

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

Investigación realizada por ARTURO NUÑEZ JIMENEZ con propósitos de análisis comparativo entre las experiencias chilena, mexicana y peruana en materia de desarrollo regional, en el contexto del proyecto promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

I. Introducción

Esta investigación sobre Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), forma parte de un proyecto promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), dentro de su programa de trabajo orientado a lograr la difusión y el intercambio de experiencias de carácter administrativo entre los países que lo integran.

Conjuntamente con Chile y Perú, México participó, en julio de 1981 en Viña del Mar, en la Reunión Técnica sobre Metodologías y Términos de Referencia para las investigaciones nacionales que habrían de realizarse.

En dicho evento se estableció como objetivo general de las tres investigaciones: "sistematizar las experiencias chilena, mexicana y peruana, en los aspectos político-administrativos del desarrollo regional, en forma tal que permita un análisis comparativo de las mismas y la formulación de recomendaciones de carácter general.

Asimismo, se determinaron los objetivos específicos, a los cuales responde la forma como está estructurado este documento.

El capítulo 2 resume el Marco Jurídico-Político que en México fundamenta la división del territorio nacional en estados y

municipios. En el apartado 2.1., se describe la doctrina federal mexicana, en relación con lo estipulado por la Constitución general de la república que se halla vigente; en el apartado 2.2., se sintetizan los antecedentes históricos de carácter político que explican la adopción del sistema federal; y, en el apartado 2.3., se hace referencia a las disposiciones constitucionales relativas a la organización del territorio y a la forma como históricamente se determinaron los límites de las entidades federativas, que para los propósitos de esta investigación se asimilan como regiones.

La Administración Regional constituye la materia del capítulo 3, el cual se desglosa en cuatro apartados. En el primero de ellos, se presentan las estructuras formales que dan cuenta de las atribuciones y de la organización administrativa de cada uno de los niveles de gobierno existentes en el régimen federal mexicano, así como de las modalidades de coordinación que se han establecido entre ellos; en el segundo apartado, se perfilan la realidad federal y los desequilibrios regionales de México, a través de algunos indicadores fundamentales.

El apartado 3.3., describe el sistema nacional de planeación que se ha venido estructurando en el país; la vertiente regional del mismo, representada por los denominados convenios únicos de coordinación, federación-estados; y, los programas emprendidos para impulsar el desarrollo de algunas regiones consideradas como priva-

tivas por la estrategia nacional del plan global de desarrollo.

En el apartado 3.4., se caracterizan las instancias de coordinación representadas por los comités estatales de planeación para el desarrollo, así como la forma de participación en ellos de las organizaciones representativas de los sectores privado y social de la economía mexicana.

Los principales problemas confrontados y beneficios alcanzados por el esquema administrativo e institucional del desarrollo regional en México, se presentan en el capítulo 4.

Finalmente, en el capítulo 5, se presentan en forma preliminar algunas recomendaciones derivadas de la propia investigación.

Desde el punto de vista metodológico, el esfuerzo realizado se centró en el análisis de diversos documentos de carácter oficial, que se relacionan en la bibliografía anexa. De igual forma, se acudió a algunas fuentes especializadas en aspectos históricos y constitucionales y, cuando fue necesario, se hicieron consultas a funcionarios vinculados con los temas tratados.

En cierta forma, durante el desarrollo de la investigación, se tomó conciencia de que representa un primer esfuerzo de sistematización, desde la perspectiva que analiza. En parte por ello, tiene algunas limitaciones que deberán superarse en investigaciones que posteriormente se emprendan con propósitos afines.

Para dar cumplimiento a los acuerdos adoptados en la reunión de Viña del Mar, se somete este documento a la consideración de las delegaciones de Chile y de Perú, así como de la secretaría ejecutiva del CLAD, para su análisis y discusión.

2. Marco jurídico-político

2.1. El sistema federal

El federalismo es una de las decisiones fundamentales consagradas por voluntad del pueblo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual constituye la norma suprema que fundamenta y regula tanto a la federación como a los estados.

Producto del congreso constituyente que sesionó en la ciudad de Querétaro de diciembre de 1916 a enero de 1917, la carta magna fue promulgada el 5 de febrero de este último año, incluyendo lo más noble del pensamiento liberal y estableciendo por vez primera en la historia las garantías sociales.

