

## ESTADOS, MUNICIPIOS Y REGIONES\*

Ángel BASSOLS BATALLA

1. La actual división político-administrativa de la República es un producto histórico, que recoge elementos, variables, factores, de índole múltiple. En algunos casos son factores o hechos naturales que han servido —parcial o totalmente— como límites entre Estados y municipios, por ejemplo las Sierras Madres o cordilleras aisladas, ríos o lagos, porciones de territorio desértico o boscoso, que en el pasado prehispánico, colonial y del siglo XIX tuvieron importancia porque separaban realmente una zona de otra. Había grandes vacíos entre las partes habitadas, los centros mineros, los valles donde se concentraba la población. Era entonces lógico que cuando se estableció la República independiente esos factores *naturales* resultaban en muchos casos *decisivos* en la división que se adoptó desde 1824 en adelante. Si hoy México no es *uno*, en aquel entonces era de verdad un conglomerado de partes sin unión *económica* real.

Otros factores han sido desde luego los demográfico-históricos, es decir el proceso de poblamiento del territorio que se comienza a realizar desde la época de las grandes culturas mesoamericanas: los mayas en la península de Yucatán, los tarascos en la Meseta de su nombre y el sur del Bajío, los mixtecos y zapotecos en el centro y norte de Oaxaca, los meshicas en buena parte del Centro y sus áreas de expansión, etc. En la etapa colonial viene la colonización de las regiones de los "chichimecas" semierrantes, cazadores, recolectores y agricultores primitivos, en el Norte, Noroeste y Noreste. Se asientan

\* La presente opinión no fue posible que se leyera en la Reunión Nacional sobre Administración Municipal, celebrada en Veracruz, el 21 de marzo de 1976. El autor es investigador del IIEC, UNAM.

los grupos de españoles y de esclavos indígenas en los Reales de minas, fundan ciudades, utilizan los recursos de nuevas regiones hasta Utah, en lo que después fue el México Septentrional que se perdió. Se establecen Intendencias, Provincias, Reinos, Gobiernos, cuyos límites no eran arbitrarios sino resultado directo de la organización social colonial, de la repartición de los grandes grupos de indios y las ciudades "españolas", del tipo de vías de comunicación y medios de transporte, etc., pero *deformados* por el escaso desarrollo socioeconómico alcanzado hasta 1810. Chuecas o derechas, las entidades territoriales de la Colonia reflejaban un hecho concreto: el tipo de la economía minera y de plantaciones que serviría a la *vieja España*, no a la Nueva España, que era su esclava, su sierva.

A partir de 1824 se establecen las bases de la nación ya independiente y a lo largo de casi 50 años se contempla una lucha, cruenta y brutal, entre federalistas y centralistas, entre liberales y conservadores, entre patriotas y traidores imperialistas. Desde 1824 se advierte indecisión de los gobernantes para establecer una división administrativa propia, nueva, que sirviera a una etapa distinta, por una sencilla razón: la *estructura* socioeconómica del país no cambió radicalmente sino con la apreciación de las Leyes de Reforma y sus consecuencias, después de 1867. Hubo vacilaciones, dudas, enmiendas, cambios, pero en lo sustancial la disputa se centró en dos concepciones: la federalista libertaria y la centralista-autoritaria. Una, la federalista se siguió del modelo de los Estados Unidos, entonces floreciente país de un capitalismo en expansión y la otra se tomó de las influencias europeizantes, las más de las veces del modelo francés. Pero lo único que aquí en México no existían eran las condiciones que hicieron dable el modelo norteamericano y el modelo francés. No hubo entonces —ni existe todavía hoy, 150 años después— un capitalismo mexicano producto de una revolución industrial, política y social interna, nacional, completa, total, que hubiese permitido el funcionamiento pleno del federalismo moderno o de las «regiones» hoy vigentes en Europa Occidental. El federalismo tipo Estados Unidos cuajó en países como Canadá o Australia, donde el capitalismo se implantó a través de la revolución industrial llevada de Europa. Pero nosotros no lo pudimos tener porque lo que heredamos de España fue una estructura semifeudal colonial, sin los elementos de la revolución industrial. Cincuenta años de luchas intestinas retardaron el desarrollo y por lo menos las Leyes de Reforma abrieron un instante el camino a la consolidación del nuevo sistema; este camino se ensanchó en la etapa negra del porfirismo, pero *de-*

