no le gustó estudiar (27.5%). A nivel estatal, las causas de abandono escolar son, principalmente porque la población carece de dinero o porque tiene que trabajar (40.5%); y porque el individuo no quiso o no le gustó estudiar (28.9%). Como vemos, estos factores son comunes en ambos niveles (nacional y estatal).

A nivel municipal, no sería extraño relacionar la pérdida de eficiencia terminal en ambos periodos analizados, pues si recordamos, fue precisamente en el ciclo escolar 1994/95 cuando se presentó la crisis más grave de los últimos años en nuestro país, y sus secuelas persisten todavía. Véase "Causas de Abandono Escolar" en Hidalgo. Perfil Sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. Pág. 86.

¹²⁰ El estado de Hidalgo presentó, al contrario del municipio, un incremento del 3% en la eficiencia terminal en primaria, y una disminución menor que el municipio en el nivel secundaria, ubicándose en 82.2%, en el ciclo 1994/94 y en 81.2% en el ciclo escolar 2000/01.

cantidad importante de alumnos abandonó sus estudios, ubicándose al nivel bachillerato con 85% de retención de alumnos y a la primaria y secundaria con 96 y 96.1% respectivamente.

Por consiguiente, la instrucción superior, al 14 de febrero de 2000, sólo la habían recibido 209 personas, de las cuales 115 eran hombres y 94 mujeres, cuyas áreas de estudio estaban prioritariamente orientadas a las ciencias sociales y administrativas, la salud y la educación y humanidades.¹²¹

4.4 ASPECTOS SANITARIOS Y DE VIVIENDA.

Se ha mencionado ya el carácter agropecuario del municipio de Nopala y, aunque no es generalizada, su producción de traspato tan característica de la región.

Cuadro 10.
Viviendas particulares habitadas, viviendas particulares habitadas con agua entubada, drenaje y con energía eléctrica por principales localidades. Al 14 de febrero de 2000.

Localidad	Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas con agua entubada	Viviendas particulares habitadas con drenaje	Viviendas particulares habitadas con energía eléctrica
Total Municipio	3,560	3,154	1,493	3,192
Nopala	275	268	258	267
San Sebastián Tenochtitlán	532	477	230	495
Jagüey, El	300	275	113	277
Maravillas	261	255	227	245
San Sebastián de Juárez	119	105	32	114
Fresno, El (Casas Viejas)	109	89	10	101
Dañú	98	85	55	90
San Lorenzo el Chico	98	93	51	93
Loma Colorada	90	83	36	86
Siempreviva, La	78	71	13	70
Resto de localidades	1,600	1,353	468	1,294

Fuente: INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal Nopala de Villagrán, Hgo. Edición 2002.

En el año 2000, el municipio contaba con 3,560 viviendas habitadas, de las cuales 3,154 contaban con agua entubada, 1,493 con drenaje, y 3,132 con energía eléctrica. Cabe señalar que el abastecimiento de estos servicios por lo general

¹²¹ El número total de la población con instrucción superior incluye la población con algún grado aprobado en licenciatura, maestría o doctorado y excluye la población con carrera técnica o comercial (con antecedentes de preparatoria). En este caso, la población encuentra los estudios universitarios en la ciudad de México, Querétaro y la capital del estado.

sólo se logra en las comunidades más céntricas; esto quiere decir, que por su fácil accesibilidad, las personas habitantes de los poblados más céntricos tienen estos servicios a su alcance, y en el caso de las rancherías cuya población se encuentra más dispersa, difícilmente se cuenta con servicios básicos como el abasto de agua, drenaje e incluso energía eléctrica.¹²²

En las localidades principales, dada la concentración poblacional, el agua entubada, drenaje y energía eléctrica presentaron peculiares características (ver cuadro 10).

Los servicios básicos de electricidad, agua potable y drenaje han sido puestos al alcance de una cantidad considerable de la población del municipio. Sin embargo, su cobertura ha sido incompleta pues todavía hay rezagos importantes, particularmente en el servicio de drenaje, que tiene un déficit de 58.06%, lo cual no resta importancia a la necesidad de que las 406 viviendas faltantes cuenten con agua potable y las 428 sin electricidad cuenten con energía eléctrica.¹²³

Cuadro 11.
Rezago de servicios de agua entubada, drenaje
y energía eléctrica.
Al 14 de febrero de 2000.

Total de viviendas particulares habitadas	3,560	Porcentaje de rezago Municipal	Porcentaje de rezago estatal
Viviendas particulares habitadas sin agua entubada	406	11.4%	20.44
Viviendas particulares habitadas sin drenaje	2,067	58.06%	34.28
Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica.	428	12%	8.09

Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal Nopala de Villagrán, Hgo. Edición 2002.

Con estos resultados, no es difícil deducir que las deficiencias en el sistema de drenaje, aunadas a la escasez de agua, y del servicio propiamente dicho, además de la problemática que representa el ganado que se tiene en las inmediaciones de las casas, son un problema latente para los habitantes, entre otras cuestiones, para la salud.

El servicio de agua potable, presenta algunos rasgos y rezagos específicos en el abasto comunitario. Si bien la mayoría de las viviendas cuenta con dicho servicio (88.6%), el municipio sólo tiene registradas 431 tomas domiciliarias y cuenta con

¹²² Al 31 de diciembre de 2001, el H. Ayuntamiento de Nopala de Villagrán indica que sólo 76 localidades contaban con agua potable, 72 con energía eléctrica y únicamente 3 con servicio de alcantarillado.

¹²³ La apreciación y sentir de los pobladores a este respecto, y de manera general, su evaluación de los servicios públicos se puede ver en el anexo 6.

17 fuentes de abastecimiento de agua potable. Además de ello, sociedad y gobierno han sido incapaces de atacar el verdadero problema de escasez del vital líquido.

En apartados previos se señaló que el municipio, hasta el año 2001, contaba con 7,673 cabezas de ganado bovino (de carne y/o leche), 7,925 de cerdo, 8,398 de ovino y 8,284 de caprino, más 185, 702 aves, mismas que al igual que el ganado requieren de un consumo elevado de agua. Existen además, ciertas condiciones de los terrenos por los cuales circula el agua potable, que favorecen la permanencia prolongada del flujo de agua hacia ciertos caseríos y localidades, lo cual impide que el resto de las viviendas reciba en igual proporción o al mismo tiempo el servicio.¹²⁴

El reto para los habitantes del municipio, y para la autoridad gubernamental, estriba entonces en formular las estrategias adecuadas, mismas que permitan:

1. Conocer y cobrar las cantidades adecuadas por toma domiciliaria.
2. Actualizar el padrón de agua potable municipal.
3. Diseñar una política social que oriente el servicio de manera prioritaria a la ciudadanía.
4. Generar las condiciones necesarias para que el ganado satisfaga sus necesidades del vital líquido en los espacios destinados para ello, llámese presas, bordos, aguajes, estanques y abrevaderos en general.
5. Impedir que el agua potable, que debiera destinarse al uso y consumo humano, se oriente a satisfacer indiscriminadamente las necesidades del ganado.

En lo que respecta a vivienda, la mayoría de las casas son de un solo piso. El material utilizado en ellas es el tabicón blanco y con menor frecuencia, el ladrillo rojo, adobe, la cantera rosa, piedra negra de recinto, y otros. Los cimientos se levantan con piedra y mezcla, aunque todavía existen unas casas construidas hace ya algunos años con piedra y lodo, techadas con teja o lamina de asbesto y tejamanil y madera. Las construcciones más recientes se hacen con materiales más comunes, como el tabicón blanco, ladrillo rojo y piedra, y en su mayoría los

¹²⁴ De acuerdo con ejidatarios y comisariados del municipio, una cantidad importante de agua potable se destina – por necesidad – al ganado de engorda y a la producción de traspatio. En temporada de estiaje, el problema se acentúa pues en los ejidos no hay vasos de agua que conserven el líquido por largo tiempo o resistan la temporada de sequía. La escasez de agua en los hogares disminuye entonces hasta que inician las lluvias y logra captarse el agua en presas y bordos ejidales o particulares en los cuales se permite el abrevadero.

A nivel nacional, los principales problemas que surgen con el uso del agua radican en: la asignación eficiente de la propiedad y del uso de aguas nacionales, ya que los criterios con los que se designan no garantizan que el agua sea destinada de manera eficiente para los usos más productivos; la estructura institucional, incapaz de transferir recursos fiscales a agricultores y a los centros urbanos; y una ineficiente administración de los derechos de propiedad y del sistema tributario. Véase Roemer, Andrés. “Derecho y Economía. Políticas Públicas del Agua”. CIDE. México. 2000. Pág. 16

De igual modo, Roemer escribe: “la indivisibilidad (del agua), genera un tipo de violación a las condiciones más relevantes para el uso eficiente del agua, la condición de producción y de consumo. Debido a que los suministros de agua están concentrados, los flujos de extracción, consumo y regreso por parte de un individuo, afectan con toda probabilidad a la calidad, cantidad y tiempo de suministro para los individuos que se encuentran aguas abajo”. Pág. 29.

techos se hacen de cemento colado o lamina de asbesto y metálica. La teja ha pasado, en pocos casos, a formar parte del decorado exterior de la vivienda y se coloca sobre la loza de concreto.

Hasta el año 2000, había en el municipio 3,560 viviendas, habitadas por 14,762 ocupantes, en tanto 3,471 viviendas eran casas independientes y sólo 15 estaban catalogadas como vivienda en vecindad, ocupadas por 34 personas.

El promedio de habitantes por vivienda se ubicó en 4.1 personas, lo cual esconde la realidad de algunas familias cuya condición de hacinamiento es grave, pues en algunos casos se encuentra que algunas familias viven en grupos superiores a ocho integrantes. (Ver cuadro 12).

Cuadro 12.
Viviendas particulares habitadas
por número de ocupantes según
vivienda independiente.
Al 14 de febrero de 2000.

Número de ocupantes	Total		Casa independiente		Otra (incluye no especificada)	
	Hidalgo	Nopala	Hidalgo	Nopala	Hidalgo	Nopala
TOTAL	491,482	3,560	455,611	3,471	35,871	89
1	28,451	314	25,785	295	2,666	19
2	56,894	552	51,826	539	5,068	13
3	79,883	598	72,734	587	7,149	11
4	105,254	696	96,621	684	8,633	12
5	88,750	626	82,767	612	5,983	14
6	56,713	369	53,679	357	3,034	12
7	31,215	173	29,736	171	1,479	2
8	19,075	116	18,236	114	839	2
9 y más	25,247	116	24,227	112	1,029	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán. Edición 2002.

La condición de pisos, techos y paredes, tiene sus particularidades también (véase cuadro 13).

De 3,560 viviendas particulares habitadas en 2000, 246 contaban únicamente con piso de tierra, 8 con paredes de material de desecho o lámina de cartón y de los techos, 4 estaban cubiertos con material de desecho, 24 con lámina de cartón, 519 con teja, 1,223 con lámina de asbesto y metálica.

Cuadro 13.
Viviendas particulares habitadas
por material predominante en pisos, paredes y techos.
Al 14 de febrero de 2000.

Material predominante	Viviendas particulares habitadas		Porcentaje	
	Hidalgo	Nopala	Hidalgo	Nopala
PISOS	491,482	3,560	100.0	100.0
Tierra	88,161	246	17.9	6.9
Cemento y firme	315,959	2,987	64.3	83.9
Madera, mosaico y otros recubrimientos	85,891	316	17.5	8.9
No especificado	1,471	11	0.3	0.3
PAREDES	491,482	3,560	100.0	100.0
Material de desecho	771	5	0.1	0.1
Lámina de cartón	959	3	0.2	0.1
Lámina de asbesto y metálica	1,414	0	0.2	0.0
Carrizo, bambú y palma	2,804	0	0.6	0.0
Embarro y bajareque	20,539	3	4.2	0.1
Madera	32,356	3	6.6	0.1
Adobe	26,475	153	5.4	4.3
Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto.	405,157	3,384	82.4	95.1
No especificado	1,307	9	0.3	0.2
TECHOS	491,482	3,560	100.0	100.00
Material de desecho	783	4	0.2	0.1
Lámina de cartón	20,216	24	4.1	0.7
Lámina de asbesto y metálica	145,213	1,223	29.6	34.3
Palma, tejamanil y madera	6,579	10	1.3	0.3
Teja	13,404	519	2.7	14.6
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	303,843	1,765	61.8	49.6
No especificado.	1,444	15	0.3	0.4

Fuente: INEGI Cuaderno Estadístico Municipal Nopala de Villagrán, Hgo. Edición 2002.

Como parte de los rezagos en los servicios señalados, los aspectos sanitarios merecen particular atención.

En este sentido, los principales daños a la salud han estado encabezados por los trastornos bucodentales y osteomusculares. En el periodo 2000-2002, los grupos de edad mayormente afectados por los trastornos bucodentales fueron los

ubicados entre los 5 y 9 años, y los 25 y 44 años. Los trastornos osteomusculares, por su parte, afectaron mayormente a las personas con 24-45 años.

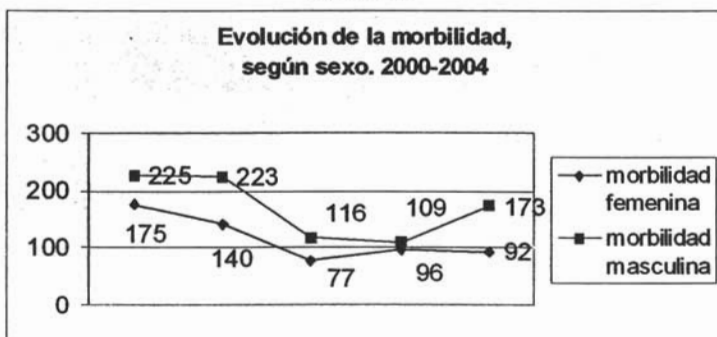
Aún con estos problemas, y a pesar de que la morbilidad de la población está concentrada en la población masculina, disminuye paulatinamente. (Ver cuadro 14. Véase también el anexo 3).

Cuadro 14.
Distribución de la Morbilidad
según sexo.
Numero de casos 2000-2004.

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Morbilidad femenina	175	140	77	96	92
Morbilidad masculina	225	223	116	109	173

Fuente: Elaboración propia con base en SUVE 2000-2004. S.S.A Nopala de Villagrán, Hgo.

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia con base en SUVE 2000-2004.
S.S.A Nopala de Villagrán, Hgo.

Como vemos en el cuadro 14, y en este último gráfico, evidentemente siempre ha sido mayor la morbilidad masculina, e incluso presenta un crecimiento considerable en el último año analizado.

4.5 LA ALIMENTACIÓN DE SUS HABITANTES.

Por lo general, la cocina de los habitantes del municipio se encuentra en un espacio separado de los cuartos de dormir, aunque en múltiples casos éstos se utilizan como cocina y dormitorio a la vez, debido a los altos niveles de pobreza que predominan.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La dieta básica de las familias son las tortillas de maíz, los frijoles y el chile. A últimas fechas, la tradición de preparar las tortillas de *nixtamal* en las propias casas ha pasado a segundo término pues ahora se compran en las tortillerías locales o en los establecimientos en los que se venden tortillas hechas a mano, aunque un número considerable de familias todavía mantiene la tradición. El consumo de frutas, verduras, carne y pollo también es común en el municipio, aunque la dieta que consume la mayoría de las personas es escasamente completa, a pesar de contar con apoyos para alimentación por parte del gobierno federal a través del programa Oportunidades.¹²⁵ La mayor parte de las personas que cultivan la tierra como una de sus actividades principales, destina su producción al autoconsumo, en tanto que el ganado vacuno, borregos, cabras, puercos, conejos y aves de corral que se producen en *traspatio*, son destinados para la venta al mercado local. El ganado menor y las aves de corral también forman parte de la alimentación de las distintas comunidades, por lo que es común el sacrificio en las propias casas para destinarlas al autoconsumo y contribuir a la dieta familiar. También es común que una parte de los productos cármicos que se producen en los hogares contribuya como ingreso adicional al momento de la venta, cuyo producto se utiliza para los demás alimentos y enseres domésticos.

El consumo de leche algunas veces es sustituido por el café o el té, y algunas veces por el almuerzo, cuando se desayuna más tarde. Es común la producción familiar de leche de vaca en pequeñas cantidades por lo cual algunas familias obtienen, además de algunos ingresos, leche para el consumo familiar y la elaboración del tradicional queso ranchero.

Sin embargo, la producción de leche se destina en mayores cantidades a la venta a empresas ubicadas dentro del municipio, las cuales se encargan de procesarla y elaborar quesos, cremas, yogures, dulces de leche, etc. De este modo, las familias utilizan los ingresos para abastecerse de otros productos incluidos los de la cocina, sustituyendo el consumo de leche.¹²⁶

¹²⁵ Entre los programas de política social aplicados por el gobierno están los de carácter universal (que benefician a toda la población) y aquellos cuyo objetivo es atender de manera prioritaria a la población con niveles de marginación elevada. Si consideramos que el único criterio para la asignación de estos últimos es la marginación, es evidente la aplicación incorrecta del presupuesto asignado dado que los apoyos llegan a destinatarios con niveles de ingresos superiores a los que perciben otros pobladores que incluso carecen de los satisfactores básicos, entre ellos la alimentación.

Consecuentemente, continúan observándose los mismos rezagos sociales, la misma injusticia social e indefinición de acciones que permiten garantizar a la ciudadanía oportunidades de bienestar y desarrollo individual y colectivo, máxime cuando un número de personas es excluido de este tipo de programas, necesitando tal cobertura. Más aún cuando se aprecia que en la actualidad, el uso de los recursos provenientes de programas sociales son gastados por el beneficiario en satisfactores superfluos; en pagar compromisos y deudas adquiridas con anterioridad; en bienes y servicios secundarios; y, peor aún, en bebidas alcohólicas. Aunado a estos problemas en el ejercicio de los recursos de programas sociales, éstos han generado un grave desincentivo laboral para quienes los reciben y, aunque no es un número importante de personas en este caso, el problema sigue ahí.

¹²⁶ Una paradoja importante que viven los productores de leche del municipio es que su producto se vende en 3 o \$ 3.50 por litro, en tanto que la leche que compran en las tiendas y comercios locales tiene un precio de 9 o \$10.00. Incluso el agua embotellada de 250 ml. tiene un precio superior al litro de leche entera de vaca. (Véase el apartado 5.7 de este trabajo).

4.6 ESPARCIMIENTO.

Un área imprescindible para la integración social y familiar es la recreación. Cada una de las actividades de diversión y esparcimiento constituye, de manera conjunta, las acciones tendientes a satisfacer esta necesidad vital.

El uso de tiempo libre, por tanto, constituye, junto con los espacios y actividades recreativas el factor más importante para evaluar el esparcimiento característico de los pobladores del municipio de Nopala. Desde luego, el tiempo destinado a las actividades referidas está en función del número y calidad de estas últimas.

Si bien la tradición y colorido que caracterizan al municipio forman parte del modus vivendi de la población, no proporcionan el carácter de suficiencia a la necesidad de recreación. Por ello es común que las diversiones estén compuestas básicamente de los siguientes elementos:

➤ Elementos naturales.

Hemos señalado ya la escasez de agua que caracteriza al municipio de Nopala. En consecuencia, las actividades acuáticas que pudieran llevarse a cabo en lagos, ríos, cataratas, ríos subterráneos, presas o aguas termales son inexistentes dentro del municipio. En este sentido podría señalarse la existencia única de presas como: Nopala, Dañú, Loma Colorada y Santa Bárbara, consideradas como las principales zonas turísticas del municipio;¹²⁷ presas donde está permitido acampar y realizar actividades de pesca y que sin embargo, no generan un flujo interno considerable de visitantes.

Un factor importante que conviene señalar en este sentido es la escasa oferta de actividades complementarias, pues si bien está permitido acampar, son muy esporádicos los paseos a caballo, los deportes en terreno plano o actividades tales como carreras de costales, los llamados "picnics", la práctica del senderismo, caminatas, o, en las tranquilas aguas de las mismas presas, no se practica ningún deporte acuático propio de este tipo de aguas, como pudieran ser el remo en bote o piragua, el nado o la pesca deportiva con caña o red, etc.

➤ Actividades recreativas.

Dentro de éstas podemos incluir actividades esporádicas como los paseos a caballo, observación de la fauna, identificación de aves, observación de la flora, juegos, fogatas nocturnas, caminatas, acampado, pesca, entre otras. Quizá como resultado de la realidad característica del modus vivendi en esta área rural, los habitantes de las diversas comunidades encuentran poco atractivo en dichas actividades, aunque en los últimos años ha tomado cierta importancia el número

¹²⁷ Véase Cuaderno Estadístico Municipal. Op cit Pág. 135, el cual señala una extensión de 153 hectáreas como superficie de las principales zonas turísticas, en las cuales está permitido acampar y realizar actividades de pesca.

de actividades de este tipo en épocas vacacionales, de manera particular en Semana Santa; en tanto que algunas familias realizan algunas actividades similares los días domingo.

➤ Actividades deportivas.

Las actividades deportivas, y de manera general todo el deporte en este municipio, ha permanecido en una etapa de estancamiento sumamente visible. El ejercicio físico se ha visto limitado por actividades académicas y sobre todo, por la falta de formación en educación física en sí misma, la cual ha desembocado, en primera instancia, en el nulo ejercicio presupuestal en estas áreas y por consiguiente, en una escasa formación deportiva en la población infantil y juvenil.¹²⁸

La gravedad de este problema radica en que, además de que la población no encuentra satisfacción recreativa en las actividades deportivas, la promoción gubernamental ha estado prioritariamente centrada en el fútbol juvenil, del cual se sirven propagandísticamente los diversos partidos políticos que han sentado sus bases en el municipio de Nopala. Aunque de manera menos significativa, también se promueve el atletismo, especialmente como parte de los festejos populares.

➤ Actividades culturales.

Quizá dentro de éstas, las ferias sean las que más favorecen el esparcimiento de los pobladores del municipio de Nopala.

A lo largo del año, se realizan aproximadamente 30 fiestas comunitarias que además generan una derrama económica considerable para el comercio local. Aunada a estas festividades, la población comparte con los visitantes la venta de comidas hechas en casa o en forma tradicional o artesanal.

Las expectativas para la población local se truncan ante la inexistencia de sitios históricos o zonas arqueológicas, museos, fenómenos geológicos, actividades artesanales o exposiciones de productos agrícolas, ganaderos y culturales de la zona, además de la inexistencia de centros de producción a los que la población pudiese hacer recorridos específicos o visitas guiadas, puesto que las actividades productivas dentro del municipio son homogéneas en cierto sentido.

¹²⁸ En el año 2001, la inversión pública ejercida en programas orientados al deporte, junto con los de desarrollo industrial, desarrollo social, ecología, planeación del desarrollo regional, salud y turismo fue nula. El ejercicio presupuestal en estos rubros, básicos para el desarrollo integral de sus habitantes, ha tenido un abandono total, cuyas consecuencias se reflejan en: la carencia total de industrias, la nula explotación de los recursos naturales, la escasez de políticas públicas que fomenten el desarrollo social; y un ambiente de creciente contaminación visual y de los recursos naturales; un grado considerable de desnutrición infantil, exigua orientación e información en salud reproductiva y sexual; y una escasa apertura o conocimiento de la ubicación estratégica que posee el municipio como enlace con los municipios turísticos.

➤ **Actividades comerciales.**

Como ya se ha señalado, el intercambio comercial se realiza exclusivamente al interior del municipio y por consiguiente el comercio local es muy pequeño. Puesto que no hay mercado fijo en todo el municipio, solamente se instala uno con motivo de la tradicional "plaza de Nopala".

En esta plaza, se ponen puestos de frutas y verduras, de comida, antojitos, refrescos, bebidas, ropa, calzado, productos de talabartería; utensilios en general, plásticos, plantas y, en muy baja escala, animales vivos y algunos de sus derivados secundarios; toda una muestra de tradición y colorido que mucho aporta a las necesidades de recreación de las distintas comunidades, además de la necesidad de abasto.

A raíz de que la plaza o tianguis se realiza cada lunes, y de que ésta se establece en la cabecera municipal, algunas personas acuden a hacer sus compras luego de realizar algunos trámites burocráticos.

Junto con las ferias, entre ellas la de Nopala y San Sebastián Tenochtitlán como las más representativas, la plaza de Nopala constituye un verdadero espacio de convivencia social, propiciado por la cantidad de comerciantes locales y regionales que asisten.



Plaza de Nopala de Villagrán, Hidalgo. Foto. Elvia Rivera

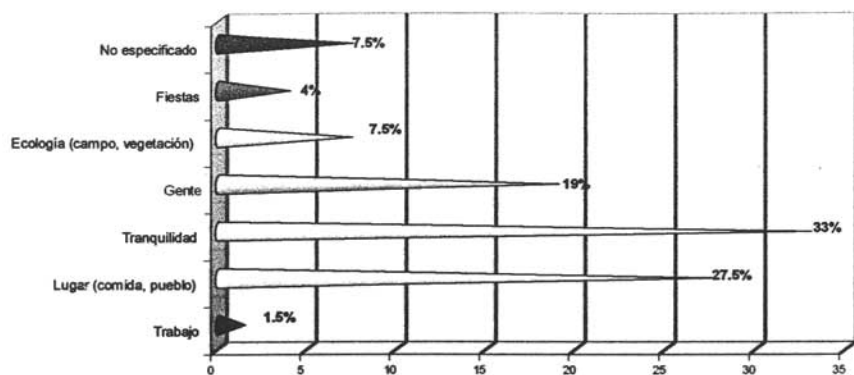
Es importante señalar, sin embargo, que la escala de ingresos permite, en su nivel superior, el acceso a esparcimientos que ofrecen los municipios cercanos dentro del propio estado de Hidalgo, además de algunos del Estado de México, la misma Ciudad de México y del estado de Querétaro.

Ahora que, si consideramos la homogeneidad de actividades productivas y del territorio del municipio, además de la cercanía con la Ciudad de México y su ubicación estratégica entre ésta y el municipio de Tecozautla, conviene mencionar

las ventajas comparativas y atractivos que, a pesar de pasar "inadvertidos" para la mayoría de la población, constituyen un potencial para el turismo rural y un yacimiento de empleos¹²⁹ considerable para la población local.

Gráfico 3.

Atractivos del municipio
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Como vemos en el gráfico anterior, para el 33% de sus habitantes, el municipio de Nopala tiene como principal atractivo la tranquilidad que caracteriza a sus comunidades. Destacan también la importancia de su comida tradicional y la amabilidad de su gente, lo que hace que los habitantes lleguen a considerarles como atractivo para los turistas (tipo) quienes gustan del turismo rural, pues además de ello, el campo es también considerado como un factor de interés dentro y fuera de sus comunidades, pues sirve de recreación para los propios habitantes y para los turistas.

Las fiestas tradicionales sólo representan el 4%, ya que si consideramos que estas son llevadas a cabo sólo una vez al año, el resto de las actividades y vivencias se imponen, aunque sin duda, todas engloban los aspectos recreativos de las comunidades locales.

¹²⁹ En los últimos años, el poblador urbano demanda actividades recreativas y de ocio en el medio rural. El turismo rural, que permite a los visitantes el contacto personalizado y participación en las tareas, costumbres y modos de vida de la población rural, puede convertirse, para el municipio en cuestión, en un yacimiento o fuente de empleo para comunidades que no logran su desarrollo dentro de sí mismas, movilizandolos recursos locales mediante actividades económicas que, complementarias con las agropecuarias, brinden competitividad y mejores ingresos.

De manera particular, los atractivos y lugares de esparcimiento señalados por los habitantes del municipio son bastantes y sin embargo, es evidente el escaso valor o importancia que dan a sus artesanías, comidas típicas, haciendas y pinturas rupestres e historia, pues son éstos cinco atractivos los que más pueden formar parte del esparcimiento, en el hipotético caso de que se logre una mayor apertura y conocimiento de ellos.

Cuadro 15. Principales atractivos y lugares de esparcimiento local.
(Porcentaje).

Atractivo	Porcentaje
Presa Nopala	28.1
El campo	9.1
Los pueblos	8.4
Arboledas de La Cañada	5.8
Los cerros	5.8
Fiesta del pueblo	5.2
"La Cantina"	4.0
Jardín de Aragón	3.9
Las Crucitas	2.6
Todo	1.9
Fresnos Bathá	1.9
Centro de Nopala	1.7
Ojo de Agua	1.3
Los fresnos	1.3
Comidas Típicas	0.65
Hacienda Marqués	0.65
El fútbol	0.65
La tranquilidad	0.65*
Artesanías	0.65
Potreros	0.65
Hacienda Cuaxithí	0.65
Sabinos	0.65
Jardín Tierra Blanca	0.65
Cerro de los Huemas	0.65
Pintura Rupestre	0.65
Minas	0.65
No especificado	23.5

Nota: La suma de los porcentajes sobrepasa el 100% debido a que los encuestados señalaron varios atractivos en su respuesta.

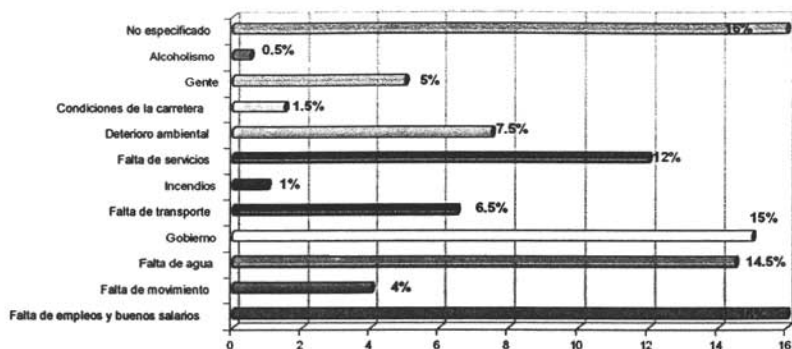
*Nótese que para los habitantes locales la tranquilidad es parte natural de los atractivos de esparcimiento para sí mismos, y sin embargo, como se constata en el gráfico 3, consideran bastante importante para el turista.

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas realizadas a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

En contraparte, y muy a pesar de que los atractivos y actividades de esparcimiento son considerables, son pocas las que se realizan.

De este modo, se propicia la falta de cohesión social, que conlleva distintos problemas al interior de las comunidades, dada la escasa participación en la procuración de servicios, según vemos en el gráfico 4.

Gráfico 4.
Problemas en el municipio
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas realizadas a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Nota: La suma de los porcentajes puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

De manera general, como vemos en el gráfico anterior, la percepción de la población está centrada en problemas como la falta de empleos y de buenos salarios (15%), la falta de agua (14.5%), la falta de servicios (12%); todos ellos traducidos en una preocupación creciente por la incapacidad de su gobierno por la procuración de servicios y empleos (15%).

CAPÍTULO 5. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO DE NOPALA DE VILLAGRÁN, HGO.

5.1 LA RECAUDACION LOCAL.

Un aspecto inherente al federalismo nacional es la debilidad recaudatoria de estados y municipios. En casi todas las entidades –Hidalgo incluido-, se vive una absoluta dependencia de recursos provenientes del gobierno federal, al grado de que estados como Guerrero, San Luís Potosí, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo, alcanzan una dependencia superior al 90% en el total de sus recursos disponibles.

Por lo que respecta al municipio de Nopala, salta a la vista que ha existido una incapacidad para actualizar las tarifas y métodos de recaudación local que permitan incrementar las percepciones propias.

Es un hecho que el sistema de aportaciones federales combinado con las participaciones que se han otorgado a los municipios conforme a las reglas vigentes de la coordinación fiscal, están desincentivando el crecimiento de sus muy escasos recursos locales.¹³⁰

Quizá sea esta la explicación que se tenga de la actual incapacidad de las diversas administraciones en este municipio de actualizar sus tarifas y métodos de recaudación propia, y elevar con ello sus niveles de recaudación, pues diversos estudios que se han hecho en varios municipios del país, demuestran que a mayores aportaciones desvinculadas de la eficiencia económica local se tiene como resultado un crecimiento escaso de la recaudación local, lo cual implica que sean cada vez mayores los vínculos de dependencia financiera de cada uno de los gobiernos municipales respecto al gobierno federal y estatal.

Además de ello, el gobierno municipal no cuenta con los instrumentos jurídicos y normativos necesarios para determinar el nivel de sus ingresos y con ello el de sus gastos. Sin embargo atraviesa por la necesidad de ejercer todas sus potestades tributarias.

Preparar las condiciones fiscales para que el municipio, actual depositario de la obligación de atender servicios como agua potable, seguridad pública y manejo de recursos de desecho (basura), pueda atenderlas a futuro, es una realidad que debe enfrentar el municipio de Nopala, pues además de enfrentarse, en el caso del agua, a un déficit bastante considerable de este recurso, padece de una incultura en el uso y consumo del agua, además de la existencia de tomas clandestinas y acaparamiento intenso para consumo pecuario, con las implicaciones subsecuentes. La más grave para el municipio, es su sistema ineficiente de recaudación.

¹³⁰ Merino, Mauricio. Op. Cit. Pág. 10

Por lo que refiere a la obligación de atender el servicio de seguridad pública, a pesar de mantener cifras muy bajas en inseguridad, el municipio de Nopala, por su cercanía relativa con los grandes centros urbanos (Ciudad de México, Tula, Hgo. y San Juan del Río, Qro.), enfrentará la obligación de atenderlo con crecientes gastos en un futuro cercano. La recolección de basura, por su parte ha sido un servicio por el cual no se obtienen ingresos recaudatorios, en tanto que la obtención de recursos por reciclaje, y el propio reciclaje, han sido nulos.