Como todo orden jurídico creado, el de la Constitución mexicana puede ser modificado. Para ello sus preceptos establecen una cierta rigidez en el requisito que debe cumplirse para que las reformas o adiciones que se lleguen a proponer formen parte de la misma. Al respecto, es necesario que cualquier iniciativa en tal sentido registre el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes en el congreso de la Unión y sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados. El propio congreso, o su comisión permanente en los períodos de receso computarán los votos de las legislaturas y harán la declaratoria de aprobación de las modificaciones que procedan.

En los conflictos sobre la interpretación de la ley fundamental se prevén cuatro casos: 1) el juicio político orientado a castigar las violaciones a la Constitución, cometidas por altos funcionarios; 2) el litigio constitucional por el que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia exclusiva y excluyente para conocer las controversias entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo es-

tado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como los conflictos entre la federación y uno o más estados y aquéllos en los que la federación fuese parte; 3) el juicio de amparo que determina la competencia de los tribunales federales para conocer y resolver toda controversia que se origine: I) Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II) Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y III) Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal; y 4) el proceso repressivo establecido en el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución: "Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal".

Para distribuir competencias entre el estado federal y los estados federados el régimen constitucional mexicano parte del principio fundamental de que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Ello entraña restringir la actuación federal a aquello que de manera expresa le ha sido asignado por la carta magna.

Adicionalmente a tal esquema básico, se establecen en el texto constitucional facul-

tades exclusivas y prohibiciones, tanto para la federación como para las entidades federativas, así como facultades concurrentes y de auxilio, en un sistema complejo de distribución que se integra con reglas por materia enumeradas de muy diversas maneras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue dos tipos de ordenamientos: el nacional propiamente dicho y el federal. El primero de ellos instituye una serie de facultades que corresponden a la nación, las cuales, por estar en el contexto del esquema normativo de la república, se convierten en ley suprema de la Unión, que debe ser acatada por autoridades federales, estatales y municipales.

En tal sentido, la Constitución, además de fijar los principios que fundamentan la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, su filosofía política y sus principales elementos programáticos, en torno de los grandes objetivos nacionales, determina su ámbito territorial y las materias que competen a la naturaleza inherente al pacto federal.

Por su parte, el orden federal se halla sujeto en su ámbito material de validez a la Constitución política de la Unión, y en el personal y territorial a todos los individuos que se encuentran dentro de los límites geográficos de la nación.

El artículo 40 de la Constitución determina que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

La referida expresión de "estados libres, popular, teniendo al municipio libre régimen interior", aunada a la declaración del artículo 41 constitucional en el sentido de que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión y los de los

estados, conforme a sus respectivas competencias estipuladas por la propia Constitución federal y las particulares de las entidades federativas —las cuales en ningún caso pueden contravenir los preceptos del pacto federal—, fundamentalmente la autonomía de los estados.

Estos últimos, ni la federación misma, son autodeterminables, calidad exclusiva del pueblo que constitucionalmente crea a ambos; tampoco son plenamente supremos, ya que sobre ellos vale la Constitución. Sobre este particular, en el sistema constitucional mexicano el único titular de la soberanía es el pueblo. Al respecto, el artículo 39 señala que: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

No obstante el reconocimiento de la autonomía estatal, se establecen en la Constitución algunas restricciones a su ejercicio. En primer lugar han de respetar las garantías individuales y sociales que la propia sociedad ha instituido en su favor y cuyo disfrute consagra la Constitución federal para todos los habitantes del país.

En segundo término, con el propósito de que los estados se constituyan en forma uniforme y con base en instituciones similares a las federales, se determina que deberán adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Asimismo, se delimita el período durante el cual los gobernadores —depositarios del poder ejecutivo de las entidades federativas— durarán en su encargo, la forma directa de su elección y la de los integrantes de las legislaturas locales en los términos de las respectivas leyes electorales, la imposibilidad de que sean reelectos, los requisitos

mínimos para ocupar ese cargo ejecutivo, así como la forma de determinar el número de representantes en las legislaturas estatales que en ningún caso podrán ser menor de siete diputados.

Las obligaciones de cada estado son materia de los artículos 119, 120 y 121 de la Constitución, los cuales se refieren, respectivamente, a la entrega sin demora de los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen; a la publicación y cumplimiento de las leyes federales; y a la fe y crédito que se dará a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales realizados en las demás entidades federativas, sujetándose a las bases que se enumeran en el propio texto constitucional.

