

# ANTECEDENTES A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN REGIONAL EN EL ESTADO DE HIDALGO, 1900-1987

*Edgar Iván Roldán Cruz*<sup>1</sup>

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es traer a discusión los antecedentes y aproximaciones significativas a la institucionalización de la planeación regional hidalguense, definida a partir de la Ley de Planeación de 1987<sup>2</sup>. El análisis se contextualiza con los diferentes intentos generacionales de política pública regional que se realizaron en México durante este periodo, país considerado *cuna* de las políticas regionales en América Latina. El tratamiento analítico parte de los esquemas de planeación, marco jurídico, alternancia política municipal, políticas específicas, programas imperantes y financiamiento del desarrollo; todos pilares para la ejecución de la política pública regional. Se concluye que antes de la institucionalización regional en México, los aportes aplicados en Hidalgo fueron indicativos, discreparon de la realidad que vivía la economía estatal, carecieron de estrategias concentradas que vincularan la dinámica hidalguense con el eje de acumulación de capital que existía el país, no concibieron objetivos en programas e instrumentos alcanzables a corto y mediano plazo. Por tal motivo, antes de la llegada de la institucionalización de la planeación, los aportes a la política pública regional hidalguense fueron inoperantes.

---

<sup>1</sup> Doctorado en Economía de la FE-UNAM, [rcruze@gmail.com](mailto:rcruze@gmail.com). El presente trabajo forma parte de la tesis doctoral titulada: *cambio económico y potencialidades territoriales en el estado de Hidalgo*, la cual fue desarrollada en su mayoría en estancia académica en el ILPES-CEPAL, bajo la tutoría del Dr. Javier Delgadillo Macías y co-tutoría del Dr. Luis Mauricio Cuervo González. Reiteró mi agradecimiento al Dr. José Gasca Zamora y al Dr. Adolfo Sánchez Almanza por las valiosas observaciones que recibí durante el desarrollo de la tesis.

<sup>2</sup> Con esta ley se facultó a las entidades y municipios llevar a cabo sus propios procedimientos de planeación y gestión del desarrollo, a través de instrumentos jurídicos e institucionales como los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES) y los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEMUN).

Palabras clave: planeación regional, regionalización, economía hidalguense<sup>3</sup>

## 1. ANTECEDENTES A LA PLANEACIÓN PÚBLICA REGIONAL

En México, la preocupación del desarrollo regional, en cualquiera de sus vertientes, no es reciente, sus antecedentes directos datan de 1930 y alcanza su institucionalización relativa con la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Dentro de los antecedentes más notables destacan cuatro a señalar: el primero se contextualiza con la reformulación del marco legal general, plasmado en una nueva carta magna; la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, en la cual se redefinieron leyes y reglamentos a la tenencia de la tierra, el papel rector del Estado en la conducción de los asuntos económicos y sociales, y la organización del espacio geográfico. Los esfuerzos realizados en ese tiempo, tanto en la construcción de infraestructura como en la modernización de la superestructura, fueron de especial importancia para la consolidación del capitalismo en México.

El segundo esfuerzo se sitúa durante el mandato de Pascual Ortiz Rubio (1930), y después de tener lugar el Primer Congreso Nacional de Planeación, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley sobre Planeación General de la República (SSP, 1988). Constituyó el primer antecedente jurídico para que el Estado mexicano emprendiera acciones de planeación sobre su desarrollo; el marco normativo reconocía la necesidad de realizar intervenciones públicas que mejoraran la asignación de recursos económicos, la realización de obras materiales y el aprovechamiento de los recursos naturales del país. Sobre esta propuesta afloró la preocupación por nacionalizar el uso del suelo e impulsar la Reforma Agraria que se había retrasado en su aplicación efectiva. A pesar de que esta Ley asumió la tarea de buscar los elementos teóricos e instrumentos específicos enmarcados en la carta magna, además de que

---

<sup>3</sup> Agradezco el apoyo de Alma Santillán en la corrección de estilo del documento, alumna de la Maestría en Desarrollo Urbano Sustentable dependiente de El Colegio del Estado de Hidalgo.

los intentos de planear tenían repercusiones regionales (estales y municipales), fue hasta los años cuarenta cuando se comenzaron a instrumentar programas y planes con ese carácter, aunque sin reconocer lo regional como punto de partida (Barkin y King, 1970). Sobre este esfuerzo, bajo la propuesta que presentó Manuel Mesa, se realizó la primera regionalización económica en México, que planteó una división del territorio nacional en ocho grandes regiones (Bassols, 1990, p. 107).

El tercer brío se contextualiza en la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien con el Primer Plan Sexenal pretendió, mediante y con el sector gobernante, mantener el control sobre el régimen por iniciarse (García, 2008, p.104). La Reforma Agraria estaba en su apogeo, razón por la cual se llevó a cabo un estudio sobre las actividades agropecuarias en México (SAF, 1936); destacó la importancia de territorializar el desarrollo como eje de la actividad agropecuaria y de la organización del espacio rural (Gasca, 2009, p.54). Se inició un periodo de aplicación de políticas públicas de impacto territorial aislado, cuyo eje dinámico estuvo determinado por la creciente participación gubernamental en la construcción de infraestructura física de vital importancia entre otros, la conformación del sistema carretero nacional, la expansión del sistema eléctrico, el sistema de ductos para la distribución de hidrocarburos, obras de irrigación de gran magnitud, la multiplicación de telecomunicaciones, así como el impulso a la industria siderúrgica, azucarera, fertilizantes e industrias básicas para el desarrollo del país. Al concluir el sexenio, se había diseñado una superestructura jurídica fundamental en los órdenes federal, estatal y municipal, que darían al Estado un papel rector en la planeación económica y social de México. Así, la planeación regional inició el camino tortuoso hacia la comprensión y el reconocimiento de los problemas que tienen un referente territorial y espacial: el municipio, los estados y las regiones (Palomares, 1998, p.169). Paradójicamente, después del sexenio de Cárdenas se estimularía más un crecimiento vía mecanismos de mercado, por lo

que en forma gradual el Estado mexicano abandonó la formulación institucional de planes de desarrollo (Hiernaux, 1988, p.101).

El cuarto antecedente a destacar abarca desde la administración de Ávila Camacho hasta la de Díaz Ordaz (1940-1970), en donde la mayoría de las acciones de política pública regional representaron la primera generación en la forma de concebir y abordar el problema del desarrollo regional en México, a través de políticas y estrategias. En términos de interpretación surgieron distintas apreciaciones entre quienes señalaban que las desigualdades se incrementarían durante el tiempo y, por el contrario, quienes postulaban que el desarrollo del mercado tendería a generar equilibrios y procesos de convergencia regional. Las directrices partieron de la estructura estadocéntrica del desarrollo, pues predefinió un estilo de desarrollo a través de políticas orientadas a reducir los impedimentos a la movilidad de los recursos y a transferir elementos monopólicos que mantuvieran los precios fuera de sus niveles competitivos. En aras de un discurso modernizador, el Estado fue entonces el actor central de políticas subsidiarias y compensatorias a escala regional, a través de incentivos fiscales y financieros, precios preferenciales, energéticos baratos, expropiación y acceso a terrenos y dotación de infraestructura, entre otros factores, que buscaban justamente incidir en determinada localización de empresas y estimular la demanda local para reducir las desventajas regionales (Gasca, 2003, p. 49). Entre las acciones de planeación emprendidas por cada presidente en turno, destacan las siguientes:

El gobierno de Ávila Camacho(1940-1946) fue partidario de la estrategia “desarrollista” para obtener tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) elevadas y sostenidas a largo plazo, a través de la concentración de recursos de capital para estimular el ahorro privado y las inversiones internas, utilizando como factor la inversión pública para impulsar la formación de capital privado. El modelo aplicado suponía que una vez que el “pastel” (bienes y servicios

producidos) de la riqueza nacional fuese mayor, más fácil sería repartirlo en forma equitativa, o dicho en otros términos, implicaba darle prioridad a la “eficiencia” económica con respecto a la equidad o justicia social (Unikel, 1975, p. 160). La Secretaría de la Presidencia fue la encargada de elaborar varios documentos que se referían más a la coordinación de sus acciones, con un enfoque prioritario de programación antes que de planeación (Hiernaux, 1988, p.101). El origen directo de esta estrategia desarrollista partió de los conflictos bélicos que enfrentaron las principales potencias del mundo. Tras la prolongación del movimiento armado, la administración de Ávila Camacho en 1942 creó la Comisión Federal de Planificación Económica, y para las entidades federativas se constituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional para tratar de idear alternativas frente a los desajustes causados por el conflicto armado internacional. La coyuntura presentada por la Segunda Guerra Mundial obligó, de alguna manera, a acelerar la implementación del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (M-ISI) (García, 2008, p.107).