5.1.1 ¿CÓMO Y CUÁNTO RECAUDA EL MUNICIPIO?

En términos económicos, la recaudación municipal debemos entenderla como aquellos ingresos que hacen referencia a todas las entradas que recibe el gobierno municipal. Si bien dicho gobierno recibe ingresos públicos por el cobro de impuestos, por la venta de bienes producidos por empresas públicas –que no es el caso de este municipio–, por ventas o alquileres de propiedades, por multas impuestas, por emisión de bonos –que tampoco es el caso– u obtención de créditos, entre otros (todos ellos denominados ingresos tributarios), también recibe ingresos que se denominan no tributarios, cuando estos provienen de fuentes distintas de los impuestos.

Por lo que respecta al Artículo 115 Constitucional, éste consagra espacios de ingresos propios para el municipio, señalando que podrá recibir ingresos derivados de:

- I. Los bienes que le pertenezcan;
- II. Las contribuciones que la legislatura establezca a su favor; y
- III. La prestación de los servicios públicos a su cargo.

Con este respaldo, los ingresos propios del municipio han sido muy bajos (ver cuadro 16) y por tanto, la posibilidad de brindar más y mejores obras y servicios públicos se ha visto limitada.

Según se observa en dicho cuadro, los ingresos propios del municipio de Nopala son muy bajos. Ello obedece, en parte, a la reducida cantidad de bienes que permitan la percepción de ingresos, y al desconocimiento de los bienes que pertenecen al municipio, al grado de contar actualmente con distintos espacios que han perdido vigencia, y que lejos de estar destinados al uso común, han servido para fines particulares: caminos, canales y zanjas, plazas y jardines, paseos; los inmuebles anteriormente destinados al servicio de dependencias del Ayuntamiento; predios rústicos; bienes muebles, etc.

En este sentido, los ingresos propios (impuestos, derechos,¹³¹ productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) son infinitamente menores comparados con las Participaciones Federales, lo cual hace evidente la dependencia de ingresos que recibe de la Federación, pues no logrará revertirse

¹³¹ Los Derechos municipales se obtienen por la prestación de servicios públicos relativos a registros, seguridad pública, limpia, agua potable, drenaje y alcantarillado, rastro, panteones, calles, certificaciones y constancias oficiales, tránsito, alumbrado público, inspección y vigilancia, licencias y permisos, parques y jardines y su equipamiento, mercados y centrales de abasto.

hasta que sus principales ingresos propios (impuesto predial, derechos de agua, productos y aprovechamientos) sean fortalecidos.

Cuadro 16.
Recaudación Tributaria en Nopala de Villagrán.
1995-2000
(Miles de pesos)

CONCEPTO	1995	2000
INGRESOS BRUTOS	3,000.4	17,777.9
Impuestos	215.1	498.3
Participaciones Federales	1836.5	15,985.8
Derechos	57.8	924.6
Productos	219.0	49.7
Aprovechamientos	611.9	319.5
Deuda Pública	0.0	0.0
Transferencias	0.0	0.0
Disponibilidades	60.1	0.0
Otros Ingresos	0.0	0.0
EGRESOS BRUTOS	3000.4	17,777.9
Gastos Administrativos	2137.2	11,673.0
Obras Públicas y Fomento	355.5	5195.9
Transferencias	252.8	465.6
Deuda Pública	0.0	293.4
Disponibilidades	254.9	0.0
Otros Gastos	0.0	150.0

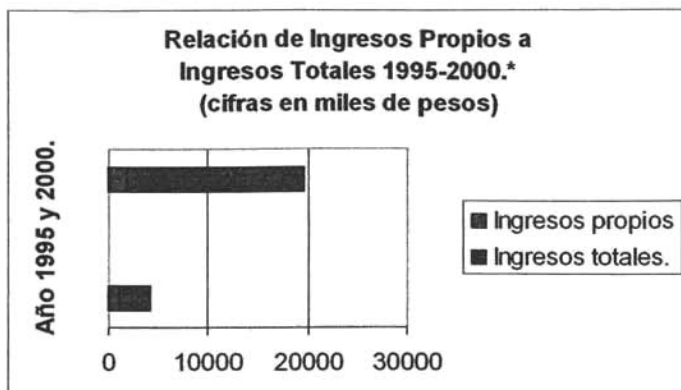
Fuente: INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo.
Edición 2002.

5.1.2 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

En virtud de que la totalidad de percepciones que provienen de las fuentes normales y ordinarias de ingreso (ingresos propios del municipio) no incluye las transferencias de recursos federales, es conveniente contrastar el fortalecimiento de ingresos propios¹³² con las participaciones federales que recibe el municipio de Nopala.

¹³² El fortalecimiento de Ingresos Propios Municipales constituye una exigencia fundamental para el gobierno del municipio en cuestión. Tal fortalecimiento se logrará únicamente con la obtención de una mayor eficiencia recaudatoria y una eficiencia administrativa, traducidas en gastos comprobados que permitan facilitar y motivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

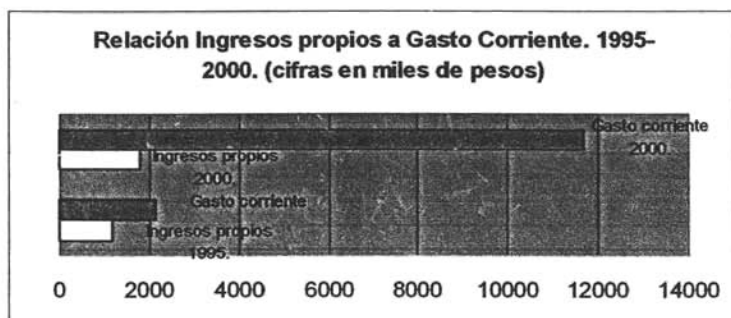
Gráfico 5.



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 16.

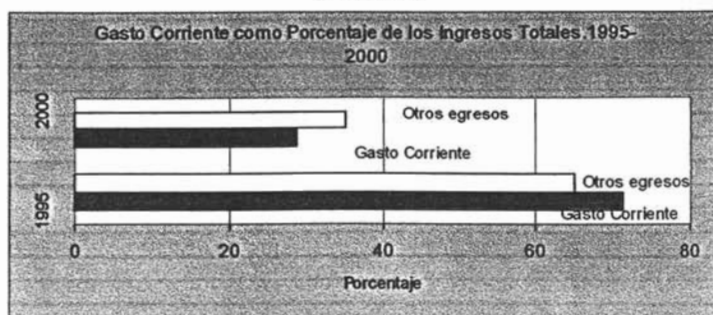
*Ingresos totales incluyen ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros) más aportaciones, participaciones federales y contribuciones de mejoras. Excluyen financiamiento.

Gráfico 6.



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 16.

Gráfico 7.



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 16.

Como vemos en los gráficos anteriores, el análisis de las fuentes y usos de los recursos financieros de este municipio revela 3 problemas:

1. Insuficiencia de ingresos propios.
2. Dependencia de aportaciones y participaciones federales.
3. Remanente positivo una vez recibidos los recursos federales (60.1 miles de pesos en 1990. Ver cuadro 16).

Consecuentemente, no es de extrañar que los gastos de capital se vean ajustados al remanente, y no a la provisión de servicios de largo plazo. Podríamos señalar entonces que el fortalecimiento de los ingresos propios estará en función de los resultados conseguidos a partir de:

- Una mayor difusión e información sobre el impuesto predial.
- Programa permanente de abatimiento de rezagos.
- Censos permanentes para detectar omisiones.
- Actualización de valores catastrales.
- Depuración permanente del padrón.
- Revisar padrones y realizar cruces de información con el departamento de agua potable.
- Controlar el gasto de todas las áreas desde la tesorería municipal, cuya responsabilidad por ley, es administrar la Hacienda Municipal, generando más ingresos y, si no gastando menos, gastando eficientemente.

En tanto, de aplicar el procedimiento administrativo de Ejecución, y actualizar valores catastrales, el municipio de Nopala obtendría el poder de financiar proyectos de largo plazo respaldados por las demandas de sus comunidades y rancherías. Por ahora, la baja capacidad de recaudación y la falta de un sistema eficiente de auditoría interna son dos aspectos que limitan la capacidad de desarrollo municipal. Como vemos, el marco de atribuciones constitucionales se

ve escasamente reflejado en el desempeño del gobierno municipal, cuya debilidad ante la sociedad se manifiesta en el tamaño del gasto público.

Como parte de este análisis de las finanzas públicas municipales, las aportaciones no pueden dejarse de lado pues su cuantía es significativa respecto de los ingresos totales. En los últimos años, los Fondos de Aportaciones que ingresan al municipio se han dado de la siguiente manera:

Cuadro 17.
Comportamiento del FAISM y FORTAMUN.*
Nopala de Villagrán. 1998-2004.
(Pesos)

FONDO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FAISM	3,105,996	4,056,767	4,715,213	5,621,803	3,281,818	3,281,218	3,704,231
FORTAMUN	1,098,455	2,356,543	2,703,714	2,977,200	3,401,054	3,399,418	3,602,926

Fuente: elaboración Propia con base en: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. (FAISM) 1998-2004. Hidalgo. Y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) 1998-2004. Hidalgo.

*El FAISM es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. El FORTAMUN es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. Ambos fondos son resultado del Fondo Único de Participaciones para los Municipios del Estado de Hidalgo. Su conformación está en función del Capítulo 2, Artículos 4 al 11 de la Ley de Coordinación Fiscal. (Ver Anexos 4 y 5).

5.2 EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS LOCALES.

Resulta difícil comprender las estrategias y acciones emprendidas por las diversas administraciones en cada uno de los ayuntamientos del país.

Las políticas de desarrollo local que se han venido aplicando en nuestro país por parte de la administración central del estado, así como por los diversos municipios han generado una competencia brutal por la atracción de inversión, particularmente para la creación de empresa; se ofrecen terrenos baratos, subvenciones, créditos, desgravaciones fiscales y periodos de gracia, reducción de cotizaciones sociales, y, sobretodo, mano de obra barata.¹³³

Con la aplicación de estas políticas tradicionales de desarrollo local se ha olvidado que los verdaderos proyectos generadores de ingresos, empleos y ganancias son aquellos que surgen de iniciativas de las propias comunidades locales y que forman parte de la –a veces inexistente- estrategia municipal en materia de combate a la pobreza, generación de empleo, articulación productiva y de desarrollo local.

Nopala, como tantos otros municipios que hasta ahora ejercen el modelo tradicional de desarrollo local, ejercen políticas de carácter sectorializado y de

¹³³ Ver nota al pie número 28 del apartado 1.5.

base financiera. Como parte de estas políticas el municipio, -igual que otros tantos-, canaliza recursos -de sus muy escasos ingresos- hacia los agentes de manera directa (subvenciones, créditos, etc.) o indirectos (desgravaciones fiscales, reducción de cotizaciones sociales, etc.).

En el municipio de Nopala de Villagrán ha prevalecido la idea general de dinamizar la actividad económica atrayendo empresas maquiladoras o empresas grandes y/o medianas con resultados obvios en virtud de que, en su búsqueda de hacer costeable cada emprendimiento y recuperar sus inversiones, las empresas maquiladoras y empresas grandes y medianas exigen un respaldo básico de infraestructura que este municipio no ofrece hasta ahora.

Estas empresas basan su operación en economías de escala, producción en serie y una elevada productividad aunada a la disponibilidad de capital intensivo, tecnología de vanguardia, experiencia y productividad laboral, acompañado de una capacidad de gestión administrativa muy sofisticada que en el mejor de los casos, -por su cercanía con este municipio- sólo ofrecen las ciudades relativamente más cercanas: San Juan del Río, Qro., Tula y Huichapan, Hgo., o las distintas áreas urbanas del norte de la Ciudad de México.

A estas carencias vividas por el municipio de nula disponibilidad de servicios industriales básicos, también se suman las actuales características de las vías de comunicación cuyas condiciones hacen imposible un flujo rentable de transportación de insumos y/o productos terminados, o el flujo turístico adecuado.¹³⁴

Estudios y reflexiones calificadas de grandes estudiosos dan como resultado que la verdadera base sólida de las estructuras productivas está constituida por proyectos locales, fundamentalmente de las muy pequeñas unidades productivas, conocidas como micro y pequeñas empresas, a raíz de la generación neta de puestos de trabajo que reflejan aquellas empresas con menos de 30 trabajadores. Ejemplo de ello son las estadísticas que revelan que con el importe de inversión con que se crea un empleo en las grandes empresas (con más de 500 trabajadrcs) se pueden generar al menos 20 empleos en la micro-empresa (con menos de 15 trabajadores).¹³⁵

Con este respaldo teórico numérico y con el que ofrecemos en el apartado 5.7 queremos señalar que es por demás conveniente que la administración municipal

¹³⁴ Consideramos que una restricción importante en el desarrollo del municipio de Nopala está constituido por la inexistente política de promoción industrial. Un avance importante estaría en encontrar la compatibilidad necesaria con la industria ya establecida en los municipios cercanos; la integración de cadenas productivas y la mano de obra capacitada acorde con la industria a establecerse.

Los mayores requerimientos, que por ahora se exigen al municipio son: energía, agua, alcantarillado, gas natural, telefonía, fibra óptica, además del alumbrado público y las vías férreas que sí posee.

¹³⁵ López Espinosa, Mario, asesor externo de la Organización Internacional del Trabajo y Director para México de EUROALLIANCE S.A. de C.V. "Taller de Desarrollo Local para Autoridades Municipales". Cd. de México, 11 y 12 de noviembre de 2004.

del municipio que aquí nos ocupa analice cuidadosamente las áreas y sectores o tipos de proyectos que desea promover en sus comunidades dada la exigencia actual de competitividad, generación obligada de empleos e ingreso, rentabilidad y establecimiento de nuevas unidades que utilicen de manera sustentable todos los recursos locales y las ventajas comparativas de la zona. Y que además de ello, se logren establecer los acuerdos necesarios con las secretarías de estado que promueven distintos proyectos en los municipios hidalguenses, a modo de atraer y aprovechar los recursos ejercidos por dichas secretarías, así como los atraídos, por ejemplo, por la secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo.¹³⁶

En pocas palabras, lo que aquí planteamos va en el sentido de que, aun teniendo todas la soluciones al financiamiento de los proyectos de inversión, -que no es el caso-, debe observarse una verdadera rentabilidad de los proyectos resultantes de manera que se canalicen los recursos ya no a proyectos de la producción primaria (cuando no sean rentables y competitivos) o hacia aquellos que nunca han permitido romper los lazos con la pobreza y el subdesarrollo, sino hacia aquellos que permitan la generación de empleos permanentes, ingresos considerables y ventajas económicas como las que ofrecen las pequeñas unidades productivas (micro y pequeña empresa), agregando valor a las actividades agropecuarias características de este municipio, que mucha falta hace.

5.3 LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL.

El municipio de Nopala de Villagrán, ubicado entre los primeros lugares de marginación dentro de los municipios que integran el estado de Hidalgo, ha enfrentado, -como muchos otros-, la persistencia de administraciones municipales débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, y pobres en sus recursos y facultades.¹³⁷

A diferencia de otros municipios del propio estado o del país, que intentan cambios profundos para dejar atrás la administración tradicional, el municipio de Nopala se ha caracterizado por mantener una administración municipal con el mínimo orden y estructura necesarios que le permitan funcionar, lo cual le aleja en mucho de las posibilidades de dejar atrás la poca flexibilidad e incapacidad de respuesta a su ciudadanía.

¹³⁶ De acuerdo con la SEDECO-Hidalgo, entre 1999 y junio de 2004, se establecieron 800 empresas bajo la promoción de la Secretaría de Desarrollo Económico. Estas empresas se encuentran distribuidas en 75 de los 84 municipios del Estado, lo cual quiere decir que 9 municipios, entre ellos Nopala, han quedado fuera de la promoción de inversión. (Ver Anexo 7).

¹³⁷ El número de funcionarios que integran la administración actual (2003-2006), asciende a 12, de los cuales únicamente 4 tienen estudios profesionales. A ello se suma una recaudación de impuestos por sólo 498 mil 300 pesos en el año 2000, que representa el 2.8% los ingresos brutos totales en el mismo año. Por su parte, de los 9 regidores que integran el actual ayuntamiento, en medio de la pluralidad política que caracteriza al municipio, sólo 2 tienen algún grado de licenciatura o ingeniería.

A pesar de que la programación del desarrollo local nunca se da de forma natural, es evidente que se han despreciado las diversas estrategias posibles para hacerlo. Así, mientras la tendencia mundial es trabajar bajo la guía que inspiran las ideas, técnicas, y metodologías del New Public Management (Nueva Gerencia Pública –NGP-¹³⁸), y trabajar imitando –con sus respectivas adecuaciones a la realidad local- algunas experiencias exitosas incluso ajenas al país, el municipio de Nopala se ha concretado a reconocer que existen retos de alta complejidad que no le facilitan la tarea de impulsar su propio desarrollo.

Para tener una idea de la incapacidad administrativa que ha caracterizado al municipio de Nopala, y por tanto, a la nula programación del desarrollo local y regional, hemos trabajado el siguiente panorama, bajo 3 aspectos específicos:

1. Marco Normativo y Reglamentario.
2. Sistema Administrativo.
3. Nivel de Profesionalización.

1. Marco Normativo y Reglamentario.

El municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo, carece de un reglamento básico de la administración municipal, es decir, no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.

A esta debilidad se suma la inexistencia de un reglamento de planeación, lo cual implica la dilución de esfuerzos tendientes a la planeación del desarrollo local. Con ello se rompen –si es que existiesen- los mecanismos de participación ciudadana y de los diversos actores sociales en la toma de decisiones.

Este municipio, además, carece de un reglamento de obra pública, y las escasas reglas de construcción, son ineficaz e ineficientemente aplicadas, todo lo cual influye en una baja percepción de los ingresos.

Por lo que respecta a la definición del rumbo económico del municipio, sólo hasta la presente administración (2003-2006) se ha creado el Plan Municipal de Desarrollo, aunque con marcadas deficiencias en el diagnóstico, y con propuestas ilusas, dada la realidad económica y social que caracterizan al municipio, además de que no se ha buscado la promoción de empleo ni la movilización de actores sociales del ámbito local. No se ha creado tampoco una cultura de participación.

¹³⁸ La NGP es una estrategia de cambio gubernamental, consistente en una serie de reformas gubernamentales, en la que los gobiernos se evalúan en base a resultados. Estos gobiernos adoptan mecanismos de mercado y técnicas administrativas de la iniciativa privada.

Si esta estrategia es positiva o no, no está a debate en este trabajo. Lo que sí es meritorio, es que el municipio de Nopala pueda adoptar experiencias exitosas adecuadas a su propia realidad local.

2. Sistema Administrativo.

Como características principales de la obsolescencia administrativa que prevalece en este municipio, tenemos que no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto (Dirección Administrativa).

A esta carencia sumamos que no existe área alguna de administración de personal, que la recaudación de impuestos y derechos ha estado por debajo de lo presupuestado; y que el padrón de contribuyentes – más el valor catastral de hogares y predios – no están actualizados.¹³⁹

3. Nivel de profesionalización.

De los últimos ocho presidentes municipales que han asumido el cargo de este municipio (1985-2005), únicamente dos contaban con estudios medios o superiores en algún campo profesional.

De estos ocho presidentes municipales, cinco no tenían experiencia previa en la administración pública.

En la última administración (2003-2006), únicamente cuatro de los doce funcionarios de primer nivel cuentan con experiencia previa en administración pública, y sólo cuatro tienen estudios profesionales, quienes no necesariamente cuentan con experiencia previa.

Tales son las condiciones de incapacidad y rezagos importantes que caracterizan al municipio de Nopala que, con base a un cuestionario de opinión que hemos aplicado sobre satisfacción ciudadana en los servicios públicos, deseamos fortalecer este señalamiento con el fin primario de establecer un grado posible de correlación entre la formación profesional, la vocación de servicio¹⁴⁰ y la situación de los servicios que presta el ayuntamiento. La experiencia de estos sondeos, resultante de una muestra de 200 habitantes del municipio de Nopala, revela lo siguiente:¹⁴¹

¹³⁹ Es importante señalar que la actualización del valor catastral y del padrón catastral exige voluntad política de la administración municipal, y desde luego, personal capacitado, a modo de ejercer las facultades expresadas en el Artículo 115 Constitucional.

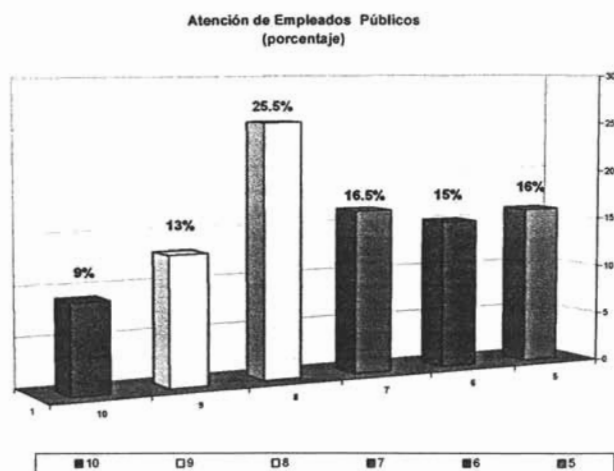
¹⁴⁰ Entendemos como vocación de servicio una cuestión muy superior a las “ganas” de hacer las cosas. La vocación política - de servicio es para nosotros tener el respaldo que brinda la formación profesional para entender y atender los problemas de la colectividad, pero además de ello, la clara intervención para solucionarlos, y no para perpetuarlos.

¹⁴¹ La encuesta se aplicó a 200 habitantes del municipio de Nopala, de los cuales el 56% de los entrevistados tienen como ocupación el hogar (112 personas). El resultado obedece a que, dado que las encuestas se realizaron en los hogares, lo más común era que las personas que acudían a nuestro llamado, fueran amas de casa cuyo ingreso se ubicaba en un rango menor de \$1,200 mensuales (76.5% de los encuestados). Ver anexo 5. El rango de calificación para todos los servicios se definió en una escala de 5 a 10 puntos, tomando como mejor calificación los 10 puntos, en tanto que el 6 se definió como el puntaje mínimo de aprobación. El 5 se definió como calificación reprobatoria en la cantidad, calidad y frecuencia del servicio, tomando también este puntaje para abarcar calificaciones menores de 5 o que señalaban el servicio como inexistente.

Evaluación del servicio y atención de Empleados Públicos.

El servicio que ofrecen los empleados del ayuntamiento fue evaluado de manera distinta por los entrevistados. El 31% los considera como ineficientes e incapaces de llevar a cabo sus funciones, por lo que pensaríamos que ésta situación responde a la falta de profesionalización. Por su parte, el 42% de la población los evalúa de manera aceptable y sólo el 22% de la población les asigna una calificación muy favorable.

Gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia. En base a entrevistas realizadas a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo.

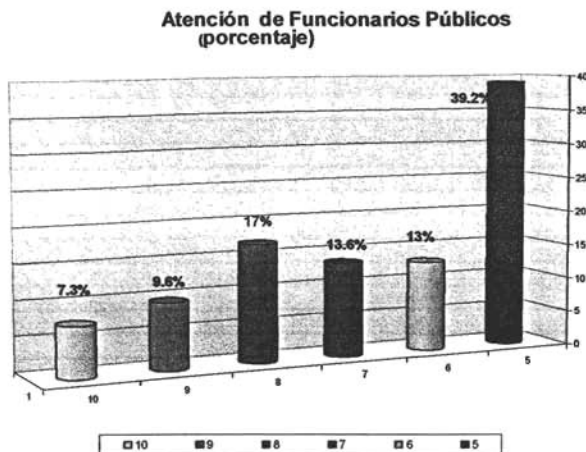
Nota: la suma de los porcentajes puede no sumar el 100% debido a que en algunos casos el entrevistado se abstuvo de dar su punto de vista.

Evaluación del servicio y atención de Funcionarios Públicos.

Cabe destacar el descontento de la población hacia sus gobernantes, ya que ha sido manifestado de manera determinante durante la entrevista, la cual busca dar eco a las necesidades más apremiantes de la población. Es el caso de la relación gobierno-ciudadanos donde encontramos datos significativos que representan tal desacuerdo con el actuar de los gobiernos que presiden en el período 2003-2006, por lo que en la evaluación el 52.2% de la población considera como pobre, ineficiente e incapaz la gestión de sus funcionarios; mientras que el 32.9% le asigna una evaluación media (7 y 8) y sólo el 16.9% considera como muy buena la actuación de los funcionarios del Ayuntamiento (9 y 10 de calificación), colocándose por debajo de la calificación otorgada a los empleados públicos. Es

decir, los empleados públicos son mejor calificados que los funcionarios que les dirigen.

Gráfico 9.



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los habitantes del municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo.

Nota: la suma de los porcentajes no suma 100% debido a la diferencia de decimales. Al igual que la anterior evaluación, no todos los entrevistados accedieron a dar su opinión.

5.3.1 LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.

A pesar que la Constitución no regula de manera expresa, unitaria y sistemática la competencia que tiene el Estado mexicano en materia de planeación, tampoco podemos decir que carezca de facultades.

Considerando que es la planeación del desarrollo una obligación constitucional, si miramos la diversidad y complejidad de la economía mexicana, y los inmensos recursos que posee en cada uno de sus estados y municipios, vemos también la necesidad de conducirla, racionalizarla y ordenarla en función de los intereses sociales y naturales.

Retomando algunas líneas de la Ley sobre Planeación General de la República, de 1930, veremos que en su artículo 1, señala que

... la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".

Con los avances que en materia de planeación ha registrado nuestro país, cada uno de los estados tiene a su vez su propio Plan de Desarrollo, a cada uno de los cuales se apegan algunos de los que han desarrollado sus municipios.

Cada uno de los planes de desarrollo (nacional, estatal y municipal) está orientado a generar las condiciones necesarias para que la economía funcione correctamente. En la medida que cada uno de estos funcione, se habrán de corregir los defectos actuales que caracterizan a nuestra economía.

Sin embargo, aquí no se trata de que los planes funcionen, sino que la economía permita en cada uno de los ámbitos de la vida nacional el digno funcionamiento de la actividad económica, que se generen los empleos productivos y suficientes en el sector formal de la economía, con estabilidad de precios, equidad social y desarrollo nacional.

Por lo que respecta a la planeación del desarrollo municipal, particularmente a la planeación con base a diagnósticos y objetivos bien definidos y de conocimiento generalizado por parte de sus habitantes, el municipio de Nopala ha tenido una trayectoria bastante peculiar.

Desde 1869, año en que obtiene su categoría municipal, el municipio de Nopala de Villagrán, Hgo., ha ejercido una administración tradicional, cuya evolución ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales, y siempre bajo la inercia de mirar los problemas desde arriba y con soluciones homogéneas a pesar de la realidad nopalteca.

Como resultado de la aplicación de dicho modelo tradicional de administración, el ayuntamiento se diseñó en 134 años para el gobierno de un solo partido,¹⁴² y sólo hasta 2003, luego de una primera administración distinta (cambio de partido en el poder) se elaboró -con grandes deficiencias- el primer Plan Municipal de Desarrollo para Nopala de Villagrán, Hgo.

A raíz de la alternancia en el poder, el ayuntamiento se convirtió en espacio de difícil actuación dando como resultado que los proyectos locales vieran cortadas sus expectativas de avance.

Pronto, - y aún antes -, el control político que intentó ejercer el ayuntamiento 2003-2006 dividido por los intereses partidarios, se vería marcadamente en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, y en el ejercicio administrativo por consiguiente.

La toma de decisiones previa a la construcción del plan, no creó los incentivos institucionales adecuados, como tampoco dentro del cuerpo social.

¹⁴² Si bien, la fundación del partido referido no data de hace 134 años, los pasajes y acontecimientos históricos nacionales dieron pie a su creación, lo cual le ha permitido en 70 años diseñar un esquema poco participativo, pero que ha creado nuevos espacios de pluralidad, aunque no necesariamente de democracia.

De esta manera, los rezagos importantes en las capacidades administrativas del municipio se han mantenido por décadas.

Así, mientras que otros municipios han venido desarrollando programas de modernización administrativa en el ámbito local, orientados a atender al usuario en trámites con la administración municipal y la certificación en sistemas de calidad, la incorporación de tecnologías de la información, tendientes a eficientar la comunicación con los ciudadanos sobre servicios y trámites municipales, la promoción de empleo, entre otras, el municipio de Nopala ha dejado su sistema de planeación a la deriva.

Cuando otros municipios idean estrategias de evaluación de resultados en las áreas de la administración municipal, de promoción de sistemas de incentivos para el manejo del personal, o de mejoras regulatorias y en el sistema de recaudación, el municipio de Nopala se ha mantenido inerte; sin planes de desarrollo, al menos hasta el 2003, lo cual no quiere decir que la creación del que ahora se está aplicando (2003- 2006), sea un parteaguas por estar apegado a la realidad local o por proponer acciones concretas.

Por el contrario, no promueve una nueva forma de gobernanza local, lo cual va en demérito de la democratización de la estructura municipal de gobierno.

Si recordamos que un mecanismo operativo de planeación es la concertación, el plan municipal de desarrollo actual es claro ejemplo de que no integra ningún consejo ciudadano en las decisiones de gobierno municipal, y que no promueve sistema alguno de participación ciudadana o la priorización de acciones. No hay en él la promoción de comités de colonos y asambleas ciudadanas de deliberación sobre la prioridad de las obras públicas o de la agenda de políticas públicas locales.

El Plan Municipal de Desarrollo, sugiere procedimientos que no se adaptan con precisión a la situación del municipio de Nopala, aún cuando reconocemos que estos no se alcanzan a traducir en resultados visibles en el transcurso del corto periodo de tres años de gobierno.

Prevalece la estructura tradicional de gobierno que, en el peor de los casos, opta por alternativas excluyentes de decisión, ignorando que el diseño municipal debe adecuarse a las reglas que impone la pluralidad política o, no existiendo esta, la que impone la planeación democrática cuya esencia es el proceso de participación social, donde la sociedad valida los objetivos pretendidos.

Lo expuesto anteriormente nos conduce a la necesidad de examinar cuales han sido las formas de participación asumidas por los diversos ayuntamientos de Nopala en el impulso al desarrollo regional, para el cual no se ha visto ninguna

concertación expresa. Ejemplo de ello es el monto de inversión pública ejercida en pro del desarrollo regional, que para 2001 y 2003 careció de presupuesto.¹⁴³

Cuando hablamos de que no ha habido ninguna concertación expresa lo hacemos no solamente en el sentido del ejercicio presupuestal (inversión pública), sino en el sentido de que la concertación, como mecanismo convencional para determinar los medios de consecución de las metas y objetivos de los planes – cuando los hay –, implica realizar pactos, acordar, convenir y celebrar tratos, para los cuales no ha sido dirigida la más mínima atención.

Haciendo un análisis minucioso de los diversos planes municipales de desarrollo de los municipios que integran la microregión Huichapan,¹⁴⁴ hemos concluido con total desaprobación que los planes de desarrollo municipal de estos municipios no estipulan ningún trabajo que implique la acción intermunicipal o el trabajo conjunto para la búsqueda del desarrollo regional, lo cual implicaría celebrar convenios para individualizar las modalidades de cumplimiento de sus obligaciones.

A estas deficiencias en la planeación del desarrollo podemos agregar algunas de sumo interés. Por ejemplo, hemos detectado una serie de carencias significativas de información municipal de fundamental importancia para las tareas de la planeación del desarrollo. A continuación enunciamos algunas de ellas, en el entendido de que se requiere contar con la participación de algunas dependencias del Estado de Hidalgo, y del INEGI, además de que el ayuntamiento municipal debe participar en la generación de información básica que le permita definir los proyectos específicos que impulsen su desarrollo:

1. Cifras de migración.
2. Factores específicos de atracción y/o repulsión de migrantes.
3. Padrón de productores.
4. Siniestros.
5. Destino de la producción.
6. Precios.
7. Crédito y seguro.
8. Control de plagas.

Sin duda existen algunos otros elementos ligados a esta problemática, pero el interés que aquí nos mueve, es el de contar con un seguimiento puntual de la disposición de información confiable, periódica y oportuna, misma que permita evaluar el comportamiento social y económico de Nopala, y detectar, entre otras cosas, los factores de expulsión de migrantes y el crecimiento o rezago de los sectores clave de la economía local, de manera que la toma de decisiones esté orientada hacia un desarrollo armónico e integral del municipio.

¹⁴³ Inversión pública ejercida por Programa de Actividad 2001 y 2003. INEGI. 2004.

¹⁴⁴ De acuerdo con el Programa de microregiones que opera la SEDESOL, la microregión Huichapan, con clave 1304, comprende los municipios de Chapantongo, Nopala de Villagrán y Tecozautla.

5.4 LA ESTRUCTURA DE LOS SECTORES ECONÓMICOS.

Como resultado de la firma de diversos tratados comerciales internacionales, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a nivel nacional se ha profundizado la terciarización del mercado de trabajo urbano, y la propia urbanización, misma que se inició como consecuencia del proceso de industrialización, que propicio la transferencia de recursos de la agricultura a la industria.

En las áreas locales, se ha exacerbado la migración hacia las grandes ciudades, en tanto que los flujos de indocumentados se han intensificado considerablemente. De esta manera, y como resultado de la importación creciente de alimentos, carne y otros productos de consumo inmediato, así como de cierto grado de mecanización¹⁴⁵ de la agricultura local, la migración y otros factores, el municipio de Nopala de Villagrán ha modificado sensiblemente la estructura de los sectores económicos. (Ver cuadro 18).