formado, negativo, exactamente al revés de como lo habían concebido en sus inicios los fundadores de Estados Unidos y los revolucionarios franceses de 1789. El porfirismo construyó los ferrocarriles y abrió fábricas, sí, pero a costa de la sangre del pueblo, entregando todo al capital extranjero y a una ridícula minoría de «científicos». No obstante que Díaz no realizó la gran reforma administrativa que el país necesitaba creó en Oaxaca y otros Estados un «eslabón incompleto» entre municipios y Estado, en la forma de los «distritos», después suprimidos. Tampoco hubo cambios sustanciales en la Constitución de 1917, donde según O'Gorman "el Congreso rechazó el examen de todas las cuestiones sobre división territorial, alegando como razón la falta de tiempo" (p. 149 de *Historia de las divisiones territoriales de México*, 1966). Ahora bien, hubo un intento de adecuar la división administrativa a la realidad económica, pero desgraciadamente sucedió bajo el "Imperio" de Maximiliano y estaba condenado a morir con él: ese fue el mapa de ocho grandes «regiones», 50 departamentos, distritos y municipalidades, de Manuel Orozco y Berra.

2. A estas alturas deseo que quede clara una idea nuestra: no se trata de suprimir en la actual etapa de la vida nacional los Estados de la República y sustituirlos por «regiones» sino de encontrar solución a los problemas ya conocidos, entre ellos: a) Existencia de cerca de 2400 municipios, muchos de los cuales abarcan —como en la Sierra Madre de Oaxaca y en otras zonas— unos cuantos kilómetros cuadrados y unos cuantos centenares de habitantes. La mayoría de estos pequeños municipios no tienen fuentes de trabajo para sostenerse y atender los más mínimos programas de obras públicas. No hay más solución que: o se les dota de ingresos suficientes para su desarrollo o se les suprime, reagrupándolos en municipios mayores. b) Por lo contrario, algunos municipios son demasiado grandes y pueden subdividirse cuando la realidad económica así lo exija. c) El meollo del problema consiste en la centralización, la concentración de las actividades económicas en pocos municipios, varios de los cuales son ya «ricos», en detrimento de los demás municipios del propio Estado y del país. Esto se ha estudiado ya bastante bien en los casos de Estados como Veracruz, México, Jalisco, Nuevo León y otros. Veamos por ejemplo la concentración industrial en pocos municipios (censo de 1971):

Si a esta concentración industrial se agrega la de carácter demográfico, en especial de población urbana, servicios, comercio exterior e interior, comunicaciones y transportes, cultura y educación,

salud pública, etcétera, e incluso de agricultura y ganadería modernas en los municipios, se verá la monstruosa centralización a que hemos llegado.

Regiones, Estados más importantes y No. de municipios	No. de establecimientos	Personal ocupado	Valor de la producción
Total nacional	100.00	100.00	100.00
NOROESTE	5.65	6.02	5.16
BCN	1.38	1.99	1.64
2 municipios	1.15	1.62	1.19
Sonora	1.42	1.72	1.66
5 municipios	0.74	1.20	1.31
Total 13 municipios	3.34	4.31	3.94
NORTE	10.20	9.94	9.58
Coahuila	1.81	3.31	4.58
3 municipios	0.97	2.06	3.55
Chihuahua	1.79	2.53	2.39
5 municipios	1.16	1.83	1.77
Total 17 municipios	4.12	6.15	7.36
NORESTE	6.04	9.66	12.37
N. L.	3.77	7.95	11.30
2 municipios	2.48	6.35	9.39
Total 7 municipios	3.50	7.40	10.12
CENTRO-OCCIDENTE	17.96	12.12	8.99
Jalisco	7.66	6.14	5.67
2 municipios	4.15	4.37	4.11
Total 14 municipios	8.06	8.09	6.35
CENTRO-ESTE	44.05	53.61	57.76
D. F.	24.56	31.13	32.07
3 delegaciones	11.34	16.31	18.83
México	7.58	14.50	18.70
5 municipios	2.65	11.54	15.27
Total 25 municipios	25.10	41.10	46.60
SUR	6.26	2.21	0.99
Oaxaca	0.22	1.02	0.43
6 municipios	0.05	0.46	0.31
Total 13 municipios	0.97	1.10	0.74
ESTE	5.95	4.25	4.29

Regiones, Estados más importantes y No. de municipios	No. de establecimientos	Personal ocupado	Valor de la producción
Veracruz	5.32	3.95	4.13
8 municipios	1.09	1.67	2.81
Total 11 municipios	1.37	1.84	2.93
PEN. DE YUCATAN	3.89	2.21	0.87
Yucatán	3.00	1.65	0.58
1 municipio	0.98	0.76	0.46
Total 5 municipios	1.52	1.24	0.74
TOTAL 105 municipios	49.03	71.23	78.78
De éstos TOTAL 45 municipios más importantes*	40.63	63.79	72.86

FUENTE: *Censos industriales de 1971. Resumen general.* SIC-DGE, 1971.

