

## COMENTARIO A LA PONENCIA ESTADO, FEDERALISMO Y CONCENTRACIÓN EN MÉXICO\*

Mi comentario se referirá exclusivamente a tres aspectos referentes al tema general que implica el título. En primer lugar, recordar las bases históricas de la división político-administrativa que han creado la actual integración del país en Estados y municipios. Es partiendo de ahí que se debe proceder al segundo punto, o sea, la presentación de puntos de vista jurídicos sobre la forma de operar del federalismo mexicano hasta la tercera década de este siglo, sin que después se haya cambiado radicalmente su funcionamiento. En tercer lugar, desearía examinar brevemente algunos intentos de desarrollo regional realizados en México, mostrando ciertas causas que han obstaculizado su éxito operativo. Las conclusiones representan varias ideas sobre la forma de afrontar esas dificultades, con objeto de reforzar el federalismo y ayudar a que en el futuro sea posible alcanzar un verdadero desarrollo regional. Sólo toco la creación de organismos regionales intermedios y la mayor participación de estados y municipios en la riqueza generada, para fortalecerlos y hacer viable su acción. Estoy consciente de que el problema es mucho más complejo y su solución depende —en buena medida— de decisiones políticas en materias financiera, económica, institucional, etcétera. Tanto el tema del federalismo como el concerniente al desarrollo regional forman parte de una problemática muy vasta, existiendo relaciones mutuas de los dos y entre ellos y su estudio por parte de otras ciencias y disciplinas.

### *I. División político-administrativa, historia y federalismo*

1. La división regional de México se comenzó a estructurar desde la época prehispánica, cuando se establece una clara separación entre dos grandes segmentos: Mesoamérica, zona donde —en distintas épocas— florecieron altas culturas, y Aridoamérica (aunque la denominación no corresponde exactamente a la realidad, ya que dentro de Mesoamérica hay áreas de considerable aridez, dentro del trópico), en la cual sólo hubo aisladas regiones habitadas por cultivadores inferiores. El límite aproximado iba del norte de Nayarit al sur del Bajío y de ahí a las márgenes del Bajo Pánuco. En Mesoamérica, a su vez, existía a principios del siglo xvi una subdivisión interna en: *a*) el corazón de la Confederación meshica, *b*) las numerosas “provincias” (R. H. Harlow) bajo su dominio y *c*) los territorios no some-

\* Del licenciado Benjamin Retchkiman, hecho por Ángel Bassols Batalla, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

tidos a ella, tales como los habitados por tarascos, tlaxcaltecas, mayas y otras. No existían “regiones” tal como hoy las concebimos.

2. La influencia de la “división” del territorio en 1521 persistió en cierta medida durante la Colonia y sus huellas siguieron siendo importantes durante el xix y hasta la actualidad. En la época colonial se fue afianzando lo que Humboldt llamó “división antigua” de la Nueva España, que no provenía “de disposiciones expresas de la ley”, sino que “fraccionó en forma harto arbitraria el territorio de Nueva España en porciones determinadas que se mantuvieron diferenciadas a través de la historia colonial y que encontraron reconocimiento en la costumbre y en la ley. Las porciones de esta división territorial recibieron la designación genérica de “provincias”, y tal denominación, aplicada “sin medida y, sobre todo, sin puntualización legal”. Como señala O’Gorman, los conquistadores aceptaron “algunas de las entidades precortesianas” e “hicieron suyas en muchos casos las grandes divisiones territoriales indígenas, y así, por ejemplo, se siguió diferenciando en el mapa colonial, con el carácter de provincias, el territorio del llamado reino de México, el del reino de Michoacán y el de Tlaxcala, consagrándose en la geografía colonial los límites que antes de la conquista determinaban aquellos territorios”.<sup>1</sup> La conquista y poblamiento de Nueva España fue estructurando esa división en “provincias” durante el siglo xvii y es curioso señalar que de las 23 que integraban la colonia (incluyendo la Nueva o Alta California, el Nuevo México y los Tejas o Nuevas Filipinas), las del norte, noroeste y noreste corresponden, *grosso modo*, a los actuales estados de Baja California (unidos entonces en una sola provincia), Sonora (sin el territorio amputado en 1848-53), Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas. En el centro-occidente se había claramente señalado la personalidad de las provincias de Xalisco y Colima; lo mismo sucedía con las de Tlaxcala en el centro-este, Tabasco, Campeche y Yucatán. Pero los límites de las provincias de Michoacán, de México, Puebla y Antequera de Oaxaca eran totalmente arbitrarios, pues dentro de ellos se incluían regiones muy diversas, yendo de mar a mar. No existían las provincias llamadas hoy de Veracruz, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, Querétaro, Morelos y otras, algunas creadas más tarde o convertidas en estados después de la Independencia.

A fines del xviii se dividió la porción septentrional del país primero en tres y luego en dos grandes divisiones: a) provincias internas de Occidente (el actual noroeste y Chihuahua-Durango, del norte), más el “gobierno” de Vieja California, y b) Provincias internas de Oriente, o sea el resto del norte y el noreste, con una parte de la intendencia de San Luis Potosí. A principios del xix existían cuatro provincias (o gobiernos) Internas de Oriente (Sonora y Sinaloa estaban unidas), doce intendencias en el centro (occidente y este), el sur, oriente y Yucatán, además de tres “gobiernos” directamente dependientes del virrey. O sea que al final de la época colonial se proyectaban ya al plano político-administrativo-eclesiástico y militar, con

<sup>1</sup> *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1966.