Si bien el patrón tradicional de desarrollo de las áreas locales y regionales en México se ha dado en función de la disponibilidad y/o abundancia de los recursos naturales existentes, el municipio de Nopala ha tenido un escaso grado de especialización que permita explotar su vocación agrícola, ganadera y, en menor grado, minera. Por el contrario, ha ido perdiendo fuerza ante actividades como la manufactura y la construcción, y en menor grado, por el sector servicios.

En tanto la Población Económicamente Activa (PEA) se integró hasta el año 2000, por 4,669 personas, teniendo como principales actividades las señaladas en el cuadro 18, en el cual observamos que la población se caracteriza por estar ocupada en actividades del sector primario, en tanto que las actividades terciarias son las menos recurrentes.¹⁴⁶ (Véase también gráfico 10).

¹⁴⁵ El campo nopalteco, al igual que el campo mexicano en general, enfrenta un grado de incompetitividad brutal. Nopala de Villagrán, por su parte, carece en absoluto de un sistema de tecnificación de la actividad agropecuaria, en tanto que el porcentaje de mecanización de las unidades productivas con actividad agropecuaria no supera los 15.10 puntos porcentuales aun cuando el 100% de los ejidos (10) emplean tecnología agrícola. Véase INEGI. Hidalgo. Resultados definitivos. Censo ejidal, 1991.

Este grado de mecanización, aunque es mínimo ha desplazado en gran medida la cantidad de personal ocupado en las labores de labranza. A ello se une, como ya hemos señalado, la escasa rentabilidad de tales actividades, lo cual desplaza un mayor número de personas hacia actividades distintas o complementarias del ingreso.

¹⁴⁶ La predominancia se estableció con base en dos criterios: el primero, que la participación de la población ocupada en la actividad dominante fuera superior al 40%, y el segundo, que la diferencia entre las participaciones de las dos principales actividades fuera superior al 10%.

Cuadro 18.
Población Ocupada por Sector de Actividad
1980-2000*.

Sector de la actividad	Total 1980	Porcentaje	Total 2000	Porcentaje
Total	4,012	100	4,630	100
Agric. Ganadería Aprovechamiento Forestal, Pesca y Caza	2,152	53.64	1,898	40.99
Minera	3	0.07	38	0.82
Electricidad y Agua	1	0.02	12	0.25
Construcción	152	3.79	552	11.92
Industrias Manufactureras	137	3.42	800	17.28
Comercio**	114	2.84	413	8.92
Transporte, Correos Y Almacenamiento	83	2.07	133	3.05
Información en medios masivos	ND	ND	19	0.41
Servicios financieros y de seguros	6	0.15	4	0.09
Servicio inmobiliario y de alquiler De bienes inmuebles	ND	ND	5	0.10
Servicios profesionales	ND	ND	16	0.34
Servicios de apoyo a los Negocios ***	ND	ND	19	0.41
Servicios educativos	ND	ND	129	0.02
Servicios de salud y asistencia Social	ND	ND	27	0.58
Servicios de esparcimiento Y culturales	ND	ND	10	0.21
Servicio de Hoteles y restaurantes	ND	ND	61	1.31
Otros servicios excepto gobierno	ND	ND	334	7021
Actividades del gobierno	ND	ND	114	2.46
No especificado	983	24.5	46	0.99

Fuente: Elaboración propia con base INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo. Edición 2002 y X Censo General de Población y Vivienda 1980. INEGI.

*Datos al 14 de Febrero de 2000.

** Debido a la clasificación de la información del X. Censo General de Población y Vivienda. 1980, el sector comercio incluye, a diferencia del año 2000, el servicio de restaurantes y hoteles. Los datos no disponibles suman el 9.25% de las actividades, clasificadas éstas de acuerdo con el X. Censo General de Población y Vivienda. 1980, dentro de los servicios comunales, sociales y personales.

*** Incluye servicios de dirección de corporativos y de empresas.

Nota: la suma de los porcentajes puede no sumar 100% debido al redondeo de las cifras.

Gráfico 10.



Fuente: Elaboración propia con base INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo. Edición 2002.

Nota: La PEA asciende a 4,669. Sin embargo, el cuadro 18 y este gráfico incluyen sólo a la población Económicamente Activa que sí se encuentra ocupada (4630 personas.) La distribución porcentual del gráfico está ajustada a números enteros.

Por su parte, la Población Económicamente Inactiva presenta como principal inactividad la ocupación en el hogar, teniendo como segundo tipo de inactividad el estudio.

Gráfico 11.



Fuente: Elaboración propia con base INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo. Edición 2002

5.5 NIVEL DE INGRESOS DE LAS FAMILIAS.

Con esta estructura de los sectores económicos, el nivel de ingresos de los habitantes del municipio de Nopala se presenta de la siguiente manera:

Gráfico 12.

**Población Ocupada según ingreso por salario
Mínimo. Al 14 de Febrero de 2000.
(porcentaje)**



Fuente: Cuaderno Estadístico Municipal. Nopala de Villagrán, Hidalgo. INEGI, 2002.

Como podemos ver en el gráfico anterior, más del 80 por ciento de la población recibe un ingreso inferior a los 2 salarios mínimos, lo cual quiere decir que 3 mil 709 personas perciben ingresos no superiores a los \$65.40 diarios, considerando que el salario mínimo general del periodo de vigencia 2000 asciende a \$32.70 por día.

Como podemos ver también, el 18% (838 personas) no perciben ingreso alguno, en tanto que sólo 143 personas tienen ingresos superiores a los 5 salarios mínimos esto es, el 3% de la población económicamente activa que se encuentra empleada.

CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.

Como se expresa en el gráfico 12, y de acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda 2000, la distribución del ingreso (ingreso promedio y concentración del ingreso) queda así para Nopala:

Se tiene que el nivel de concentración del ingreso es bajo cuando el valor se ubica entre 0.00 y 0.30; que la concentración del ingreso es media cuando el valor se ubica entre 0.31 y 0.50; y que éste nivel de concentración es alto cuando se ubica entre 0.51 y 1. De este modo, y dado que el resultado para el municipio de Nopala fluctúa entre 0.51 y 1, podemos observar un alto grado de concentración del ingreso.¹⁴⁷

A nivel estatal, según cifras de la SEDECO del Estado de Hidalgo, existen 17 municipios con concentración del ingreso baja, 50 con una concentración media y

¹⁴⁷ El nivel de concentración del ingreso se obtiene con el índice de GINI, el cual nos permite medir dicha concentración y puede tomar valores entre cero y uno. Así, cuando el valor se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor. Si por el contrario, el valor resultante es cercano a 1 la concentración del ingreso es mayor.

17 –incluido Nopala- con una concentración alta. El índice de Gini para todo el Estado es de 0.39, es decir, la concentración media del ingreso asciende a 0.39.¹⁴⁸

Los elementos que hemos enunciado, constituyen una muestra del por qué se han sacrificado las posibilidades del desarrollo en las distintas comunidades del municipio, el cual se ve sometido a un empobrecimiento gradual si tomamos en cuenta las necesidades que lo caracterizan y el contexto que ya hemos referido a lo largo de este trabajo.

En esta tesitura, observamos que para el año 2001, el número total de asegurados registrados en el IMSS se ubicó en los 211, lo cual señala que únicamente el 4.56% de los 4 mil 630 trabajadores del municipio se encuentran asegurados, cantidad sumamente baja si la comparamos con el total de trabajadores del municipio, aún cuando el carácter del seguro sea permanente.

Finalmente, la tasa de desempleo en el municipio en 2000 se ubicó en 0.84 por ciento, inferior en 0.35 puntos con respecto a la tasa de desempleo del Estado de Hidalgo, que se ubicó en 1.2% para el mismo año, en tanto que en el país se registró una tasa de desempleo del mismo tamaño en 2002.

5.6 PROMOCIÓN DE EMPLEO.

Primeramente, debemos señalar que de acuerdo con los resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los habitantes del municipio, la promoción del empleo no se ha dado en ningún momento, pues el 92.5% indica que no existe algún tipo de promoción por parte de las autoridades municipales. En consecuencia, la débil estrategia de las diversas administraciones en la generación de empleos a partir de la conformación de grupos deseosos de participar en proyectos productivos definidos por el gobierno, se ha orientado al trabajo con grupos prioritarios:

1. Jóvenes de 18 a 28 años.
2. Mujeres en condiciones de pobreza.
3. Adultos Mayores.
4. Discapacitados.

La generalización de proyectos productivos homogéneos en el Estado de Hidalgo constituye una restricción importante para propiciar que la población del municipio de Nopala genere sus propios medios de riqueza.

Si bien el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, de la Secretaría de Gobernación, señala en el apartado “¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos para un Auténtico Federalismo” que los municipios deben ser promotores de las vocaciones productivas locales; responsables del abasto de

¹⁴⁸ Véase Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo. Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico. Año 1. No. 3. Marzo 2004. Pág. 11

productos básicos; promotores del turismo, del sector agropecuario, de la industria, del comercio y de los servicios e innovador de alternativas económicas, subrayamos que la fórmula de operación administrativa ha sido la misma en los últimos años: decisiones excluyentes, prácticas tendenciosas de control político, apoyos abiertamente dirigidos, apoyos preferenciales y una serie de acciones características del sistema político mexicano¹⁴⁹ en general, cuando el potencial de creación de empresa, ocupación y generación de renta que pueden tener los nuevos yacimientos de empleo debe ser activado por estrategias locales.¹⁵⁰

En el contexto de la escasa e ineficiente promoción del desarrollo y particularmente de empleo y opciones productivas, la vocación productiva del municipio se ha atendido de manera simplista. Prueba de ello es que a pesar de ser Nopala un municipio abiertamente agropecuario,¹⁵¹ no necesariamente la población en su conjunto tiene los conocimientos adecuados para la explotación de ganado o de la misma tierra. La apuesta de los proyectos (impulsados por los tres ámbitos de gobierno) ha sido la conformación de grupos vulnerables (jóvenes de 18 a 28 años, mujeres en condiciones de pobreza, adultos mayores y discapacitados) de manera que agrupados en pequeños equipos presenten un proyecto productivo para ser apoyados.¹⁵²

La insistencia en este problema radica en que lo más común es que una vez apoyados los proyectos –y aún antes–, se disuelvan los equipos de trabajo o se generen mayores conflictos de intereses entre las personas que integran los grupos.

Otro punto importante, –y por ello aseveramos que la vocación productiva se ha visto de manera simplista–, es la nula o muy escasa continuidad que se da a los proyectos una vez que se ponen en marcha, además de que la tradición y las costumbres en el cuidado del ganado o en el cuidado de la tierra llevan al ejercicio

¹⁴⁹ La serie de sondeos referida en el apartado 5.3 nos permitió recibir a manera de comentario y experiencia un tanto generalizada, que los apoyos económicos y/o materiales que forman parte de la política social municipal, han sido dirigidos de manera excluyente, al grado que los delegados municipales tienden a informar de los apoyos únicamente a los vecinos con quienes conservan estrechas relaciones de amistad, y a sus propios familiares, lo cual hace de los apoyos municipales un instrumento de exclusión social.

¹⁵⁰ Las estrategias de desarrollo local deben estar estrechamente vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, que son las fuentes de empleo que nacen de las nuevas aspiraciones de la población, de la evolución de las formas de vida, de las necesidades e intereses políticos, el aumento de la actividad de las mujeres, etc. (López Espinosa Mario. Op. cit.)

Sin embargo, y a pesar de que no se han puesto en marcha estrategias locales adecuadas, consideramos correcto indicar que, como municipio, la administración local debe ser un instrumento de servicio, no de dirección, y que ningún proyecto productivo debe estar colgado de la autoridad y las subvenciones, porque morirá por su escasa o nula rentabilidad.

¹⁵¹ Para darnos cuenta de esta realidad, sabemos que para el año 2000, 1898 personas se dedicaban a actividades primarias (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal pesca y caza), cantidad que representa el 40.9% de la población ocupada en el municipio de Nopala. INEGI, 2000.

¹⁵² Algunos ejemplos de este tipo de requisitación es la que señalan los programas como: crédito productivo para mujeres (SEDESOL), la mujer en el sector agrario (Secretaría de la Reforma Agraria), integración productiva (SEDESOL), fondo para el apoyo a proyectos productivos (SRA), entre otros.

productivo a un grado de incompetencia brutal cuya principal expresión es el destino que se le da a la producción,¹⁵³ según veremos a continuación:

1. El Autoconsumo
2. La venta única en comunidades locales.
3. En casos extremos, la pérdida total o parcial de la producción.

1. El Autoconsumo

La producción resultante de los apoyos gubernamentales, e incluso la que se ha logrado de manera continua sin el apoyo gubernamental en las pequeñas propiedades tiene como principal destino el consumo familiar, en tanto que el excedente se comercializa en comunidades cercanas, e incluso se utiliza el trueque como forma de intercambio entre conocidos, vecinos y familiares.

2. La venta en comunidades locales.

La forma más socorrida entre los productores (sean ganaderos o agricultores) en pequeña escala, es la disposición de sus productos dentro del mismo municipio, especialmente a acaparadores, o transformadores de sus productos, según sea el caso. Por lo que refiere a la producción industrial, son pocas las pequeñas empresas que colocan su producto fuera del municipio de Nopala: las de alimentos y bebidas, quesos, cremas y productos para pastel, además de una productora de piezas metálicas y autopartes.

3. Pérdida total o parcial de la producción.

Al referir este problema, lo hemos hecho bajo cierta diferenciación. Por un lado, decimos que la pérdida (total o parcial) de la producción se da cuando las condiciones climáticas son adversas para la producción agrícola como para el desarrollo óptimo del ganado; por el otro, -y en el cual queremos ahondar un poco más-, es la "pérdida de la producción" ante las condiciones del mercado y ante la escasa competitividad de los productores.

Hablamos de "pérdida de la producción" -agrícola y ganadera- porque en este municipio se apoyan o se llevan a cabo actividades productivo-empresariales que han funcionado deficientemente en las distintas comunidades que lo integran, y porque además de las deficiencias de respaldo y la escasa preparación colectiva de los grupos para la producción señalada, son actividades que no han permitido superar las condiciones de pobreza.

¹⁵³ Hemos señalado ya la inexistencia de información al respecto, sin embargo, nos dimos a la tarea de generar información a través de la opinión de diversos productores, lo cual nos ha dado la posibilidad de manejar los destinos más comunes, aunque no necesariamente con un respaldo numérico o con las áreas de mercado en las que se dispone la producción.

Aun más, son actividades cuyo producto resultante se vende o venderá en mercados pequeños donde no se debiera, y son actividades en las que los involucrados suponen que ganan cuando en realidad pierden.¹⁵⁴

Parte de la realidad de este municipio obedece a que los proyectos productivos que emprende su población son resultado de una decisión independiente¹⁵⁵ y que no forma parte integral de la estrategia municipal de combate a la pobreza –en caso de que existiera,¹⁵⁶ - de generación de empleo, de articulación productiva, de competitividad estructural y, por tanto, de desarrollo local.

La “pérdida de la producción” implica problemas originados desde el momento previo a la producción, de la producción misma, y de la distribución y comercialización. Algunos de ellos originados en la obtención de financiamiento (en sus diversas fuentes: recursos propios, proveedores, compradores, participación de riesgo, crédito, factoraje), otros, de los más graves, son los propiciados por los insumos y el carácter competitivo o incompetente que estos tienen.

De igual forma, la “pérdida de la producción” obedece su presencia a problemas de distribución ante los cuales queda mucho por hacer para la administración municipal. Algunos se deben a la carencia de infraestructura vial que permita el flujo rentable de transportación de insumos y productos terminados, a la falta de espacios de comercialización, la comercialización tardía, la lejanía de los mercados más amplios, y el carácter del mercado local. Aunado al problema de la “perdida de la producción” – antes ya mencionado – se observa la falta de estructuras de capital, así como el propio conocimiento en las técnicas y seguimientos, al tiempo de generar y/o agregar valor a los productos básicos agrícolas que aquí se producen. Aquí, la tecnificación y la producción masiva

¹⁵⁴ Es común que estas actividades resulten de participación familiar, es decir, que los hijos y la esposa participen con su trabajo, el cual no necesariamente es retribuido. A ello se suma la variable tiempo, la cual pocas veces se considera como variable económica dentro de la producción, debido a que nadie asigna un precio al tiempo invertido en las actividades que realiza fuera de trabajar para alguien más.

¹⁵⁵ A raíz de la toma de decisiones independiente por parte de cada productor, los años 70 y 80 del siglo pasado fueron caracterizados por varias crisis de sobreproducción. La década de 1970 se vio inmersa en “la fiebre de los toros”, expresada en la sobreproducción y engorda de ganado vacuno. La década de 1980, de igual modo, constituyó una época de “fiebre de los pollos y cerdos”, en la cual los productores se dieron a la tarea de producir pollos de engorda y cerdos. El resultado de ambas “fiebres” fue una crisis de sobreproducción y “pérdida de la producción”, con resultados catastróficos, al grado de que se modificó la vocación productiva del municipio, dejando subutilizada la capacidad instalada de las diferentes granjas, y un total desánimo por continuar produciendo para otros mercados. Ello sin contar que en el apogeo productivo ingresó ganado (a través de diversos proyectos) ajeno a las condiciones locales (de clima, cultura de los productores, educación, alimentación y cuidados del ganado, etc.) La producción agrícola, en tanto, se ha enfrentado al problema de la semilla híbrida, es decir que el productor adquiere en el mercado semilla que entra al proceso de labranza, se cosecha y no sirve nuevamente como célula madre, creando cierto grado de dependencia hacia las grandes transnacionales proveedoras de la semilla.

¹⁵⁶ No tenemos evidencia fehaciente de esta negación. Sin embargo, la evidencia que tenemos es lógica y empírica-práctica. La clave está en la realidad que vive el municipio y en los criterios y acciones que caracterizan el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006.

tienen no sólo el obstáculo de la falta de capital, sino la nula búsqueda de los mercados locales así como los regionales.

Es por eso que deben incluirse dentro del Plan de Desarrollo Municipal, programas que den cabida a generar de manera continua espacios de producción, esto quiere decir, que se fomente a través de la micro y mediana empresa la tecnificación de las actividades; mismas que han de seguir un eslabonamiento productivo para así obtener productos de calidad, que por su propia constitución se puedan comercializar.

De igual modo, los programas deberán integrar el acercamiento de las distintas instituciones gubernamentales, capaces de abrir espacios hacia el mercado interno y externo, lo que facilitará expandir e introducir la oferta de estos productos.

Este contexto que hemos referido se acentúa todavía más debido a que la población carece de mercados públicos, centrales de abasto y centros receptores de productos básicos. Sólo posee 16 tiendas rurales DICONSA, 6 tianguis y posee únicamente un rastro mecanizado, mientras que a nivel estatal se cuenta con otros 28 que dejan fuera de su área de influencia el municipio de Nopala de Villagrán, lo que hace necesaria la mecanización aún mayor para el que se encuentra en el centro del municipio.

A manera de síntesis de la problemática que implica la conformación de grupos integrados en proyectos productivos locales señalamos las principales limitantes:

1. Carencia de difusión de los programas.
2. No pueden armarse grupos de trabajo (por desorganización, individualismo y falta de interés).
3. Inconciencia social.
4. Incumplimiento de estructura técnica del proyecto.
5. Desvío de recursos.
6. Falta de seguimiento.
7. No se consolidan los proyectos.
8. Cambios administrativos post electorales.
9. Apoyo a proyectos desconocidos en la zona, ajenos a la cultura local o a la formación del grupo en su conjunto.

5.7 ¿QUÉ SON Y CÓMO CONSTRUIR CADENAS PRODUCTIVAS EN EL MUNICIPIO DE NOPALA?

La producción de los distintos bienes que se generan en el municipio de Nopala, e incluso los que no se producen en él pero que demanda la población local o externa, exige evaluar las posibilidades de utilizar como insumos recursos disponibles en las diversas comunidades que lo constituyen, así como la conveniencia de agregar valor a las actividades agrícolas y pecuarias que constituyen la vocación productiva de sus 7 comunidades y 35 rancherías.

La integración productiva —o encadenamiento productivo— incidirá más rápida y ampliamente en el desarrollo local; sin embargo ésta debe formar parte integral de una estrategia de articulación productiva,¹⁵⁷ de manera que se defina el rumbo de las actividades que se lleven a cabo.

La estrategia de crear cadenas productivas a través de las comunidades no ha formado parte de las preocupaciones principales de gobierno. Sin embargo, intentamos en este apartado brindar las herramientas al aparato administrativo para que ayude a que funcione mejor la economía local, formulando una serie de políticas entre las cuales al menos una introduzca una nueva dimensión a la naturaleza productiva de Nopala.

Los proyectos de inversión productiva emprendidos en el municipio de Nopala dentro de la producción primaria exigen dentro de su perspectiva de rentabilidad y permanencia, la conveniente necesidad de agregar valor e interrelacionarlas con otras actividades ligadas a ella, pues su desarrollo o estancamiento influirán directamente con el que presente la actividad primaria.

Partimos de que las actividades agrícolas, pecuarias y forestales que constituyen la vocación productiva de este municipio ya no necesitan formularse para ofrecer los proyectos a supuestos potenciales inversionistas. Los dueños de los proyectos están ahí; ofreciendo sus productos y servicios, en espera de mejoras técnicas, tecnológicas y administrativas que permitan realizar de manera eficiente las tareas de adquisición, promoción comercial y administración, y desde luego de producción.

Desde nuestro punto de vista, lo más conveniente, en principio, es que definamos el concepto de cadena productiva sin rodeos lingüísticos, entendiéndola como el conjunto de eslabones que conforma un proceso económico, desde la materia prima hasta la distribución de los productos terminados.

Puesto que el gobierno local está presionado a jugar un papel más activo en el desarrollo del municipio, es menester que señalemos para sí cuales son los principales productos que se generan en el municipio, y con los cuales podría iniciarse un eslabón capaz de lograr el encadenamiento productivo en la región, para las cuales el mercado interrelacionará al conjunto de agentes desde la provisión de insumos, producción, transformación y comercialización hasta el consumidor final.

¹⁵⁷ Tal estrategia no se ha definido hasta ahora. Sin embargo, es menester tomarla en cuenta para la planeación del desarrollo municipal, y desde luego, incluirla en el Plan Municipal de Desarrollo subsecuente.

Cadena Productiva de Maíz.

La importancia de esta cadena radica en el volumen de producción de maíz de grano, misma que ascendió en 2003 a 7mil 840 toneladas, y que significan el 6.1% del valor monetario total de producción local de cultivos cíclicos (frijol, avena, forraje, trigo grano y cebada grano), y que genera en la actualidad aproximadamente 15 millones 681 mil pesos en los terrenos de riego y de temporal conjuntamente.

El concepto referido de cadena productiva precisamente articula en el mismo proceso de análisis al conjunto de actores involucrados en la actividad productiva del maíz, su industrialización, su transporte y comercialización, así como su distribución y consumo. Considerando este señalamiento, y el nivel de productividad por hectárea,¹⁵⁸ se observa que la eficiencia productiva es mínima y que por tanto, afecta los eslabones posteriores de la cadena.

Vista comparativamente, la producción de maíz en el municipio de Nopala, y de manera general en el Distrito de Desarrollo Rural (DDR) al que pertenece, se ha desarrollado de la manera variada. (ver cuadro19)

De esta manera se observa que el municipio de Nopala ocupa el tercer lugar en captación de ingresos por la producción de maíz dentro del Distrito de Desarrollo Rural Huichapan.

Vista con mayor detenimiento, la productividad por hectárea en el municipio de Nopala, resulta ser la más baja del Distrito al ubicarse en 1.54 ton/ha. Atendiendo a los criterios de productividad en los Estados Unidos (ver nota al pie número 158), se observa que el municipio presenta una eficiencia menor en 80.75% que la exigida de 8 ton/ha.

¹⁵⁸ Martínez Domínguez ("El Tratado de Libre Comercio. Algunas Consecuencias económicas en la Actividad Agropecuaria") hace un importante análisis de las implicaciones que sobre el maíz ha tenido el TLC en nuestro país. En este artículo, señala que los excedentes estadounidenses vendidos a precios de competencia desleal erosionan los precios de los productores; y que el valor del maíz mexicano cayó un 64% entre 1986 (cuando México ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y 1999; además de que dichos excedentes dejan a los productores mexicanos sin mercado.

Del mismo modo, escribe que el US GRAINS COUNCIL considera que en México, sólo entre 1.7 y 2 millones de hectáreas tienen la posibilidad de producir en niveles comparables al criterio estadounidense de 8 toneladas de maíz por hectárea.

La implicación más clara, dice, es que según esto, los campesinos que siembran maíz en los 6.5 millones de hectáreas restantes deberían buscar otro trabajo. (Véase Martínez Domínguez, Beatriz en: El campo. También es territorio puma. Boletín Número 7. Octubre-Enero 20005. Pp. 15-19).

Cuadro 19.
Superficie sembrada y cosechada de maíz.
DDR Huichapan.
1993/94 y 2003.

Municipio	Superficie sembrada (has)		Superficie cosechada (has)		Volumen (tons)		Valor (pesos)	
	1993/94	2003	1993/94	2003	1993/94	2003	1993/94	2003
Nopala de Villagrán	5,945	5,069	5,925	5,069	7,699	7,840.50	6,159,200	15,681,000
Huichapan	10,247	9,227	10,084	9,227	16,508	18,316.30	13,234,400	36,632,600
Chapantongo	2,916	3,926	2,916	3,926	2,676	4,773.25	2,140,800	9,546,700
Tecoautla	4,877	5,833	4,877	5,833	8,419	16,524.60	7,209,800	33,049,200

Fuente: Elaboración propia con base INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo. Edición 1995, y Tomo II Edición 2004.

De este modo, la productividad por hectárea en cada uno de estos municipios ha sido la siguiente:

Cuadro 20.
Productividad por hectárea.
DDR. Huichapan.
1993/94 y 2003 (pesos)

Municipio	1993/94		2003	
	Ton/ha	Ingresos/ha	Ton/ha	Ingresos/ha
Nopala de Villagrán	1.29	1,039.52	1.54	3,093.50
Huichapan	1.61	1,291.53	1.98	3,970.15
Chapantongo	0.91	734.16	1.63	2,431.66
Tecoautla	1.72	1,478.32	3.38	5,665.90

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro anterior.

Cadena productiva de ganado vacuno.

Carne.

En términos generales, la ganadería está afectada por un proceso de estancamiento que obedece a un impedimento estructural que caracteriza a todo el país, pero particularmente a las regiones pobres en recursos hídricos, ganado criollo, con tierras infértiles, con una brecha tecnológica¹⁵⁹ considerable, con el manejo inadecuado del ganado y con una restricción alimentaria (alimentación escasa y poco balanceada).

¹⁵⁹ La brecha tecnológica obedece, en gran parte, a problemas vinculados con el conocimiento técnico y de extensión, cuya resultante es el bajo nivel de adopción de nuevas tecnologías.

En efecto, la producción vacuna en el municipio es baja y su rentabilidad todavía más.

Cuadro 21.
Ingresos por Ganado Vacuno.
1997-2003.

Año	Ingresos (miles de pesos)	Volumen (tons)
1997	2,906.00	1174.70
2001	9,016.15	1872.67
2003	17,735.77	761.23 (en canal)

Fuente: Elaboración propia con base INEGI. Anuario estadístico de Hidalgo 2000 y 2004.

La baja rentabilidad de la actividad es una de las causas que explica que el volumen e ingresos por ganado vacuno no hayan tenido variaciones considerables en los últimos años a pesar de haberse elevado en el año 2003.

Además de ello, se carece de una estructura empresarial y de la especialización que permita el desarrollo de la producción. En contra parte, existen predios familiares que ocupan mano de obra del productor y de su familia, y sólo algunos con cierto avance técnico que conserva cierto grado de producción familiar pero que utilizan mano de obra asalariada. Por consiguiente, el tamaño de las explotaciones y el grado de carácter familiar determinan las bajas escalas de rentabilidad.

Teniendo en cuenta el proceso productivo que realizan, se observa que los productores orientan su producción al mercado local, siempre con un grado mínimo de procesamiento por parte de los responsables de la matanza y disposición al público, quien realiza sus compras en los establecimientos independientes en los que se dispone el producto (carnicerías) a falta de supermercados, centrales de abasto o conjuntos comerciales. Existen además, las ventas directas en campo, con ganado vivo que no necesariamente se destina al engorde. El mayor porcentaje es el criollo, lo cual obedece al carácter del ganado que se produce en el municipio.

El escaso dinamismo de la ganadería (extensiva e intensiva) no se explica únicamente por los criterios ya señalados. A estos se suma la escasa visión del mercado exterior,¹⁶⁰ pues estando ubicado a dos horas del mercado más grande del país (la Ciudad de México), enfrenta la importación nacional de carne bovina en diversas presentaciones: carne deshuesada y congelada, cortes sin deshuesar y congelada, carne deshuesada fresca o refrigerada, etc., mismas que no necesariamente se distribuyen en el mercado local, pero que influyen en el

¹⁶⁰ En algunos países y en sus municipios, hay una tendencia a considerar al municipio como un país en lo individual, considerando en su propio registro una relación particular con el exterior, ya que en términos de repercusión económica, el impacto es básicamente similar al registrado en la balanza comercial.

mercado exterior (los municipios y ciudades vecinas),¹⁶¹ disminuyendo con ello el precio que se paga al productor local.

Después se suman los problemas vinculados con la viabilidad económica que exige todo proyecto, particularmente los vinculados con niveles de nutrición, los de manejo, mejoramiento genético y sanidad.

Consideramos, desde luego, que son los problemas a resolver y que constituyen ahora una restricción importante para el desarrollo de Nopala. Un porcentaje de mejora estaría en esa vía.

El proceso de innovación tecnológica que ha caracterizado al estado de Hidalgo, y que proviene de la incorporación de procesos de automatización en el manejo del ganado, así como de la misma carne dentro del proceso industrial que es nulo en este municipio. Persiste además la incapacidad, como en gran parte de los productores nacionales, de atender grandes demandas por parte de los grandes compradores.

El rendimiento en los procesos industriales en los productos y también en el desarrollo de productos, logrado por otros municipios en el estado se reduce en Nopala a la existencia de un rastro único para sus comunidades y rancherías, cuyo uso es absolutamente rústico y opera con deficiencias organizacionales, permisos y servicios internos precarios, etc.

Como parte de nuestra investigación en este sentido, las personas dedicadas al sacrificio y venta de ganado al interior del municipio indican que un número considerable de personas que desempeñan este tipo de actividades, las realizan en sus propias casas, con los problemas que ello trae consigo.

Asimismo, revelan que el 100% de las carnicerías locales que ofrecen servicios y adquieren su ganado en las comunidades del propio municipio y, en grado menor, en los municipios de Huichapan y Chapantongo, y algunas más en comunidades cercanas dentro del Estado de México y Querétaro. Establecimientos calificados condiciones de manejo e higiene de las instalaciones como regulares en mayor proporción y el mayor requerimiento, señalan, es el servicio continuo de agua potable, personal de limpieza y tablajeros, garruchas, sierras eléctricas y transportación de la carne en canal al término del sacrificio y limpieza.

De igual modo, consideran que la mejora del servicio de rastro municipal sólo se logrará con el implemento de nuevas tecnologías personal calificado y camionetas de traslado y un buen servicio de agua; también señalan la necesidad de crear distintos rastros en las principales localidades.¹⁶²

¹⁶¹ En todo el país, las importaciones de carne de bovino en canal se incrementaron en 325%, al pasar de 28 mil ton. en 1988 a 119 mil en 1994 –sin contar que posteriormente habría una mayor apertura comercial a raíz del TLC-. Véase González Marianela en *El campo también es territorio puma*, Op. cit. Pp. 19-26.

¹⁶² Se realizó un estudio de campo, el cual incluye una encuesta aplicada a los carniceros establecidos dentro del municipio de Nopala (Ver anexo 8). De las 15 carnicerías establecidas hasta el mes de Abril de 2005, 10 formaron parte de nuestra encuesta. Estas 10 carnicerías sacrifican conjuntamente 60 cabezas de ganado

El estudio de campo revela, como ya señalamos, la permanencia de mataderos sin permiso que, más que competir deslealmente con los demás matanceros y carniceros, constituyen un foco de infección por el manejo de la carne, la calidad inicial del animal y los desechos resultantes de su sacrificio y limpieza, además de incumplir los reglamentos impositivos del órgano fiscal del municipio.

A nivel sanitario, se carece de un estudio básico de la correlación de las enfermedades humanas y el carácter del ambiente en que se desenvuelve la población. Si bien dentro de la población animal no ha habido problemas sanitarios considerables, las condiciones del pequeño sistema de drenaje y alcantarillado no son propicias para un manejo adecuado de los desechos líquidos generados en el sistema de producción intensivo (estabulado), además de que la mayoría de la población en sus propios hogares carece del servicio de drenaje y alcantarillado en un 58% aproximadamente.¹⁶³

Otro aspecto importante a considerar es la calidad y el manejo del ganado destinado al sacrificio, cuyas condiciones no siempre cumplen las necesidades de inocuidad.¹⁶⁴

Leche.

La agroindustria láctea ha sido un sector de tradicional importancia en la pequeña producción agroindustrial del municipio de Nopala, el cual, a pesar de ser el más pobre en recursos hídricos, ha sido el que mayor número de litros de leche aporta a la región Huichapan. En el año 2001 generó el 31.35% del valor total de la producción de leche en la región Huichapan, obteniendo por ello 9 millones 16 mil 150 pesos. Históricamente dirigida al mercado local, la producción láctea se ha caracterizado por el escaso valor agregado que se le proporciona, además de que se ha hecho de los productores un instrumento proveedor de leche a precios inferiores.