En el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se elaboró el Tercer Plan Sexenal, el cual a la larga fue intrascendente y como una mera formalidad (Guillén, 1983, p. 66). El desarrollo regional, por su parte, adoptó un esquema más amplio por cuencas hidrológicas, emulando la experiencia de EUA en el río Tennessee; en 1947 se construyeron las Comisiones Hidrológicas al crear las Comisiones de Papaloapan y de Tepalcatepec. Aun cuando el programa no expresaba con claridad sus objetivos en cuanto a descentralizar actividades industriales o población, sí planteó aliviar el congestionamiento de la Mesa Central, cuyas extenuadas tierras habrían de consagrarse a cultivos que la política colonial negó. Este programa, sin duda, contribuyó al desarrollo nacional, agrícola e hidrológico regional, sin embargo, los proyectos lograron poco, como la estrategia para reducir la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas. Asimismo, y no obstante que las leyes creadas a partir de las “comisiones” otorgaron amplias facultades para dictar las medidas y disposiciones en materia industrial; este propósito

fue explícitamente excluido en la mayoría de los programas, excepto para las industrias de procesamiento agrícola directo (Unikel, 1975, p. 163-164). A partir del esquema de cuencas, varios autores coinciden en señalar a México como la cuna de políticas regionales de América Latina (Boisier, 2006, p.6).

La administración de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) se presentaría como una alternativa de disciplina, austeridad y honestidad, con el objetivo de diferenciarse de su antecesor. El Comité de Inversiones, constituido en 1953, fue el instrumento que podría considerarse de planeación regional; un año después fue transformado en la Comisión Nacional de Inversiones (CNI), encargada de estudiar y aprobar proyectos y programas de inversión pública, entre ellos: obras de irrigación, generación de energía eléctrica, carreteras, por mencionar algunas.

Con el régimen de Adolfo López Mateos (1958-1964) tampoco se presentó un plan de desarrollo, la tendencia al estancamiento económico se agravó en los primeros años del sexenio, destaca la sustitución jurídica en 1963 de la Ley Federal de Planeación de 1930, no obstante, no trascendió por los conflictos sociales que, tanto el campo como la ciudad, campesinos demandantes de tierras, maestros y obreros, reivindicando mejoras salariales y laborales, acapararon la atención del grupo gobernante. El desarrollo regional se trató de incentivar en varios sentidos, entre ellos el que recibió mayor prioridad fue el esquema de cuencas hidrológicas, creado sexenios atrás, en donde se formó un programa más: la Comisión del Río Balsas (1960), que incluso absorbió a la antigua Comisión del Tepalcatepec (García, 2008, p.109).

Con la intención de acceder a los créditos internacionales de la Alianza para el Progreso (ALPRO ), la práctica inercial en la planeación regional continuó durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política económica conservó la tendencia implementada,

que más tarde se definió como “Desarrollo Estabilizador”. El programa de planeación, el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970, tuvo una estructura afín al marco planteado por la ALPRO. Su desempeño económico, reconocido en el exterior como “el milagro mexicano (Carmona et al., 1973), no pudo atribuirse al cumplimiento cabal y puntual del plan referido, se debió más bien a otras circunstancias, entre las que destacaron el relativo respeto del poder político a la autonomía de los diseñadores y administradores de la política económica (Krauze, 1997, p. 313). Por la importancia que en las tareas de planeación tiene la información estadística y geográfica, se ampliaron las funciones respectivas del Banco de México y de la Dirección General de Estadística. En el mismo tenor, en 1968 se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), con el fin de realizar el inventario de los recursos naturales del país y consolidar una base cartográfica nacional a escala 1:250 000 y 1:50 000 en su aspecto básico y temático.

## **1.1 EL PRIMER ESFUERZO REGIONAL EN HIDALGO**

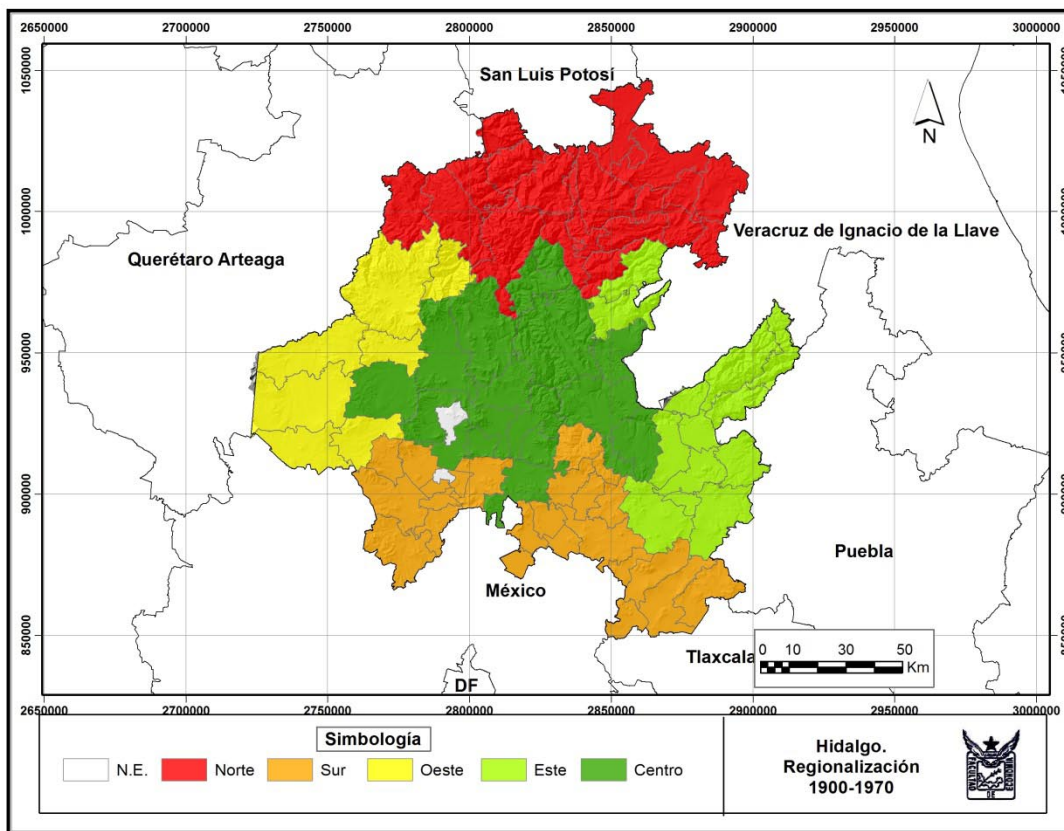
Frente a este escenario nacional, y sin protagonismo alguno sobre su planeación regional, en Hidalgo la única tipología que fue utilizada desde inicios del siglo XX hasta 1970 como criterio para regionalizar a la entidad, se derivó de la obra académica de Teodomiro Manzano<sup>4</sup> (1892): *Geografía del Estado de Hidalgo*. Bajo criterios de límites, extensión y división geográfica, Manzano agrupó en cinco regiones a la entidad basándose por dos situaciones: 1) existió más de una cabeza regional en cada una de las zonas propuestas, y por consecuencia originó sub-