áreas parecidas a las actuales, los siguientes futuros estados: Durango, Zacatecas, Guadalajara (Jalisco), Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala, Oaxaca y Veracruz, en tanto que la intendencia de Arizpe abarcaba a Sonora y Sinaloa; la de San Luis Potosí incluía a Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas; la de Michoacán a Colima, la de Jalisco a Nayarit, las de México y Puebla a los territorios contiguos de Hidalgo, Morelos y Guerrero; finalmente, la intendencia de Yucatán englobaba todo el espacio peninsular y Tabasco. Chiapas permaneció bajo la audiencia de Guatemala hasta el fin del Virreinato. Aquí está el germen de los problemas contemporáneos en materia de macrodivisión administrativa, pues, como bien dice O'Gorman, ésta no se apoyó en bases de la división interna del trabajo y la especialización productiva, entonces naciente, sino “como respuesta a las necesidades militares de la conquista” y en forma “independiente de la ley” y —agregaríamos nosotros— sin atender a los fines de desarrollo económico. Lo que sí se estableció es la clara distinción entre entidades septentrionales (provincias internas o intendencias) situadas al norte de la antigua Mesoamérica; entidades del centro-occidente (Jalisco, Guanajuato y Michoacán); del centroeste —y partes del sur actual— con México, Puebla y Tlaxcala; la del oriente en Veracruz; Oaxaca en el sur y Yucatán peninsular.

3. Con brevedad mencionaremos las divisiones territoriales del México en lucha por la independencia y ya libre de la tutela española. La primera “Constitución” de los insurgentes (Apatzingán, 1814) incluyó provisionalmente como partes del territorio de la “América mexicana” a 17 provincias, apareciendo sólo como nuevas las de Tecpan (futuro Guerrero) y Querétaro y sin mencionar las provincias del extremo norte (Texas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias). La susodicha provincia de Tecpan, en el sur, fue meramente producto de un acto político.

A partir de 1824 se advierte claramente la pugna —muchas veces sangrienta— entre “federalistas” y “centralistas”, que abarca hasta 1855, cuando es derrotado finalmente el dictador “centralista” Santa Anna. Los federalistas estaban fuertemente influidos por el “modelo de Estados Unidos de Norteamérica” y desearon copiarlo, adaptándolo a las circunstancias nacionales. Pero —como veremos— ni el federalismo ha tenido vigencia total hasta la fecha, ni se conocía lo suficiente la realidad natural, económica y social del país para poder llevar a cabo una reforma administrativa de fondo, adecuada a las necesidades del desarrollo. Después de abatido el “imperio” de Iturbide, se promulga la Constitución de 1824, primera del México independiente. En ésta aparecen ya 20 estados y 4 territorios: Coahuila incluía a Texas; el estado interno de Occidente a Sonora, Sinaloa y Arizona; el territorio de Baja California a toda la península. El resto de los estados incluía a los tradicionalmente mencionados, apareciendo además en el mapa como soberanos Querétaro, Tabasco, Guanajuato y Chiapas, que en el mismo 1824 votó por su anexión a México. Pocos años después se creó el distrito federal y se agregaron los territorios de Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Alta y Baja California.

El centralismo impuso sus “leyes constitucionales” desde 1836 a 1854 (aun-

que con pasajeros éxitos del federalismo) y convirtió a los estados en departamentos y el número de éstos fue creciendo hasta 24 (1836), incluso los de Nuevo México, Sinaloa, Tejas, Aguascalientes e incorporando ya el Soco-nusco a Chiapas. Excepto los de México, Puebla y Yucatán, el resto de los departamentos ya casi coinciden con sus límites actuales. Por aquellos años (1836-1853) se pierden todos los territorios del extremo norte, debido a la abierta intervención militar de Estados Unidos: México queda limitado al área actual. Al finalizar el período “centralista”, en 1854, las “Bases para la administración de la República” y nuevos decretos, establecían la existencia de 22 departamentos, 6 territorios y un distrito (de México). Copiando algunos elementos de la estructura francesa postnapoleónica, los centralistas crearon los departamentos introduciendo ciertas ideas económicas en esa división. Por ejemplo, se creaban territorios que por su situación y funciones “ameritaban” ser soberanos: Colima, Isla del Carmen (Campeche), Tehuan-tepec, Sierra Gorda y los distritos de México (liquidando el federal) y Morelos.

Triunfantes los federalismos, en el proyecto de Constitución de 1856 todavía se conserva la división “centralista”, agregando el nuevo estado del Valle de México. Pero la nueva carta magna de la república (1857) vuelve a la idea antigua y consagra la existencia de 24 estados (incluso Aguasca-lientes, Colima y del Valle de México, uniendo Nuevo León y Coahuila, es decir partes del norte y del noreste) y el territorio de Baja California. El distrito federal no se incluye, pero de hecho existe hasta en tanto “los supre-mos poderes no se trasladaran a otro lugar” y tampoco subsistían el estado de Coahuila y los otros territorios. Es importante señalar que durante las discusiones del Congreso constituyente, se presentaron dictámenes para que el distrito federal se creara en las ciudades de Aguascalientes o Querétaro, en el centro del país, pero fueron rechazados. De haberse aprobado, la posi-ción centralista y absorbente de la ciudad de México se habría debilitado en gran medida y, por lo contrario, los pequeños estados centrales se habrían robustecido. En la práctica, los liberales actuaron como sostenedores de un cierto centralismo económico y político.