Más importante ha sido el factor decisivo para un mejoramiento en las técnicas ganaderas, pues el precio que se paga por el producto lácteo impide a los productores la obtención adecuada de ingresos para tal efecto. (Ver cuadro 22). Según se observa en el cuadro 22, el precio promedio de la leche en las áreas

vacuno por mes y 55 de cerdo. Ocho de ellas utilizan de manera continua el rastro municipal, en tanto que las otras dos, sacrifican el ganado en sus propias casas, lo mismo que las familias cuando realizan fiestas familiares y requieren sacrificar algún animal de su propiedad. Ver también anexo 6, apartado de Evaluación de Servicios Públicos, en donde la población considera en un 77%, el servicio de rastro municipal como ineficiente y precario.

¹⁶³ De 3560 hogares en el año 2000, únicamente 1493 contaban con servicio de drenaje y alcantarillado. A ello se suma la carencia del servicio de agua potable en 406 de las 3560 viviendas particulares habitadas, sin considerar que el servicio no es continuo. Véase apartado 4.3 de este trabajo.

¹⁶⁴ Carreto Parra, Hugo César. Secretaría de Salud y Asistencia. Centro de Salud Nopala. Entrevista personal concedida el 20 de Julio de 2005. En esta entrevista, Carreto Parra menciona que al interior del municipio se han atendido importantes casos de intoxicación ligados al consumo de hígado de res debido a que la engorda del ganado vacuno, está soportada en el consumo de "gallinaza" o "pollinaza" (desechos fecales de las granjas avícolas) y que provoca en éstas el deterioro hepático paulatino.

rurales en el Estado de Hidalgo se ubica en 2.90 pesos por litro; precio que representa 44.61% del precio promedio de la leche pasteurizada de la marca Alpura 2000 azul, cuyo precio ascendió a 6.5 pesos en promedio de 1996 al año 2003.

Considerando que en el año 2003 el municipio de Nopala produjo –aún con las deficiencias de agua, competitividad y los factores ya señalados- 2 millones 449 mil 340 litros de leche por los cuales obtuvo 7 millones 231 mil 620 pesos, sólo recibió 2.95 pesos en promedio por litro; precio inferior al promedio en el mismo año para el Estado de Hidalgo, que ascendió a 3.25 pesos por litro, lo cual lleva a comprobar que la producción de leche es afectada por el precio que se paga por ella.

Como podemos constatar en el siguiente cuadro, además de la exigencia evidente de mejorar el precio que se paga a los productores de leche, para lograr un desarrollo productivo en esta área se requiere aplicar un programa que permita a los productores en el municipio y en la región misma, ser competitivos. En consecuencia, adquirir mayor competitividad implica la necesidad de avanzar en un proceso de crecimiento y modernización tecnológica en toda la cadena agroalimentaria, en forma tal que se propicie al mismo tiempo el desarrollo social.

El tema del agua y los temas forrajeros son, por su puesto, también determinantes de los coeficientes productivos de carne y leche en el municipio, como ganancia diaria, edad y peso al beneficio, etc. Existe en la mayoría de los animales (incluso los no vacunos) una menor eficiencia global de conversión forraje-carne y en la conversión agua-forraje- leche, y una disminución de la calidad del producto final.

Cuadro 22.
Evolución del precio de la Leche en el Estado de Hidalgo.
1996-2003.
(Pesos/litro)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Precio medio rural de leche en el Estado de Hidalgo.	2.13	2.30	2.86	3.47	2.82	3.14	3.24	3.25	2.90
Precio de leche pasteurizada Alpura 2000. Azul. Caja de 1 Litro.	4.08	4.98	5.89	6.77	7.19	7.63	7.68	8.07	6.50

Fuente: Elaboración propia con base en Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), SAGARPA y PROFECO. Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales, Programa ¿Quién es quién en los precios?.

Se requiere de una política coordinada tanto para la siembra de forrajes que satisfagan el consumo requerido, como para la creación y consolidación de un proyecto hidráulico que compense el consumo ganadero y las exigencias sociales para el abasto del agua en los hogares.

La exigencia, por otro lado, de entrar a un mercado más estricto, y las necesidades sociales, por el otro, hacen que este punto sea cada vez más relevante ante la escasa viabilidad de las actividades primarias que caracterizan a Nopala, y la posibilidad de una reconversión productiva, pues queda mucho por avanzar para alcanzar la técnica y rentabilidad que caracterizan a las regiones mejor dotadas comparativamente incluso dentro del propio estado de Hidalgo.¹⁶⁵

El escaso valor genético de la especie tiende a ser una restricción básica en el desempeño que tiene el ganado de carne y el ganado productor de leche, puesto que la composición de la población bovina total es mayoritariamente criolla.¹⁶⁶

El destino de la producción láctea por su parte, se ha caracterizado por poseer como destino único el mercado local en tres modalidades:

1. Leche para consumo.

Es la característica general de la producción láctea, en la cual los productores del municipio utilizan la leche únicamente para el autoconsumo y el temeraje.

2. Leche cruda.

El uso comercial de la leche se halla caracterizado por la venta directa de consumos mínimos no superiores a los cinco litros, producto de la venta entre vecinos, familiares y conocidos que no proporcionan valor agregado al productor.

¹⁶⁵ Este señalamiento no es, desde luego, del todo terminante, pues exige una evaluación profunda de la problemática local, regional y nacional que enfrentan las actividades primarias que han caracterizado la producción y sobrevivencia de los campesinos de nuestro país. Máxime cuando el Tratado de Libre Comercio, en su capítulo agropecuario plantea serias desventajas nacionales ante la avalancha de importaciones baratas, y que para 2008 entrará en operación una nueva etapa depredadora del agro mexicano. Recordemos que el comercio internacional, pero particularmente el TLC, ha creado efectos negativos en el desarrollo orientado a las exportaciones y se torna económicamente insustentable; deteriora el medio ambiente, reduce los estándares laborales, desplaza muchas comunidades, arruina a los pequeños comerciantes, productores agrícolas y granjas familiares. En contraparte, fortalece a los monopolios o crea enclaves económicos desligados de la economía local.

Repetimos que es importante considerar estos elementos clave del comercio, pues ante el TLCAN, próspero a nuevas fases de apertura en el sector agropecuario, el municipio de Nopala, junto con el país entero enfrentará, además de los efectos negativos y disyuntivos ya señaladas, aquellos que genera la escasa planificación puesto que no se están creando fuentes alternativas de empleo para un sector que produce para el mercado local y pronto enfrentará una nueva avalancha de importaciones de productos agropecuarios. (Una evidencia importante está en que, ante la importación de granos extranjeros subsidiados, los granos nacionales se abaratan y disminuyen los ingresos de los pequeños productores agrícolas en las áreas locales).

¹⁶⁶ Un error técnico en el manejo del ganado criollo ha sido que, al intentar mejorar la calidad genética a partir de las nuevas crías – y sin considerar las etapas de mejoramiento genético -, se utilizan sementales o inseminación artificial de ganado más corpulento que el ganado criollo. El resultado negativo se comprueba al momento del parto.

3. Leche para industria.

Constituye una vertiente del uso comercial que se da a la leche cruda. Sólo que en esta, los productores minoritarios de este municipio venden cantidades superiores a los cinco litros a las pocas empresas transformadoras que aportan el proceso de transformación láctea, en productos como quesos de diversas cualidades, cremas, yogures, dulces de leche, etc.

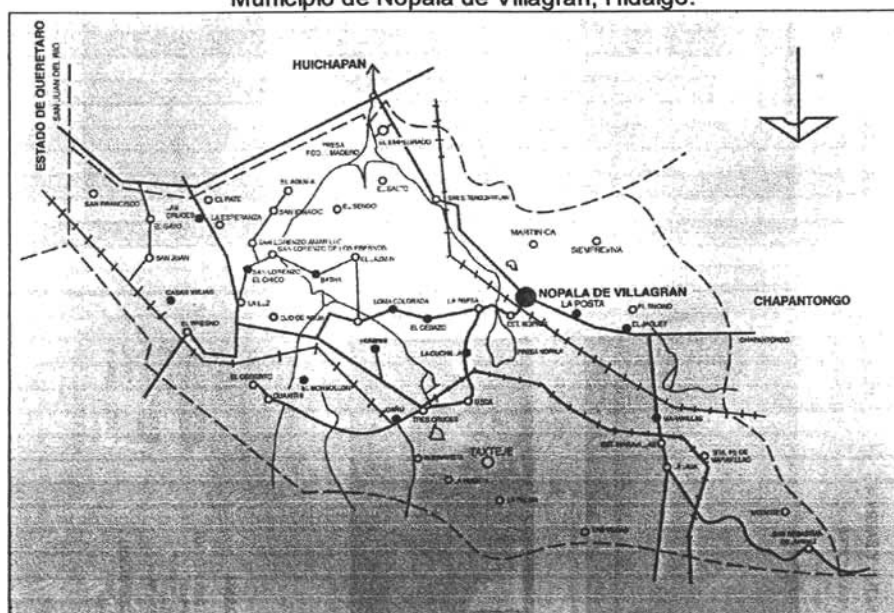
Como vemos, el concepto de cadena productiva articula en el mismo proceso de análisis al conjunto de los actores involucrados en las actividades de producción primaria, industrialización, transporte y comercialización, distribución y consumo, lo cual implica innovaciones considerables y estrictamente necesarias, cuyo factor decisivo es el precio que se paga por los productos. Sin embargo, el factor agua ha sido determinante en el estancamiento característico y de la realidad económica y social en las diversas comunidades del municipio de Nopala, lo cual resta al sector agroalimentario un porcentaje importante del potencial que tiene como tal, y con ello disminuyen también las posibilidades de maximizar su aporte al bienestar de sus habitantes.

Vías férreas.

Las vías de comunicación, por su parte, ofrecen sus propias restricciones al desarrollo local y al encadenamiento productivo señalado. La mayoría de la red de vías de ferrocarril que actualmente existe en el territorio nacional se construyó durante el período 1875-1910, y estuvo orientada a conectar la Ciudad de México con los principales centros agrícolas y mineros, ubicados en algunas regiones centrales y del norte del país.

Así, mientras los estados del sur permanecieron sin desarrollarse debido a la falta de minerales en la región, la topografía adversa y la lejanía con el mercado europeo y estadounidense, el municipio de Nopala logró el cruce de dos líneas a través de su territorio, donde se establecieron algunas estaciones de ferrocarril (Aragón, Nopala, Casas Viejas y otras). Estas vías fueron la México-Querétaro y la México-Laredo; ambas de suma importancia si en algún momento el municipio ofreciere una producción considerable.

Mapa2.
Municipio de Nopala de Villagrán, Hidalgo.



Fuente: Directorio de Comercio y Servicios 2005. Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Tula.

Sin embargo, debido a que la configuración espacial de ferrocarriles tuvo impacto diferenciado entre las regiones, el municipio de Nopala de Villagrán sólo logró beneficios poco considerables (comercial, económica, poblacional e industrialmente) que no trascendieron hasta nuestros días. Las estaciones de carga y descarga desaparecieron y jamás se ha intentado reconstruirlas para su reapertura. Si a ello agregamos la total desvinculación con el mercado de la Ciudad de México, y la problemática que enfrenta la transportación férrea, es evidente que este medio difícilmente podrá en un futuro cercano detonar el crecimiento del municipio, puesto que además, son pocos los productos que en él se generan.¹⁶⁷

¹⁶⁷ En términos generales, los sectores de mayor relevancia con base en su participación en el flujo ferroviario nacional son: vehículos y autopartes, maquinaria y aparatos mecánicos, pulpas de madera, fibras de celulosa y papel, cereales, productos químicos, misceláneos y algodón; y ninguno de ellos se produce en el municipio de Nopala. El transporte de pasajeros desapareció prácticamente, al quedar sólo tres rutas "populares": México-Veracruz, México-Oaxaca y México-Ciudad Juárez; destaca a su vez el ferrocarril turístico "Chepe" o Chihuahua-Pacífico (Ch-P), con una larga tradición en este rubro.

Recientemente se creó el "Tequila Express", una ruta turística que abarca un día de recorrido de la Ciudad de Guadalajara a la región de Tequila, promovida por la Compañía Ferromex. El servicio de carga ha subido de precio, lo que coloca en desventaja a productores y agricultores locales. Véase Mares Paris, Eneas. "El

Carreteras y caminos rurales.

Actualmente, el municipio de Nopala cuenta con 42 Km. de caminos rurales y 28 Km. de carreteras alimentadoras estatales, cuya importancia estratégica para el desarrollo de la región suroeste del estado de Hidalgo, particularmente del suroeste del Valle del Mezquital, ha sido despreciada.

Dicha importancia radica, como señalamos en los apartados siguientes, en que el municipio constituya una paso obligado de los habitantes de los municipios cercano; por ejemplo en los circuitos Tula-Nopala-Querétaro, Tula-Nopala-Huichapan y sobretodo, la ruta Ciudad de México-Nopala-Huichapan-Tecozautla, pues si bien el municipio de Nopala sólo cuenta con un numero aproximado de 2 mil autos registrados al interior de su territorio, la cantidad se eleva considerablemente durante los periodos vacacionales a raíz de la oferta turística de los municipios vecinos y la demanda de turismo rural y turismo de fin de semana¹⁶⁸ además de que un porcentaje del flujo "local " lo constituyen los transportes de carga media como parte de las relaciones comerciales entre municipios vecinos.

Sus 28 Km. de carreteras alimentadoras presentan, como vemos en la siguiente fotografia, un carácter especial de deterioro que resta rentabilidad al flujo de mercancías, personas y artículos agropecuarios entre las distintas comunidades y resta además atractivo al flujo turístico proveniente de la Ciudad de México.¹⁶⁹

transporte ferroviario en México." En *ECONOMÍA INFORMA*. Facultad de Economía, UNAM. No. 281. Octubre de 1999. Pág. 17-27.

¹⁶⁸De acuerdo con la Dirección de Tránsito Municipal, Nopala, la carretera Nopal-Huichapan, vía de enlace con los circuitos referidos, tiene 12 años sin mantenimiento preventivo o correctivo. En temporada vacacional, el flujo de automóviles se eleva a 7 vehículos por minuto. Los días Lunes, días en que se establece la Plaza Municipal en la cabecera del municipio, la concentración también se eleva considerablemente.

¹⁶⁹ El turista moderno exige mejores y más rápidas vías de comunicación, tranquilidad y seguridades zonas de reposo, clima, paisaje, etc., ya que tiene la opción de seleccionar, de acuerdo a sus preferencias, el mejor sitio para la práctica de sus ejercicios predilectos o deportes, o para dedicarse a la recreación, observación, contemplación, etc., o para abandonarse al mero descanso. Véase De la Torre Padilla, Oscar. "El Turismo. Fenómeno Social." F.C.E México, 1980. Pág. 66.

En este sentido, lo mismo sucede con el transporte de mercancías, pues se exige siempre un flujo rentable de transportación. La opción más cercana en estos casos, y la más socorrida ha sido la utilización de la autopista México-Querétaro o la Palmillas-Pachuca.



Camino rural de la comunidad de Maravillas. Foto. Elvia Rivera

Este municipio posee además un número considerable de camiones de carga que propicia, dado el peso que transporta, el deterioro de los principales caminos y carreteras de la zona.

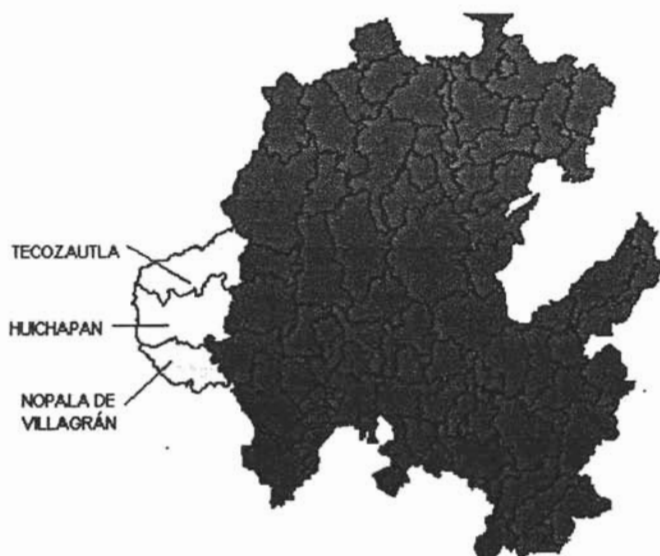
Si a ello sumamos el flujo de transportación nocturna de distintos camiones de carga, y los que de manera cotidiana lo realizan a pesar de haberse firmado un Acuerdo de Asamblea Municipal el 13 de Julio de 1998, mismo que prohíbe la circulación de camiones con carga superior a las 12 ton, es evidente el deterioro conjunto.

Los caminos rurales, por su parte, carecen -en número menor- de empedrados completos.



Camino Rural. Nopala de Villagrán. Foto. Elvia Rivera

Mapa3.
Nopala de Villagrán, Hidalgo
en el Desarrollo Regional



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI.

5.8 NOPALA EN EL DESARROLLO REGIONAL.

El desarrollo regional, como referimos en capítulos iniciales, es la parte especial del desarrollo económico que tiene como estudio en área física ubicada entre el plano nacional y local.

En este entendido, el desarrollo regional es sólo una forma de ver el desarrollo económico en los espacios territoriales en que está dividido el país.¹⁷⁰

La explicación que aquí damos para referir este concepto es que el desarrollo regional define estrategias para aminorar las diferencias entre regiones y lograr el desarrollo regional equilibrado.

¹⁷⁰ Anguiano Bravo, Ricardo. Op. cit. Pág. 133

El alcance vinculante del desarrollo regional y los actores sociales que se desenvuelven en la región y las áreas locales se aprecian en cuatro zonas básicas a señalar:

1. Valle del Mezquital.
2. Ruta turística Nopala-Huichapan-Tecoautla.
3. Micro región 1304.
4. Enlace vial Tula-Huichapan y Tula-Querétaro.

1. Valle del Mezquital.

El Estado de Hidalgo posee una diversidad natural, histórica y cultural única. Para entender las particularidades de Hidalgo se asume un nivel de regionalización que lleva al conocimiento de 10 regiones geográfico-culturales a lo largo y ancho de sus 3 regiones geográficas:

- Planicie Costera del Golfo;
- Sierra Madre Oriental; y
- Altiplano Meridional.

Este último comprende tres de las regiones del estado: la Altiplanicie Pulquera, la Cuenca de México y el Valle del Mezquital.

El Valle del Mezquital, a su vez, está integrado por 23 municipios hidalguenses, mismos que caracterizan al Mezquital por su aridez extrema, pero controvertida al grado de que es considerada el granero de Hidalgo a raíz de que proporciona maíz, frijol, trigo, tomate, jitomate, cebolla, avena, vid, olivo, tuna, tejocote, durazno, garambullo, acitrón, etc., así como la cuarta parte de toda la alfalfa y chile verde que se produce en el país.

De este modo, el Valle del Mezquital se caracteriza por sus grandes contrastes, dado que estos municipios son completamente áridos unos, e irrigados, los otros, al grado de que estos últimos hacen de la región la más rica del estado en manantiales termales y templados, e incluso de efectos medicinales.

La riqueza natural y paisajística que ofrece el Valle del Mezquital continúa. Sólo por señalar algunos ejemplos más, destacamos que hay una gran variedad de matorral desértico arbustivo y una alta variedad de cactáceas, arboledas, etc. Algo más que le define, son sus presas y estanques, sus montañas y cerros, y desde luego, el carácter de su gente.¹⁷¹

¹⁷¹ Un análisis más generalizado de la región del Valle del Mezquital, y del estado de Hidalgo, su historia y sus regiones se encuentra en: "Hidalgo, Monografía Estatal". SEP. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. México, 1997. pp. 27-67

Todos estos aspectos hacen del Valle del Mezquital una región que a pesar de su riqueza natural incomparable, sea una zona que se mantiene plagada de desequilibrios, desigualdades y efectos locales que hacen meritorio el análisis detallado de la región, de manera que a sus potencialidades naturales se sumen algunos otros potenciales materiales, y sobretodo, humanos. Parte de esta inquietud obedece a la naturaleza injusta del crecimiento económico que vive la región, a la concentración del ingreso en pocas manos y localidades que la integran; quizá también debido a que esta región es la más contaminada del estado de Hidalgo por las grandes descargas de aguas negras que recibe de la Ciudad de México, además de ser una de las regiones más desnutridas de nuestro país, a pesar de contar con ciudades en crecimiento y regiones económicas conformadas por Tula (cemento y petroquímicos), Tepeji del Río (textiles y prendas de vestir), Huichapan (cemento y cantera), etc.

De manera general, podemos señalar que un estudio de mayor profundidad para el Valle del Mezquital revelaría que, como subsistema urbano, este valle no está suficientemente integrado, sino que su dinamismo depende de su articulación con la Ciudad de México, al menos por lo que respecta al suroeste del Valle.

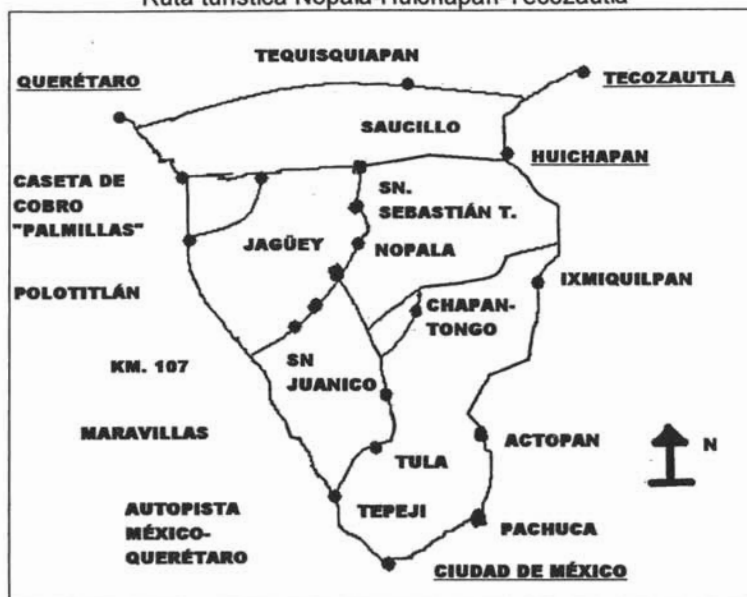
El Valle de Mezquital, como vimos en el inciso previo, incluye los municipios de Nopala, Huichapan y Tecozautla.

Para los fines de esta tesis analizamos los factores de competitividad e incompetencia que hacen de Nopala un municipio clave para la riqueza que ofrece el Valle, y de manera particular el mencionado corredor turístico¹⁷² Nopala-Huichapan-Tecozautla.

¹⁷² Un corredor turístico es una red de caminos que conectan y permiten que los flujos turísticos se desplacen de uno a otro punto. Véase C. Boullón, Roberto. Op. cit.

2. Ruta turística Nopala-Huichapan-Tecoautla.

Mapa4.
Ruta turística Nopala-Huichapan-Tecoautla



Fuente: Elaboración propia.

Primeramente, reconocemos que Tecozautla y Huichapan, como centros turísticos que propician la creación del corredor turístico mencionado, son dos centros turísticos de mucho menor tamaño y volumen total de turistas también inferior, aunque relativamente el turismo es importante.¹⁷³ Es preciso señalar que el principal centro emisor ¹⁷⁴de turistas a este centro es el conglomerado urbano que constituye la Ciudad de México, lo que propicia escalonamientos a lo largo del circuito terrestre entre la Ciudad de México y Tecozautla; escalonamientos que se convierten en puntos intermedios del corredor turístico de traslado como lazos comunicantes en los cuales la estadía puede oscilar desde algunos minutos hasta un par de horas.

La condición de centro de escala de las comunidades nopaltecas en esta ruta (Maravillas, El Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán) está marcada por la

¹⁷³ La tipificación de estos centros turísticos no es competencia de quienes realizamos este trabajo puesto que implica un minucioso análisis de mercado, lo cual merecería estudiar variables como: número de visitantes, estadía de los visitantes, estacionalidad de la demanda, número de habitaciones de uso turístico, el gasto diario de sus visitantes, el origen de los visitantes, etc.

¹⁷⁴ En el entendido que un centro emisor de turistas es un centro urbano cuya población busca concurrir los fines de semana y periodos vacacionales a lugares cercanos que ofrezcan servicios que la ciudad no ofrece como tal.

carencia de atractivos turísticos, y las que lo poseen, están caracterizadas por su baja jerarquía.¹⁷⁵ Sin embargo, el tiempo de escala efectuado por los turistas que se trasladan en autobús o automóvil, es considerable (horas o fracciones de hora) cuando su escala es realizada para comer o desayunar, lo cual podría aprovecharse para la promoción turística y artesanal del municipio y los productos que en él se generen.

Para entender la necesidad de promover la creación del corredor turístico Nopala-Huichapan-Tecozautla debemos considerar, desde luego, que su promoción está condicionada al atractivo turístico que ofrecen Tecozautla y Huichapan puesto que son sus atractivos la causa principal que motiva los viajes turísticos a través de Nopala y Huichapan, con sus particulares atractivos coloniales, de gran riqueza histórica, además de sus pinturas rupestres (Boye, El Cajón, El Apartadero, etc).

Tecozautla no tiene reconocimiento a nivel nacional como lo tienen Cancún, Acapulco, Puerto Vallarta, el triángulo del sol u otros de gran envergadura turística. Tampoco lo tiene en el ámbito estatal como lo tiene la propia capital hidalguense (Pachuca), San Miguel Regla, y otros dentro del estado, o el plato fuerte: el Señorial Royal Spa, reconocido como el mejor del país, que con magníficas instalaciones, brinda excelentes tratamientos a base de agua, de masajes, de aromas y cremas, etc.

Sin embargo, la riqueza natural, y por tanto turística, que ofrece Tecozautla es singular, irrepetible y digna de un proyecto de apertura al mercado turístico.

Podríamos empezar por sus bosques de nogales, su producción agrícola y continuar por su riqueza en manantiales termales y templados, e incluso por los de efectos medicinales.¹⁷⁶ Los más connotados, convertidos en balnearios de aguas termales son: Gandhó, La Cruz de piedra, El Arenal, La Fuente de los Resendiz, Taxhido, San Isidro, Bosque de las Ánimas, Veintiuno de Marzo y desde luego, el Géiser y Mundo Indio. Todos ellos se suman a otros más que conforman la oferta turística estatal de aguas termales: parques acuáticos y balnearios como La Cantera, Tula; el Tephé, Tephathé, Dios Padre y San Antonio, en Ixmiquilpan; Tlaco, en Chilcuautla; Vito, en Atotonilco de Tula, y La Carreta, El Sol, Arcos, Lumbreras y el Centro Vacacional, en Ajacuba. Y los que se encuentran sobre la autopista México – Pachuca, como Albatros, Tropicana y Valparaíso, en Tizayuca y Villa de Tezontepec. Ello sin olvidar el atractivo colonial de la ciudad de Huichapan y sus propios balnearios: Paraíso, Chichimequillas y Pathecito; y, como ya señalamos, la pintura rupestre y el acueducto denominado "Los Arcos", catalogados como los más altos del mundo, además de que posee una oferta considerable de alojamiento.

¹⁷⁵ Un sitio con atractivo turístico de baja jerarquía es aquel que no tiene el mérito propio de atraer e interesar a visitantes de larga distancia, pero que sin duda constituye el patrimonio turístico local.

¹⁷⁶ Al clima benigno del municipio de Tecozautla, Hidalgo, se suma la calidad de sus aguas, mismas que fueron premiadas internacionalmente en la feria de París en 1901, y que sin embargo, cien años transcurridos no han sido suficientes para abrirse al mundo, ni siquiera a la nación.

Algunos más con atractivo turístico, son sitios como la plaza principal de Santiago Tecozautla (el Torreón), la Iglesia y ex convento franciscano de Santiago Apóstol, Capilla del Señor de la Expiración, Iglesia de San Antonio, manantiales de Taxhido y la zona geotérmica Geiser natural.

Destacan también la presa de San Antonio (zona cactácea), la Hacienda Yextho , ex monasterio Franciscano, los paseos en lancha en El Paso y el Riito, las huertas y nogales y andadores naturales en Los Arcos, el río Tecozautla (manantiales de Pathecito), el río Moctezuma (Presa de Zimapan) con sus paseos en lancha; y la zona arqueológica La Mesilla.

Como centro de estadia, el municipio de Tecozautla ofrece una considerable oferta de alojamiento extrahotelero en sus diversos conjuntos de cabañas o apartamentos utilizados para atender la demanda vacacional; a esta oferta se adiciona la que representan inicialmente los hoteles, moteles, hosterías, posadas y pensiones, e incluso las casas.

Las diversas habitaciones, correspondientes a las distintas jerarquías de alojamiento,¹⁷⁷ las ofrecen centros de hospedaje como Hacienda Yextho, Carrizal del Lago, Rincón Primavera, La Terracita, Oklahoma, Hotel Tecozautla, Villa de las Flores, Hotel del Valle, El Geiser, Hotel la Herradura, Hotel Villa San Agustín y, desde luego, los diversos espacios extrahoteleros (casas, cabañas, apartamentos, etc.).

A sólo 2.5 horas de la capital Hidalguense, y a casi 3 y 3.5 horas de la Ciudad de México, Huichapan y Tecozautla imponen al municipio de Nopala de Villagrán la necesidad de plantear un modelo de desarrollo que implique dentro de sus objetivos la oferta de servicios turísticos y la captación de ingresos vía turismo.

Nopala, además de no contar con un atractivo turístico de jerarquía, ha carecido durante toda su historia de un plan que le permita aprovechar y organizar la actividad económica que impulse el turismo durante su estancia de las comunidades locales como centros de escala.

Por su parte, los centros de estadia turística (Tecozautla y Huichapan) y el centro emisor (Ciudad de México), continúan su dinámica de manera autónoma y sin límites. Así, mientras que "de los casi 65,000 visitantes que recibe Tecozautla -en el periodo vacacional de Semana Santa-, un 80 % proviene de la ciudad de México, y de ese 80 %, sólo uno de cada 10 autos en los que arriba el turista, hace escala en el municipio de Nopala".¹⁷⁸

¹⁷⁷ El carácter o jerarquía de la oferta de alojamiento no está sujeta a evaluación en este trabajo.

¹⁷⁸ Rojo Rojo, Jaime. Director de turismo, Municipio de Tecozautla. Entrevista personal otorgada el 28 de Marzo de 2005. La cantidad de 65,000 se refiere al número aproximado de turistas que utilizaron como centro de estadia el municipio de Tecozautla en el periodo vacacional de Semana Santa, 2005, considerado del 19 al 27 de marzo y que utilizaron como paso el municipio de Nopala y Huichapan. La cantidad no incluye visitantes de la ciudad de México que ingresan por Tequisquiapan, Querétaro, siguiendo la autopista México-Querétaro, e ignorando la vía corta que ofrece la carretera Nopala-Huichapan-Tecozautla. Nótese que

En este contexto, estamos hablando de que si los 52 mil visitantes llegasen en automóvil, un promedio cercano a los 13 mil autos cruzan por el municipio de Nopala, si consideramos que en promedio cada auto circula por sus carreteras con 4 pasajeros. Es decir, que en el período vacacional de Semana Santa, cruzaron –como turistas– 13,000 autos, de los cuales únicamente 1,300 hicieron escala en alguna comunidad del municipio de Nopala (Maravillas, El Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán) y 11 mil 700 cruzaron sin hacer consumo alguno (46 mil 800 personas).

Es decir que el desarrollo de un auténtico Plan Municipal de Desarrollo debe vincularse con la promoción turística del municipio, de modo que se busque la sustentabilidad de las actividades que caracterizan al municipio y desde luego, a cada una de sus comunidades y rancherías.

La idea de este planteamiento está en el sentido de que, abordando la realidad nacional de forma realista y coherente, se atiendan los problemas que tienen las localidades que integran a este municipio, movilizándolo a los distintos actores económicos, políticos y principalmente sociales a favor de su propio desarrollo con el consenso y concertación previos.

Podemos señalar de manera muy general que una estrategia de desarrollo local basada en el turismo implica apoyar la promoción de proyectos concretos, priorizando la movilización y participación de los actores sociales, políticos y económicos de modo que la coordinación de acciones y recursos humanos y técnicos permita reestructurar el sistema productivo local, cuya dinámica siempre estará en función de la sustentabilidad de las actividades pecuarias y agrícolas que han caracterizado desde siempre a todas sus comunidades.

Reconociendo que habrá muchos problemas por afrontar, - algunos de ellos los hemos planteado ya en este trabajo -, debemos señalar que una estrategia como esta implica fijar objetivos a corto, medio y largo plazo.

Una de las necesidades apremiantes que requieren para fortalecer el proceso de la planeación municipal, a fin de atender la problemática existente consiste en la necesidad de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo Sustentable¹⁷⁹ que dé

en este análisis no se incluye el número de turistas que recibe la hoy Ciudad de Huichapan, cuyo atractivo particular que va desde la tradición de la charrería hasta la riqueza histórica y cultural que le brinda el hecho de ser considerada “cuna de la independencia de México” y sus construcciones, calles, etc.

¹⁷⁹ El concepto de Desarrollo Sustentable, y en particular el tema del medio ambiente y la ecología, se comenzaron a desarrollar a partir de los años 60 del siglo pasado como un aspecto central del crecimiento económico, el cual no se puede alcanzar si no es a expensas del cambio; la sustitución de lo viejo por lo nuevo (proceso de la destrucción creadora, señalado por el economista austriaco Schumpeter) -Solow por su parte, sostenía que en el caso del agotamiento de los recursos naturales por el sistema económico, se sustituirían por el trabajo y el capital-.