\* Municipios con valor de producción superior a 0.25% del total nacional.

d) Esta concentración de las actividades económicas y de la población, por ende de los ingresos municipales y regionales, ha sido *provocada* deliberadamente por la clase social más poderosa. El proceso comenzó desde la Colonia, siguió en el porfirismo y continuó después de la Revolución, principalmente a partir de 1940 (etapa de industrialización y «desarrollismo»). Si esta política no se cambia totalmente, el proceso continuará y el desequilibrio regional y municipal se acentuará. Han abundado los proyectos y planes de «descentralización» y «desarrollo regional», pero sólo se conoce un «polo mayor» que logre generar un proceso fuerte de incremento económico regional: Ciudad Lázaro Cárdenas, con la siderúrgica Las Truchas, L. C., y varios «polos menores»: Ciudad Sahagún, Salamanca, Tula, Poza Rica, Monclova, y algún otro, gracias a la creación de refinerías petroleras o grandes empresas estatales, principalmente, fuera de las regiones ya tradicionales.

Ahora nos quieren salir con la «explicación» de que el fenómeno de concentración demográfica de México «no tiene remedio» porque es un hecho universal y por lo tanto estaríamos condenados a tener —de aquí a unos años— una «zona metropolitana» de 26 millones de habitantes y otras ciudades gigantescas. Estos «catastrofistas» lo que no dicen es que en los países desarrollados hay ya

la corriente contraria, o sea salir de las grandes ciudades y establecerse en las pequeñas y medianas; en otras naciones, por ejemplo las socialistas, de plano es imposible el «supergigantismo urbano». Claro que si en México continuáramos por otros 25 años sin una verdadera programación de las actividades económicas y sin cambios sustanciales en la estructura del país, podríamos enfrentarnos no sólo al «supergigantismo urbano» sino a graves perturbaciones del orden social.

e) Todo tiene su límite y en el caso de la concentración demográfica y económica, estamos ya en el momento de la disyuntiva: o el federalismo que tanto se pregona es llevado de lleno a la práctica (porque no vivimos en 1824 ni en 1925 sino en 1976) o la tendencia centralista, de un poder autoritario, crecerá. Para hacer más efectivo el federalismo político es necesario actuar con rapidez para: 1) Robustecer al municipio en forma decisiva 2) Robustecer a los Estados 3) Llevar a la práctica una reorganización de los municipios, liquidando aquellos que sean inoperantes en el terreno económico, uniendo a los débiles para hacerlos más fuertes 4) Realizar una verdadera reforma administrativa que descentralice y descongestione las Secretarías de Estado, las empresas gubernamentales y paraestatales, sacándolas de la capital en su inmensa mayoría 5) Hacer realidad un sistema de regiones económico-administrativas que norme las inversiones pública y privada en toda la extensión del país. Basta ya de sólo «estudiar» la cuestión regional cuando lo que se necesita es el *desarrollo* regional, modesto si se quiere pero eficaz. En Perú, por ejemplo, todas las inversiones de 1975 están ya planeadas sobre base *regional*. 6) Las regiones pueden por ahora basarse en la división municipal, cuando sean de jerarquía media, y en la división estatal cuando se trate de grandes regiones. Lo decisivo sería que las autoridades regionales estuvieran dotadas de poder y presupuesto propio, para llevar a la práctica planes y proyectos, en estrecha relación con el gobierno federal, los Estados y municipios.

Este es uno de tantos problemas del país. Como tantos otros, espera solución. El momento no es para pequeños cambios sino para grandes transformaciones. Serias, profundas. Pero en bien de las mayorías trabajadoras, de las grandes masas de obreros y campesinos, mestizos e indígenas. Ahí donde viven, en sus regiones, en sus municipios, en sus Estados. Hay que acabar con la agresión y la discriminación a los hombres y a las regiones. ¿Podrá lograr esto la actual organización político-social de México?