Durante la breve vigencia del imperio de Maximiliano de Habsburgo se llevó a cabo una de las divisiones administrativas más interesantes y excep-cionales —como dice O’Gorman— de la historia de México, el cual agrega que la organización territorial resultante fue la “única que merece esa desig-nación”. Dicha división, realizada por el gran geógrafo mexicano Manuel Orozco y Berra, dio base a la ley del 3 de marzo de 1865, que nombraba los 50 departamentos del país y al artículo 52 del *Estatuto provisional del im-perio mexicano*, de 10 de abril del propio año, en el cual se establecía que:

El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento, en distritos y cada distrito en municipalidades: una ley fijará al número de distritos y municipalidades, su respectiva circunscripción.

Las ocho grandes divisiones correspondían en forma aproximada a *grandes regiones económicas en formación*: 1. noroeste, capital Culiacán; 2. norte, capital Durango; 3. noreste; Monterrey; 4. centro-occidente, Guadalajara; 5. centro-norte, San Luis Potosí; 6. centro-este y parte del sur, Toluca; 7. centro-este y partes del sur y oriente, Puebla; 8. Yucatán, incluyendo tal vez hasta Tabasco y Chiapas, Mérida. Muchos de los departamentos de 1865 son hoy verdaderas regiones económicas: Valle de México, Alamos (Bajos Valles Yaqui y Mayo), Mazatlán, Aguascalientes, Tuxpan, Puebla (centro del Estado), Toluca, etcétera. ¡Qué gran visión la de nuestro geógrafo, al adelantarse un siglo en las ideas que algún día, perfeccionadas, tendrán vigencia en México! Orozco y Berra pensó en tomar en cuenta la experiencia europea de su tiempo y aplicar principios de índole natural, económica y social que ayudaran a resolver el problema de la administración sobre bases realistas y viendo hacia el futuro. Las grandes ciudades tenían su *hinterland*, abarcando zonas que tuviesen "límites naturales entre sí" y cada una de ellas "pueda alimentar un mismo número de habitantes". Para Orozco

una buena división territorial es un problema complejo (sic) compuesto de multitud de elementos, de los cuales los unos pueden ser fácilmente puestos en relación, mientras los otros presentan en su conjunto dificultades insuperables a veces. Dependerá de los límites, de la extensión, de los accidentes naturales del terreno, de la feracidad del terreno, del modo con que están distribuidos los depósitos de las aguas, los ríos y las montañas, de los centros principales de población, de su fuerza y de sus recursos, de sus medios de comunicarse, de las razas ahí establecidas y, además, de otros mil pormenores; ni habrá que olvidar los idiomas hablados por los habitantes del país, ni sus usos, ni su religión y sus costumbres.

Y agregaba que como fin supremo de su división territorial debía procurarse:

que no resultaran fracciones inmensas y llenas de recursos, que por sí solas pudieran convertirse en árbitros de la suerte común, al lado de otras des pobladas y sin medios de subsistencias, privadas de los elementos necesarios, y por consecuencia débiles e incapaces para vivir y desarrollarse.

Orozco y Berra previó incluso que los departamentos muy extensos "con el tiempo podrán ser subdivididos; pero esto será cuando el país sea bien conocido, para juzgar de los recursos que puede proporcionar y cuando una población inteligente y trabajadora haya llenado aquellos campos".<sup>2</sup>

Durante el régimen de Porfirio Díaz se crearon los distritos, que tenían principalmente funciones judiciales, pero que también jugaron importante papel de carácter administrativo, como unión de municipios y eslabón intermedio de índole político-económica.

4. Triunfante la Revolución mexicana, el camino estaba abierto para que en 1917 la Constitución rehiciera la división político-administrativo del país y no habría sido demasiado difícil liquidar estados sin base económica pro-

<sup>2</sup> Ver de Bassols Batalla, Ángel, "Manuel Orozco y Berra", en *Boletín de la SMGE*, 1976.

pia, cambiar los límites y crear nuevas entidades, más acordes con la nueva división interna del trabajo. Mas no ocurrió así y se estableció la división en 28 estados, 2 territorios y un distrito federal, copiando literalmente los límites anteriores aunque agregando Hidalgo, Morelos, Coahuila y Campeche, ya establecidos, y creando Nayarit. El crítico conservador O'Gorman insiste en que a través de toda la época independiente no se decidieron los gobernantes a cabiar la división, aplicando después de 1821 "principios jurídicos y políticos a entidades complementamente impreparadas para recibirlos". Tanto en 1857 como en 1917 "se reconocen las deficiencias, se indica la necesidad de una reforma, pero se resuelve no hacer nada; más tarde, ya se considera 'imposible' idear un división territorial científica". Es de señalarse que en el debate del Constituyente de 1916, el diputado Ramírez Villarreal esgrimió argumentos que hacían recordar a los de Orozco y Berra en el siglo XIX, para sostener la necesidad de subdividir Estados tan grandes como Chihuahua, Coahuila o Jalisco, en tanto que Tlaxcala, Aguascalientes y Colima "no vendrían siendo sino un municipio, y no de los grandes de aquellas entidades". Ramírez Villarreal proponía aumentar el territorio de Colima, por lo menos hasta sus antiguos límites prehispánicos.