En nuestros días (con mayor fuerza a partir de 1972, año en que se publicó el trabajo desarrollado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts y auspiciado por el Club de Roma –Véase Meadows, Donella H. y Meadows I. Dennis. “Los Límites del Crecimiento”. F.C.E., México, 1972. Pp. 253) todos los estudios al respecto, plantean problemas globales y de sustentabilidad del desarrollo futuro. Todos ellos, precisan que la

paso, a su vez, a mejores técnicas administrativas que permitan definir políticas públicas innovadoras que definan el rumbo económico y social del municipio. Ello implica obligadamente la creación de un reglamento de construcción, y el verdadero cumplimiento del Bando de Policía y Gobierno, instrumento regulador, administrativo y penalizador que tiene el municipio.

El reglamento de tránsito, por su carácter arcaico, merece atenciones igualmente de corto, medio y largo plazo. Un renglón más, desde luego, sería el presupuesto destinado a turismo.¹⁸⁰

El débil marco normativo y reglamentario, así como el sistema administrativo obsoleto que hemos planteado en apartados previos, y retomado en este último, lo hemos ajustado como objetivo de corto plazo con su consolidación en el medio y largo plazo, pues entendemos que la modernización administrativa de este municipio es sólo uno de los primeros pasos para tejer redes de empresarialidad local que permitan el desarrollo, el uso y sustentabilidad de los recursos en cada una de las actividades que se llevan a cabo en Nopala.

Vigorizar el capital económico y social de Nopala permitirá entonces aprovechar la imagen de sus pueblos para captar a un número considerable de turistas que utilizan el "corredor turístico Nopala-Huichapan-Tecoautla", convirtiendo en paradores turísticos a cada uno de sus pueblos ubicados a pie de carretera, los cuales requieren sin duda de una infraestructura carretera de costos considerables.

La imagen urbana, soportada en un reglamento de construcción por demás urgente, permitirá entonces hacer de estos pueblos un centro de escala que centrará su promoción hacia las plazas de mercado emisor que representa la Ciudad de México.

El turista real, como consumidor potencial, tendrá en Nopala servicios complementarios y actividades recreativas que además de hacer atractivo su desplazamiento, facilitarán y agilizarán su recorrido incrementando el consumo de servicios disponibles.

Por su parte, en medio de la tendencia actual que tienen los municipios de promoverse a sí mismos y promover el empleo de sus pobladores, se crearán servicios públicos que además de servir al turista, estarán destinados a la población local para el uso y disfrute de su tiempo libre.

Como ya lo hemos señalado la infraestructura carretera es un aspecto prioritario a atender, no sólo porque la promoción del turismo de pueblos produce un flujo

única salida es el desarrollo sustentable, el cual empieza, desde luego, en las áreas locales. En ellas, los municipios tienen la responsabilidad de mantener el equilibrio ecológico y prevenir la contaminación del ambiente con atenciones permanentes en el corto, mediano y largo plazo.

¹⁸⁰ La inversión pública ejercida en actividades turísticas en el municipio de Nopala fue nula en 2001.

de tránsito mayor cuando los usuarios pasan de un punto (la Ciudad de México) a otro (Tecoautla y Huichapan) del espacio turístico, sino porque ahora mismo es evidente que las condiciones de la red carretera de este municipio tienen implicaciones antieconómicas para la rentabilidad que exige el flujo de productos terminados, materias primas, personas u otros de transportación carretera.

Un punto importantísimo y nada casual para ser básico, es la recaudación, pues si los organismos estatales y nacionales quieren -porque deben- aumentar su eficiencia, bien pueden hacerlo a través del municipio.

Con el fin de conformar los recursos económicos del sector público, el municipio de Nopala bien puede ejercer sus atribuciones para establecer imposiciones, tributos, contraprestaciones y aportaciones diversas por parte del pequeño sector privado que opera hasta ahora en sus comunidades, y esperar un ingreso mayor luego de ver los resultados de las actividades que promueva.

Parte de la importancia del reglamento de construcción referido en líneas anteriores, radica en la enorme posibilidad de mejorar el monto actual de su recaudación a partir del cobro adecuado por derecho de construcción, impuesto predial y sobre todo, asumir la responsabilidad de definir la imagen urbana y turística del municipio brindando un atractivo potencial en relación con la demanda y sus propios atractivos.

A dicha capacidad recaudatoria, de eficiencia exigida, se sumarían ya no sólo las aportaciones y participaciones federales, sino ciertos aportes y subsidios públicos, privados, de orden estatal, nacional, e internacional. Ello sin excluir la imposición por sobreexplotación de bienes y servicios en los distintos atractivos, instalaciones, etc.

Hemos mencionado ya la necesidad de crear la infraestructura carretera que permita detonar el desarrollo turístico y comercial de Nopala, sin olvidar que la creación de infraestructura turística implica, bien sabemos, costos cuya cobertura no puede cumplir la recaudación municipal, ni el mismo presupuesto que corresponde a todo el municipio. Sin embargo, como parte de la obligación de concertar acciones entre los diversos actores sociales, económicos y políticos, Nopala puede vincular su plan de desarrollo turístico -a crearse- con los objetivos y acciones prioritarias enmarcadas en el Plan Estatal de Desarrollo 1999- 2005,¹⁸¹ mismas que van en el sentido de:

- Aprovechar el potencial turístico del estado de Hidalgo, para fortalecer el desarrollo de los sectores económicos y las regiones del estado.
- Impulsar proyectos estratégicos como detonadores del desarrollo del sector turístico en el estado.

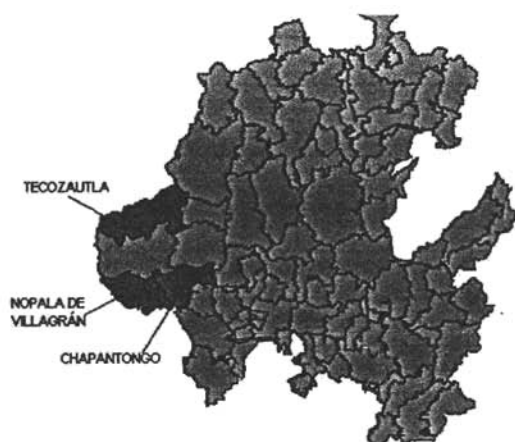
¹⁸¹ Cabe señalar que al momento de esta investigación el proceso electoral en el estado de Hidalgo se vio inmerso en el cambio de gobernador, lo cual implica la creación de un nuevo Plan Estatal de Desarrollo, que no necesariamente cambiará las prioridades en este sentido.

- Apoyar a los municipios para que cuenten de manera progresiva y creciente con infraestructura básica y los recursos necesarios para promover su desarrollo.

Además de ello, puede vincularlo con las acciones, objetivos y estrategias de los municipios de la región, a los cuales sirve de enlace, y que exigen un trabajo mayor.

3. Microregión 1304.

Mapa 5 .
Microregión Huichapan



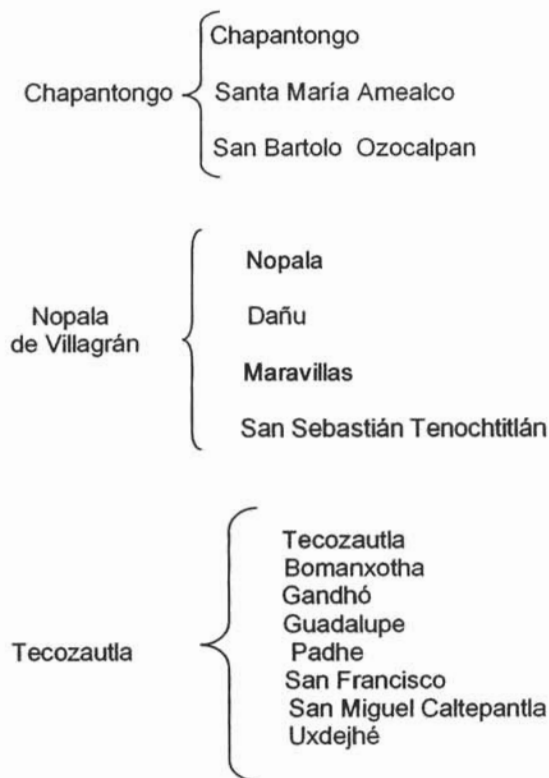
Fuente: Elaboración propia en base a INEGI.

Trabajar con el respaldo de una estrategia gubernamental de desarrollo local resulta conveniente en cuanto se le considera flexible para adaptarse constantemente a los nuevos condicionantes que surgen después de cambios imprevistos o poco meditados.

Bajo esta concepción, hemos querido que este trabajo sirva de complemento a la estrategia microregiones¹⁸² y a la vez proponer, en medio de la flexibilidad señalada, la creación de un nuevo Centro Estratégico Comunitario (CEC).¹⁸³

¹⁸² La secretaria de Desarrollo Social, SEDESOL, en su programa de desarrollo local – modalidad microregiones-, coordina el esfuerzo de los programas federales que llegan a los municipios de alta y muy alta marginación, incentivándolos para concertar acciones en los Centros Estratégicos Comunitarios de forma

La microregión 1304, definida por la SEDESOL, se ha dado en llamar microregión Huichapan, misma que está integrada por los municipios de Chapantongo, Nopala y Tecozautla. Cada uno de estos municipios, a su vez, posee sus propios CEC'S:



Estos tres municipios poseen un alto grado de marginación en cada uno de sus CEC'S. Para los fines de esta tesis deseamos enfocarnos prioritariamente en el municipio de Nopala y en cada uno de sus cuatro CEC'S a modo de promover su integración en la dinámica de desarrollo de la región del Valle del Mezquital y del propio corredor turístico Nopala-Huichapan-Tecozautla, ofreciendo, junto con el

convergente y articulada con otros programas. La estrategia es una forma de trabajo que se fundamenta en la unión de esfuerzos de los tres ordenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de las localidades que presentan condiciones de marginación crónica en el país, con la participación activa y protagónica de las comunidades en su propio desarrollo.

¹⁸³ Un Centro Estratégico Comunitario (CEC) es una localidad que funciona como centro natural de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios (salud, educación, abasto), para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su área de influencia. En pocas palabras es una subdivisión del territorio municipal en comunidades con ciertas posibilidades de desarrollo, lo cual las convierte en punto focal de fortalecimiento económico y social local.

CEC que aquí proponemos, los servicios básicos ¹⁸⁴ que deberán instalarse o asegurar su adecuado funcionamiento, con el objetivo de que, además de formar parte del patrimonio de servicios local, funcionen combinando las necesidades del turista potencial con el alto grado de necesidades locales de estos servicios.

El factor de importancia de esta propuesta radica en que, en su condición de centro de escala dentro del corredor turístico Nopala-Huichapan-Tecozautla, el municipio de Nopala cuenta con cuatro comunidades que sirven de lazos comunicantes en tal circuito: Maravillas, El Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán.

Como vemos, tres de estas comunidades (Maravillas, Nopala y San Sebastián) forman parte de la estrategia Microregiones y, constituidos como comunidades CEC, funcionan como centro regional de bienes y servicios para otras localidades más pequeñas o dispersas a sus alrededores, son facilitadoras del acopio y comercialización. Sin embargo, como ya se dijo, la comunidad de El Jagüey, que forma parte del circuito referido y que constituye además un centro natural de confluencia de carácter social, comercial y de servicios para otras comunidades cercanas, no está constituido como CEC; es decir, no forma parte de la estrategia nacional de Microregiones.

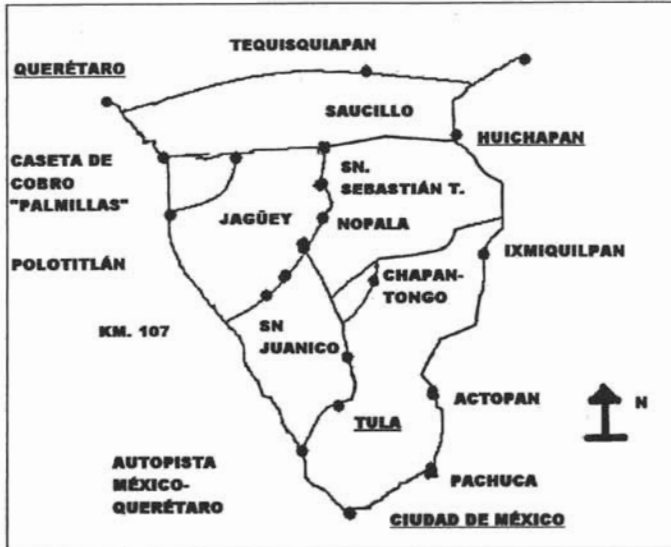
Así pues, la propuesta de conformación de un nuevo CEC obedece a la necesidad de atender ambas cuestiones: por un lado la necesidad creciente de la población local y rancherías cercanas de atender los servicios básicos para su desarrollo y, por el otro, la necesidad de servicios que demanda el turista real y potencial en su trayecto de la Ciudad de México hacia Tecozautla y Huichapan, municipios de aguas termales.

¹⁸⁴ La estrategia nacional de atención a Micro regiones promueve la instalación de servicios básicos en cada uno de los centros estratégicos comunitarios. En este sentido señala a éstos como banderas blancas INDISPENSABLES: suministro eléctrico básico, camino transitable todo el año, servicio educativo básico, telefonía, suministro de agua, servicio público de computación y acceso a Internet, saneamiento, abasto, piso firme, salud e impulso a la actividad productiva.

Asimismo, señala como banderas blancas DESEABLES el hecho de que las comunidades CEC cuenten con su propio Plan de Desarrollo Local, Legalización Patrimonial Rural, Identidad jurídica y una Instancia o Consejo de Contraloría Social (participación de la comunidad en la planeación y priorización de las "banderas blancas" así como en la verificación y validación de su funcionamiento para favorecer el desarrollo de la localidad).

Mapa 6.

4. Enlace Vial Tula-Huichapan y Tula-Querétaro.



Fuente: Elaboración propia.

La importancia industrial del municipio de Tula de Allende, Hidalgo, y el crecimiento económico y poblacional que le han caracterizado, le han llevado a convertirse en main city o Economic Region (BANCOMEXT:2004). Su envergadura industrial, soportada en la producción de cemento, petroquímicos y en la generación de energía termoeléctrica, ha modificado considerablemente el panorama industrial del suroeste hidalguense¹⁸⁵.

Con sus dos empresas cementeras (Cruz Azul y Tolteca S.A), el municipio de Tula, conjuntamente con Huichapan, han constituido un factor de atracción de inversiones y, de manera aleatoria, han propiciado la concentración industrial, económica y poblacional, particularmente en Tula, dadas las economías de escala que se generan. Ello a su vez, ha propiciado una dinámica urbana a la cual se incorporan paulatinamente los municipios cercanos.

No obstante que Cementos Mexicanos S.A, instalada en Huichapan, ha creado importantes sinergias con la Ciudad de México y el municipio de Tula utilizando como vía de enlace terrestre el municipio de Nopala, es evidente que tanto la expansión cementera en Huichapan, así como la accesibilidad intermunicipal, los lazos comerciales, y el flujo turístico y poblacional se tienen a expensas del

¹⁸⁵ Por su riqueza arqueológica e histórica impulsada por la cultura tolteca, el municipio de Tula es considerado, además, patrimonio de la humanidad.

municipio de Nopala, que escasamente se beneficia de esta dinámica, pues no se ha instalado empresa alguna que, compatible con la dinámica señalada, se incorpore a nuevas relaciones económicas regionales.

Sea como fuere, y a pesar de que Nopala de Villagrán y sus principales localidades (Maravillas, Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán) han tenido ciertos servicios a su alcance gracias a los conglomerados urbanos que se generan en los grandes municipios vecinos (Huichapan y Tula), así como el de San Juan del Río, Querétaro, la creación de empleos ocurre básicamente en el medio urbano.

De este modo, las actividades agropecuarias y las escasas microempresas locales son incapaces de absorber la fuerza de trabajo, la cual se desplaza masivamente a las ciudades cuando existen lazos familiares con los habitantes citadinos y cuando existe cierta capacitación para las actividades que en ella se desarrollan. Persiste fundamentalmente un patrón de migración exacerbado, mismo que se ha acentuado desde la década de 1980 y a partir de 1994-95, y cuyos destinos principales se ubican en la Ciudad de México, el Estado de Querétaro y, primordialmente, en los Estados Unidos de Norteamérica.

En efecto, el peso específico del municipio de Nopala no ha sido medido en el ámbito local, ni mucho menos en el ámbito regional. En el ámbito local, la continuidad de los círculos viciosos se ha centrado en la incapacidad general al interior del municipio, y así como la incapacidad de frenar los flujos migratorios hacia el exterior, además de la actual dificultad para incorporar su escaso dinamismo con las economías regionales: Ciudad de México, Tula, Tecozautla, Huichapan y Querétaro, así como con algunos municipios del Estado de México.

En el ámbito regional, persiste una concentración de las actividades industriales y comerciales, y de servicios y transporte en las principales ciudades. Cada una de dichas actividades continúa concentrándose particularmente ante la organización territorial y economías de escala que es han generado, pues se da una especialización económica continua; existe una mejor dotación de servicios y obras de infraestructura, empleo, distribución del ingreso, etc. Además de ello, es fuera de este municipio donde se ubican los principales agentes políticos.

A modo de resumen, podríamos señalar que Nopala, como municipio de la región suroeste del Valle del Mezquital, y en su calidad de enlace turístico e industrial entre Tula-Huichapan y San Juan del Río exige el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión necesarias al interior de sus comunidades y gobiernos para planear y dirigir su desarrollo adecuando la oferta de servicios (privados y públicos) a las exigencias de sus habitantes y de la industria turística, además de hacer valer su posición estratégica y, dada la escasez e insuficiencia de recursos públicos con que cuenta la administración pública municipal, allegarse recursos de la Federación y del Estado de Hidalgo para crear la infraestructura y servicios que exige el establecimiento de nuevas empresas y las ya establecidas dentro y fuera de su territorio.

5.8.1 EL PATRIMONIO TURÍSTICO LOCAL.

Se ha tratado ya la evidencia de que el municipio de Nopala, en su condición de centro de escala en el corredor turístico Nopala-Huichapan-Tecoautla, carece de una oferta turística capaz de atraer una demanda de turistas.¹⁸⁶

Sin embargo, en nuestro país ha tomado un auge considerable la oferta y demanda de turismo rural, el cual permite a los visitantes el contacto personalizado, y en cierta medida, la participación del turista en tareas, costumbres y modos de vida de las comunidades rurales.¹⁸⁷

Considerando los recursos naturales, parajes, presas y agujajes, montañas, bosques y demás atractivos naturales, además de los ranchos, haciendas y diversas comunidades multiculturales del municipio de Nopala, así como la creciente apreciación de la dimensión cultural y pedagógica de esta forma de descanso o recreación, el municipio de Nopala puede ofrecer:

1. Actividades recreativas y de ocio en haciendas o cascos de hacienda con valor histórico y geográfico importante.

El municipio de Nopala de Villagrán, cuenta con 4 haciendas de propiedad privada, en las que bien podrían ofrecerse servicios y actividades ligadas al turismo rural; dos de ellas al pie de la carretera Nopala-Huichapan: La Hacienda o Haciendita, en la comunidad del El Jagüey, Hacienda del Destello; y otra ubicada en Dañu. Sobresalen sus arcos en derredor de la plaza principal; construcciones llenas de historia; el reloj de su presidencia, y el propio Palacio Municipal, terminado en 1874; algunas estructuras religiosas, como la Parroquia de Santa María Magdalena, terminada en 1620; Capilla "El Calvario" en la comunidad de Humini; Capilla "El Calvario" en la comunidad de San Sebastián y Capilla de La Santísima Trinidad ubicada en la comunidad de Maravillas.

¹⁸⁶ Las encuestas de opinión (Véase anexo 5) en las cuales se incluía la pregunta ¿Considera usted que su municipio tiene algún atractivo turístico?, revelan que un 23.5% de las personas considera que NO, en tanto que el 28.1% de las personas que consideraron que SI lo tiene, señalan como principal atractivo "La Presa de Nopala".

¹⁸⁷ El turismo rural debe ser distinguido del ecoturismo, el cual fundamenta su atractivo en la actividad deportiva y recreativa en áreas de belleza exuberante y con un manejo sustentable de la naturaleza hasta cierto punto. Además de exigir de quien lo practica, un alto poder adquisitivo. El turismo rural por su parte, está basado en las actividades tradicionales de la comunidad rural, sus costumbres, actividades recreativas y atractivos particulares del campo y de sus habitantes. En él, la población local, el gobierno y prestadores de servicios deben apoyar al turista y convivir con él considerando la demanda turística como un agente más de fuente de ingresos para las comunidades.



Hacienda El Jagüey, o "La Haciendita" patrimonio local. Foto. Elvia Rivera

2. Cabalgatas, las cuales permitirían recorridos a través de los caminos rurales, paisajes característicos de sus localidades, los espejos de agua, los sitios de interés histórico, etc.

El municipio posee 334.1 kilómetros, en los cuales podría disfrutarse pasajes de lomerío en 80% de su territorio; y llanuras y sierra en el 20% restante. Estos recorridos podrían brindar atractivos como la identificación de flora, dentro de la cual destaca la de carácter espinoso y cactáceo; o bien podría observarse parte de la fauna nativa: armadillo, coyote, zorrillo, tejón, ardillas, gato montes, zorro, etc. Podría también encontrarse atractivo en la identificación de aves, pues posee una cantidad considerable de especies de aves, así como insectos, arácnidos etc.

3. Tareas rurales que permitan apreciar e interactuar en el manejo de ganado, el cultivo de la tierra, etc.

A partir de estas podrían desarrollarse granjas didácticas en las que se ofrezca un servicio de enseñanza-aprendizaje; tareas en las cuales pudiesen participar los niños y personas de todas las edades que no han tenido contacto directo con las tareas del campo (labrar la tierra, podar árboles, cría y manejo de ganado, alimentación y ordeña de vacas, etc.)

4. Actividades gastronómicas en las que se muestren y degusten platos típicos, recetas tradicionales, gustos particulares, etc.

Destacan, sobre todo, los quesos y cremas de leche entera de vaca, los tamales verdes, rojos y de jitomate; las enchiladas, únicas en la región, los dulces de chilacayote y calabaza, las gorditas de nata, las galletas de piloncillo conocidas como "puerquitos", además de los dulces de leche, la cajeta y, en menor grado, los quesos de cabra, y la miel de maguey.

El plato fuerte de la gastronomía local está conformado por la barbacoa de borrego, cabra o res, y por las tradicionales carnitas de puerco y el mole con pollo. El complemento gastronómico lo constituye el pulque natural.

Desde luego, no pueden dejarse de lado los platillos exóticos: chapulines, escamoles, hongos, chinicuiles y gusanos de maguey, entre otros insectos de alto valor nutricional.

5. Actividades folclóricas tradicionales, desarrolladas en las fiestas que ofrecen las distintas comunidades.

La duración de cada una de las ferias que se llevan a cabo varía de acuerdo con el tamaño de la localidad, el grado de la participación social de sus pobladores y de los recursos económicos, la organización, difusión, etc. En estas podrían darse a conocer los productos agrícolas, ganaderos, artesanales y culturales del área, mismos que hasta ahora han tenido poca difusión.

6. Actividades programadas: expo-ferias (ganaderas, artesanales), Feria del Queso, Feria del Pastel, Jaripeos, Rodeos Baile, Rodeo de Medianoche, Charrería y Aniversarios de personajes ilustres del municipio, etc.

El potencial de cada una de estas actividades presenta realidades específicas. En primer lugar, la exposición de los principales productos ha sido espontánea, no planeada en gran escala y por tanto, ha tenido bajo impacto en la atracción de turismo local. Sin embargo, podría ofrecerse en cada una de ellas lo siguiente:

Expo ferias ganaderas: El municipio de Nopala, a pesar de contar con un porcentaje mayor de ganado criollo, cuenta con ganado de calidad reconocida, y gran parte de sus comunidades tiene ganado representativo.

Expo ferias artesanales: Si bien las distintas administraciones han promovido la elaboración y exposición de artesanías, se han enfocado únicamente por las que implican bordados y tejidos (servilletas, manteles, pañuelos, ropa de bebé, suéteres, etc.). En estas expo ferias podrían promoverse, además de las artesanías de bordados y tejidos, otras existentes dentro del municipio, como son: elaboración de metates y molcajetes, objetos de cantera, objetos de mármol, cerámica y muñecos de felpa, figuras de herrería, repujado, etc.

Feria del Queso: El carácter agropecuario del municipio ha creado en sus habitantes la tradición de elaborar quesos rancheros en diferentes tamaños, presentaciones y sabores. Las fabricas locales de queso han dado un valor adicional a este producto a través de los quesos enchilados, queso molido, manchego, oaxaca y desde luego, el rancho.

Un atractivo importante para movilizar al turista estaría basado en ofrecer cada uno de estos productos en actividades programadas de manera que la población local, y en el largo plazo, la población flotante, lograsen esta oferta.

Feria del Pastel: El municipio cuenta con una comunidad llamada San Sebastián Tenochtitlán. Sus habitantes han desarrollado una tradición especial de pasteleros y, aunque a nivel nacional o estatal no hay ese reconocimiento dado que no ejercen esa profesión en la localidad, quienes han emprendido labores de ese tipo han establecido ahora distintas pastelerías en diversos estados del país, al grado de constituirse como sociedad de producción rural para fundar una empresa productora de crema para pastel tipo chantilly, leche condensada, chocolate líquido, mermeladas y glasés, etc., y se han convertido ahora en los propios consumidores de sus productos, además de proveer a otros negocios por distintos estados en la república mexicana.

En virtud de esta realidad, nuestra propuesta va en el sentido de crear una feria del pastel en el municipio de Nopala, misma que sea capaz de conjuntar cada esfuerzo de los pasteleros del municipio y demás pastelerías y empresas que elaboran crema para pastel, para crear, junto con las demás actividades señaladas anteriormente, una oferta turística complementaria por parte del municipio.¹⁸⁸

Jaripeos, rodeos baile y rodeos de media noche, charrería, etc.

Una de las tradiciones más arraigadas en las comunidades locales es la fiesta charra, cuyo valor radica en el reconocimiento que tienen las asociaciones charras del municipio a nivel regional y, además de ello existe el gusto natural por la fiesta de los toros de reparo, tradicional en las ferias anuales de la mayoría de las comunidades que celebran alguna festividad. Algunas modalidades de dicha fiesta son: el tradicional jaripeo, el rodeo baile, además de los rodeos nocturnos acompañados por el baile, el espectáculo ecuestre, etc.

Aniversarios de personajes ilustres del municipio.

La riqueza histórica del municipio será un factor importante en el impulso al desarrollo local en tanto se atienda la importancia de rescatar aquellos pasajes históricos que han marcado la evolución de este municipio y del propio estado al que pertenece.

Entre otros personajes históricos y hechos determinantes de dicha evolución, conviene resaltar la influencia guerrillera de Nicolás Romero (véase el apartado 4.1) y los llamados chinacos, de manera especial hacia 1865, tres años después del desembarque de las tropas invasoras francesa en Veracruz; y que propinaron varias derrotas al ejército enemigo, sumándose así a varias más que obligaron a Napoleón III a retirar sus tropas de territorio mexicano, propiciando con su retiro, la

¹⁸⁸ La oferta complementaria que puede ofrecer Nopala de Villagrán es consecuencia de la oferta turística primordial por parte del municipio de Tecozautla. Recordemos que esta oferta complementaria supone la concurrencia de infraestructura (obras y servicios básicos para promover el desarrollo socioeconómico), estructura turística (instalaciones funcionales, equipos adecuados, personas físicas capaces y empresas eficientes), y una supraestructura turística (conjunto de organismos públicos y privados que regulen, fomenten y/o coordinen la actividad turística).

restauración de la República en 1867 y hacia 1869, la creación del Estado de Hidalgo.¹⁸⁹

Como parte de este rescate se encuentra la imagen del Coronel Félix Olvera, quien sirvió a la causa liberal al lado del coronel Vicente Villagrán y Luis Robledo. Su labor a favor del municipio es evidente hasta la fecha, pues las comunidades defendidas por él conservan ciertos rasgos en el color de la piel; rasgos que no presentan aquellas que fueron mancilladas por el enemigo francés y que dejaron como herencia un tono de piel blanco y ojos azules o verdes.

Asimismo, su labor guerrillera permitió que los invasores dejaran parte de su armamento y uniformes en el territorio municipal, cuyos vestigios, junto con algunos que incluso tienen mayor antigüedad, como los encontrados en el Cerro de los Huemas, habitado por la cultura Ñahñu aún antes de la llegada de los toltecas al municipio, podrían formar parte de un museo local.¹⁹⁰

Cada una de las actividades turísticas enumeradas constituye, de manera potencial, los atractivos locales. Los hemos señalado como potenciales turísticos por cinco aspectos básicos:

1. El municipio carece de la tradicional oferta de sol y playa y balnearios, pero es un lazo comunicante hacia Tecozautla, municipio de aguas termales y la ciudad de México, centro emisor de turistas.
2. El municipio es calificado por sus habitantes por su tranquilidad, (ver anexo 6), cualidad que busca el paseante de los destinos turísticos. Pero su riqueza ha tenido poca apertura y nunca ha formado parte de una oferta o proyecto global.
3. Las actividades naturales de los habitantes están en función de su interacción con el campo, las actividades agropecuarias y la homogeneidad de éstas en la región.
4. Existe una creciente interrelación campo- ciudad en el ámbito turístico al grado que, como ya mencionamos, hay una demanda de turismo rural en crecimiento.
5. Existe una cercanía considerable con la ciudad de México y el municipio de Tecozautla, Hidalgo.
6. Los habitantes de Nopala son cálidos y amables en su trato, además de ser hospitalarios y buenos anfitriones.

Consecuentemente, consideramos que desarrollar dicho potencial sólo se logrará a partir de una concepción real del contexto regional y de desarrollo, buscando la compatibilidad de acciones con los municipios del circuito Nopala-Huichapan-Tecozautla.

¹⁸⁹ Nótese que Nicolás Romero es fusilado el 11 de Marzo de 1865 y que sin embargo, al ser considerado prototipo del charro guerrillero de la época y azote del Imperio de Maximiliano de Absburgo, Archiduque de Austria, jugó un papel importante en la historia nacional y marcó un antecedente fundamental para la creación del Estado de Hidalgo 4 años después de su muerte.

¹⁹⁰ Gran parte de los vestigios de dicha cultura han sido saqueados y se encuentran en manos de particulares que asignan poco valor a estos. Lo mismo sucede con los trajes y armamento de las tropas francesas.

En este sentido, ofrecemos algunos elementos para una propuesta integral:

Los municipios hidalguenses del Suroeste, reconocen realidades regionales y problemas comunes, desde la pertenencia a una misma zona geográfica hasta la realización de actividades económicas, lideradas por la actividad agropecuaria, y de manera creciente por la actividad turística.

Los problemas más acuciantes que se manifiestan en estas actividades, pero particularmente en las turísticas se circunscriben en los siguientes temas:

- Ausencia de planificación en el desarrollo regional y local, en lo que refiere a :
 - Gestión del territorio
 - Economías regionales
 - Estrategias políticas y sociales
- Inequidad en la distribución de los recursos, habida cuenta del aumento estacional de población en los municipios turísticos (Tecozautla y Huichapan), lo que agrava los problemas ya existentes en cuanto a la prestación de servicios públicos a la población estable.
- Fuertes limitaciones en el desarrollo de obras de infraestructura y equipamiento que garanticen la sustentabilidad del producto turístico, encabezadas por las condiciones adversas en las vías de comunicación.
- Específicamente, se reconocen como debilidades en los municipios del suroeste (Nopala, Huichapan, Tecozautla) que desarrollan actividad turística o que pretenden incorporarse a ella:
- Ausencia de articulación en los tres niveles de gobierno (local, estatal y nacional) en cuanto a información y políticas.
- Alta estacionalidad turística que dificulta el sostenimiento de la actividad, repercutiendo en la calidad de los recursos y de los servicios turísticos y sobre la posibilidad de captación de nuevas inversiones de interés.
- Falta de reconocimiento del turismo como una fuerte actividad de producción económica y desarrollo sociocultural, económicamente superior a los ingresos que genera la actividad primaria.
- Deterioro de la imagen urbana.
- Desconocimiento del potencial turístico y, si se conoce, realización de esfuerzos individuales, aislados y de escaso impacto.
- Por lo que respecta a la actividad agropecuaria, se presenta una baja rentabilidad y es poco el valor agregado que se le proporciona.

PROPUESTAS DE ACCIÓN.

A partir de reconocer que la actividad turística se asienta y desarrolla esencialmente en el territorio de los municipios de Tecozautla y Huichapan, pero que dependen de Nopala como centro de escala y paso obligado para el paseante si consideramos como corredor turístico el circuito Nopala-Huichapan - Tecozautla,¹⁹¹ se propone la conformación de una *Red Regional de Municipios Turísticos Sustentables*, que incluya en la agenda nacional, regional y local las problemáticas antes planteadas entre otros temas a tratar según las demás necesidades de los municipios incluidos.¹⁹²

El concepto o idea de esta RED pretende que todos sus integrantes cumplan con su propia función, ligados por relaciones que los hagan interdependientes, con la ventaja para cada uno de llegar a ser más fuertes y sólidos que si actuaran solos. Ello no implica, desde luego, que alguno deba disminuir su capacidad productiva y renunciar a la competencia.