---

<sup>4</sup> Teodomiro Manzano es uno de los mentores más notables de México. Fue fundador y director de varios planteles en la ciudad de Pachuca; sus obras más destacadas son: Serie de Libros para la Escuela Primaria; Guía Metodológica para la enseñanza de la Fonología y la Ortografía; Lecciones de Aritmética Razonada; Lecciones de Cosmografía; Prontuario de Fonología y Ortografía; Lecturas Nacionales; Problemas de Aritmética; Lecciones de la Historia de la Pedagogía; Argumento de Cine, Heroísmo Mexicano; Historia del Estado de Hidalgo; Geografía Económica del País; Lecciones de Geografía General; Pequeña Geografía de América; La Escuela Normal; Monografías de Pachuca, Real del Monte, Atotonilco, Huichapan, Tula y Tulancingo; Atlas Geográfico del Estado de Hidalgo. Anales del Estado de Hidalgo; Historia del Instituto Científico y Literario del Estado de Hidalgo, Diccionario Biográfico del Estado de Hidalgo, Diccionario Ilustrado, Etimológico, Geográfico, Histórico, Político y Estadístico del Estado de Hidalgo; Apuntes para una Relación Cronológica de los Gobernantes de Hidalgo; Diccionario Orográfico; Diccionario Hidrográfico y Diccionario Histórico.

regiones<sup>5</sup>, 2) implícitamente está división plasmó las formas en que fueron históricamente explotadas antes del siglo XX las diferentes regiones de Hidalgo, y las relaciones sociales que ello determinó, dejando en el olvido criterios económicos causales de la mismas. Así, los municipios agrupados en la región Norte fueron determinados por la colindancia con el estado de San Luis Potosí; la Sur por vecindad con los estados de México, Tlaxcala y DF; la zona Este por la contigüidad física con Veracruz y Puebla; la Oeste por ser próxima a Querétaro; y la Centro porque alberga municipios del territorio estatal que no comparten extensión geográfica con otra entidad federativa (mapa 1).

**Mapa 1. Hidalgo. Regionalización, 1900-1970**



**Fuente: Elaboración propia. N.E. significa municipio no existente en ese momento.**

<sup>5</sup> Las cabezas regionales en la zona Norte fueron: Jacala, Molango y Huejutla; Tula, Pachuca y Apan en la Sur, en la Este: Zacualtipán, Atotonilco el Grande, Tenango y Tulancingo; Zimapán y Huichapan en la Oeste; y en la Centro: Metztitlán, Ixmiquilpan, Atotonilco el Grande y Actopan.



Dicha tipología sufrió, por el propio autor, una serie de actualizaciones durante este largo tiempo, las cuales no respondieron a los cambios graduales que vivía la economía estatal, máxime por las diferentes modalidades de acumulación de capital que registraron el campo y la industria durante este periodo. Pese a la descontextualización temporal y sectorial de la tipología propuesta por Manzano, los diferentes gobernadores en turno continuaron aplicándola como principal criterio para ejecutar proyectos específicos desde la Federación.

Por lo tanto, en comparación con la dinámica que vivía el país, en Hidalgo la forma de concebir y abordar el problema del desarrollo regional a través de políticas y estrategias fue relativamente nula. Existieron esfuerzos a destacar que nunca se constituyeron como instrumento, documento o propuesta de un proceso de planeación. Dentro de este grupo se encuentra la Ley de Servicio Público de Aguas Potables de Hidalgo (1946), que establecería disposiciones básicas para utilizar este servicio; la Ley de Fomento de Vivienda Popular (1957) y la Ley de Planeación Urbanística del Estado de Hidalgo (1959), antecedente importante que plantearía elementos y disposiciones que no fueron implementados ni aplicados, no obstante las generalidades contenidas condujeron a que en 1960 se expidiera el reglamento a la mencionada Ley. En materia de vivienda entre 1958 y 1962 se realizaron programas relacionados con la promoción de la vivienda popular; posteriormente en 1966, con el decreto 20, se constituyó la Ley Orgánica del Patronato Estatal de la Vivienda (Vargas, 1995, p. 226).

Durante este largo periodo, la inversión para ejecutar programas y proyectos específicos provenía de dos vertientes: recursos generados propios y participaciones federales. El gobierno hidalguense obtenía los primeros de la aplicación y observancia de las leyes impositivas que aprobaba el Congreso Local, sobresalen los impuestos a la propiedad raíz, los derechos, productos y aprovechamientos. Respecto a los segundos, como todas las demás entidades de la República, Hidalgo recibía participaciones en impuestos federales y transferencias que

correspondían a devolución de tributos generados por la entidad. Hasta 1980, el gobierno federal no compartía con las entidades ciertos impuestos federales (comercio exterior, renta de causantes mayores e impuestos establecidos por la Ley General del Timbre), sólo otorgaba participación sobre la producción o el consumo de bienes específicos, y cuando mediaba acuerdo entre el gobierno federal y los estados en el impuesto sobre ingresos mercantiles. Para el reparto de distribución continuaba el criterio de devolver a cada estado la recaudación que él mismo generaba, de acuerdo con la producción estatal o el consumo del producto que integraba la base del impuesto, como aguamiel, cemento y llantas, por mencionar algunos (CEPAL, 1991, p. 120).

En el terreno de la alternancia política, algunos de los rasgos más relevantes en Hidalgo hasta 1970 eran: a) el predominio y hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues la entidad se encontraba entre las que reportaban invariablemente una votación mayor al 80 por ciento de apoyo al partido oficial, mientras que la oposición nunca ganó alguna presidencia municipal; b) la principal disputa electoral se daba en la etapa de selección de candidatos dentro del mismo PRI, entre los diferentes grupos partidarios; c) varios partidos de oposición funcionaron en realidad como partidos “paraestatales”, sólo dos tenían cierta presencia variable en distintos momentos: el Partido Comunista (PC), que en los años 20-30 tuvo presencia en el movimiento inquilinario y que siempre mantuvo algunos pocos leales militantes que persistieron en su afiliación en las duras épocas de la ilegalidad del partido; y el Partido Acción Nacional (PAN), que se inició en Pachuca con la participación de trabajadores y pequeños comerciantes de los barrios más antiguos de la ciudad, la cual fue durante mucho tiempo la única alternancia organizada para la oposición y abanderaba causas populares e incluía entre sus militantes a dirigentes democráticos de los barrios (Gutiérrez, 1990, p. 61-62).

Al respecto, es importante recalcar lo señalado por Vargas (2008, p. 11): las entidades y municipios del país reprodujeron los mecanismos de poder y de funcionamiento que caracterizaron al sistema político mexicano, repitieron una de las prácticas más características: el “presidencialismo”, es decir, por una parte la concentración del poder en una sola figura, gobernador y alcalde, sin tener algún contrapeso, ya que en las entidades y ayuntamientos no existió mecanismo alguno de participación distinta y plural, por otra, la discrecionalidad en la toma de decisiones y la carencia absoluta de rendición de cuentas. La autonomía municipal durante este periodo fue un planteamiento formal, el municipio carecía de un vínculo institucional para ejercer sus funciones. Las competencias del gobierno sobre aspectos básicos dependían directamente de los gobiernos estatales, no tenían capacidad legal para captar los recursos fiscales ni para cobrar servicios prestados. Las disposiciones jurídicas locales no favorecieron el marco de actuación entre los municipios y los estados.

## **2. LA PLANEACIÓN REGIONAL, 1970-1990**

Durante la década de 1970, el “proyectismo” empezó a ser más significativo que la planeación, con un modelo económico que sería identificado como Desarrollo Compartido (Saldívar, 1989). A partir de este momento y hasta el año 2000, de acuerdo con Gasca, comienza la segunda generación de políticas de desarrollo regional en nuestro país, alimentada por procesos de flexibilización a escala territorial. A diferencia de la primera etapa, el gobierno no representa el centro de conducción política y económica, el desarrollo es conseguido a través del fomento de los roles de cooperación entre las firmas, gremios industriales, sindicatos y acciones de gestión y fomento gubernamental. Con todo esto, se espera desarrollar un conjunto de habilidades, recursos y conocimientos de la región y de la comunidad regional; el estado nacional asume un papel de promotor y gestor del desarrollo que trata de conseguir un mejor posicionamiento de

las regiones, atrayendo nuevos flujos de inversiones hacia actividades revaloradas y regiones tradicionalmente excluidas o que ofrecen recursos estratégicos (Gasca, 2003, p. 50).