Después de 1917 se han formado tres nuevos Estados: dos del noroeste, dividiéndose la península de Baja California (1951 y 1975) y Quintana Roo, en la sección occidental de la península de Yucatán (1975). Por lo tanto la Federación mexicana se compone de 32 estados y un distrito federal, dentro de los cuales subsistían en 1974 un total de 2 363 municipios. Los "distritos" que aún operan en varios estados del país agrupan municipios, pero no poseen poder político alguno y sirven para fines judiciales, estadísticos y otros. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice textualmente que

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Es indispensable mencionar el hecho de que los estudios publicados hasta la fecha en México se refieren primordialmente a regiones de dos niveles; uniones de estados y uniones de municipios dentro de dichos estados, siendo por lo tanto fundamental hacer observar aquí la relación entre división político-administrativa y división en regiones económicas, grandes y medias. Las numerosas divisiones del país en regiones de carácter socioeconómico han sido recopiladas por el autor y entre ellas hay desde luego regionalizaciones de distintas ramas (agricultura, industria, comunicaciones, etcétera) que llegan a niveles inferiores: distritos, subregiones y microáreas. Después de 1967 los trabajos sobre regiones se han multiplicado en México y se comienzan a estudiar las regiones económicas en sí. Desde antes, y sobre todo a

partir de 1947 en que se constituyeron las comisiones de cuencas hidrológicas (Papaloapan y Tepalcatepec) se conocían investigaciones sobre regiones naturales, hidrológicas, etcétera. Los trabajos en que hemos tomado parte en la Universidad Nacional Autónoma de México nos han llevado a establecer los siguientes niveles regionales en México: *a*) Macrorregiones (por ejemplo, unión de los estados del noroeste, norte y noreste), para atender a problemas comunes al septentrión de la república, etcétera. *b*) Grandes regiones (unión de estados): noroeste, sur, centro-este, etcétera, que son 8. *c*) Grandes mesorregiones (varios estados dentro de *b*), norte típico y norte-central en el norte, etcétera), 15. *d*) Regiones medias (unión de municipios: valle de Mexicali, cuenca de México, etcétera (108). *e*) Subregiones (varios municipios): aglomeración urbana del gran México, etcétera (hasta 500). *f*) Comarcas económicas, uno o más municipios (hasta 1000). *g*) Distritos económicos, uno o más municipios (más de 1000). *h*) Áreas y microrregiones económicas, dentro de los municipios, diversos niveles.

## II. Una explicación jurídica sobre el federalismo mexicano

La introducción jurídica no la hago yo —desde luego— sino mi padre, el licenciado Narciso Bassols, en las páginas de su curso de derecho constitucional mexicano, dictado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales el año de 1928 (¡hace 50 años!). Esta obra nunca se ha publicado (está incompleta, pues en la transcripción taquigráfica faltan algunas palabras o frases) y la estoy revisando. Su lectura me ha permitido enriquecer en gran medida mis conocimientos sobre este tan debatido tema, central en el seminario. Después de señalar los problemas de límites entre estados y la jurisdicción de los poderes federales en estas materias, el licenciado Bassols se refiere a aspectos citados en la primera parte de este comentario, pues indica que debe procederse a un análisis histórico del federalismo mexicano y de la teoría de la federación, diciendo:

Ustedes saben que en 1824 como una consecuencia fatalmente necesaria de las ideas políticas de los liberales mexicanos, aparece el sistema federal, primero con una tendencia de eliminación del imperialismo y segundo como un sistema democrático. Un intento de transformar la organización social mexicana para crear una vida independiente. De todos modos, el prestigio de los Estados Unidos y los antecedentes que no es posible pormenorizar ahora, hacen que la aparición del federalismo se realice [...] Pero ha nacido en México precisamente a la inversa de como nació en los Estados Unidos, porque en México no había la diferenciación necesaria para que la federación se hubiera producido en la forma en que se produjo en las trece colonias norteamericanas. Ustedes pueden encontrar en alguna obra de Rabasa críticas especiales sobre el problema de la aparición del federalismo en México. Una cosa sí es innegable: que desde el punto de vista político la federación no nace en México con los antecedentes necesarios para permitir que el régimen de equilibrio que la fede-

ración significa se realice, porque en efecto en los Estados Unidos se observa que la mayor parte de la realización del sistema federal se debe no a los preceptos de la Constitución sino a los antecedentes históricos y a la condición efectiva que en cuanto a personalidad y autonomía cada una de las colonias goza. De tal suerte que puede decirse que... justamente porque en nuestro país el federalismo nace como un organismo pero no como un resultado, como en la federación norteamericana (no puede) funcionar en una forma estable. Aun cuando haya existido la Audiencia de Guadalajara que era subordinada a la Audiencia de México y aun cuando haya habido provincias que tenían un Corregidor, de ningún modo puede decirse que políticamente la Nueva España haya estado subdividido como las colonias norteamericanas. Políticamente era la Nueva España un país unitario y sus antecedentes llevaban al establecimiento de un gobierno unitario. Si la transformación de un gobierno fuera producto de una realización lógica, pero como es un fenómeno en que intervienen las pasiones políticas, aconteció que la federación mexicana acaeció a la inversa de la federación norteamericana, se pasó de la existencia de un país unificado a la aparición de una serie de Estados [...]