Por el contrario, se pretende mantener la individualidad sin dejar de controlar al resto de las partes, para que el conjunto funcione armónicamente y el desarrollo de algunos municipios no se lleve a cabo poniendo a otros en crisis o sin tomar en cuenta la importancia de sus aportes potenciales y sinergias posibles de generarse.

OBJETIVOS DE LA RED.

La Red Regional de Municipios Turísticos Sustentables, (que pretendemos integre a Tecozautla, Huichapan y Nopala) se autodefine como un espacio de trabajo que busca mejorar las condiciones para el desarrollo sustentable de los municipios hidalguenses del suroeste que trabajen en la actividad turística de manera moderada o intensa, y que pretenden además, dar un valor agregado a las actividades agropecuarias con el turismo rural.

¹⁹¹ Actualmente, las guías turísticas y ofertas de las agencias de viajes consideran como mejor ruta la carretera 57 a Querétaro y luego de pasar por San Juan del Río, Tequisquiapan y San Joaquín arribar a Tecozautla, sin tomar en cuenta la ruta más corta y que además ahorra el costo de una caseta de cobro, misma que no sería necesario pagar si se utiliza la vía más corta y con pasajes pueblerinos: la ruta Nopala - Huichapan - Tecozautla.

¹⁹² Es primordial que de manera conjunta, los tres municipios (Nopala, Huichapan y Tecozautla) consideren los agentes que determinan el desarrollo turístico: Estabilidad política, económica y social; ampliación del transporte; convenios con municipios limítrofes; fomento a la conciencia turística (local y de los municipios de enlace); mayor equipamiento turístico; apertura y óptimo mantenimiento de vías de comunicación -enlace; consolidación de atractivos y apertura de otros; alicientes para los turistas; refuerzo a la publicidad y promoción turísticas conjuntas; aprovechamiento de la emisión de turistas de la Ciudad de México; cercanía del aeropuerto del estado de Querétaro; incentivos a congresos y convenciones; programas de capacitación turística; oferta turística complementaria, etc.

De lo contrario, según escribe Ramírez Cavassa, "la no conceptualización del territorio impide una relación más estrecha de los diversos elemento que obligadamente lo deben de integrar; significa falta de sinergia, vacíos de relación y, por tanto, una imperfecta simbiosis servicio-turista". Véase Ramírez Cavassa, César. "Turismo y Agresión". Primera Edición. México. 1998. Pág. 8.

Los objetivos propuestos son:

- Crear y compartir conocimiento, proyectos y know how que favorezca el desarrollo sustentable de los municipios que la integran.
- Trabajar conjuntamente en la obtención de beneficios para los 3 municipios integrantes de la RED.
- Elaborar proyectos de ley que brinden el marco legal para un desarrollo sustentable a fin de servir de insumo a los distintos órganos legislativos a nivel local, estatal y nacional.¹⁹³
- Lograr, además de la sustentabilidad del municipio, el trabajo conjunto de manera tal que se logre también una mayor rentabilidad en las actividades agropecuarias vinculándolas al turismo.
- Generar la capacidad de atraer mayores recursos por la vía turística, recreativa, gastronómica y artesanal, que se traduzca en mayores empleos para la población local.

Las metas propuestas son:

- Adoptar conjuntamente las medidas adecuadas para la implementación gradual y escalonada de los instrumentos para propiciar el desarrollo del turismo integralmente.
- Coordinar y dar seguimiento a dichos instrumentos, por parte de las autoridades pertenecientes a los municipios participantes.
- Desarrollar los indicadores de sustentabilidad turística, que permitan dotar a los integrantes de atributos para medir sus procesos en los ámbitos económico, ambiental y sociocultural.
- Establecer un sistema de medición de indicadores de avance, cobertura y calidad que resulte práctico, objetivo y fácil de comprender.
- Establecer el compromiso de poner en marcha en cada una de las localidades la medición de sustentabilidad a través de los indicadores que se elaboren.
- Desarrollar proyectos e iniciativas que permitan acceder gradualmente al desarrollo sustentable de los tres municipios, considerando la cercanía con la ciudad de México.
- Definir el balance oferta- demanda y estrategia de desarrollo.

MISIÓN.

- Administrar los recursos turísticos y agropecuarios considerando una triple visión:
 - Sustentabilidad económica;

¹⁹³ La autoridad local debe tener en vigencia un plan maestro derivado del Plan de Desarrollo Municipal que legisle, sancione e informe y asesore al sector privado en lo que toca a necesidades del municipio y a las carencias, equilibrio y desaprovechamiento de los servicios, sugiriéndoles qué hacer y cómo; es decir, poniendo en práctica las premisas y principios de la planificación indicativa.

- Sustentabilidad sociocultural; y
 - Sustentabilidad ambiental en cada localidad.
- Generar indicadores en los tres ámbitos mencionados que permitan a los municipios de la RED monitorear y conocer sus problemáticas basándose en datos reales.
 - Diseñar soluciones que periódicamente vuelvan a ser medidas con la finalidad de saber si el problema específico se agrava o tiende a revertirse la situación.
 - Apostar a la sustentabilidad de los recursos turísticos y al desarrollo, incluyendo la posibilidad de brindar servicios turísticos de calidad nacional y de desarrollar una política de comunicación adecuada a la demanda extranjera¹⁹⁴ es otra necesidad de los municipios integrantes para incorporarse a la oferta nacional propuesta por la SECTUR y la Secretaría de Turismo del estado de Hidalgo.

DEBILIDADES Y AMENAZAS.

En el ámbito de estos municipios, sus comunidades y rancherías turísticas se desarrolla la actividad propiamente dicha. Sin embargo, las legislaciones y políticas habitualmente nacen desde lo general a lo particular.

- Tendencia a la especulación y degradación del entorno. Carencia de instituciones locales adecuadas.
- Los municipios tienen que afrontar la captación de turismo nacional e internacional (aunque sea muy menor) sin las herramientas necesarias para hacerlo.
- Existe la posibilidad de sobreestimar la dimensión turística.

Una amenaza estaría en dejar que las cosas continúen como están y que cada municipio afronte el futuro por su cuenta, de una manera indiferente hasta con sus vecinos más cercanos o enfrentándose a ellos en una competencia irracional, cuyo resultado no beneficia a ninguna de las partes.

Otra debilidad a la que se enfrenta la propuesta es el cacicazgo político y los intereses económicos de unos cuantos que aún prevalecen en la zona.

FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES.

Desde las problemáticas surgen las soluciones. Por ese motivo, la representatividad que ejerza la RED a la hora de elaborar el desarrollo turístico del estado de Hidalgo a través de un plan integral, tiene que incorporar a los municipios que conformen la RED, puesto que son los verdaderos administradores

¹⁹⁴ Hemos denominado demanda extranjera a toda la constituida por agentes externos, ajenos a la convivencia municipal y regional de la zona suroeste del estado de Hidalgo.

de los recursos turísticos y quienes practican la actividad turística u ofrecen lazos comunicantes entre las plazas de mercado emisor y los centros de estadía.

- Crea sinergias (genera demanda de infraestructura urbana en apoyo de la comunidad rural).
- Oportunidad de captar un mismo mercado y complementar la oferta turística.
- Satisfacer la demanda de espacios abiertos.
- Contribuir al arraigo de la población a través de la creación de empleos.
- Oportunidad de generar ingresos complementarios a los trabajadores del campo y del sector servicios.
- Promoción del desarrollo socioeconómico.
- Oportunidad de establecer una oferta complementaria para los habitantes locales dada la escasez de espacios y actividades de esparcimiento.
- Fortalecer el patrimonio natural y cultural.
- La RED tendría la tarea de actuar como enlace con las autoridades nacionales y estatales correspondientes para establecer un beneficio mutuo, ello a través de aprovechar los posibles apoyos que brindan diversas secretarías como SEDESOL, SECTUR y otras más.
- Conformar nodos provisorios de trabajo. Los nodos están concebidos como puntos de convergencia geográfica de los distintos municipios a fin de hacer operativo el trabajo de la RED, es decir, se pretende el trabajo intermunicipal a partir de una red integradora denominada corredor o circuito turístico Nopala-Huichapan-Tecozautla, teniendo como principal centro emisor de turistas la Ciudad de México y como centro de estadía el municipio de Tecozautla y en menor escala el de Huichapan, Hidalgo; pues a pesar de funcionar de manera natural, no existe el trabajo conjunto para la promoción de tal circuito.

ACCIONES PREVIAS.

1. Aportaciones adicionales por parte de los municipios en cuestión.
2. Formulación de las bases y lineamientos de la RED.
3. Constitución de la RED y firma de convenios de colaboración.
4. Los integrantes de la RED se reunirían para decidir acerca de temas inherentes a la RED; delinearían acciones de cara al futuro y trabajarían los nodos componentes de la organización, entre otras actividades.
5. Luego, los integrantes esperarían ser recibidos por las autoridades de la Secretaría de Turismo de la Nación y del estado de Hidalgo; se presentarían las diferentes localidades integrantes de la RED, se plantearían los objetivos de la misma y la voluntad de trabajar mancomunadamente por la actividad turística.
6. Iniciarían las acciones de concientización turística, programas de capacitación y acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan, en el caso de Nopala de Villagrán:

- ◆ La creación del Plan Municipal de Desarrollo vinculado al turismo.
- ◆ Recuperar los espacios públicos y rescatar algunos pasajes históricos del municipio.
- ◆ Crear una imagen urbana y actualización catastral.¹⁹⁵
 - Realizar una campaña de reforestación municipal.
 - Erradicar y controlar la fauna nociva (control canino).
- ◆ La ampliación de servicios:
- ◆ Recolección de basura
 - Reciclaje.
 - Carretera limpia
- ◆ Ampliación de la red de agua.
- ◆ Ampliación de la red de telefonía.
- ◆ Ofrecer centros de información turística, baños públicos, etc.
- ◆ Mejora de exhibición y distribución de productos típicos.
- ◆ Ampliación y mejora de la red carretera.
- ◆ Brindar cursos de capacitación turística a los habitantes locales para mejorar su capacidad de comercio y prestación de servicios.

En resumen, acciones todas que permitan hacer del municipio, un parador turístico en sus cuatro principales comunidades ubicadas a pie de carretera (Maravillas, El Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán).

Finalmente, conviene recordar que la ubicación estratégica que posee el municipio de Nopala como centro de escala en el corredor natural Ciudad de México-Tecoautla, brinda oportunidades infinitas para impulsar su desarrollo a través de ello y el trabajar de manera conjunta con otros municipios de la región, particularmente con Huichapan y Tecozautla.

Consecuentemente, la prestación de servicios por parte de los habitantes de las localidades de paso (Maravillas, El Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán) no debe continuar como producto de la improvisación, del crecimiento anárquico en el flujo turístico hacia la zona de balnearios de Tecozautla y Huichapan, tampoco del azar o de la casualidad. Debe derivarse de un minucioso y bien calculado trabajo, consecuencia de la coordinación de recursos humanos, técnicos y económicos regionales que permitan a Nopala ofrecer atractivos y actividades como parte de una estrategia de turismo rural; estrategia que permita mejorar el nivel de vida de sus comunidades, creando fuentes de trabajo y oportunidades de

¹⁹⁵ La actualización catastral, en tanto que es resultado de la planeación urbana, permite el diseño de políticas sociales, proteger el medio ambiente y obtener grandes beneficios en recaudación e imagen urbana:

- ◇ Vialidades correctamente trazadas. Evita que existan caminos reducidos, cerrados e inutilizados.
- ◇ Trazo de las viviendas. Permite una homogeneidad y atractivo particular a los pueblos.
- ◇ Permite conservar la tradición, las formas, figuras, colores, arreglos, materiales, etc., además de conocer el impacto social y económico de las obras.
- ◇ Numeración de las casas. Llega más fácil la información; existe una mejor referencia de ubicación.
- ◇ Permite que las personas conozcan el precio real de sus inmuebles.
- ◇ Directa e indirectamente, permite elevar la recaudación municipal y mejorar la calidad de vida social.

crecimiento a la población, y contribuyendo al desarrollo de servicios paralelos que, conjuntados para ofrecer nuevos servicios al turista, permitan agregar valor a sus actividades primarias.

Para ello, deberá partirse de la elaboración de estudios y proyectos que permitan dar soporte a la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, pero acentuando la necesidad de crear un Plan de Desarrollo Turístico serio, consistente y cuya objetividad de criterios sea homogénea para los municipios colaboradores, evitando sobrestimar la oferta turística.

La gestión municipal del territorio, por su parte, deberá orientarse a crear y mejorar la imagen urbana a través de:

1. Actualización catastral.
2. Forestación y reforestación municipal.
3. Recuperación de espacios públicos y pasajes históricos.
4. Crear una red de abastecimiento de agua potable.
5. Ampliación de servicios públicos, etc.

En efecto, la sistematización de la propuesta anterior fundamenta su apoyo teórico en el hecho de que algunos problemas deben tratarse a nivel micro regional y que, asociando el papel e importancia de la infraestructura en el desarrollo local y regional con los demás factores físicos y humanos (económicos y sociales), se pueden emprender actividades productivas, analizando las relaciones y vinculación existentes entre el desarrollo urbano y rural.

Dicha propuesta, se ha construido como resultado de los análisis de la actividad productiva y el carácter que ésta tiene en el municipio de Nopala, además de la desvinculación que ha tenido el municipio con el mercado exterior, así como el creciente interés social ante el fenómeno del desempleo y la migración en las últimas décadas.

Como señalamos, ésta propuesta descansa en la obligación de vincular el proceso y estructura económica del municipio de Nopala con el factor de expansión de la Ciudad de México, particularmente en la búsqueda de destinos turísticos ubicados en las cercanías, no precisamente por los atractivos del municipio, sino por la clara y definitiva condición de centro de escala, que son las comunidades del municipio en la travesía del paseante o turista en el circuito Ciudad de México-Nopala-Huichapan-Tecoautla.

Nace, además, como resultado de la explicación de la naturaleza de los cambios territoriales asociados al perfil del nuevo desarrollo económico. Dichos cambios, no han sido afectados en gran medida por la velocidad del cambio tecnológico al interior del municipio, pero sí por la magnitud de la migración de sus pobladores, así como por la nulidad de las inversiones.

No constituye una guía o cronograma de actividades relación con las acciones y necesidades planteadas. Sin embargo, como toda propuesta de desarrollo endógeno, está circunscrita a las acciones que tomen las instituciones y actores colectivos locales, a fin de impulsar el sistema productivo local, pues los años posteriores a la apertura comercial de 2008 se vislumbran de peores condiciones de vida en el campo.

5.9 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Tras los cambios estructurales, económicos, políticos y sociales los cuales han respondido a la modernización de los gobiernos y de sus economías, cabe destacar que la participación social o intervención ciudadana es más frecuente que en décadas pasadas. A partir de 1980 se comenzaron a fortalecer las organizaciones sociales no gubernamentales, así como cualquier manifestación de la propia organización social, donde los gobiernos buscan una mayor apertura sobre los temas que anteriormente sólo competían a la esfera política dominante del poder.

Podemos señalar que se comienza a tomar en cuenta los intereses y propuestas de personas y organizaciones sociales; un ejemplo de ello es El Plan Nacional de Desarrollo y la reforma constitucional de 1983, en la que se constituyó una fuerza modificadora de las relaciones del gobierno municipal con la sociedad local y con los otros niveles de gobierno. A ello se han venido sumando las propias necesidades del desarrollo regional, las presiones sociales y la participación de la misma sociedad civil. Dicha reforma ha llevado en veintidós años a una evolución de la institución municipal, y de la propia estructura social que sin embargo, es una muestra clara de que el gobierno municipal no representa la diversidad de los intereses sociales.

Hoy más que nunca, como diría Arthur Lewis en *The Principles of Economic Planning* hace 53 años, *El entusiasmo popular es el lubricante de la planeación y el combustible del desarrollo económico, una fuerza dinámica que hace posible casi todas las cosas.*

Sin embargo el papel que deberán desempeñar hoy los ciudadanos y sus agrupaciones representativas, es la incorporación a las tareas del desarrollo bajo esquemas democráticos e innovadores; lo cual implica no sólo ser demandantes de servicios, sino poder detectar problemáticas en común y con ello generar propuestas de solución.

En tanto el papel de los actuales gobiernos debe ser el permitir actuar a la sociedad civil sobre las decisiones políticas y administrativas. Con ello se busca la convergencia entre el gobierno y la sociedad; la cual ha de legitimar el trabajo del aparato público, así como su permanencia como representantes del poder del Estado.

En tanto exista la corresponsabilidad,¹⁹⁶ misma que permite la elevación en la calidad de los servicios públicos y el aseguramiento en el desempeño eficiente y legal de los encargados del quehacer gubernamental.

Una de las finalidades de los ciudadanos sobre los asuntos gubernamentales es el ser auditor social, lo cual le permite hacer señalamientos, exhortos o solicitudes sobre la forma en que se administran los recursos públicos o se está realizando la gestión gubernamental. Esta facultad debe generar una serie de instrumentos capaces de evaluar los servicios que se proporcionan al igual que el control directo de obras y acciones sobre comunidades y beneficiarios.

No obstante, en la actualidad, existe un problema de representación política, de fluidez de comunicación, de intervención efectiva de la sociedad en la definición de acciones gubernamentales, de equidad en la distribución de los recursos y políticas públicas.

En poco se ha fortalecido la apertura política del gobierno municipal. A esta restricción del desarrollo viene ligada la escasa o nula participación social debida a los desencuentros de contenido:

*...mientras los ayuntamientos siguen siendo –desafortunadamente– aparatos de organización y funciones de perfil tradicional, autoritario, las sociedades locales expresan una fuerte oposición a esas prácticas político gubernamentales.*¹⁹⁷

En el municipio de Nopala, la participación social se ha remitido únicamente a demandar la provisión de servicios públicos esenciales (agua, luz, drenaje, pavimentación, apoyos a la salud) o la inclusión en programas municipales, etc., y, en el peor de los casos, obedece a la interacción de intereses y pluralidad política de la sociedad o grupo que asume cierto grado de participación.

Debemos señalar que existe la ausencia de mecanismos para la intervención de la sociedad en las decisiones del gobierno y que han existido ciertos intentos aislados, circunstanciales y al final poco eficaces de incorporación de la participación social.

De esta manera, si buscamos la democratización de la gestión municipal (participación de los actores sociales en la toma de decisiones), nos encontraremos con cauces sumamente bloqueados e inexistentes, al grado de que la planeación democrática, definida como "el proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de los objetivos validados por toda la sociedad",¹⁹⁸ quedará totalmente de lado.

¹⁹⁶ La corresponsabilidad garantiza que los recursos se utilicen lo socialmente necesario y prioritario; que la ejecución de la obra pública y uso de los recursos públicos concluyan con un proceso de vigilancia y supervisión social a través de la organización ciudadana, particularmente la comunitaria.

¹⁹⁷ Guillen, López, (coord.). Municipios en Transición. Fundación Friedrich Ebert, México, 1995. Pág. 13

¹⁹⁸ De la Madrid, Miguel. "Exposición de motivos de la Ley de Planeación". Dic, 1982. Véase "Antología de la planeación en México, 1917-1985". Primera Edición, 1985. FCE.

En contrapartida, la anhelada planeación participativa y flexible, al menos para el municipio que aquí estudiamos, se ha visto envuelta peligrosamente entre la no ejecución de los planes y entre la burocracia, el unilateralismo, la rigidez y la centralización.

El Plan Municipal de Desarrollo, que exige mecanismos de concertación de acciones, no plantea en ningún momento alcanzar determinadas metas de inversión, producción, ni siquiera de participación, la cual implicaría acciones planeadas de los sectores público, privado y social.

Los instrumentos de acción, como pudieran ser el gasto público en infraestructura (instrumento de acción directa), o los de orden fiscal (instrumentos de acción indirecta), ambos tendientes a la promoción de empleo, no han quedado definidos en dicho plan.

Los programas, instrumentos en los que se indican los objetivos y metas derivadas del plan, tampoco quedan establecidos. No quedan definidos los tiempos, capacidad de acción, ni se definen las acciones de la sociedad como principal interesada en su desarrollo.

Parte de esta realidad obedece, sin duda, al proceso que vive la sociedad local ante la acción desorganizada, dominada por un conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales ajenos a las necesidades de las diversas comunidades, aunque no ajenos a la realidad vivida, saturada de promesas falsas, excusas fracasadas e incoherencias en el mensaje político.

5.9.1 ANALOGIA DE "CANDIDO O EL OPTIMISMO."¹⁹⁹

El siglo XVIII, época de frenéticas y crueles supersticiones, y de la coexistencia de una creencia general poco recalcitrante de que la naturaleza está gobernada por la causalidad física, vio nacer el célebre *sistema de optimismo* fundado por Leibnitz, sobre un vistazo mecanicista de un mundo ordenado, consistente en mirar el mundo como el mejor de los mundos posibles.

"Quizás el hombre de mundo "enterado" no asimiló del todo la orgullosa pedantería metafísica de la cual dedujo Leibnitz su cómoda doctrina, pero ésta servía los propósitos normales de cualquier filosofía decorosa. Se reconciliaba con las cosas tal como son, entre ellas con la inexplicable miseria de muchos y los sustanciosos privilegios de la minoría."²⁰⁰

Años más tarde, Voltaire absorbió el sistema de Leibnitz en algunas de sus obras y se vio confundido en asumirlo en otras.

¹⁹⁹ Una analogía similar, pero orientada a la participación juvenil, particularmente en los procesos electorales que tienen lugar al interior del municipio de Nopala, ha sido presentado en el 14 Certamen Juvenil de Ensayo Político 2005, convocado por el Instituto Mexicano de la Juventud. (Véase Godoy Zamudio, Mario. "La participación Juvenil en los procesos electorales locales. Nopala de Villagrán, Hidalgo. IMJ. 2005)

²⁰⁰ Braisfold, Henry Noel. VOLTAIRE. F.C.E. España, 1941. Pág. 112

Hacia 1758, su narración *Candide* argumentó que éste no es el mejor de los mundos posibles. En su absurda tesis optimista describe la vida de todos los hombres y acumula un número increíble de desgracias sobre una sola persona: *Candide* (Cándido).

Narra la forma en que Cándido es corrido a patadas del castillo en el que había sido educado y a partir de ahí, las crueldades bélicas en Bulgaria y cómo Cándido sobrevive a las peripecias; las barbaridades de la Inquisición y las aventuras del bastardo de un Papa entre los piratas moros; la estancia de Cándido en el Eldorado; incidentes y un montón de horrores que suceden a Cándido; matanzas, conflagraciones, epidemias, bombardeos, conquistas e infinidad de pasajes cruentos a los cuales enfrenta y sobrevive.

El final del cuento nos hace ver que si bien éste no es el mejor de los mundos posibles, está para sobrellevarse.

Cándido consigue, finalmente, encontrar, domar y desposar el objeto de su juvenil pasión, Cunegunda, la hermosa joven a la que había besado una sola vez tras un biombo del castillo en que ambos vivían, y por quien emprende una peregrinación entre tempestades y batallas a través de dos continentes y contra los poderes aliados de sacerdotes y monarcas .

Cunegunda, se encontraba vieja y fea ahora; la vida le había hecho gruñona y quejumbrosa y, fuera del jardín del Bósforo, lugar tranquilo en el que encontrase a Cunegunda, las tempestades y batallas continuaban. Al fin y al cabo la conquista no valía la pena, pero la armonía y felicidad reinarían luego. Al fin encontraba un sentido racional a su existencia, ante su bondad natural, por la cual el fracaso le había perseguido.

Había crecido con el optimismo ilusorio de su maestro, el doctor Pangloss. Aprendió que las cosas no podían ser de otra manera que como eran en ese momento; que el Creador produjo el mejor de los mundos posibles; que a pesar de las innumerables desgracias, y de las ofensas que le causaban los demás, mejor funcionaría el conjunto, en función del mayor sufrimiento individual.

Este recuento viene a colación porque, así como la vida y peregrinación de Cándido estuvo marcada por otros muchos, la del municipio de Nopala se ha visto influenciada por un cúmulo de desgracias y contradicciones inherentes al sistema político, económico y social mexicano; porque en medio de la realidad adversa, la sociedad del municipio de Nopala posee una dotación de candidez insuperable, misma que le impide incorporarse a experiencias innovadoras en sus propias comunidades.

La sociedad ha subordinado su vida a los intereses de otros, lo cual implica su alejamiento del propio código de valores. Es conveniente por tanto, que dicha

sociedad haga un alto en el camino que está llevando su vida para preguntarse en función de qué o quiénes están viviendo.

A cada uno de los habitantes, dado que no es ajeno a la vida política en la cual está inmerso su municipio, le resulta difícil una vida participativa en la toma de decisiones que se traduzcan en acciones que resuelvan los problemas al interior de sus comunidades. Se ha cerrado a la posibilidad de darle plenitud a cada día en que transcurre.

Por otra parte, el disgusto con la realidad económica y política del municipio es comentario de todos. Se expresa y se acude a visiones sesgadas que a su vez, ciegan las verdades; no se meditan las acciones o, mejor dicho, son producto de decisiones en beneficio individual.

En el ejercicio de la función pública, la sociedad siempre espera el ritual del mejor ejercicio del poder público para el mejor de los mundos posibles que sin embargo, se convierte en centro ceremonial con rituales de exclusión, violencia, corrupción y trasgresión de las leyes; todos ellos convertidos en crueldad política cuyos resultados sociales se aceptan con candidez.

A esta sociedad no le gusta tener tan cerca la posibilidad de proponer o ejercer su posición y responsabilidad social, laboral, familiar, etc. Sus integrantes viven añorando al depositario del poder quien lo ejerza con sencillez, y en una condición tal que encuentre la concertación, la atracción de inversiones y empresas y con ello, la generación de empleos. Prevalece, desde luego, un grado de conformismo, a tal punto que se cumple aquella frase que señala que *"Basta un poco de bienestar para dormir a la gente"*, o bien *"más vale malo conocido, que bueno por conocer"*.

Ha habido una hipocresía y un doble lenguaje político que actúa entre ciertos devaneos de conducta, realidad y actitudes. Así mismo, invade la candidez y, en medio de la fascinación provocada por el ejercicio del poder de las autoridades, la sociedad espera que en una impronta se generen las garantías de funcionalidad del ayuntamiento de manera que pueda haber un desarrollo en el cual se encuentren incluidos todos.

Al igual que Cándido se aferró a la idea de estar en el mejor de los mundos posibles a pesar de sus vivencias, los habitantes del municipio de Nopala han cerrado los ojos a la realidad política que vive éste. Han permitido que cada ayuntamiento se integre, administración tras administración, por funcionarios inexpertos en la materia, con escasa o nula formación profesional, con intereses y acciones tendenciosas, sin la dignidad de ocupar un cargo, y sin la visión necesaria para enfrentar las graves cuestiones municipales y regionales como la necesaria planeación del desarrollo regional, y por tanto, municipal; mismas que se traduzcan en soluciones para los problemas que afronta la colectividad. Ciertamente, el panorama del municipio de Nopala no es de crueldades bélicas, matanzas, conflagraciones, bombardeos, conquistas, epidemias u otros pasajes

cruentos como los enfrentados por Cándido. Sin embargo, las condiciones económicas y de calidad de vida han sido y continúan siendo adversas; la ola innovadora que ha caracterizado a otros municipios del país se ha desecado antes de llegar a Nopala.

Cabe señalar, desde luego, que a pesar de deber su pobreza a las pobres políticas de la región, la sociedad y los demás agentes locales han desempeñado un papel menor, y generado avances nulos en la determinación de las condiciones generales decisivas para impulsar su crecimiento económico, a raíz de su proclividad a la elección individual, y no colectiva dentro de las comunidades, así como a complejos rasgos de dependencia de las acciones de gobierno, al grado que los programas de orden federal se convierten en instrumentos de fomento a la flojera, de contento social y de uso ineficiente de los recursos otorgados, en tanto que los de orden municipal, se traducen en acciones de favoritismo, compadrazgo, clientelismo; todas ellas en demérito del desarrollo local.

Cuando Cándido, en sus travesías continentales pierde parte de las riquezas obtenidas y es despojado del resto, en el encuentro final con su amada se ve en la posibilidad de comprar una alquería con lo poco que le queda. Se encuentra acompañado por su amada Cunegunda, la vieja, Pangloss, Martín, Cacambo, Paquette y fray Alhelí, y reflexiona las palabras de un anciano turco:

“El trabajo aleja de nosotros tres grandes males: el tedio, el vicio y la pobreza”. –

Habiendo reflexionado tales palabras, dice a su grupo:

- “Cultivemos nuestro jardín”.-

Es preciso cultivar también el nuestro: Nopala de Villagrán.

CONCLUSIONES

El crecimiento económico, y particularmente el desarrollo económico, máximo anhelo de los países del orbe, enfrentan una infinidad de problemas para su consecución o para mantenerse. La preocupación de los gobiernos se concentra en la dificultad para alcanzar los niveles de empleo y crecimiento económico. Ante ello, el surgimiento de distintas concepciones del desarrollo ha dado paso, con sus modelos, teorías y acciones, a un orden económico y político cuyos resultados no han sido del todo favorables para las áreas locales.

La política económica, que consiste en un conjunto de medidas e instrumentos económicos tendientes al alivio de los problemas económicos – incluidos el bajo crecimiento y el desempleo-, ha perdido su sentido social al ponerse al servicio de una política de corte neoliberal, misma que exige la disminución del gasto social del sector público y que a su vez abre paso a una integración global con resultados desfavorables para la sociedad que siempre ha padecido de marginación, pobreza y desigualdad.

Ante este proceso creciente de globalización, se derriban las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras (Stiglitz:2002; 34) cuya máxima expresión se encuentra en la firma constante de nuevos tratados multilaterales de comercio que abaratan la producción y empobrecen a grandes masas de la sociedad.

En México, lo mismo que en otros países, la política fiscal y monetaria no pueden resolver los problemas y resarcir los daños existentes. De forma paralela, la alternativa más socorrida se crea a partir de incorporarse al contexto global atendiendo algunas exigencias que plantea la globalización (competitividad, innovación, uso de alta tecnología, etc.) y la puesta en marcha de prácticas locales que minimicen los desajustes económicos y con ello fortalecer las estructuras regionales.

Como parte de esta alternativa, el gobierno local imprime un dinamismo considerable en sus municipios dada la necesidad de adaptarse a los cambios y de atender las demandas existentes de la sociedad. Paulatinamente, el desarrollo local se convierte en una tendencia generalizada que intenta movilizar los recursos endógenos para satisfacer las necesidades de la comunidad de forma individual y colectiva.

El desarrollo local aparece entonces como resultado de un modelo económico caracterizado por crisis recurrentes encabezadas por la crisis económica de 1981-1982 y por las políticas de ajuste subsecuentes, y por la imposibilidad de generar empleos y de eliminar la extrema pobreza luego de dichas crisis, así como de la apertura económica y las políticas implementadas en la segunda mitad de la década de 1980, y de la abrupta crisis de 1994-1995, con sus propias derivaciones de política económica.

La integración social y el trabajo de los habitantes de las comunidades constituye entonces, una fuerza que intenta la evolución de las instituciones y la creación de otras de modo que puedan atenderse aquellas necesidades insatisfechas por las políticas sociales, cuya principal incapacidad radica en su carácter de apaciguador del descontento social, sin sacar de la pobreza a las familias que la padecen, sino sólo buscando paliativos.

De este modo, son las autoridades locales, llámese municipales, las que, por su cercanía directa con la ciudadanía, enfrentan demandas crecientes por la provisión de servicios públicos, satisfactores y medios necesarios para resarcir los daños del modelo neoliberal y del propio fenómeno de globalización; son las autoridades locales las que, de manera paulatina, buscan encontrar los medios y los recursos necesarios para promover el desarrollo económico local e intentan movilizar los recursos locales para la creación de empresas, la generación de empleo, etc.

Sin embargo, el municipalismo, reflejado en diversas acciones de política pública, se ve limitado por el centralismo y las políticas tradicionales de actuación gubernamental. Este centralismo, expresado en la concentración económica, fiscal, industrial y poblacional, conlleva a importantes problemas que derivan en desequilibrios regionales extremos; incompatibilidad de la estructura estatal con los intereses del desarrollo local y regional; focalización de acciones y debilidad en políticas y programas gubernamentales; concentración poblacional impulsada por la urbanización y concentración económica; concentración de capital, servicios, información, etc.

A ello se suma el carácter excluyente de la inversión pública federal, que continúa concentrada en ciertos estados y regiones del país, favoreciendo el desarrollo de la infraestructura y equipamiento de las grandes ciudades, a expensas del resto del país.

Así pues, mientras los habitantes de las grandes ciudades disfrutan de niveles considerables de desarrollo, y generalmente más altos, los habitantes de las áreas rurales enfrentan serias deficiencias y carencias de empleo y de servicios básicos cuya máxima expresión se refleja en los altos flujos migratorios.

Los municipios, cuya penuria financiera prevalece, poco han logrado en sus intentos por eliminar los obstáculos para el impulso del desarrollo local. Enfrentan la falta de libertad económica y, de inicio, el centralismo en todas sus expresiones, además de la falta de interés por impulsar los mecanismos que eleven la recaudación tributaria.

A pesar de ello, la administración pública municipal intenta acercar el poder público a sus habitantes; conocer su entorno geográfico; velar por el bien común de la población local, etc.

Algunos municipios luchan por imprimir dinamismo, identificar las distintas problemáticas locales; crean acuerdos institucionales locales y definen objetivos finales. Definen prioridades y criterios, diseñan mecanismos de seguimiento y evaluación, estrategias de captación de recursos; buscan apoyo institucional y diseñan sistemas de información, sensibilización y participación, etc.