Son tres sexenios los que explican esta segunda generación de políticas regionales, el primero fue el de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) inmerso en un contexto de fuertes cambios en el panorama económico mundial, además de la preocupación creciente de los trastornos sociales y problemas económicos que enfrentaba el país, principalmente desempleo y sub-empleo de grandes volúmenes de población activa, ínfimos niveles de vida de grandes masas de población rural y urbana, polarización de intereses económicos, políticos e ideológicos, por mencionar algunas. La problemática territorial se identificó en términos de la excesiva concentración económica y demográfica, marginación del sector agropecuario y los espacios rurales, procesos incontrolables de migración campo-ciudad, la configuración de un sistema urbano desequilibrado, la metropolización de la Ciudad de México, y el aumento relativo en la disparidad de los niveles de ingreso de los estados. Frente a ello, el Estado llevó a cabo distintos esfuerzos orientados hacia la desconcentración administrativa, económica, política y territorial (Gasca, 2009, p.62).

En el marco de la planeación, el Programa de Inversión de Financiamiento del Sector Público Federal constituyó el plan del sexenio. Con esta propuesta se pretendían cuatro objetivos: 1) estimular las inversiones a efecto de generar empleos (sobre todo en las áreas rurales deprimidas); 2) impulsar proyectos que elevaran el bienestar social; 3) promover el desarrollo regional y la integración nacional, y 4) disminuir el déficit en cuenta corriente ejecutando proyectos con los que se produjeran bienes exportables, sustituir importaciones, generar mayores ingresos por turismo y elevar la productividad del gasto. Con ello se esperaba mantener un crecimiento anual del 7 por ciento, como el registrado en los años del modelo estabilizador (SPP, 1988, t. 1:p. 77). La característica de este gobierno, entre otros aspectos,

fue ser artífice de un vendaval de reformas que abarcarían diferentes ámbitos de la vida del país, a efecto de que el Estado mexicano recuperara la conducción de la política económica y social en su conjunto, que parecía desde hace años perder parcialmente en manos del gran capital extranjero (Saldívar, 1989, p. 17).

Las políticas regionales emprendidas asumieron un carácter explícito, dando lugar a esquemas nacionales de regionalización acordes a su racionalidad funcionalista. En 1973, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encargó de diseñar la propuesta, que justamente exponía la descentralización administrativa, delegando capacidades y nuevas atribuciones a las regiones, reconocía la problemática de excesiva concentración político-administrativa e institucional en algunas entidades federativas o ciudades. A partir de esta acción, la cual perduraría mucho tiempo, la política pública regional fue perdiendo orientación integral, así como sus alcances de coordinación intersectorial territorial. Las medidas aplicadas se clasificaron en dos grupos: de acción directa o promocional, y de coordinación. Las primeras fueron promulgadas durante los primeros tres años de gobierno, y las segundas, particularmente, desde finales de 1973.

En el primer grupo predominaban medidas que trataron de influir directamente en la localización de las actividades industriales, comerciales y agropecuarias y, por lo tanto de la población, de modo que se localizarán afuera del Valle de México o en determinadas regiones atrasadas del país. Con la creación de polos de desarrollo cobraron notoriedad emplazamientos como Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Michoacán), Peña Colorada (Colima) y La Caridad (Sonora). La larga frontera con Estados Unidos, tradicional área de tensión entre ambos países, sería atendida por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972), con el fin de concretar alternativas económicas en esos territorios y

controlar, de alguna manera, el creciente flujo de indocumentados hacia el vecino país del norte (García, 2008, p. 114).

En el segundo grupo imperaron los instrumentos orientados a coordinar la acción de todo tipo de medidas, ya fuera para la descentralización industrial o el desarrollo regional, y que pretendían alcanzar metas más generales de desarrollo económico social e integral más equilibrado y con un ingreso distributivo de manera más equitativa (Unikel, 1975, p. 165-169). De hecho, se creó una serie de organismos, ordenamientos legales y planes como nunca antes en la historia reciente de México, para poder inducir en el desarrollo socioeconómico sectorial y regional, controlar la introducción de capitales extranjeros, encauzar el crecimiento y distribución de la población e incentivar la promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales, centros comerciales, entre otros aspectos de gran importancia. El Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM) fue co-corresponsable de aplicar ambos grupos, además representó el origen de la doctrina de planeación regional que se intentó institucionalizar durante este periodo (Ferreira, 2008, p. 557).

Entre otras acciones que tuvieron renombre está la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972-1976), como un antecedente cercano del Plan-Puebla Panamá, y de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973-1976), la cual tuvo escaso éxito en su cometido (García, 2008, p.115). Para ejecutar dichas acciones, se planteó dividir al país en nueve regiones económicas: 1. Pacífico Norte, integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa; 2. Norte-Centro: Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas; 3. Noreste: Nuevo León, Tamaulipas; 4. Central: San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo; 5. Occidente: Aguascalientes; Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán; 6. Metropolitana: Estado de México, Distrito Federal, Morelos; 7. Golfo de México: Veracruz, Tlaxcala, Puebla; 8. Sureste: Guerrero,

Oaxaca, Chiapas; 9. Peninsular: Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo (Gasca, 2009, p. 63).

A pesar de esto, las acciones y proyectos que se implementaron partieron de un marco de voluntarismo que no podía esconder las fallas de ejecución y la existencia de cuellos de botella, por mencionar algunos. Para Hiernaux, los esfuerzos de planeación durante este sexenio quedaron más en discurso político que en una realidad de manejo de recursos públicos: la acción rebasó siempre los esfuerzos. La intervención pública demostró ser antes que nada sectorial, con escasa preocupación por internalizar los efectos positivos y minimizar los negativos que surgieron de la inserción de proyectos con fuerte capacidad de distorsión, en espacios cuyas estructuras económicas, sociales, políticas y territoriales, resultaban muy débiles (Hiernaux, 1988, p.102).

El presidente José López Portillo y Pacheco (1976-1982) impulsó, en comparación a su antecesor, un enfoque más cauteloso en la dirección política del país, principalmente al inicio del sexenio. Según él, la eficiencia, eficacia y coherencia guiarían su administración como ejes rectores, sin embargo, después de una reforma administrativa que conceptualizó la organización sectorial de la administración pública (1976), los primeros años fueron más de restricciones que de verdadera organización, como resultado del desorden existente cuando asumió el poder. El Sistema Nacional de Planeación implementado en este sexenio, demostró la falta de un marco nacional, el cual teóricamente fue mitigado con la instauración del Plan Global de Desarrollo (1980-1982). No obstante, existía incoherencia entre los planteamientos de los planes sectoriales y la falta de reconocimiento explícito de los grandes proyectos constitutivos, y en consecuencia de una porción importante de la intervención pública a la economía. A pesar de que la Dirección General de Programación Regional realizó, sin lugar a dudas, muchos estudios internos, ninguno llegó a trascender en la formación de una verdadera

programación regional, su participación en el proceso de toma de decisiones fue muy débil, particularmente en lo referido a las autorizaciones presupuestales, uno de los pilares más importantes de la política regional.

Fueron cuatro factores esenciales impulsados en esta administración: el petróleo, la atención a marginados por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR), el apoyo a la agricultura temporal y a los Puertos Industriales (PI). Para la ejecución de estos proyectos se elaboraron planes sectoriales en salud, educación, energía, industria y turismo, los cuales trataron de ser congruentes entre sí a través del Plan Global de Desarrollo. En esencia, éste identificó una vez más la problemática de concentración como el punto débil para alcanzar el desarrollo territorial, reconociendo la necesidad de consolidar una política de redistribución del gasto y de la inversión pública que favoreciera a las entidades federativas (Gasca, 2009, p.70).

Para alcanzar los propósitos de los proyectos se definieron tres áreas fundamentales: reforma política, reforma económica y reforma administrativa. En 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976) como el principal organismo de planeación gubernamental; prácticamente, en todos los sectores económicos más importantes fue presentado un programa a efecto de acceder a su desarrollo. También constituyó el Sistema Nacional de Planeación que involucró a los sectores tomadores de decisiones de la sociedad, quizás su objetivo más importante fue alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

En planeación urbana y regional, se pusieron en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Ambos documentos tenían como propósito inducir los flujos migratorios hacia las ciudades de mediana estructura económica y poblacional. Los resultados fueron insuficientes, se estima que de haberse



conseguido lo proyectado, el “problema regional” habría sido resuelto (Aguilar, 1993). Los diagnósticos realizados por cada uno de los planes nacionales subrayaban el hecho de que se habían generado crecientes distorsiones en la asignación del ingreso y que la concentración territorial de la población había sido el resultado de una serie de factores que no sólo involucraban aspectos de la política nacional sino también internacional (Palomares, 1998, p. 170). Esto aunado a la falta de coordinación en la instrumentación de los planes y políticas económicas, los escasos recursos con que se contaba para llevarlos a cabo, los conflictos que se produjeron entre el sector privado y el público, donde los empresarios privados siempre salieron victoriosos (Aguilar, 1993), el advenimiento de la crisis de la deuda, y pérdida del terreno de la planeación gubernamental no sólo por sus limitaciones internas (Garza y Puente, 1989), sino también por las presiones externas a la formulación de la política gubernamental. Éstas últimas aparecerían con mayor frecuencia en los discursos de los planes.