Es decir, ha sido un proceso de subdivisión de las provincias coloniales, no ha sido un mantenimiento de la estructura geográfica colonial lo que ha dado nacimiento a la aparición de la federación. No son las provincias las mismas que actualmente son Estados. Consecuencia es que nuestra federación ha sido siempre no otra cosa que una unidad puramente jurídica. De ningún modo una serie de fenómenos sociales, económicos o puramente reales sino una serie de conceptos que se vierten en la Constitución para que lleguen hasta los Estados (y en) consecuencia de esto (haya) un predominio de la federación sobre los Estados. Todo esto completado con la noción que se hace de la idea federal y la lucha de esa idea frente a la actitud centralista de los conservadores mexicanos. Es decir, por su naturaleza compleja el movimiento federal mexicano no es solamente un movimiento político. Los movimientos políticos no son sino la manifestación de movimientos más hondos. La actitud política no es sino un producto de las luchas y condiciones existentes principalmente económicas, de un país, y de ahí viene que el federalismo traduzca la tendencia económica de las clases inferiores mexicanas y de los liberales, de los que quieren quitar el poder a la Iglesia, librar de la burocracia mestiza y criolla al país. En cambio, el movimiento centralista se vincula con los grandes latifundistas, eclesiásticos, españoles y criollos. De ahí proviene un encono de la lucha que no tiene ninguna relación con el problema político sino con las tendencias en materia social, que perdura hasta 1855 en que el movimiento hace crisis con la derrota de Santa Anna. Como quiera que la transformación de la Guerra de Reforma y el quebranto de las fuerzas de la Iglesia le quitan al partido conservador suficiente fuerza. El centralismo no puede volver a presentarse como un movimiento importante [...]

Pero el federalismo no es real en cuanto a que no significa una traducción del mecanismo efectivo de como luchan las fuerzas en México. No es sino un mito constitucional que sirve para detener a la realidad. Es la cruz frente al diablo. Es una manera literaria y superficial de mantener una organización política que no se realiza. Es un intento ingenuo de los liberales [...]

Tratar de establecer el centralismo en México es en primer lugar estéril

porque no tiene ninguna ventaja, y en segundo lugar concederle al sistema federal una importancia que no tiene porque es un sistema susceptible de todas las reformas. Así estimado el sistema federal, no es pernicioso; mas: es indispensable. Cualquiera que sea la forma en que se organice el país tendrá que reconocer que el país está dividido en zonas. Este es el secreto, el problema que está por resolverse. No es problema de volver a plantear el dilema histórico del siglo XIX. Es el problema de luchar por una inteligente repartición de la competencia, de la división del trabajo en ayuntamientos y en toda la nación, pero desprendiéndonos, y aquí está la tarea (mientras no se haga una investigación de cómo es el país no se podrá definir cómo es el federalismo que llega a alcanzar vida entre nosotros [...])

Vemos, pues —termina Narciso Bassols en 1928—, que en resumen, el Estado federal es una organización política en la que existen al mismo tiempo dos Estados cuya respectiva competencia está fijada por la Constitución en tal forma que al Estado federal se le señala el límite de su competencia jurídica y se deja el resto indeterminado a la competencia de los Estados miembros. Quiere esto decir que desde ciertos puntos de vista el Estado federal es un Estado unitario. Es decir, en todo aquello que trata de la competencia de la federación no se pone de relieve esa competencia mixta. En la aduana, por ejemplo, los funcionarios federales ejecutan los actos necesarios. En aquellos que corresponde a la federación, la federación es un Estado unitario. Los Estados miembros no se le interponen de tal modo que la federación necesite pasar por conducto de los Estados miembros para imponer sus decisiones. En cambio, en aquello en que se trata de la jurisdicción de los Estados miembros aparece el sistema especial que es la federación, porque cada Estado miembro ejecuta en su territorio directamente los actos que corresponde a su administración. Lo que hay, pues, es una coexistencia de un Estado y un poder al mismo tiempo que otro Estado y otro poder dentro del mismo territorio [...]

Después de estas breves citas, que nos sirven para el posterior análisis, entremos en materia en lo tocante al federalismo y el desarrollo regional.

### III. *Los intentos de desarrollo regional y sus resultados*

Sólo presentaremos brevemente algunos ejemplos de la relación entre desarrollo regional, división administrativa y federalismo, en el marco de los intentos que se han llevado a cabo en México. Ante todo, manifestamos nuestro acuerdo, en general, con lo expresado por Fernando Pedrão<sup>3</sup> que nos puede servir de base para comparar los casos citados a continuación. Dice dicho autor, refiriéndose a la América Latina:

Entre los aspectos institucionales que afectan de modo más evidente el ordenamiento de los elementos propios de la política económica espacial se encuentran los siguientes:

a) La articulación entre los diferentes niveles de autoridad de los cuales

<sup>3</sup> "Introducción a la problemática de la política económica regional", en *El Trimestre Económico*, núm. 179, julio-septiembre de 1978.

emanan las medidas de política económica espacial y las decisiones necesarias para ejecutarlas. Este problema se presenta de dos modos diferentes, según la política económica espacial se refiera al territorio nacional en su conjunto, o a una región, a una zona o una ciudad.

En el primer caso prevalece la coordinación emanada desde el nivel central, en un conjunto que abarca todas las instituciones locales relacionadas con las decisiones de política. La visión de conjunto del problema es dada por la perspectiva que se tiene desde la posición central; es posible visualizar cada uno de los sucesivos niveles de estructuración institucional como un conjunto (el conjunto de los gobiernos estatales, conjunto de los municipios, etcétera). La articulación institucional puede consistir en las interrelaciones entre el nivel central (la estructuración institucional del gobierno central) y los conjuntos de las demás estructuraciones institucionales, tanto individualizadas en relaciones bilaterales (relaciones entre el gobierno central y cada gobierno estatal), como organizadas en conjuntos institucionalizados (comisiones de cuencas hidrológicas y regiones multiestatales en general).