De igual modo, buscan eliminar problemas históricos como el caciquismo, el paternalismo, el compadrazgo y la centralización del poder. Otros más, poseen todavía estas estructuras de poder que llevan a perpetuar el estancamiento y problemas locales ya señalados.

Nopala de Villagrán, ubicado dentro de estos últimos, posee características sumamente peculiares, aunque no del todo distintas de las que caracterizan a los demás municipios pequeños del país.

Con una población total de 14 mil 782 habitantes al año 2000, el municipio de Nopala ha resentido fuertemente la crisis económica de 1994/95, las políticas subsecuentes y el bajo crecimiento económico de los últimos años, además del abandono durante largo tiempo al grado de que, como la mayoría de los municipios del país ha expulsado una cantidad considerable de sus habitantes hacia las grandes ciudades, y de manera especial hacia los Estados Unidos en búsqueda de mejores empleos o mejores ingresos.

El 13.7% de la población mayor de 15 años carece de estudios, ubicándose por encima del promedio nacional de 3%, teniendo únicamente el 30.6% de los habitantes con instrucción post primaria. De 1994 al año 2001, la eficiencia terminal en primaria y secundaria disminuyó en promedio 7.4%, como resultado de los múltiples factores económicos, sociales y personales encabezados por la escasez de recursos para continuar los estudios.

El rezago de servicios públicos es igualmente importante, dado que también influyen en la calidad de vida de los habitantes pues al año 2000 el rezago municipal en agua entubada se ubicó en 14.4%, en tanto que el drenaje y la energía eléctrica en los hogares presentaron un rezago de 58.6% y 12% respectivamente; en comparación con el rezago estatal que alcanzó el 20.44% en agua; y un rezago de 8.09% en energía eléctrica.

Asimismo, el 21.74% de las familias se encontraban viviendo en condiciones de hacinamiento (considerando que 6 habitantes por vivienda constituyen un hacinamiento).

El 6.9% de los hogares contaba con piso de tierra, y un 0.2% tenía paredes de cartón o de material de desecho. El 0.8% de los techos estaban contruidos con material de desecho o lámina de cartón. En contraparte a nivel estatal el porcentaje de los hogares con piso de tierra ascendió a 17.9%; el 0.3% de las paredes eran de material de desecho o lámina de cartón, y el 4.7% de los techos eran de lámina de cartón o material de desecho.

La alimentación de los habitantes de este municipio no es del todo satisfactoria, a raíz de que la dieta es incompleta y escasamente variada, básicamente debido a que los ingresos se encuentran altamente concentrados, y más del 80% de las personas perciben menos de dos salarios mínimos.

Por lo que respecta al esparcimiento de sus habitantes, el municipio de Nopala ofrece pocas actividades fuera de las que proporciona la naturaleza misma y el carácter productivo local, a pesar de que la tradición y el colorido proporcionan esparcimientos considerables. El deporte permanece estancado y los espacios culturales son mínimos. En este sentido, es importante señalar que el municipio posee una gran riqueza cultural, natural e histórica digna de rescatar; todo un potencial de desarrollo y esparcimiento local que se suma a la necesidad de impulsar actividades alternativas y el turismo rural.

Como otros municipios de la misma región en que se ubica, Nopala de Villagrán se caracteriza por su debilidad recaudatoria, traducida en una dependencia importante hacia las aportaciones y participaciones federales. La escasa eficiencia económica local, además de la medianía en el ejercicio de las potestades tributarias, se traduce en un gasto público infimo que a su vez se convierte en la sola provisión de servicios de corto plazo y demandas más ingentes, entre las que destacan: alumbrado público, apoyos a la salud, agua, drenaje, pavimentación y sobre todo, programas de bajo impacto pero con carácter de contentador social.

Como parte de esta realidad, son pocas las acciones emprendidas por las administraciones locales para el impulso de la actividad económica local; se ha dejado de lado el impulso de proyectos que son los verdaderos generadores de ingresos, empleos y ganancias y que además no exigen enormes respaldos de infraestructura como lo hacen las grandes empresas y maquiladoras.

Se carece de políticas de promoción industrial, lo cual obedece, al igual que algunos otros problemas graves, a la incapacidad administrativa que proporciona el marco normativo y reglamentario, el sistema administrativo tradicionalista y el bajísimo nivel de profesionalización del personal administrativo y básicamente, de los funcionarios públicos del Ayuntamiento.

Hasta la última administración (2003-2006), se ha venido arrastrando el mismo sistema de administración, el cual ha dado continuidad a un esquema de baja recaudación, soportado en el desconocimiento de las potestades tributarias, la no actualización del padrón de contribuyentes y del valor catastral, y en la escasa voluntad política.

El reglamento de construcción, ineficaz e ineficientemente aplicado, y que en nada corresponde a la necesidad de armonizar el diseño e imagen urbana, refleja la total carencia de planeación, lo mismo que el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 (único en la historia del municipio de Nopala), pues ninguno de los dos ha permitido una recaudación mayor. Tampoco han contribuido a homogenizar los diseños de las casas, y la orientación de las mismas; definir tipos de suelos;

delimitar el trazo de vialidades; etc. En resumen, no han contribuido a la planeación urbana y la actualización catastral.

Estos rezagos e incapacidades llevan a calificar las acciones de los servidores públicos y la misma provisión de servicios por parte del ayuntamiento, según nuestras encuestas, como no satisfactorias del todo, e incluso reprobatorias en muchos casos.

De este modo, encontramos que el 65% de la población reprueba el servicio de agua potable; el 63% evalúa como inexistente el servicio de drenaje y alcantarillado; el 77% califica el servicio de rastro como ineficiente y precario, lo mismo que el alumbrado público al cual reprueba el 34% de los encuestados.

Asimismo, por la escasez de medicamento, el servicio de los centros de salud es reprobado por el 26% de las personas encuestadas, en tanto el servicio de recolección de basura es inexistente o precario, según la calificación del 42% de los entrevistados. El servicio antirrábico lo reprueba el 27% de la población y el 56% de ésta reprueba las condiciones de parques y jardines, al igual que lo hace el 35.6% con respecto a la seguridad pública.

El transporte público también es reprobado por el 27.5% de la población encuestada.

Un aspecto importante que conviene dejar en claro en esta conclusión, es el total desapego que ha existido al interior del municipio para generar las condiciones necesarias con el fin de que la economía local funcione correctamente, y por contar con un sistema de planeación que hasta ahora, se encuentra a la deriva. La exclusión social, tanto en la provisión de servicios básicos, como en la toma de decisiones a partir de la validación de objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, ha sido determinante, pues el 31% de las personas entrevistadas consideran ineficiente el trabajo que desempeñan los empleados públicos, en tanto que el 52.2% reprueba el desempeño de los funcionarios locales. Por si fuera poco, el 92.5% de las personas entrevistadas considera que la autoridad no promueve el empleo al interior de sus comunidades.

Como consecuencia, rubros como deporte, desarrollo industrial, desarrollo social, ecología, planeación del desarrollo regional, salud y turismo, han tenido niveles de inversión muy bajos o casi siempre nulos, lo cual ha llevado, entre otras cosas, a la modificación creciente de la estructura de los sectores económicos y a que el ingreso, como en todo el país, se concentre en pocas manos. Hasta la fecha, no se ha diseñado ninguna estrategia para su distribución, ante lo cual, la población dedicada a las actividades primarias (40% de la PEA) resulta ser la más afectada, pues ésta percibe los más bajos ingresos y además, enfrenta una competencia desleal enorme, pues a nivel nacional se recibe una gran cantidad de importaciones baratas de productos agropecuarios y sobretodo, la productividad local es baja, al grado de presentar una eficiencia en la producción de maíz de 80.75% menor con respecto a la de los productores estadounidenses.

Este contexto no parece ser suficiente pues además existe una generalización de proyectos productivos apoyados por los distintos programas gubernamentales que, al ser homogéneos, constituyen una restricción importante para propiciar que la población genere sus propios medios de riqueza o consolide los proyectos que esta llevando a cabo como parte de un emprendimiento familiar, y no necesariamente dentro de un grupo específico de edad.

En contraparte, la vocación productiva local se ha atendido de manera simplista, al grado que la producción local tiene casi como mercado único las comunidades locales; se destina en gran parte al autoconsumo y existe una vinculación mínima con los grandes mercados.

No existe una estrategia para crear cadenas productivas y aprovechar con ella cada uno de los recursos locales que constituyen un potencial de desarrollo, dado que prevalece un alto grado de desvinculación productiva, y es poco el valor que se agrega a las actividades que caracterizan al municipio. Sin embargo, los proyectos están ahí, en espera de mejoras técnicas, tecnológicas y administrativas que permitan realizar de manera eficiente las tareas de adquisición, promoción comercial y administración.

La producción de maíz y otros granos, así como la producción de ganado vacuno (de leche y carne), merecen atención especial de modo que logre diseñarse una estructura empresarial que permita brindar una rentabilidad mayor dado el estancamiento que propicia la escasez de agua, el carácter del ganado (criollo), las tierras infértiles, la brecha tecnológica, el manejo inadecuado del ganado y la alimentación escasa y poco balanceada, las elevadas importaciones nacionales de cárnicos, leche y otros productos, etc.

Potenciar estas actividades a través de innovaciones considerables y estrictamente necesarias permitirá que este sector agroalimentario dé vida al municipio para incorporarse al mercado que se ubica a tan sólo dos horas de distancia: la Ciudad de México. También los que representa el estado de Querétaro, la ciudad de Tula y el propio Valle del Mezquital. Si no se lograra, es meritorio preocuparse por la generación de empleos alternativos si se quiere romper el círculo de exclusión que está llevando a que los flujos migratorios se incrementen día con día, hasta dejar sin jóvenes el municipio.

Ante el contexto referido, de sumas restricciones, aparecen dos conceptos importantes: desarrollo local, y desarrollo regional.

En este último, el municipio de Nopala juega un papel cuyo peso específico se concibe sólo a partir de entender que posee una ubicación estratégica para el Valle del Mezquital, particularmente para los municipios de Huichapan, Tecozautla y Tula, y desde luego, para los mercados que tienen interrelaciones de todo tipo con estos últimos: Ciudad de México, San Juan del Río, Qro., y otros.

Como comunidades de paso, las cuatro principales localidades de este municipio (Maravillas, Jagüey, Nopala y San Sebastián Tenochtitlán) sirven de enlace vial

con los municipios turísticos de Huichapan y Tecozautla y son un enlace comercial y turístico en el suroeste del valle.

Así pues, mientras Nopala de Villagrán sirve de enlace en la ruta turística Nopala-Huichapan-Tecozautla, cuyo mercado emisor lo constituye la Ciudad de México; en la ruta comercial Tula-Huichapan y Tula-San Juan del Río, y entre casi todo el Suroeste del Valle del Mezquital y la Ciudad de México, no se le provee de los servicios e infraestructura necesarios.

A pesar de ello, el flujo comercial y turístico sigue una dinámica de manera autónoma y sin límites. No existen acuerdos e instrumentos que permitan una vinculación entre los municipios involucrados; las condiciones de la red carretera son deplorables hasta cierto punto; no existe una imagen urbana ni los instrumentos que permitan su impulso y consolidación; no hay unificación de criterios entre las distintas dependencias que influyen directa e indirectamente en los programas y actividades que se llevan a cabo al interior del municipio de Nopala, ni dentro de los otros municipios, etc.

En efecto, son muchas las restricciones de carácter económico, social, geográfico y político que presenta este municipio, tanto local como regionalmente. Precisamente por ello planteamos como alternativas, encabezadas por la valoración del territorio y de las funciones que este tiene, las que ofrecen los propios recursos de las comunidades que lo integran, la ubicación estratégica que posee y desde luego, la necesidad de vincularlo con el dinamismo regional y el que caracteriza a las concentraciones demográficas más cercanas a éste: Ciudad de México, San Juan del Río, Qro., y Tula, Hgo.

RECOMENDACIONES

Como indicamos en los agradecimientos de este trabajo, todo proceso de pensamiento lleva inmerso un toque de modestia y arrogancia, el cual nos ha permitido señalar las áreas y tareas que deben realizarse para transitar por caminos diferentes, pues son muchos los retos que representa impulsar el desarrollo del municipio de Nopala. Para ello, el mayor aporte debe darlo la participación social.

Puesto que no somos cándidos, consideramos que en la medida en que la participación social se oriente a impulsar acciones innovadoras, y no sólo la demanda de servicios públicos básicos (agua, luz, drenaje, pavimentación, apoyos a la salud y otros) o la inclusión en programas sociales, se habrán de generar las condiciones para el diseño de nuevas políticas públicas; de nuevas instituciones; y ante todo, de nuevas formas de gobernanza y desarrollo local.

Con el propósito de seguir encontrando explicaciones verdaderas y comprobables que permitan entender las restricciones al desarrollo de este municipio, es recomendable que la autoridad municipal, en la necesidad de planificar el desarrollo local, genere conjuntamente con otras instituciones, la información necesaria para encontrar solución a los problemas (migración, destino de la producción, precios, atractivo local, desincentivos, etc.).

En este sentido, hemos propuesto la creación de un nuevo centro estratégico comunitario en la comunidad de El Jagüey como parte de la estrategia micro regiones (Programa de Desarrollo Local operado por la SEDESOL) con el objetivo de atender por un lado, la necesidad creciente de servicios básicos por parte de la población local y rancherías cercanas, y por el otro, conjuntar esfuerzos para la provisión de servicios que demanda el turista en su trayecto a través del municipio, centro de escala.

Igualmente, hemos puesto especial importancia en la necesidad de explotar el potencial turístico local, a partir de considerarlo como oferta complementaria que ofrecería todo centro de escala, con la particularidad de ofrecer, entre otras cosas, atractivos poco o nada explotados hasta ahora:

1. Actividades recreativas y de ocio en haciendas o cascos de hacienda con valor histórico y geográfico importante.
2. Cabalgatas.
3. Tareas rurales.
4. Actividades gastronómicas.
5. Fiestas y actividades folclóricas locales.
6. Actividades programadas: expo ferias (ganaderas y artesanales), feria del queso, feria del pastel, jaripeos, rodeos baile, charrería, rodeo de media noche, aniversarios de personajes ilustres del municipio.

Finalmente, y considerando que desarrollar dicho potencial sólo se logrará a partir de una concepción real del contexto regional, y buscando la compatibilidad de acciones con el circuito Nopala-Huichapan-Tecoautla, conviene impulsar la propuesta de acción que resume el esfuerzo de este trabajo: el trabajo social y gubernamental por la conformación de una Red Regional de Municipios Turísticos Sustentables, que permita al municipio de Nopala, entre otros beneficios, una verdadera planeación del desarrollo local y regional en beneficio de sus pobladores, cuyo beneficio principal será la provisión de servicios públicos, la creación de una imagen urbana y la generación de empleos, además de algunos ingresos complementarios.

Así como el caso de Nopala de Villagrán, a nivel nacional muchas áreas locales, alejadas de las grandes ciudades, y particularmente de los grandes centros de decisión y de estudio, requieren estudios que permitan entender la lentitud del desarrollo de los avances exiguos que tiene nuestro país; pero ante todo, encontrar respuestas y acciones encaminadas a cambiar el estado de cosas. Constituyen un campo de acción que requiere innovaciones, nuevas formas de gobernanza, y una mayor vinculación con la academia.

Sirva pues este apartado, para recomendar una mayor vinculación entre la universidad y los municipios; entre las comunidades locales y los prestadores de servicio social, los académicos, investigadores y científicos; para invitar a la sociedad a un ejercicio real de participación en la búsqueda de desarrollo local. Sirva también para considerar el estudio del desarrollo municipal a partir de las estrategias de turismo rural y proveer los servicios complementarios para ello.

Sabemos que el cumplimiento de cada una de las sugerencias exige la profesionalización de los servidores públicos, mayores atribuciones derivadas de la descentralización y desde luego, estudios multidisciplinarios en salud, provisión de servicios eficientes, etc.

En este sentido, conviene estudiar más a fondo la historia y cultura del municipio de Nopala; los movimientos migratorios que se han venido dando en los últimos años y que han expulsado del municipio a muchos de sus habitantes; la escasa tecnificación del campo y la calidad genética del ganado; la preservación y sustentabilidad ecológica en cada una de las comunidades; los yacimientos de empleo; y la necesidad de agregar valor a la producción láctea, quizá mediante el establecimiento de una pasteurizadora de leche, complementada por un sistema de aprovechamiento de sueros y aguas residuales o la creación de una asociación ganadera local.

Anexos.

1. Gasto Primario Federal, según ejecutor y recaudación estatal y municipal, 2002.
2. Población de 5 años y más por municipio de residencia. Actual condición migratoria.
3. Estado de Salud de la Población. Daños a la salud y distribución de la morbilidad. Nopala de Villagrán.
4. Comportamiento del FAISM y FORTAMUN. Nopala de Villagrán. 1998-2004.
5. Capítulo II. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo. Artículos 4 al 11.
6. Encuesta 1. Evaluación de servicios públicos, migración y programas sociales. Nopala de Villagrán.
7. Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo. (Seleccionados).
8. Encuesta 2. Uso, Condiciones y Evaluación del Servicio de Rastro Municipal. (Formato de cuestionario aplicado).

Anexo 1.

Cuadro 23.
Gasto Primario Federal, según ejecutor y recaudación estatal y municipal, 2002.
 (Millones de pesos).

Gasto Primario Federal Según Ejecutor.				Recaudación local.		Total de recursos locales disponibles.
Total	Poderes autónomos y	Poder Ejecutivo	Entidades Federativas	Estatad y DF.	Municipal	
1,305,882	26,690	90,950	488,242	59,426	24,930	572,598
100%	2.0%	60.6%	37.4%	4.6%	1.9%	43.8%

Fuente: Boltvinik, Julio. La Jornada. Octubre 15.

Anexo 2.

Cuadro 24.
Población de 5 años y más por municipio de residencia.
Actual condición migratoria.
Al 14 de febrero de 2000.*

Municipio de residencia	Total	No migrante estatal			Migrante estatal e internacional		No especificada
		No migrante municipal	Migrante municipal	No especificado	En otra entidad	En otro país	
Nopala	13,170	12,430	57	5	652	7	19
Huichapan	33,780	31,660	319	53	1,599	90	59
Tecoautla	27,122	25,876	97	43	892	154	60
Chapantongo	10,077	9,473	58	6	499	17	24

*La condición migratoria se establece considerando el lugar de residencia en enero de 1995.
 Fuente: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo. Tomo I. Edición 2004.

Anexo 3.

Estado de Salud de la Población. Daños a la salud y Distribución de la morbilidad.
Nopala de Villagrán.

Cuadro 25.
Daños a la salud por grandes grupos de edad. 2000-2002.

2000											
	Total	<1	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-44	45-49	50-59	60-61
Trans. bucodentales	1061	0	75	349	163	49	44	225	33	61	24
Trans.osteomusculares	393	0	3	7	14	16	16	119	36	68	28
Trans. Abdominales	376	29	87	56	58	28	15	56	6	13	7
Accidentes	317	4	31	46	54	36	18	75	9	14	2
Trans.Gastrointestinales	152	17	12	11	5	8	8	55	5	14	8
Inf. Locales de la piel	386	38	69	55	53	30	14	59	16	15	9
Trans. Mestruales	177	0	0	0	12	33	37	81	6	8	9
Desnutrición	46	1	25	9	8	0	1	0	1	0	1
Trans. De ansiedad	45	0	0	3	2	4	7	21	4	2	1
Hipertensión arterial.	39	0	00	0	0	00	0	6	9	9	3

2001											
	Total	<1	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-44	45-49	50-59	60-61
Trans. Dentales	1543	0	63	432	531	122	38	230	37	37	15
Trans.osteomusculares	114	0	2	4	5	3	7	35	10	18	5
Desnutrición	89	6	26	27	23	3	2	2	0	0	0
Trans. Oculares	88	0	2	42	35	2	0	2	1	0	1
Trans.metabólicos	86	4	2	38	20	4	2	10	1	8	1
Otitis	77	0	2	20	8	1	2	18	3	4	11
Hipertensión arterial	76	0	0	0	0	0	0	12	8	22	9
Trans. de ansiedad	66	0	0	13	9	5	5	19	6	6	0
Diabetes mellitas	55	0	0	0	0	0	0	7	10	14	7
Anemias	41	1	1	1	6	3	3	15	3	2	1

2002											
	Total	<1	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-44	45-49	50-59	60-61
Trans. Dentales	1133	0	51	257	234	66	61	25	43	56	33
Trans.Osteomusculares	745	0	9	25	69	41	30	208	58	105	48
Dermatitis	418	51	89	48	60	35	19	69	9	18	7
Transtornos hepáticos	414	45	71	55	81	37	15	64	4	18	7
Trans.Gastrointestinales	177	12	3	14	22	10	6	59	14	13	4
Cefalea	175	0	0	5	41	21	11	52	9	20	5
Anemias	64	0	0	9	11	7	7	18	2	1	0
Desnutrición	58	12	14	5	3	0	0	0	0	0	0
Hipertensión arterial	0	0	0	0	0	0	0	7	4	24	5
Trans.del humor no esp.	39	0	0	0	0	1	3	20	5	9	2

Fuente: SUIVE, 2000, 2001 y 2003. SSA. Nopala de Villagrán, Hgo.

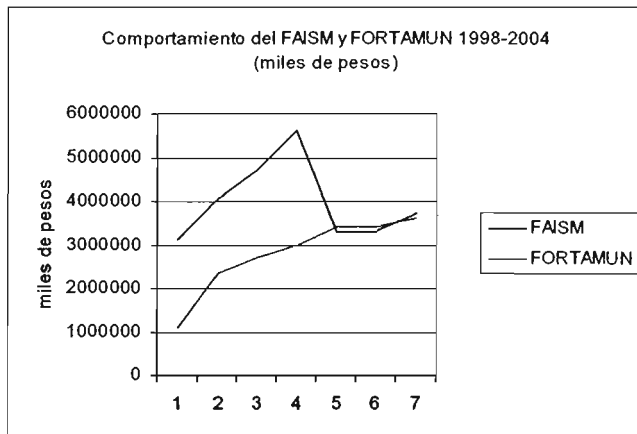
Cuadro 26.
Distribución de la morbilidad por grandes grupos
de edad, según sexo. Nopala de Villagrán.
(2000-2004).

Femeninos					
	2000	2001	2002	2003	2004
Menor de 1 año	5	0	1	9	1
1-4 años	19	9	8	5	11
5-14 años	56	33	19	26	26
15-64 años	84	81	37	55	54
65 y más	11	17	12	10	0
Total	175	140	77	96	92
Masculinos					
	2000	2001	2002	2003	2004
Menor de 1 año	1	1	0	0	0
1-4 años	23	27	7	10	11
5-14 años	76	46	33	29	53
15-64 años	103	130	69	58	109
65 y más	22	19	7	12	0
Total	225	223	116	109	173

Fuente: SUIVE, SSA. Nopala de Villagrán, Hgo.

Anexo 4

Gráfico 13.
Comportamiento del FAISM y FORTAMUN. Nopala de Villagrán. 1998-2004.



Fuente: Elaboración propia con base en FAISM y FORTAMUN, 1998-2004. Hidalgo.

Anexo 5.

Capítulo II. De la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo.
Artículos 4 al 11.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE HIDALGO
ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL: 31 DE DICIEMBRE DE 2003.

Ley publicada en el Periódico Oficial, el 30 de diciembre de 1989.

CAPITULO II
DE LAS PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS EN INGRESOS FEDERALES.

ARTICULO 4º.- De las cantidades que perciba el estado por concepto de participaciones federales, se constituirá el fondo único de participaciones para los municipios, el cual se conformará de los siguientes rubros:

- a.- el 25% del fondo general de participaciones;
- b.- el 100% del fondo de fomento municipal;
- c.- el 25% de la participación del gobierno del estado sobre la recaudación correspondiente por concepto del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos.
- d).- (*derogado, p.o. 29 de diciembre de 1995*)
- e).-el 25% de la participación que le corresponda al estado sobre la recaudación correspondiente del impuesto especial sobre producción y servicios. Y
- f).-el 25% de la participación que le corresponda al estado sobre la recaudación correspondiente del impuesto sobre automóviles nuevos.

ARTICULO 4º BIS.- Del fondo único de participaciones, señalado en el artículo anterior, el estado formará un fondo de apoyo para el fortalecimiento institucional con el 5% de los rubros a), c), e) y f), señalados en dicho artículo.

ARTÍCULO 5º.- Los factores utilizados para la distribución del fondo único de participaciones para los municipios, se calcularán de la siguiente manera:

- i. 45% de dicho fondo en razón directa a la población de cada municipio;
- ii. 45% de dicho fondo en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios del estado;
- iii. 5% de dicho fondo en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en materia de impuesto predial y los derechos de consumo de agua.
- iv. 5% de dicho fondo en función del número de comunidades existentes en cada municipio.

ARTICULO 6º.- Para obtener los porcentajes de distribución del fondo único de participaciones sobre los municipios se estará a lo siguiente:

- i. se determinará el porcentaje que representen los habitantes de cada municipio en relación a la población total del estado;

- ii. Se determinará el porcentaje que representa la recaudación efectiva de los ingresos de cada municipio en materia de impuesto predial y los derechos por consumo de agua, de la suma de todos ellos.
- iii. Se determinará el porcentaje que representa el número de comunidades de cada municipio de la suma de todas ellas en el estado; y,
- iv. Para obtener el grado de marginación de cada municipio del estado se considerarán los indicadores económicos, sociales y culturales, correspondiendo a cada municipio un porcentaje del grado de marginación total del estado.

ARTICULO 7º.- La secretaría de finanzas y administración deberá actualizar, anualmente, los cuatro factores dinámicos establecidos en el artículo anterior y aplicar los ajustes correspondientes a cada municipio, en base a la información disponible expedida por las autoridades competentes en cada materia.

ARTÍCULO 8.- De conformidad con los factores establecidos en el artículo 5º y lo prescrito en el artículo 6º de esta ley, las participaciones federales que corresponden a los municipios del estado, se distribuirán de acuerdo a los siguientes porcentajes:

MUNICIPIO PORCENTAJE

ACATLÁN.....	1.0623
ACAXOCHITLÁN.....	1.5519
ACTOPAN.....	1.5141
AGUA BLANCA DE ITURBIDE.....	0.8837
AJACUBA.....	0.7499
ALFAJAYUCAN.....	1.0397
ALMOLOYA.....	0.8583
APAN.....	1.2615
ATITALAQUIA.....	0.8110
ATLAPEXCO.....	1.2028
ATOTONILCO EL GRANDE.....	1.1421
ATOTONILCO DE TULA.....	0.9510
CALNALI.....	1.1105
CARDONAL.....	1.0640
CUAUTEPEC DE HINOJOSA.....	1.5678
CHAPANTONGO.....	0.8722
CHAPULHUACÁN.....	1.2215
CHILCUAUTLA.....	0.9020
EL ARENAL.....	0.8586
ELOXOCHITLÁN.....	0.6809
EMILIANO ZAPATA.....	0.5609
EPAZOYUCAN.....	0.7981
FRANCISCO I. MADERO.....	1.0157
HUASCA.....	1.0037
HUAUTLA.....	1.2783
HUAZALINGO.....	1.0761
HUEHUETLA.....	1.4672
HUEJUTLA DE REYES.....	3.0817
HUICHAPAN.....	1.5897
IXMIQUILPAN.....	2.1208
JACALA DE LEDEZMA.....	0.9094
JALTOCÁN.....	0.8691

JUAREZ HIDALGO.....	0.6927
LA MISIÓN.....	1.0977
LOLOTLA.....	0.9118
METEPEC.....	0.8271
METZTITLÁN.....	1.1987
MINERAL DEL CHICO.....	0.8591
MINERAL DEL MONTE.....	0.6265
MINERAL DE LA REFORMA.....	1.2045
MIXQUIAHUALA DE JUÁREZ.....	1.2191
MOLANGO DE ESCAMILLA.....	0.8800
NICOLÁS FLORES.....	0.8730
NOPALA DE VILLAGRÁN.....	0.9991
OMITLÁN DE JUÁREZ.....	0.7586
PACULA.....	0.9117
PACHUCA DE SOTO.....	7.0707
PISAFLORES.....	1.1873
PROGRESO DE OBREGÓN.....	0.7565
SAN AGUSTÍN METZQUITLÁN.....	0.7793
SAN AGUSTÍN TLAXIACA.....	1.0420
SAN BARTOLO TUTOTEPEC.....	1.4184
SAN FELIPE ORIZATLÁN.....	1.6456
SAN SALVADOR.....	1.1493
SANTIAGO DE ANAYA.....	0.8593
SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO GUERRERO.....	0.9451
SINGUILUCAN.....	1.0106
TASQUILLO.....	0.9218
TECOZAUTLA.....	1.3467
TENANGO DE DORIA.....	1.1139
TEPEAPULCO.....	1.3833
TEPEHUACÁN DE GUERRERO.....	1.4492
TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO.....	2.0849
TEPETITLÁN.....	0.6936
TETEPANGO.....	0.4981
TEZONTEPEC DE ALDAMA.....	1.1835
TIANGUISTENGO.....	1.1231
TIZAYUCA.....	1.4348
TLAHUELILPAN.....	0.6539
TLAHUILTEPA.....	1.0340
TLANALAPA.....	0.4839
TLANCHINOL.....	1.4755
TLAXCOAPAN.....	0.8053
TOLCAYUCA.....	0.6360
TULA DE ALLENDE.....	2.4638
TULANCINGO DE BRAVO.....	3.1896
VILLA DE TEZONTEPEC.....	0.5746
XOCHIATIPAN.....	1.2335
XOCHICOATLÁN.....	0.7979
YAHUALICA.....	1.3359
ZACUALTIPÁN DE ANGELES.....	0.9702
ZAPOTLÁN DE JUAREZ.....	0.6087
ZEMPOALA.....	1.0317
ZIMAPÁN.....	1.4724
TOTALES.....	100.0000

ARTICULO 9°.- Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones incluyendo los ajustes cuatrimestrales, nunca serán inferiores al 25% de la cantidad que corresponda al estado.

ARTICULO 10.- La secretaria de finanzas y administración del estado, una vez identificada la asignación mensual que le corresponde a la entidad, de los fondos previstos en la ley de coordinación fiscal federal afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio. la liquidación definitiva se determinará antes del cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en consideración las cantidades que se hubieren afectado provisionalmente.

ARTICULO 10 BIS. Los municipios del estado, participarán del 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección iii del capítulo vi del título iv de la ley del impuesto sobre la renta, que a partir del 1o. de enero de 1998, se incorporen al registro federal de contribuyentes, como resultado de los actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto se suscriban.

ARTICULO 11.- Las participaciones que correspondan a los municipios son inembargables y no están sujetas a retención. la compensación entre el derecho del municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con la federación, el estado o municipios por crédito de cualquier naturaleza, operará de acuerdo a lo previsto en la ley coordinación fiscal federal y del código fiscal del estado en cuanto a compensaciones, preferencias y prelación de créditos se refiera.

Fecha :	Edad:	Sexo		Escolaridad			
Comunidad:		M	F	a) Primaria	b) Secundaria	c) Bachillerato o Técnica	d) Licenciatura

CALIDAD DE LOS SERVICIOS

¿Qué calificación le daría a los siguientes servicios?	10	9	8	7	6	5
1. Suministro de Agua						
2. Rastro Municipal						
3. Drenaje y Alcantarillado						
4. Alumbrado Público						
5. Centros de salud						
6. Recolección de la Basura						
7. Antirrábico						
8. Condiciones de Parques y Jardines						
9. Seguridad Pública						
10. Transporte Público						
11. Atención de empleados públicos						
12. Atención de funcionarios públicos						
13. Promoción de Empleo					Si	No
14. Le gustaría trabajar en su Municipio					Si	No

MIGRACIÓN

20. ¿Tiene algún familiar que ha emigrado?				Si	No
Estado de la República					
Extranjero					
¿Motivo?		a) Estudios	b) Salud	c) Empleo	
d) Otro. Especifique					
¿Desde cuándo?	a) 1 año	b) 2 años	c) 3 años	d) 4 a más	
¿Con qué frecuencia recibe ayuda del familiar migrante?	a) mensual		b) c/ 2 meses	c) c/ 3 meses	
	d) c/ 6 meses		Nunca		
¿Aproximadamente cuanto recibe?					

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

21. ¿ Recibe algún apoyo del municipio?	a) Material	b) Económico	c) Ninguno
22. ¿ Recibe algún apoyo Estatal o Federal?	a) Material	b) Económico	c) Ninguno
23. ¿Creó que los apoyos son asignados de manera equitativa?	Si	No	¿Por qué?
24. ¿Los recursos que reciben son utilizados de manera correcta?	Si	No	¿Por qué?

25. ¿Qué es lo que más le gusta de su municipio?

26. ¿Qué es lo que más le disgusta de su municipio?