El esquema rector del Estado interventor quedaría en el papel ante las inminentes presiones hacia la liberalización de la economía. Dejar de administrar la crisis como primera prioridad de la planeación nacional (Aguilar, 1993), para pasar a administrar los recursos de la venta y procesamiento de petróleo, fue una de las decisiones más criticadas (Guillén, 1984; Barkin, 1991). La petrolización de la economía y los efectos regionales y urbanos influyeron de manera decisiva en la conformación regional y urbana del país, un territorio centralizado y a la vez disperso en población y una estructura productiva generadora de riqueza y a la vez de pobreza. El nuevo patrón de desarrollo planteaba a las regiones nuevos retos: ahora no sólo habría que producir para el mercado interno, sino competir con los productos internacionales (Palomares, 1998, p.170).

Todo el conjunto de programas y planes construidos sobre la base de ingresos petroleros se desmoronó cuando, en junio de 1981, cayó el precio internacional del barril del petróleo. El país

iniciaría una larga recesión económica que golpeó sensiblemente la estructura productiva y, sobre todo, a los hogares mexicanos. De acuerdo con García, el régimen de López Portillo terminó con un desprestigio y descontento generalizado, además del reproche de la sociedad en el sentido que se tenía una gran oportunidad histórica para acceder a un desarrollo económico más equilibrado, armónico e incluyente, a través de esa enorme e inesperada riqueza generada por el petróleo, finalmente despilfarrada (García, 2008, p.115). Hasta 1982, la planeación regional y urbana fue definida como central; lo siguiente era esperar si eso continuaría o no (Palomares, 1998, p. 171).

Con la menor votación desde 1910 (68.43 por ciento), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) asumió la Presidencia de México (Rodríguez, 1985, p. 52). Su administración siguió la tendencia instrumental de su antecesor, pues desarrolló una planeación institucionalizada y burocratizada, organizada en un sistema que se definía -o por lo menos se autocalificaba- de más democrático. La agobiante crisis heredada no tocaría fondo durante todo el sexenio, pero se agudizaría con la baja continua de los precios del petróleo y el lastre en la economía nacional, que representó el servicio en la deuda pública. A partir de 1982, el M-ISI transitó al agotamiento después de un camino tortuoso, lo que a la larga elevó la demanda de importaciones. En su lugar, se implementó un modelo identificado como neoliberal, anclado sobre el entorno económico globalizado. Las nuevas reglas estuvieron basadas en la apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación del mercado interno y la privatización extrema de la actividad productiva (García, 2008, p. 116). Desde entonces, México tuvo ante sí los efectos de la aplicación prolongada de las políticas neoliberales, tendientes a reducir la intervención del Estado, sobre todo en materia económica (Connolly, 1989).

La reorganización económica es considerada consecuencia necesaria del fracaso de la política del expansionismo económico, el endeudamiento extranjero y el insuficiente desarrollo de la

estructura productiva. A partir de la nacionalización de la banca comercial, el capitalismo mexicano inició un proceso de reorganización económica que afectó tanto a las bases como a los mecanismos de intervención estatal. La planeación regional se diseñó como recurso que atacaría el problema de la alta centralización, el cual dificultaba la consolidación del desarrollo. La visión regional del espacio implicó la tarea de promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, asegurando la eficiencia y honradez en la ejecución del gasto. El proyecto de reorganización proponía modernizar el aparato estatal y elevar la eficiencia de su intervención económica, a la vez que pretendía fortalecer la integración de la economía mexicana en el escenario internacional y un amplio desarrollo de las exportaciones industriales como vía para resolver la problemática del endeudamiento externo y la manipulación en ese mismo sentido, y por último buscar la elevación de los estándares de eficiencia (Palomares, 1998, p. 172).

El sistema de planeación remedió algunas incongruencias del sistema implementado por José López Portillo y Pacheco, entre otras, la indefinición en las responsabilidades de ejecución de los planes y la escasa jerarquización real que se logró entre el Plan Global de Desarrollo y los planes sectoriales. Lo anterior se consiguió mediante el replanteamiento de la Ley de Planeación General de la República de 1930 y la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, reformando los artículos 25 y 26 de la Constitución, dando lugar a un marco jurídico con normas y procedimientos. En 1983 fue decretado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, instrumento diseñado para dar coordinación y congruencia las actividades gubernamentales en tales asuntos, el cual afianzó una planeación legislativa e institucional antes que realista y práctica. Fue un esquema tendiente a fomentar los ejercicios de planeación estatal, regional y municipal, así como la integración de procedimientos de coordinación intersectorial, interinstitucional, intergubernamental y de participación social. A pesar de estos significativos esfuerzos, el resultado, según Azuela (1989), fue una mayor

acentuación de contradicciones por la injerencia de distintas oficinas de gobierno y niveles de participación entre las instancias que implementarían los planes. Es decir, como lo señala Aguilar (1993), los diversos planteamientos desarrollados se formularon y llevaron a la práctica sin relación alguna entre unos y otros.

Con la Ley de Planeación, vigente desde 1983, fueron facultados los estados y municipios para llevar a cabo sus propios procedimientos de planeación y gestión del desarrollo, a través de instrumentos jurídicos e institucionales como los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEMUN) (Gasca, 2009, p.71). Bajo esta Ley, desde una perspectiva regional se cuidó la relación campo-ciudad en las entidades, la cual constituyó el punto de partida del proceso de desarrollo, puesto que el progreso de la zona urbana no debería ser causa de la generación de rezagos o desequilibrios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 tuvo como objetivo principal frenar la migración poblacional y de las empresas a las grandes ciudades, además de fortalecer las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión e impulsar a las ciudades medias como pivotes del desarrollo equilibrado. Si bien, el plan referido al desarrollo urbano retomó este concepto como clave para organizar el proceso de urbanización nacional al contemplarlas como alternativas viables de localización industrial, el hecho de no definir con claridad qué tipo de ciudades se hablaba propició una fuente más de malos entendidos entre las instancias correspondientes, lo cual originó una serie de confusiones y trabas en el proceso de ejecución del mismo. El fortalecimiento del desarrollo rural en las zonas de expulsión pretendió que a largo plazo pudieran conformarse y consolidarse sistemas urbanos que tuviesen la capacidad de tener una dinámica de intercambio regional con cierto grado de autonomía y apertura hacia el exterior. Esta perspectiva dio lugar a un enfoque en el que la descentralización de la Ciudad de México y

el área metropolitana se constituyó en el problema de máxima prioridad (Palomares, 1998, p. 173).

Con el transcurso del sexenio, el llamado a la planeación fue contrapuesto por la limitación del gasto público y la tendencia a la retirada masiva de toda la inversión pública, la cual carecía de un marco serio de análisis de los grandes proyectos de inversión, que se diluyeron en acciones sectoriales y en la insuficiencia del estudio regional. Según Hiernaux, el Sistema Nacional de Planeación Democrática implicó un gran avance en la institucionalización de la planeación, pero no hizo más que otorgar coherencia al proyecto gubernamental de implantar una planeación burocrática, excesivamente institucionalizada y poco acorde con las verdaderas necesidades de organización y prevención que supone intrínsecamente el uso del término planeación, resultando por lo tanto, aséptica (Hiernaux, 1988, p.103). Y agrega que la planeación nacional no se concibió como un modelo flexible con determinaciones claras en términos de su adecuación a una coyuntura internacional cambiante, de tal suerte que los vaivenes del marco macroeconómico, más que demandar una modificación del plan inicial, obligaron a proponer nuevos planes y programas que difícilmente se integraron al Sistema Nacional de Planeación Democrática. De acuerdo con Palomares, dentro de los informes evaluatorios del plan se reconoce la asignación del gasto público con criterios de desarrollo regional, que si bien fortalecieron la capacidad económica de los estados a través de incrementar las participaciones y la ejecución directa de obras de interés local, con frecuencia fueron supeditadas a la dinámica sectorial de la inversión pública (Palomares, 1998, p.174).