En el segundo caso se trata de esquemas de coordinación en que las decisiones resultan de formas de articulación promovidas desde alguno de los ámbitos menores de división del espacio económico nacional. La coordinación resulta de la necesidad de integrar las decisiones y las reivindicaciones que emanan de los niveles locales de decisión. En este caso, la visión de conjunto del problema no es la engendrada desde la posición central, sino una visión parcial del conjunto. Corresponde a la composición institucional que se encuentra en un programa de desarrollo para una región, un estado o una ciudad. Los niveles local y regional participan en la estructuración institucional de las decisiones en una escala que excede, en diversos casos, el peso gravitacional de su poder de decisión en el conjunto de la estructura institucional del país. . . (Luego agrega que) Todo esto señala algunas particularidades y restricciones con que opera el aparato institucional, que afectan las condiciones en que se puede realizar una labor de programación económica espacial. Si no es probable identificar un plan regional con un solo objetivo de descentralización por un periodo indefinido, y si es necesario adaptar los objetivos económicos de descentralización a fenómenos propios de la evolución del aparato institucional (tales como los aludidos respecto a la rapidez de decisión y de comunicaciones), entonces también es indispensable reconocer que la programación del aparato institucional es parte integrante de la programación espacial y no un subproducto de ésta<sup>4</sup> (definiendo que) la articulación entre los diferentes programas regionales deberá referirse, por fuerza, a una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que actúan en la política económica regional, considerando los diferentes conjuntos de decisiones sobre usos de recursos en forma escalonada en tiempo y espacio, en función de un horizonte de programación a largo plazo en cuyo contexto se insertan los aludidos programas. Esto lleva a situar cada política espacial —para regiones, ciudades y espacios rurales— dentro del horizonte de programación, como también las diversas formas de política interregionales que, por definición, trascienden el ámbito de la racionalidad de los programas regionales y que son materia que sólo puede ser tratada al nivel de una

<sup>4</sup> *Op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 700.

coordinación ejercida a escala de la política espacial nacional. (Concluye Pedraño en la parte conducente.) Como cada uno de los diferentes programas regionales debe tener una coherencia de propósitos que los individualice, y como, necesariamente, cada programa regional deberá referirse a una articulación de usos de recursos, cuya referencia espacial es el ámbito físico de una región, es necesario considerar que la articulación de la política económica para cada región siempre comprende dos elementos básicos:

a) Una articulación suprarregional y supraestatal (en los casos en que las divisiones de regiones corresponden a fronteras estatales) cuyo punto de referencia es la política espacial a escala nacional. La política económica formulada para cada región debe situarse, por fuerza, en un marco espacial más amplio que la región y que, en última instancia, es la economía nacional, entendida como un espacio económico nacional. Lo que da sentido a la demarcación de una región es el hecho de que constituye un espacio económico diferente de los otros: la caracterización de la región incluye una referencia necesaria a esos espacios contiguos diferentes, mediante la cual se indica cuál puede ser el tipo de relaciones económicas que pueden darse entre una región y las regiones que le son limítrofes.

b) Una articulación entre la política económica espacial tomada en su conjunto y la política económica nacional global. Al trabajar con un conjunto de políticas espaciales, definidas para diversos ámbitos de territorio, resulta lógicamente necesario asegurar que estas políticas regionales pueden ser integradas y comparadas con la política económica establecida en forma global para la economía nacional.

Ahora bien, a partir de 1930, cuando se promovieron los primeros ordenamientos en materia de planificación en el país, no han faltado intentos para llevar a cabo cierto tipo de programaciones regionales. No es el propósito de este trabajo ni enumerar la vasta lista de esfuerzos realizados, ni menos aún hacer su análisis, así fuera breve.<sup>5</sup> Nos concretaremos a resumir algunas de las más notables conclusiones en relación con los problemas operativos de los organismos de desarrollo regional y sus vinculaciones con la estructura administrativa y el poder político.

Los intentos han abarcado un sinnúmero de áreas y han tenido propósitos múltiples, operando en muy distintas formas. Primero, hubo planes para colonizar ciertas zonas fronterizas, y de agricultura de riego (del noroeste, norte y noreste, del Bajío, etcétera), promoviendo principalmente la economía ejidal, al calor de la reforma agraria cardenista. A pesar de que los planes fueron estructurados sobre la marcha, tuvieron hondas repercu-

<sup>5</sup> Para tal objeto, ver por ejemplo de Lamartine Yates, Paul, *El desarrollo regional de México*, Banco de México, 1962; Buenrostro, César, *Organismos de desarrollo regional*, México, 1964, Barkin, D. y otros, *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, 1972; Cárdenas, Cuauhtémoc, "Regionalización del desarrollo", en *El Día*, 5 de mayo de 1971; *Comisión del río Balsas*, México, 1970; Bassols Batalla, Ángel, *División y planeación regional en México*, 1973 y *México. Formación de regiones económicas*, UNAM, 1979 (en prensa); *Las Huastecas en el desarrollo regional de México*, UNAM, 1977, y "Seminario sobre el municipio, la reforma administrativa y el desarrollo regional", en *El Economista Mexicano*, México, vol. xi, núm. 6, junio de 1977.