27. ¿Considera usted que su municipio tiene algún atractivo turístico? (Especifique)

DATOS SOCIOECONÓMICOS

15. ¿Cuál es su ocupación?						
a) Patrón o Empresario	b) Empleado	c) Ejidatario	d) Jornalero	e) Trabajador cuenta	f) Trabajador Familiar sin salario	g) des empleado
	Obrero		Peón			
16. ¿Cuál es el ingreso mensual de su familia?						
a)- de \$1,200	b) 1,200 a 2,400	c) 2,400 a	d) + de 6,000	e) no percibe ingresos		
17. ¿Cuántos cuartos hay en su incluir baño y cocina?			Observación:			
18. ¿Cuántas personas viven en su casa?						
De 1 a 2		3- 5		6-8		Más de 8
19. ¿Alguien de su familia estudia?			Si		No	
¿En que nivel?						
a) Preescolar	b) Primaria	c) Secundaria		d) Bachillerato o Técnico	e) Licenciatura	

**Encuesta 1. Evaluación de servicios públicos, migración y programas sociales.
Nopala de Villagrán.**

Vitrina Metodológica
Población Total: 14,782 personas.
Número de viviendas particulares habitadas. (Tamaño de la población): 3,560
Tamaño de la muestra: 213.62
Fecha del levantamiento de campo: 1 de Abril al 20 de Mayo de 2005.
Metodología: Entrevistas personales en domicilio de habitantes de las 7 comunidades y 28 de las 35 rancherías que integran el municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.
Técnica: La técnica de muestreo fue aleatoria. Se aplicaron 200 de las 213 encuestas que indica el tamaño de la muestra. Dichas encuestas fueron aplicadas por los sustentantes de esta investigación.

Características Representativas.

Características	Muestra
Número de localidades seleccionadas para la investigación.	7 comunidades 28 de las 35 rancherías.
Tiempo dedicado a la integración de la investigación.	6 meses
Tiempo dedicado a la encuesta y levantamiento de campo	6 semanas.
Tiempo dedicado al análisis de datos de la investigación de campo.	3 semanas.
Composición del equipo de investigación.	Los sustentantes.

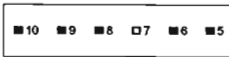
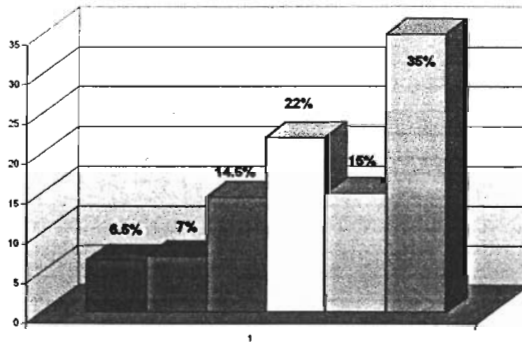
Evaluación de servicios públicos (Seleccionados).

Suministro de agua.

De acuerdo con esta encuesta, el 65% de la población reprueba el servicio de agua potable, dado el prolongado desabasto del preciado líquido; en tanto, sólo el 6.5% lo considera un servicio excelente.

Gráfico 14.

. Evaluación del Suministro de Agua (porcentaje)



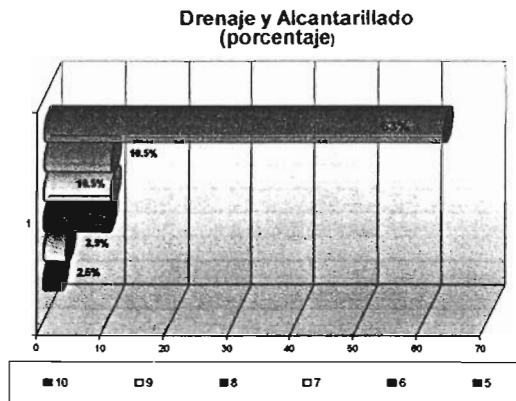
Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Drenaje y alcantarillado.

El servicio de drenaje, como podemos ver en el gráfico, es otro problema que enfrenta la población, pues el 63% de la población encuestada lo evalúa como inexistente, y es éste el servicio del cual carece la mayoría de la población del municipio.

También es éste el servicio que menos personas evalúan como excelente (2.5%).

Gráfico 15.

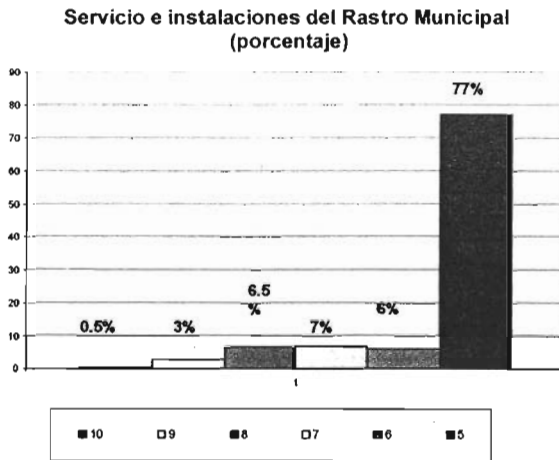


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Rastro municipal.

El servicio de rastro municipal es evaluado por el 77% de la población como ineficiente y precario; se reprueba totalmente el servicio por el hecho de encontrar deficiencias como la falta de agua, además de que el deterioro actual que presenta, promueve la actividad de matanza en traspatio, sin contar en ninguno de los casos con las condiciones óptimas de traslado y manejo de los animales en canal.

Gráfico 16.

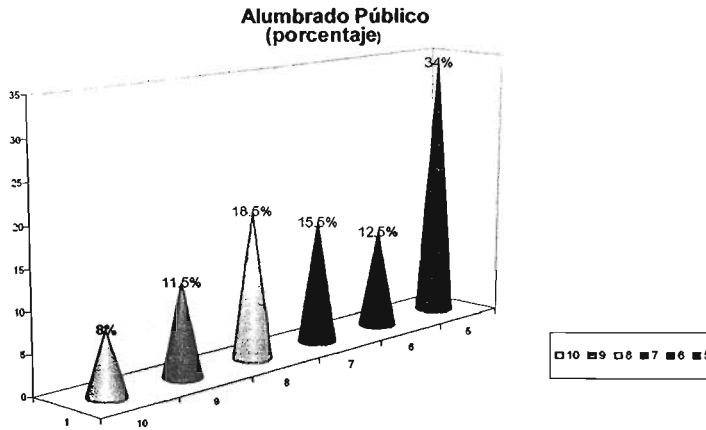


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Alumbrado público.

El 34% de los encuestados evalúa éste servicio como pésimo o inexistente a pesar de ser uno de los más generalizados en todo el municipio, y sólo el 8% lo considera excelente.

Gráfico 17.

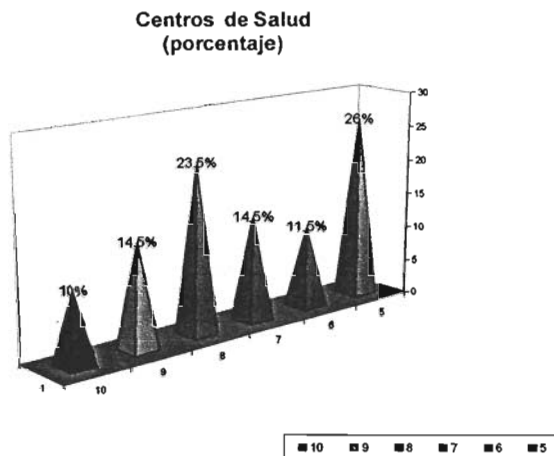


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Centros de Salud.

Los centros de salud fueron evaluados favorablemente, ya que para el 62.5 de la población el servicio es favorable. Por su parte, el 26% de las personas encuestadas reprueba el servicio; pues lo hace considerando las deficiencias de atención por parte del personal médico y básicamente, por la escasez de medicamento.

Gráfico 18.

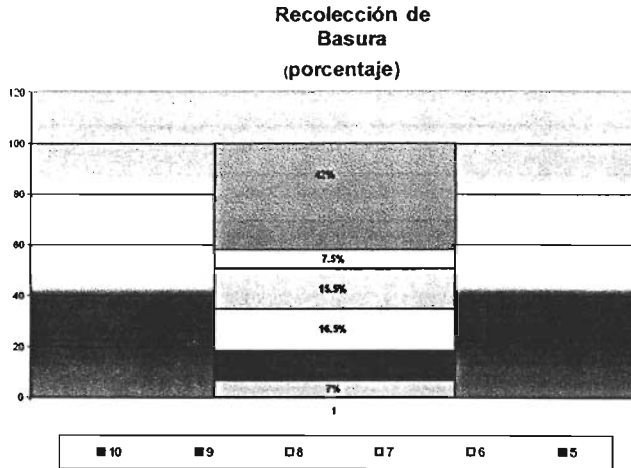


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Recolección de Basura.

Como vemos en el gráfico, el 42% de la población considera inexistente el servicio de recolección de basura, o particularmente deficiente, en tanto que sólo el 7% lo considera un servicio eficiente.

Gráfico 19.



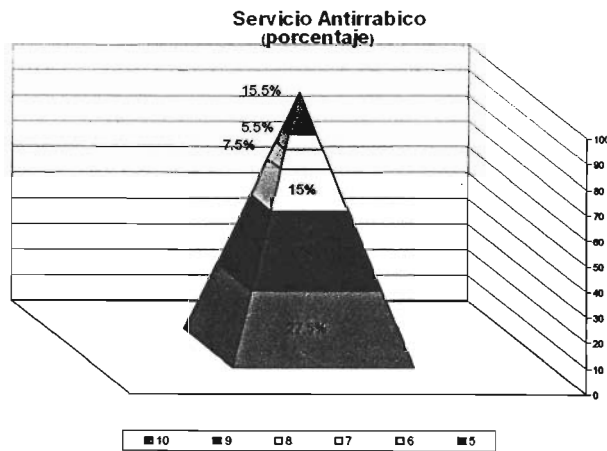
Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Servicio Antirrábico.

La opinión sobre este servicio es muy variada, ya que para el 27% de la población encuestada éste es muy eficiente, pues cuenta con él de manera periódica e incluye la vacunación y prevención de enfermedades de perros y gatos.

Sin embargo, éste servicio no incluye la disposición de perros y gatos en condiciones de calle a un servicio de control y/o erradicación. Por los problemas consecuentes, la población restante evalúa el servicio de manera diferenciada.

Gráfico 20.



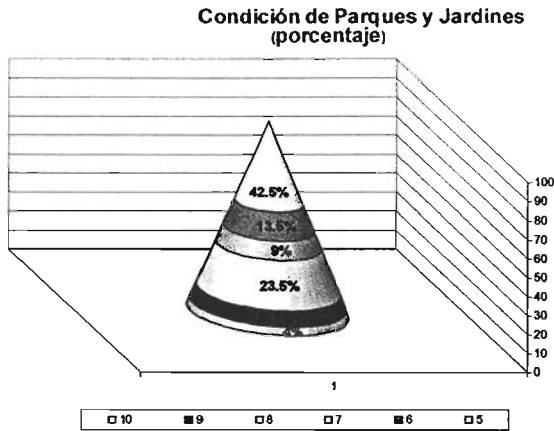
Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Condiciones de parques y jardines.

El 56% de los encuestados refieren las condiciones de los parques y jardines como reprobatorias, pues la condición es pésima o simplemente, no existen en las comunidades pequeñas.

Por su parte, únicamente el 4% considera que sus parques y jardines están en perfectas condiciones.

Gráfico 21.



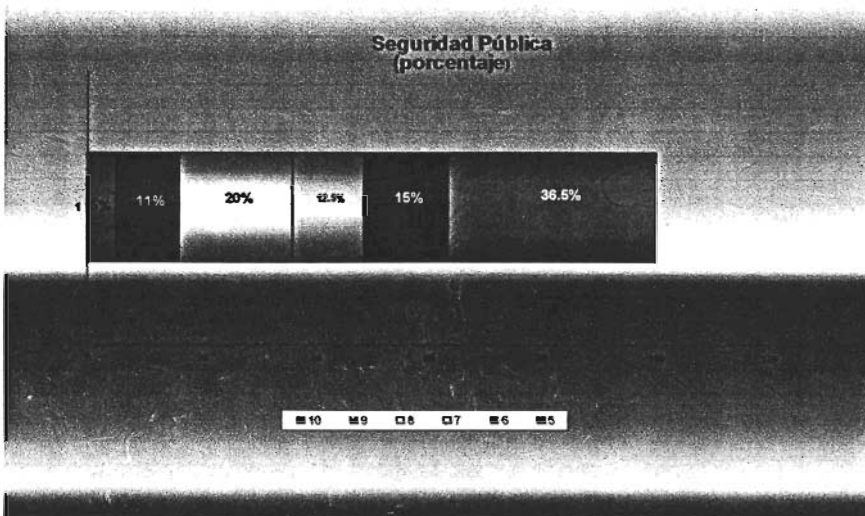
Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Seguridad pública.

En el caso de la seguridad pública, ésta fue evaluada de manera reprobatoria por el 36.5% de la población, pues la considera insuficiente a pesar de ser su municipio, un lugar seguro y tranquilo.

Por su parte, sólo un 5% de los encuestados considera a éste como un servicio excelente.

Gráfico 22.

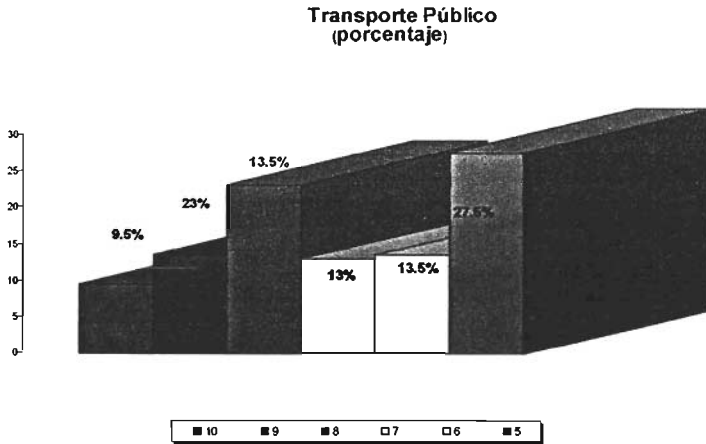


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Transporte Público.

El 27.5% de la población encuestada considera que el servicio de transporte público es malo e ineficiente dado que no es capaz de satisfacer de manera total las necesidades de transportación de toda la población, pues sólo se ofrece continuamente al interior de las principales comunidades, y el paso por las rancherías es de manera ocasional o sólo en determinados días y horarios.

Gráfico 23.

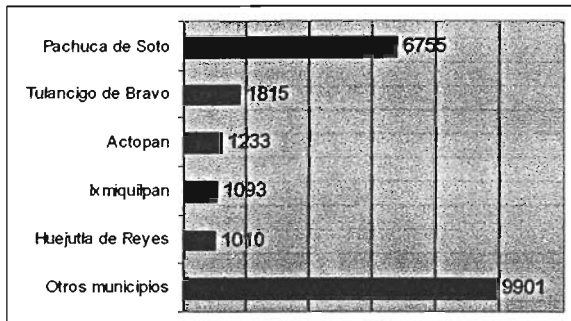


Fuente: Elaboración propia con base a encuesta de opinión realizada a los habitantes del Municipio de Nopala de Villagrán, Hgo.

Anexo 7. Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo. (Seleccionados).

Gráfico 24.

Hidalgo: municipios con mayor número de empresas registradas en el SIEM,* al 2 de Julio de 2004.



Fuente: Dirección de Planeación de la SEDECO-Hidalgo.

Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo.

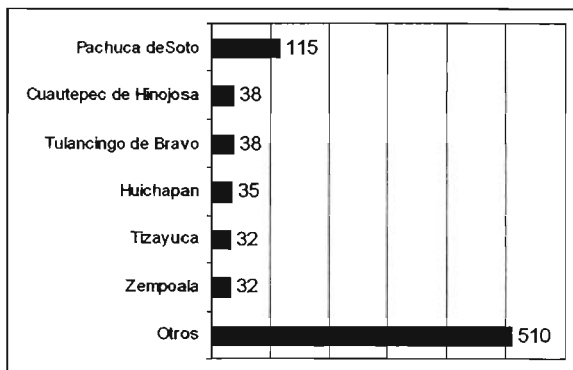
Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico. Año1. No. 4 Abril-Junio 2004.

Nota: El total de empresas suma 21 mil 831, que representan el 3.9 del total nacional al 2 de Julio de 2004.

*El SIEM es el Sistema de Información Empresarial Mexicano.

Gráfico 25.

Hidalgo: Municipios con mayor número de empresas que han entrado en operación mediante promoción de la SEDECO, 1999-Junio 2004.



Fuente: Dirección de Planeación de la SEDECO-Hidalgo.

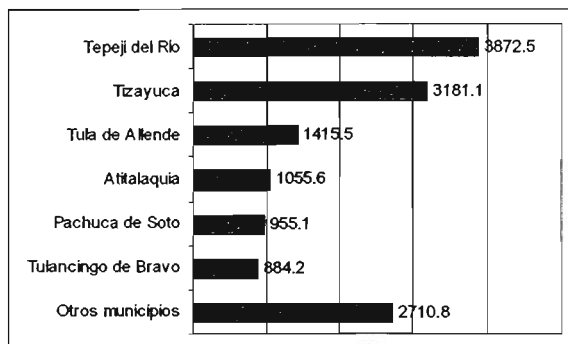
Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo.

Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Año1. No. 4 Abril-Junio 2004.

Gráfico 26.

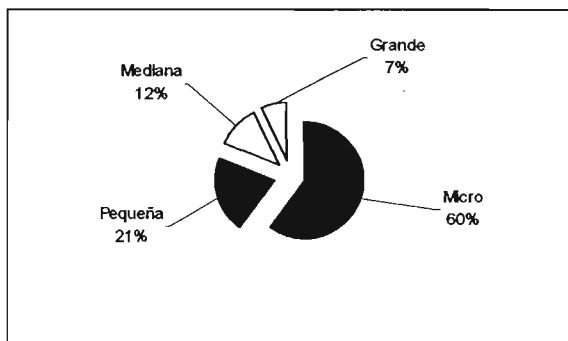
Hidalgo: Municipios con mayor inversión acumulada mediante promoción de la SEDECO, 1999-Junio 2004.



Fuente: Dirección de Planeación de la SEDECO-Hidalgo.
Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo.
Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico.
Año 1. No. 4 Abril-Junio 2004.

Gráfico 27.

Hidalgo: Porcentaje de empresas promovidas por la SEDECO, según tamaño, 1999-Junio 2004.



Fuente: Dirección de Planeación de la SEDECO-Hidalgo.
Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo.
Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico.
Año 1. No. 4 Abril-Junio 2004.

Encuesta 2.

Uso, Condiciones y Evaluación del Servicio de Rastro Municipal. (Formato de cuestionario aplicado).

1. ¿Usted utiliza las instalaciones del rastro municipal?
2. Cuando no sacrifica su ganado en el rastro municipal ¿Dónde lo hace?
3. ¿Cuántas veces utiliza a la semana el rastro municipal?
4. ¿De donde proviene el ganado que sacrifica?
5. ¿A que mercado esta dirigido el ganado que sacrifica?
6. ¿Cuáles son los aparatos y dispositivos que necesita el rastro para hacer eficiente el uso de las instalaciones?
7. Las condiciones de manejo e higiene de las instalaciones ¿Cómo son?
8. ¿Cuántas cabezas de ganado vacuno sacrifica mensualmente?
9. ¿Cuántas cabezas de ganado porcino sacrifica mensualmente?
10. ¿Qué sugiere usted que se haga para mejorar el servicio de rastro municipal?
11. ¿Cuánto paga por utilizar las instalaciones del rastro municipal?

Bibliografía.

1. Adelman, Irma. "Teorías del Desarrollo Económico". Fondo de Cultura Económica. Primera edición, México 1964. Pp. 171
2. Asuad Sanén, Normand E. "Economía Regional y Urbana". Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México, 2001. Pp. 403
3. Barkin, David. "Riqueza, Pobreza Y Desarrollo Sustentable". Editorial Jus Primera Edición. México, 1998. Pp. 76
4. Barre, Raymond. "El Desarrollo Económico". Análisis y política. Fondo de Cultura Económica. Décimo segunda reimpresión, México 1986. Pp. 173
5. Bassols Batalla, Ángel. "México: Formación De Regiones Económicas". UNAM, Primera reimpresión, 1992 México, 1992. Pp. 625
6. Bassols Batalla, Ángel. "Geografía Económica de México". Editorial Trillas Cuarta edición, México, 1988. Pp.431
7. Bowman, Margaret y Hampton, William. "Democracias Locales". Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español, México, 1989. Pp. 359
8. Cabrero Mendoza, Enrique. "Los Cambios en la Agenda de Políticas Públicas en el Ámbito Municipal". Una Visión Introductoria. Documento de Trabajo 129. CIDE. México 2003. Pp.21
9. Cabrero Mendoza, Enrique. "La experiencia descentralizadora en México". Problemas y dilemas. CIDE. Documento de trabajo #28. México 1995. Pp. 15
10. Castells, Manuel. "La era de la Información". Vol. 1. Siglo XXI Editores. México, 1998.
11. Calva, José Luis. "El Modelo Neoliberal Mexicano" Costos, vulnerabilidad, alternativas. Fontamara. México 1993. Pp. 194
12. Calva, José Luis. "Dependencia Alimentaria en México". Fontamara. México, 1991.
13. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. "La Autonomía Municipal en México". Porrúa. Primera Edición, México, 1998. Pp. 431
14. Colmenares Páramo, David, "Desafíos de la Economía Mexicana". El Economista Mexicano. Editorial Nueva Época. No. 6 Enero-Marzo 2004. pp. 266
15. Colmenares Páramo, David. "Los Retos del Federalismo en México". Revista de Comercio Exterior. BANCOMEXT Marzo 1999, México.
16. Courlet, Claude y Bernard, Soulage. Dinámicas Industriales y Territorio, en "Desarrollo Económico Local de Europa". Editores Antonio Vázquez Barquero y Giocchino Garofoli. Colegio de Economistas de Madrid, España. 1998. Pp. 187
17. Cuadrado Roura, Juan R. "Introducción a la Política Económica". Mc. Graw Hill Primera edición. España, 1995. Pp. 71.
18. Del Campo, Julio y Camou, Antonio (coordinadores). "Globalización, Identidad y Democracia México y América Latina". Siglo XXI Editores Primera Edición, México, 2001. Pp. 487

19. De la torre Padilla, Oscar. "El Turismo. Fenómeno Social". Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1980. Pág. 134
20. Dobb, Maurice. "Capitalismo, Crecimiento Económico Y Subdesarrollo". Oikos- Tau. Primera edición, España, 1964. Pp. 143
21. Emmerij y Nuñez (Comp). "El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales Del Siglo XXI". BID, 1998. Washington, D.C Pp. 616
22. Enzástiga Santiago, Mario Y Martínez Rociles, Jaime. "Manual De Reglamentación Municipal Centro De Servicios Municipales". Heriberto Jara" AC. Segunda Edición. Enero de 2002. Pp. 97
23. Escalante Fortón, Rosendo. "Investigación y Desarrollo de la Comunidad" Editorial Oasis .Octava Edición., México 1983. Pp.295
24. Falk, Richard. "La Globalización Depredadora". Una critica. Siglo XXI editores España 2002.. Pp.271
25. Fernández Díaz Andrés. "Política Económica". Mc Graw Hill. Tercera edición. México, 2002. Pp. 566
26. Furtado, Celso. "El Mito del Desarrollo Económico". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1975.. Pp. 157
27. Furtado, Celso. "Teoría y Política del Desarrollo Económico". . Siglo XXI editores Décima cuarta edición en español, México 1991. Pp.301
28. Galindo Martín, Miguel Ángel. "Crecimiento Económico". Principales teorías desde Keynes. Mc Graw Hill. España, 1994
29. Garza, Gustavo. "La Urbanización de México en el Siglo XX. El Colegio de México. Primera Edición. México, 2003. Pp. 208
30. Giddens, Anthony. "Un Mundo Desbocado". Los efectos de la Globalización en nuestras vidas. Editorial TAURUS. Primera Edición, Diciembre de 2000. México. Pp. 117
31. Gomezjara, Francisco. "Técnicas de Desarrollo Comunitario". Editorial Rompanfilas. Octava edición, México, 1993. Pp. 403
32. Grepe, Nicolás. (Editor responsable). "Turismo Rural y Ecoturismo". Centro de Estudios Agropecuarios. Editorial Iberoamérica. Primera Edición, México. 2001. Pp.69
33. Guillen López, Tonatiuh (Coord). " Municipios en Transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobiernos". Fundación Fredrich Ebert. Primera edición. México 1995. Pp.153
34. Gutierrez Garza, Esthela (Coord). "El Debate Nacional. La Política Social". Editorial Diana, México 1997
35. Gutmann, Peter M (Comp). "Crecimiento Económico. Problema de todos". . UTEHA Primera edición en español México, 1966. Pp. 288
36. Herrera, Carlos. "Fuentes de Financiamiento". Gasca Sicco, México, 1998. Pp. 220
37. Hirschman, Albert O. "La Estrategia del Desarrollo Económico". Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, México, 1961.. Pp.210
38. Hoy, Don R. "Geografía y Desarrollo. Un enfoque regional a escala Mundial".. Fondo de Cultura Económica. Primera edición, México 1988. Pp.1079
39. Izquierdo Vallina, Jaime. "Manual Para Agentes Del Desarrollo Rural". Grupo Mundi-Prensa. Primera Edición, España, 2001.. Pp. 453

40. Jalife Rahme, Alfredo. "El lado oscuro de la Globalización". Editorial Cadmo y Europa. Primera Edición, México 2000.. Pp. 471
41. Kuznets, Simon. "Dificultades Conceptuales". En: El trimestre Económico. Número 97. Fondo de Cultura Económica. México 1958.Pp. 72 – 96
42. Lerner, Cordera y otros. "Las Políticas Sociales de México en los años 90". Plaza Y Valdéz. Primera Edición. , México 1996.Pp.24
43. Malpica de la Madrid, Luis. "¿Que Es El Gatt?" Editorial Grijalbo, México 1979. Pp.516
44. Martínez Domínguez, Beatriz. "El campo. También es territorio puma". Boletín No. 7. ANMEUNAMDER. Octubre-Enero 2005. México. Pp. 26
45. Massé, Carlos y Sandoval, Eduardo Andrés (coordinadores). "Políticas Publicas y Desarrollo Municipal". El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Primera edición, 1995. Pp. 421.
46. Meadows, Donella H y Meadows, Dennis. "Los Límites del Crecimiento". Fondo De Cultura Económica. Primera Edición En Español, México 1972. Pp. 253.
47. Meier, Gerald M y Stiglitz, Joseph E. "Fronteras de la Economía del Desarrollo. El Futuro en perspectiva". . Banco Mundial y Alfaomega. Primera Edición, México 2002. Pp. 579
48. Mejía Lira, José (compilador). "Problemática y Desarrollo Municipal". Plaza y Valdés, Editores. Primera Edición, México, 1974. Pp. 243
49. Méndez, José Silvestre. "Problemas Económicos de México". .Mc Graw-Hill. Cuarta Edición. México, 2001Pp.404
50. Merino Mauricio. "Los Gobiernos Municipales de México. El problema del diseño institucional". CIDE. Documento de trabajo # 145. México. Pp. 20
51. Morales Barragán, Federico (Comp). "Desarrollo Local Principios, Metodologías Y Experiencias". Servicios Municipales Heriberto Jara. AC Primera Edición, México 1998. Centro de Pp.153
52. Morales Barragán, Federico (Comp). "Manual de Diagnostico Económico Municipal". Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara. AC. Segunda Reimpresión. Junio 2002. Pp.113
53. Nájera Celso. "Federalismo Y Municipio. La emancipación municipal y el federalismo". México, 1993. Pp. 228
54. Nieves Jiménez, Ramón F. "Manual de Planificación del Desarrollo Municipal". Centro De Servicios Municipales "Heriberto Jara" AC. Cuarta Reimpresión. Mayo 2004. Pp. 125
55. Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México, 1985. Pp. 557
56. Ochoa T, Juan Manuel. "El Crecimiento Económico. La otra opción". EDAMEX. Primera edición, México, 1995. Pp. 93
57. Ortiz Soto, Oscar Luís. "El Dinero, la Teoría, la Política y las Instituciones". Facultad De Economía, UNAM .Primera Edición, México, 2001. Pp. 539.
58. Ortiz Wadgyamar Arturo. "Política Económica de México 1982-2000. El fracaso Neoliberal". Editorial Nuestro Tiempo Novena edición. México 2001. pp. 187.

59. Padua González, Maria Eugenia. "México en el Umbral del Siglo XXI. Los Efectos de la globalización". UAG, Colecciones Fontamara. Primera edición, México, 1999. Pp. 227
60. Preston, P. W. "Una Introducción a la Teoría del Desarrollo". Siglo XXI Editores. Primera Edición en español, 1999. Pp. 434
61. Ramírez Cavassa, César. "Turismo y Agresión". Primera Edición, México 1998. Pp. 55
62. Rezsöházy, R. "El Desarrollo Comunitario". Editorial Nancea. Primera edición, España, 1998., Madrid. Pp. 231
63. Roemer, Andrés. "Derecho y Economía. Políticas Públicas del Agua" CIDE. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México. 2000. Pp. 308.
64. Robles Martínez, Reinaldo. "El Municipio". Editorial Porrúa. Quinta Edición, México 2002. Pp. 397
65. Sapag Chain, Nassir y Reinaldo. "Preparación y Evaluación de Proyectos". Editorial Mc Graw Hill. Segunda Edición, Colombia, 1989. Pp. 390
66. Schettino, Macario. "Economía Contemporánea. Un enfoque para México y América Latina". Grupo editorial Iberoamérica. Primera edición, México. 1994. Pp. 404
67. Smith, Adam. "Una Investigación Sobre la naturaleza causas de la riqueza de las naciones". Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, España 1988. Pp. 588.
68. Solís, Leopoldo. "Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XXI. Editorial siglo XXI. Primera edición, México, 1997. Pp. 301
69. Stiglitz, Joseph E. "El Malestar de la Globalización". Editorial TAURUS. Quinta Edición, México, 2002. Pp. 314
70. Tello, Carlos. "La Nacionalización de la banca en México". Editorial Siglo XXI. Quinta edición, México, 1995. Pp. 222
71. Ugarte Cortes, Juan. "La Reforma Municipal y elementos para una teoría Constitucional del Municipio". Primera Edición, México, 1985. Pp. 281
72. Vázquez Nava María Elena (Coord). " Participación Ciudadana y Control Social". Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1994 Primera edición. PP246.
73. Voltaire, Francois Marie Arquet. "Cándido o El Optimismo". SEP. México, 1988. Pp. 187
74. Zapata, Francisco. "Tiempos Neoliberales en México". El Colegio de México Primera Edición, 2005. Pp. 163

OTRAS FUENTES.

1. Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. A tres años de Gobierno, Hidalgo.
2. Anuario Estadístico de Hidalgo. Edición 1980, 1995, 2000 y 2004.
3. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Primera Edición, 1985. Fondo de Cultura Económica.
4. Antología de los Municipios de México. INAFED. 2003
5. Bravo Anguiano, Ricardo. El marco teórico conceptual del desarrollo regional en: Apuntes del curso intersemestral sobre Metodología y Técnicas para el Análisis del Desarrollo Urbano y Regional. ENEP, Aragón. UNAM. Septiembre 27 al 6 de Diciembre de 2003.
6. Cartilla para Autoridades y Funcionarios Municipales. Documento de Trabajo. Guatemala, Marzo 2005
7. Censo Ejdal, Hidalgo. Resultados Definitivos 1991.INEGI.
8. Comercio Exterior. Revista de Análisis Económico. Octubre 2004. Vol. 54 No. 10. México. Informe Sobre Desarrollo Humano, 2001. PNUD. Mundi-Prensa 2001. México. Pp. 268
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. Constitución Política del Estado de Hidalgo.
11. Directorio de comercio y de Servicios de Huichapan, Tecozautla y Nopala de V. del Estado de Hidalgo. CANACO SERVITUR Tula, Hgo.2005.
12. Economía Informa. Facultad de Economía, UNAM. Núm. 264. Febrero 1998. Pp. 36-40.
13. Economía Informa. Facultad de Economía, UNAM. Núm. 269. Julio-Agosto, 1998. Pp. 44-52El Economista Mexicano. Desafíos de la economía Mexicana. Nueva época. Núm.6. Enero-Marzo, 2004. Pp. 266
14. Economía Informa. Facultad de Economía, UNAM. Octubre 1999. Pp. 17-27.
15. Economía Informa. Facultad de Economía, UNAM. Núm. 288. Junio 2000. Pp. 17-20
16. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. ENIGH. INEGI 2004.
17. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. SEDESOL. Serie de Doc. De investigación. No.2. Agosto 2002
18. El Financiero, Julio 20, 2001.
19. El Financiero, Octubre 21, 2002.
20. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1999-2002. INEGI
21. Gaceta del economista. Seminario de economía curricular. Economía. UNAM, Campus Aragón, Año 1. 2 de Julio de 2000.
22. Garza, Gustavo. Federalismo y Desarrollo. BANOBRAS. Diciembre de 1997. No. 6 Pp. 235
23. Hidalgo, Cuaderno de Información para la Planeación. INEGI. México. 1990. Pp. 316
24. Hidalgo. Monografía Estatal. Segunda Reimpresión, 1997. México. SEP. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. Pp. 285

25. Hidalgo. Perfil Sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda. 2000. INEGI.
26. Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo. Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico. Año 1. No. 3. Marzo 2004.
27. Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo. Boletín Informativo de la Secretaría de Desarrollo Económico. Año 1. Núm. 4 Abril-Junio 2004.
28. Industrial Costs in Mexico. A Guide for Foreign Investors. BANCOMEXT. México 2004. Pp. 119.
29. La Jornada, Octubre 15, 2004.
30. La Jornada, Octubre 22, 2004.
31. La Jornada, Junio 20, 2005.
32. Ley de Coordinación Fiscal.
33. Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo.
34. Ley de Impuestos Asignables.
35. Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006. Nopala de Villagrán, Hgo.
36. Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006. Huichapan, Hgo.
37. Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006. Tecozautla, Hgo.