Para criterios de planeación, el territorio nacional fue dividido en cinco grandes regiones: Mar de Cortés I: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa; Norte II: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Zacatecas; Centro III: San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, DF, México, Tlaxcala, Puebla, Morelos; Costa del Pacífico IV: Jalisco,

Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca; Sureste V: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo. Esta regionalización fue considerada como una estrategia territorial de la economía con el propósito de intensificar la desconcentración industrial, frenar las migraciones hacia las grandes metrópolis, consolidar sistemas urbanos en el occidente y la zona del Golfo, restringir en forma más estricta la localización de las actividades manufactureras y terciarias de la Ciudad de México, y racionalizar su expansión física. Durante este sexenio se posicionó el enfoque de los procesos de desarrollo regional y ordenamiento territorial en la política pública, aunque en la práctica se presentó un contexto desfavorable que condicionó los alcances y logros buscados (Gasca, 2009, 76-77). La carencia de una dimensión regional de los grandes proyectos en políticas públicas caracterizó a este sexenio, pues obedece en buena medida a la incapacidad de armonizar las necesidades de una concertación de la planeación regional con los principios federalistas que impiden el establecimiento de órganos supraestatales, a excepción del nivel federal (Hiernaux, 1988, p.108).

Evaluar los alcances en materia de planeación regional y urbana no fue posible gracias a la contingencia de la crisis de la deuda, la fuga de capitales y el estancamiento de la economía, factores explicados a partir del recorte de la participación del Estado en los ámbitos económicos, la reforma que prometió honestidad y transparencia, y la desincorporación de las empresas paraestatales, lo cual significó un giro de noventa grados en la concepción del rumbo del país (Palomares, 1989, 174). Al concluir el sexenio existió escaso avance en el desarrollo del país, los agobiantes problemas económicos obligaron a concentrar esfuerzos y recursos de todo tipo para tratar de enfrentarlos. Del Plan Nacional de Desarrollo y sus correspondientes programas sectoriales no hubo mayor mención, y así pasaron al olvido oficial (García, 2008, p. 116). Las condiciones económicas de la crisis de 1982 prepararon el terreno para que la visión de equilibrio presupuestario a ultranza, la competitividad sin límite y la utilidad marginal iniciaran su avance desde las directrices gubernamentales.

## **2.1 PRIMERA APROXIMACIÓN DE PLANEACIÓN REGIONAL EN HIDALGO, 1981-1987**

En este contexto, anclado a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo (PGD) y considerando como objetivo principal integrar el desarrollo económico de Hidalgo a la Región Centro (RC) del país, a través de la orientación de la producción, distribución y crecimiento, y en congruencia con las prioridades nacionales de ese momento, la administración de Guillermo Rossell de la Lama<sup>6</sup>(1981-1987) elaboró bajo la consigna “Alianza para la integración”, el Plan Integral de Desarrollo (PID), que enfatizó los compromisos contraídos principalmente con los sectores social y empresarial. Éste último tuvo un impacto favorable durante el sexenio debido a la conformación del Centro Empresarial de Hidalgo en 1982, ramal de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), por lo cual los empresarios hidalguenses dejaron de ser fuerza económica desorganizada, empezaron a ser participativos e influyentes<sup>7</sup>.

En tres fases fue construido el PID, 1) 1982. Programa de Gobierno del Estado y Subregiones. Juego de cartas y matrices de estrategias, desarrollando una por cada sub-región; 2) 1982-1987. Programa de Gobierno Subregional. Juego de cartas y matrices de estrategias, desarrollando una por cada sub-región; 3) 1982-1987. Programa de Gobierno del Estado. a) Juego de matrices de estrategias y corresponsabilidad, a modo global, como síntesis de los planes sub-regionales; b) Juego de matrices de corresponsabilidad para el sector empresarial; c) Juego de matrices de corresponsabilidad para el sector social.

De acuerdo con los lineamientos del PID, Hidalgo fue subdividido, por conveniencia de cuantificación y calidad de acciones nunca ejemplificadas metodológicamente, en nueve sub-regiones, que a su vez contemplaban internamente zonas vitales. Según el plan, el diseño

---

<sup>6</sup> Arquitecto egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre sus principales obras estuvo el Hotel de México, que se convertiría en el World Trade Center México y el Polyforum Cultural Siqueiros.

<sup>7</sup> Precisamente, Rossell alentó la formación de la Alianza Ciudadana Hidalguense (ACH), presidida por prominentes empresarios y comerciantes locales, cuya función era proyectar las preocupaciones e intereses de este sector en la sociedad.

recayó en indicadores de producción, acciones y planes gubernamentales e incluso geográficos, todos ellos utilizadas para determinar regiones homogéneas. Las regiones propuestas fueron: I Huasteca, II Molango, III Tulancingo, IV Tepeapulco-Sahagún, V Pachuca, VI Tula-Tepeji, VII Ixmiquilpan, VIII Huichapan y IX Zimapán. Mientras que las zonas vitales eran aquellas áreas donde debían volcarse las estrategias más importantes, las que tenían mayor posibilidad de desarrollo y servirán como detonante para el crecimiento económico y social de cada sub-región en particular y en general.

Para la administración de Rossell de la Lama, esta tipología regional fue pensada a partir de las oportunidades económicas que aún brindaba la política sustitutiva de importaciones en la entidad, aunque en la realidad, en nuestro país y en consecuencia en Hidalgo, se estaban generando consecuencias estructurales-productivas por la implementación del Modelo Neoliberal (M-NO). Por tal motivo, las disposiciones del PDI distaron mucho de la realidad que debía de incidir, además que en términos operativos visualizó los objetivos en programas e instrumentos alcanzables a medio a plazo, por lo cual fue inoperante.

Sin embargo el punto a destacar es que, a diferencia del anterior esfuerzo regional, Rossell de la Lama contextualizó correctamente los procesos económicos vividos en las regiones definidas con llegada del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (M-ISI) en la entidad, criterio fundamental para agrupar el espacio hidalguense. Según el PID, durante la sustitución de importaciones la economía estatal propició un desdibujamiento del estado rural y campesino en la región VII Ixmiquilpan, la parte de la región V Pachuca que corresponde al Valle del Mezquital (Actopan, Mixquiahuala, Santiago de Anaya), la III Tulancingo y algunos municipios de Tula (Tlahuelilpan y Tlaxcoapan), que fueron dinamizados por la inclusión de cultivos comerciales (jitomate, trigo, cebada, sorgo) y el uso de “paquetes tecnológicos”: tractor, semillas mejoradas, fertilizantes y la ampliación del sistema de riego, por mencionar algunos.



Por esta razón fueron operando ahí, con mayor intensidad que en otras regiones, las oficinas gubernamentales relacionadas con asuntos del campo: Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Aseguradora Nacional de la Agricultura y Ganadería (ANAGSA) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Todas estas acciones cambiaron la composición de la mano de obra, las indeseables tierras áridas se convirtieron en apetecibles e inició el acaparamiento por rentismo, ya fuera de minifundios o de parcelas ejidales, y así los campesinos se convirtieron en jornaleros de su propia tierra.

La región VI Tula-Tepeji también sufrió cambios radicales, principalmente el tránsito hacia la industrialización, al que se sumaron las cementeras fundadas en 1909 y las dos grandes paraestatales, la refinería y la termoeléctrica, a mediados de la década de los setenta. Después del sismo de 1985, que derrumbo muchos talleres de maquila de ropa en el D.F., se creó el sindicato de costureras para exigir mejores condiciones de trabajo, por lo que muchos patrones optaron por trasladar sus talleres a lugares de menos exigencia, uno de ellos fue el corredor Tula-Tepeji, donde se incorporó mano de obra femenina que a largo plazo generó cambios culturales en la región, principalmente en cuanto al cuidado de los hijos y atención a la casa.