ciones socioeconómicas. Después se dirigieron los ojos a las poco pobladas y menos desarrolladas regiones costeras (principalmente tropicales), impulsando plantaciones comerciales, puertos e instalaciones pesqueras. De ahí se derivó a la creación de las primeras comisiones de cuencas hidrológicas (Papaloapan y Tepalcatepec), en 1947, a imitación de las grandes obras del valle del Tenesí en Estados Unidos. Después se constituyeron otras comisiones (del Balsas, del Lerma-Chapala-Santiago, del Fuerte, etcétera). Poco más tarde comenzaron a proliferar organismos que atendieron algunas necesidades en distintas áreas (fuera de cuencas hidrológicas), por ejemplo en las zonas indígenas, áridas y tropicales, puertos y bahías, partes de las Sierras Madres (Plan Huicot) y sistemas montañosos (altos de Chiapas y la Tarahumara), fajas fronterizas en general y penínsulas completas como la Baja California o unidades del tipo del Istmo de Tehuantepec (principalmente durante 1970-1976). La acción del Estado abarcó también aspectos industriales específicos, de patente interés regional, como fueron en Monclova el financiamiento de "Altos Hornos" o en Ciudad Sahagún el "Combinado" y más recientemente las gigantescas instalaciones de la siderúrgica "Lázaro Cárdenas-Las Truchas", en el suroeste de Michoacán.

Algunas conclusiones respecto a las experiencias anteriores, podrían ser: 1) No han formado parte de planes nacionales de desarrollo ni tampoco obedecen a planes regionales bien concebidos. 2) Han sido esfuerzos aislados y muchas veces desconectados entre sí y de las necesidades generales del Estado o Estados a que pertenecen. 3) Su acción se ha limitado a crear infraestructura y no a remodelar las regiones, cambiando la estructura económica productiva y la distribución social de lo producido. 4) Las comisiones siempre han formado parte de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura y Recursos Hidráulicos), y en el fondo están maniatadas, impidiéndose que sus resultados se traduzcan en una transformación real. 5) Las obras las realizan las distintas secretarías federales y por tanto en ocasiones se contraponen y no conducen a una industrialización masiva ni a la "descentralización del desarrollo económico",<sup>6</sup> por lo que Ángel Palerm concluye que "los proyectos regionales han servido, principalmente, para reforzar la estructura económica, social y política del país, y no para modificarla".<sup>7</sup> 6) La ausencia de verdadero desarrollo regional se ha debido, en buena medida, a la falta de coordinación de los esquemas por parte de un "organismo ejecutivo, especialmente creado para estos fines", tal como lo señala Pedrão en el artículo antes citado.

Varias de estas circunstancias tienen que ver, en consecuencia, con la actual estructura del federalismo mexicano, pues al no existir autonomía en la operación de los organismos regionales se está perpetuando el control de sus acciones por parte de secretarías e instituciones federales.<sup>8</sup> No existen

<sup>6</sup> Ver Cárdenas, Arturo, y Hernández, Eulalio, "Problemas del desarrollo regional en México", en *Investigación Económica*, México, núm. 127, 1973.

<sup>7</sup> En "Los beneficiarios del desarrollo regional", *op. cit.*, supra, nota 5, p. 62.

<sup>8</sup> Bassols Batalla, Angel, *Acerca de los beneficiarios del desarrollo regional*, México, IIEC-UNAM. 1975.

existen “escalones intermedios” de carácter político-administrativo entre estados y municipios, que pudiesen operar para instituir una planeación regional sobre áreas a niveles mayores que los municipios, pero menores que las entidades federativas y, por tanto, las comisiones durante mucho tiempo se basaron en “regiones naturales” (hidrológicas) que no están de acuerdo con la realidad socioeconómica del país, pues en todos los casos son amalgama de regiones o partes de regiones “económicas”. Teóricamente, podría adoptarse la división del territorio nacional en regiones económico-administrativas medias (agrupando municipios dentro de estados), pero muchas veces dichas regiones incluyen partes de *distintos* estados, por lo cual sería imprescindible la creación de los “organismos regionales que consideran los problemas en forma integral”.

A nivel de las ocho macrorregiones que unen varios estados, integrando grandes unidades, tampoco hay ejemplos de verdadera planeación concertada entre las entidades. Han habido intentos que siempre han fallado, tanto por la oposición de gobernadores como por la falta de planes concretos; todo ello se explica también por la ausencia de planeación nacional, general y regional. Ningún gobernador tomará la iniciativa para una programación total de su entidad, en unión de otras, si la iniciativa no proviene del gobierno federal y no es, por tanto, aplicable a todo el país.