La definición de la región I Huasteca y II Molango para el PID estuvo basada, más que en planeación, en un criterio político derivado de la intensidad de los conflictos, excepto Tianguistengo. Debido a la complejidad política, la Huasteca hidalguense recibió especial intención durante este sexenio: se implementó un programa de modernización denominado Plan de Rehabilitación de la Huasteca Hidalguense, antecesor del Plan Huasteca<sup>8</sup>, en el cual se

---

<sup>8</sup>El plan fue confuso en su primera etapa de mediados de 1979-1981, pues hubo varias versiones y distintas modificaciones según el balance hecho en el Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Zona Centro (CISEZC), ya en la administración de Rossell el plan fue mucho más delineado, teniendo como puntos básicos la regulación de la tierras recuperadas y la pacificación regional, a través de la presencia constante del Ejército en las

expropiaron 23 mil hectáreas que fueron entregadas a indígenas, y se compraron otras 7 mil a ganaderos y terratenientes que fueron indemnizados. A la vez, se liberó a 130 campesinos acusados de despojo y se aplicó una masiva inversión de recursos económicos. Además de esta política agraria, se establecieron otros mecanismos y lineamientos en las regiones, como el acercamiento y firma de convenios de pacificación y productividad con las organizaciones involucradas en el conflicto huasteco (Gutiérrez, 1990, p.73).

De acuerdo con esta administración, para la región IV Tepeapulco-Sahagún existió una diferencia puntual y clara cuando surgió la industria en los magueyales, en la década de los 50, con la instalación del complejo industrial de Ciudad Sahagún, que se convertiría en un importante polo de desarrollo del estado. La dinámica de Tepeapulco y los municipios vecinos giró desde entonces sobre la lógica de desarrollo del complejo y recibió la influencia del flujo o reflujo que se otorgó a esta industria paraestatal. Por su parte, la región IX Zimapán fue homogeneizada por la triste razón de ser la más marginada, a pesar de ser zona de importante riqueza minera. Para la determinación de la región VIII Huichapan, no fueron claros los criterios utilizados.

Pachuca, se terciarizó a expensas de la minería, que seguía teniendo más peso cualitativo que cuantitativo, y había surgido como un polo industrial que, sin embargo, al final del sexenio no incorporó mayor mano de obra que los servicios. La industrialización se realizó con base en la microindustria, de 1970 a octubre de 1985 incrementó 421.41 por ciento más de lo que existía antes de 1970, pero además de ser empresas mínimas, 88.58 por ciento fueron dedicadas a la industria de la transformación (Lara, et al., 1987). También se acentuó, el carácter de Pachuca como región de asiento de la mayor parte de la actividad educativa y cultural del estado, en una

---

comunidades indígenas. Como resultado, continuaron los enfrentamientos violentos, las invasiones, la persecución, los encarcelamientos y los asesinatos. Para 1979, el estado de sitio se amplió a once municipios.

desproporción tal, que aun siendo en su conjunto precaria, esta actividad quedó concentrada en la capital, seguida muy lejos por Tulancingo. El otro tipo de industrialización fue el que se llevó a cabo en Tizayuca con la instalación de la cuenca lechera y otro tipo de industrias medianas, de muebles y plásticos que se fueron desbordando, desde ese entonces, del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM).

Como antecedente jurídico para la incentivar la planeación regional destaca, la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, publicada un año después de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, y en 1979 la creación del primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano. De acuerdo con lo señalado por Vargas, ambos documentos conceptualizaron la problemática urbana en términos generales sin establecer mecanismos, programas y estrategias que permitieran la reordenación y regulación del crecimiento urbano (Vargas, 1995, p.227).

Respecto a los recursos económicos, pilar importante en la planeación regional, a partir de 1977 el gobierno federal estableció un régimen de participación a los estados, por lo que les otorgó participaciones sobre todos los impuestos federales, sin tomar en cuenta la generación geográfica del recurso. Para estimar los coeficientes de reparto de cada entidad por el monto global de impuestos, se tomó en cuenta de forma aproximada la proporción que cada entidad recibía con el régimen anterior. De esta manera fue pactado como criterio de asignación de los recursos fiscales, el grado de desarrollo relativo a las diferentes entidades. Se intentó matizar esta modalidad mediante la creación del Fondo Financiero Complementario (FFC) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM), cuyo objetivo era que los estados menos favorecidos en el reparto del Fondo General (FG) recibieran ingresos relativamente mayores. Sin embargo, aun cuando mejoraron las finanzas de las entidades menos favorecidas, esta medida resultó insuficiente para Hidalgo en virtud de sus grandes necesidades. Desde 1970 y hasta 1977, los

ingresos estatales en términos reales aumentaron a una tasa constante de 7 por ciento, gracias a que las participaciones se incrementaron a un ritmo promedio del 13 por ciento, en tanto que los ingresos propios se estancaron. En promedio, casi dos tercios de los ingresos estatales provinieron de las participaciones en impuestos federales, 20 por ciento de impuestos, de los cuales un tercio correspondió a la propiedad raíz, y 15 por ciento de derechos, productos y aprovechamientos. Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, la implantación del impuesto al valor agregado y la derogación de impuestos estatales, todas expedidas en 1980, se tradujeron en una fuerte disminución de los impuestos directos e indirectos, compensada con un aumento en las participaciones, aunado a la referencia constitucional (artículo 117), que asignó a los municipios el impuesto predial, recurso anteriormente de carácter estatal, que redujo los ingresos estatales pero elevó los municipales. Lo anterior se reflejó tanto en la aceleración del ritmo de crecimiento como en la modificación de la estructura de los ingresos fiscales. En estos últimos, las participaciones representaron en promedio 85 por ciento, en tanto que la importancia de los tributos estatales descendió menos del 2 por ciento; mientras que los derechos, productos y aprovechamientos, que aportaron 13 por ciento, se convirtieron casi en la única fuente de ingresos hidalguenses propios (CEPAL, 1991, p. 120-121).

Lo anterior debe ser contextualizado con la naturaleza existente del sistema político mexicano, y las relaciones entre los gobernados y la Federación. Como lo señala Vargas, junto a las facultades eminentemente políticas, formales e informales, que históricamente tuvo el Ejecutivo federal sobre los estados, se encuentra el diseño de un sistema fiscal que no sólo fue erosionando la soberanía de las entidades federativas, sino que también mostró un rasgo más del federalismo centralizado. No obstante, durante este periodo en Hidalgo no existió una clara correspondencia entre ser una entidad fiel al partido oficial y obtener mayores participaciones económicas de la Federación. Más bien se observó una paradoja, puesto que mientras los

hidalguenses fueron construyendo un fuerte bastión local del PRI, paralelamente la entidad se fue convirtiendo en uno de los más pobres del país. La única excepción a esta regla se daba cuando un gobernador aumentaba su capacidad de interlocución con el Presidente, o bien, llegaba a su círculo directo; sólo entonces su influencia crecía, al mismo tiempo que la gestión de recursos extraordinarios para el estado por parte de la Federación (Vargas, 2011, p.19-20).

En el contexto político-electoral local, con la reforma política de 1977<sup>9</sup> a nivel federal, que incorporó la representación proporcional en los ayuntamientos, y la de 1983<sup>10</sup> a nivel local, que trajo nuevas disposiciones legales, se abrió el espectro para un sistema pluripartidario en la entidad y en el país; propuesta implementada por Miguel de la Madrid cuyo objetivo era descentralizar la vida nacional. Frente a este escenario, en Hidalgo se inició débilmente la alternancia municipal cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), actualmente extinto, logró ganar la alcaldía de Tlahuelilpan. Se trata de un caso emblemático de cómo sería la alternancia en los siguientes años en la entidad: un grupo disidente del PRI se inconforma con la nominación de su partido, busca lugar en un partido afín a la postulación, y en una campaña competitiva gana. Desafortunadamente, no existieron cambios significativos en la administración municipal (Vargas, 2008, p. 18).

La instrumentación de la reforma política correspondió a dos gobernadores: Jorge Rojo Lugo (1975-1981) y Guillermo Rossell de la Lama (1981-1986). El primero inició la reforma política

---

<sup>9</sup> Durante un largo periodo del siglo XX, el municipio fue un cargo político dominado por el sistema de partido hegemónico y debido a esto, la falta de partidos políticos opositores fuerte impidió que existiera una competencia real por los ayuntamientos. Sólo a partir de la reforma política de 1977, cuando nuevas fuerzas políticas fueron reconocidas como entidades de interés público nacional, y con la reforma constitucional de 1983 al artículo 115, que admitió la representación pluripartidaria, se hizo la realidad la posibilidad de la alternancia política en los gobiernos locales (Vargas, 2002, p. 7).

<sup>10</sup> Se trató de una reforma de gran impulso al poder local, que inició su proceso de reforzamiento de la autonomía y libertad municipal. Por primera vez, los municipios tendrían la facultad de expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y demás disposiciones y reglamentos de la vida interna de los municipios. Creció la relación de respeto en las relaciones intergubernamentales, de municipios ante otras instancias, puesto que se establecieron los lineamientos sobre suspensión o desaparición en los ayuntamientos. Lo más relevante en cuanto a su administración financiera, fue determinar los ingresos municipales y la capacidad para ejercer el principio sobre administración municipal (Vargas, 2008, p.13).

con la Ley de Organizaciones Populares y Procesos Electorales (LOPPE), la cual no fue nada fácil implementar en una sociedad corporativizada por caciques regionales y por centrales oficiales en el campo y la ciudad; el resultado fue un PRI predominante frente al cual no existían opciones partidarias ni de ningún otro sector. Es importante señalar que la llegada de Rossell, atribuida a una decisión presidencial y sin ningún grupo político local que lo respaldara, trajo consigo cambios políticos importantes, entre ellos: a) pactos políticos con caciques y camarillas si éstos apoyaban los lineamientos de su gobierno; b) las acciones de gobierno rompieron los moldes formales y rayaron en la espectacularidad; c) impulso a las agrupaciones de la sociedad civil, aunque el tratamiento fue desigual hacia los movimientos y organizaciones no oficialistas. Por tal situación, la incorporación de Hidalgo a la modernización de la política nacional, principalmente a los procesos electorales y al reconocimiento de nuevas fuerzas emergentes, dependió de existencia de diversos sub-centros de poder y de la cultura política regional predominante que restringió los limitados alcances de la reforma política (Gutiérrez, 1990, p. 29-31).

## **CONCLUSIONES**

Parecería que la mayoría de los esfuerzos de planeación regional en México durante este periodo no consideraron las realidades regionales en los planes, instrumentos o programas, en general las supeditaron por el marco global y por ende, las ubicaron en función de la política macroeconómica. La decisión concurrió en enfrascar la estructura regional en una dinámica de promoción productiva hacia la formación de un mercado interno y así se hizo, pues fue de su suma atención el ordenamiento territorial.

Por su parte las aproximaciones de política pública regional en Hidalgo durante este periodo, fueron importantes, aunque indicativos, discreparon bastante de la realidad que vivía la entidad,

carecieron de estrategias concentradas, no concibieron los objetivos en programas e instrumentos alcanzables a corto y mediano plazo, por lo cual fueron inoperantes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Azuela De La Cueva, Antonio** (1989) *El significado jurídico de la planeación urbana en México.*

**En Garza, Gustavo** (1989), compilador, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988.* México. El Colegio de México.

**Aguilar Barajas, Ismael** (1993) *Descentralización industrial y desarrollo regional en México.*

México. El Colegio de México. Citando en PALOMARES LEÓN, Humberto (1998) *De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México.* Problemas del Desarrollo, Vol. 29, número 114. México, DF. IIE´c-UNAM.

**Bassols Batalla, Á** (1990) *Las dimensiones regionales del México contemporáneo*, en MARTINES ASSAD, C. (coord...) *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México.*

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, México. Citado en GASCA ZAMORA, José (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México.* México, DF. Instituto de Geografía, UNAM.

**Barking, David Y Timoty King** (1970) *Desarrollo económico regional: enfoque de cuencas*

*hidrológicas de México.* México, Siglo XXI Editores. Citando en PALOMARES LEÓN, Humberto (1998) *De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México.* Problemas del Desarrollo, Vol. 29, número 114. México, DF. IIE´c-UNAM.

**Boisier, S.** (2006) *América Latina en medio siglo (1950-2000): el desarrollo ¿dónde estuvo?*, inédito. Citado en GASCA ZAMORA, José (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México.* México, DF. Instituto de Geografía, UNAM.

**Carmona, F., J. Carrión, G. Montaña Y A. Aguilar.** (1973) *El milagro mexicano.* México, Nuestro Tiempo. Citado en GARCIA MOCTEZUMA, Francisco (2008) *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006).* México, DF. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121



**Conolly, Priscila** (1989) *Desconcentración planificada o desconcentración de carencias*, en GARZA, Gustavo (1989), compilador, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México. El Colegio de México.

**Ferreira, Héctor** (2008) *Una política de desarrollo territorial para México, en la perspectiva del siglo XXI*. En DELGADILLO MACIAS, Javier (2008), compilador, *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México, UNAM y Plaza y Valdés Editores.

**García Moctezuma, Francisco** (2008) *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)*. México, DF. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121

**Gasca Zamora, José** (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México, DF. Instituto de Geografía, UNAM.

(2003) *Políticas regionales de primera y segunda generación. Hacia una nueva propuesta para las regiones mexicanas*. En ACEVEDO VALERIO, Víctor Antonio y José César Lenin NAVARRO CHAVÉZ, coordinadores. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

**Garza, Gustavo y Sergio Puente** (1989) *Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978*. En GARZA, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México, 1989.

**Guillén, A.** (1983) *Planificación económica a la mexicana*. México, DF. Nuestro Tiempo. Citado en GARCIA MOCTEZUMA, Francisco (2008) *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)*. México, DF. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121

**Gutiérrez, Irma Eugenia** (1990) *Hidalgo, sociedad, economía, política y cultura*. México, DF. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.

**Hiernaux Nicolas, Daniel** (1988) *La experiencia mexicana en la planeación de grandes proyectos de inversión*. México, DF. El Colegio de México-Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 3, No. 1 (7) (Jan. - Apr., 1988), pp. 97-113

**Krauze, E.** (1997) *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. TusQuets Editores. Citado en GARCIA MOCTEZUMA, Francisco (2008) *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)*. México, DF. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121

**Lara Sáenz, Norma Estela, et al** (1987) *La industrialización en la ciudad de Pachuca y su área conurbada, 1970-1985*. Pachuca, Hidalgo. CEPUAEH. Citado en GUTIERREZ, Irma Eugenia (1990) *Hidalgo, sociedad, economía, política y cultura*. México, DF. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.

**Manzano, Teodomiro** (1946) *Geografía del estado de Hidalgo*. Pachuca, Hidalgo. Gobierno del Estado de Hidalgo. 9na edición corregida y aumentada con 25 mapas.

**Palomares León, Humberto** (1998) *De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México*. Problemas del Desarrollo, Vol. 29, número 114. México, DF. IIE´c-UNAM

**Rodríguez Araujo, Octavio** (1985) *Partidos políticos y elecciones en México, 1964 a 1985*. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 47, No. 1, Número conmemorativo del XX aniversario de la publicación de "La democracia en México" (Jan. - Mar., 1985), pp. 41-104. Universidad Nacional Autónoma de México.

**SAF** (1936) *Regiones económicas agrícolas de la República Mexicana*. México, DF. Citado en

**Gasca Zamora, José** (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México, DF. Instituto de Geografía, UNAM.

**Saldívar, A** (1989) *Fin de siglo. En Semo, E. (coord.), México un pueblo en la historia, Alianza Editorial Mexicana, tomo 7, México*.

**SSP** (1988) *Antología de la planeación en México, 1917-1985. Tomo I, los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. México, DF. Secretaria de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica. Citado en GASCA ZAMORA, José (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México, DF. Instituto de Geografía, UNAM.

**Unikel Spector, Luis** (1975) *Políticas de desarrollo regional en México*. México, DF. Demografía y economía: México, D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos: v. 9, no. 2 (26) (1975), p. 143-181

**Vargas, González Pablo** (2011) *Gobernadores. Elecciones y poder local en el estado de Hidalgo, México 1869.1975*. UAM-Iztapalapa. México-DF.

coordinador (2008) *Hidalgo. Cambio político y gestión municipal*. México. Fundación Arturo Herrera Cabañas y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

(1995) *Tendencias de la urbanización en Hidalgo, 1895-1994*, en VARGAS GONZÁLES, Pablo (1995) coordinador. *Hidalgo. Población y Sociedad al siglo XXI*. Pachuca. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.