A partir de 1971-72, cuando se crearon los Comités de Desarrollo Socioeconómico de los Estados, se afianza la tendencia a considerar a las entidades como casos “especiales” de región económico-administrativa, analizados entre otros por los miembros del Instituto de Administración Pública del Estado de México.<sup>9</sup> Ahora bien, ¿pueden actuar los estados-región *solos*, a base de los Convenios Únicos de Coordinación establecidos en 1977-1978? Dichos convenios parecen ser un paso adelante en la vía de lograr mejor coordinación entre el gobierno federal y los estados, pero ¿se puede afirmar por ello que “la política del desarrollo ‘equilibrado’” (por cuencas hidrológicas) era negativa porque originaba la existencia de regiones supraestatales que abarcaban territorios de varios estados, o de parte de ellos, creando supragobiernos económicos regionales, por encima de las demarcaciones políticas de la federación, —como dice el Lic. C. Vidali—? No hay tal. Las comisiones eran y son bases de un falso desarrollo regional porque se apoyaban en “regiones naturales-hidrológicas” y no en regiones económicas, y los estados no pueden funcionar como tales *aislados* entre sí, excepto para algunos aspectos internos generales: esto lo admite después Vidali al hablar de “acciones multiestatales”.<sup>10</sup> Lo necesario parece ser el reforzamiento de la relación entre los COPRODES y los CUC, para evitar —como dice el propio Vidali— caer en la trampa del centralismo solapado en que “en muchos aspectos, se ha vivido”. Para ello sería indispensable aumentar en todos sentidos la participación de estados y municipios en los ingresos nacionales y en la decisión ejecutiva.

<sup>9</sup> *La regionalización en México*, tomos I y II, 1975.

<sup>10</sup> *Situación y perspectivas del desarrollo estatal*, México, Colegio Nacional de Economistas, 1978.

Para finalizar tocaré con suma brevedad un tópico de palpitante actualidad que tiene íntima relación con el tema de este comentario. Es el referente a la necesidad de aprovechar el “auge petrolero” de México para introducir cambios que logren hacer más real el federalismo en nuestro país. Por un lado, al explotarse en gran escala el petróleo y gas, la parte del valor de producción corresponde a los estados de los cuales se extrae, debe ser aumentada sustancialmente, pues ellos necesitan beneficiarse del fruto de sus propias riquezas y en forma creciente, de acuerdo al aumento que registre la explotación. Se beneficiarían así, principalmente, los estados de Veracruz, Tabasco, Chiapas, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí y en el futuro no lejano, otras entidades. Si no existiera una planeación a base de grandes regiones esto puede conducir a un mayor desequilibrio de unos estados respecto a otros. Por otro lado, no se puede dejar el uso de vastos recursos al arbitrio de los gobernadores, sino sujetarse a planes regionales de los cuales dependa la forma de utilización, normada a nivel nacional y regional.

En base a estos razonamientos llegamos a formular las siguientes conclusiones:

1. Que se fortalezca, ahora que se abren las posibilidades mediante el “auge” petrolero, la economía de los estados productores del crudo, gas y petroquímicos, tales como Tabasco, Veracruz, Chiapas, Tamaulipas, San Luis Potosí y otros como Oaxaca, Nuevo León, Coahuila y Campeche. Pero, en primer lugar, que ello sea en el marco de una programación *estatal* y *regional* del noreste, este, centro, sur y península de Yucatán. Que se les dote de la parte correspondiente por la explotación de sus riquezas, pero que no se les deje *solos* en la labor de integrar economías espaciales que requieren coordinación macrorregional e interregional, dentro de un plan nacional de desarrollo.

2. Que se fortalezcan los municipios, pero no a los que ya son fuertes sino a los débiles, promoviendo las actividades económicas *dirigidas* por los gobiernos estatal y nacional, pues de otro modo es mejor *liquidar* la mayoría de los 1300 municipios pobres y dejar sólo alrededor de 1000, de acuerdo a estudios concretos. O bien, ¿se quiere sostener a todo trance la existencia de los municipios actuales? A largo plazo estamos seguros de que, en otras condiciones históricas, se procederá a reestructurar la división político-administrativa del país.

3. Mediante el petróleo-gas-petroquímicos se puede crear una red de ciudades en el sur, noroeste, península de Yucatán, etcétera, que realmente impulsen la industrialización *fuera* de las regiones de concentración industrial actual: se fortalecería a estados o municipios “pobres” en petróleo y en otros recursos. Pero hacerlo también dentro de una programación nacional y regional adecuada, de un estado progresista y democrático.

4. No es una aberración pensar en la planeación por macrorregiones, pues los estados no pueden ser “regiones autárquicas”; es necesario estudiar

las experiencias de la India, Brasil, Perú y otros países del llamado tercer mundo.

5. La coordinación entre Estados es producto de la desigualdad real del desarrollo económico espacial, no creo que se oponga al federalismo y además conlleva la coordinación entre municipios de diversos estados, en el marco de regiones medias (en México hay por lo menos trece casos de este tipo, de coordinación irremediable e imprescindible). No se trata con el fortalecimiento regional de luchar contra el federalismo, sino de fortalecer la unión del país dando a cada parte lo que le corresponde.

6. De no atenderse la necesidad de fortalecer a las entidades, regionales y municipios y de coordinar Estados y municipios crecerá el clamor "anti-federalista", tendiente a instaurar regiones político-administrativas de base económica, como ya existen en Italia y H. Yameogo pide se creen en Alto Volta "con un poder regional", dentro de un Estado unitario.

7. Finalmente, si a pesar de su origen y sus tropiezos, el país no puede ni debe cambiar hoy el actual sistema federal, fortalezcámoslo en los hechos y adoptemos los instrumentos necesarios, para que mañana no se nos tache de imprevisores, de gente que por ser obcecada no vio el peligro. El Camerún, de república federal ya pasó a ser república unitaria. Simplemente aceptaron una realidad del subdesarrollo. Urge aprovechar nuestro mayor desarrollo relativo para hacer viable un federalismo moderno, de fines del siglo xx. ¿O es real el hecho de que en el subdesarrollo no podrá jamás funcionar el federalismo?