Por último, de las restricciones a los estados, son de mencionarse las prohibiciones, las cuales son absolutas en algunos casos y sujetas a dispensa por el congreso de la Unión, en otros. Entre las primeras se hallan las siguientes: celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio

nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso. Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos; y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el congreso de la Unión autorice.

Las prohibiciones, sin consentimiento del congreso de la Unión, se refieren a: establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la república.

La Constitución mexicana prevé la posibilidad de que surjan problemas entre la federación y los estados y entre éstos entre sí, para lo cual consigna también la forma de superarlos. Además del ya citado juicio de amparo, se contemplan una serie de conflictos jurídicos que tiene que resolver el poder judicial a través de su competencia judicial ordinaria: los que se susciten entre dos o más estados, un estado y la federación, así como de los que surgieron entre los tribunales del Distrito Federal y los de la federación, o un estado y los que surjan entre un estado y uno o más, vecino de otro.

Cuando se presentan conflictos de naturaleza política, compete intervenir a la Cámara de Senadores en su carácter de representativa de los intereses de las entidades federativas. Al respecto debe declarar, cuando hayan desaparecido los poderes

constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado.

La ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, relativo a la figura de la desaparición de poderes en un estado, atribuye en forma exclusiva a los senadores, diputados y ciudadanos de aquél de que se trate, solicitar la intervención del senado para la constatación y declaratoria correspondiente. El ejecutivo federal se limita en este procedimiento al envío de la terna para la designación por el senado del gobernador provisional, después de que ese órgano colegiado constata y determine que efectivamente han desaparecido los poderes estatales. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se realicen en virtud de la convocatoria que él mismo expida. Esta disposición debe regir siempre que las constituciones de los estados no lo prevean, siendo el caso de que la mayoría de ellas no lo contemplan en sus preceptos.

También el senado tiene la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, siempre y cuando alguno de ellos ocurra a solicitarlo. Si por tales cuestiones se interrumpe el orden constitucional estatal mediante un conflicto de armas, la intervención del senado es obligada, caso en el cual dictará su resolución apegándose a la Constitución general de la república y a la particular del estado.

Otro postulado esencial del sistema federal que se halla incorporado al régimen constitucional mexicano tiene que ver con la garantía por la cual la federación está obligada a defender a todos y cada uno de los estados miembros contra invasiones provenientes del exterior o perturbaciones de la paz interna. En el caso de las invasiones, la intervención federal deberá ser de oficio; en el segundo caso a solicitud

de parte por los poderes locales.

La participación de las entidades federativas en la formulación de la voluntad federal se da precisamente a través de la Cámara de Senadores, que se integra con dos representantes de cada una de ellas, incluyendo al Distrito Federal, los cuales son electos directamente y en su totalidad cada seis años.

Además de su actuación como cámara colegiadora de la Cámara de Diputados, el senado cumple con facultades exclusivas, de las cuales ya se mencionaron las que tienen que ver con su intervención en conflictos políticos. Sus otras facultades se refieren a: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con potencias extranjeras; ratificar los nombramientos que ese mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; autorizarlos para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria; erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el presidente de la república; y declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el presidente de la república, en los términos de la parte final del artículo III constitucional.

Como puede apreciarse, estas facultades se hallan vinculadas con las relaciones internacionales, la defensa nacional, el orden interno de los estados, así como la designación y remoción de las autoridades que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano al cual le compete vigilar la constitucionalidad de los actos federales y estatales, que en conjunto involucran a las entidades federativas requiriendo su intervención a través de la Cámara de Senadores.

A partir de las definiciones y restricciones establecidas en la Constitución general de la república, el orden jurídico de los estados, en lo que atañe a su régimen interior, se fundamenta en sus respectivas constituciones.

Estos ordenamientos se componen, en forma semejante al federal, de una parte dogmática que generalmente incluye un capítulo de garantías que repite, amplía o aclara las consagradas para toda la república; y de una parte orgánica que normalmente establece la división de poderes, las atribuciones, obligaciones y organización de cada uno de ellos, así como las modalidades de elección o designación de sus titulares.

La delimitación del ámbito territorial de cada entidad federativa se determina en atención al mandato de la Constitución Federal de 1917, que conserva para cada una de ellas la extensión y límites que hasta entonces tenían, siempre que no haya dificultad para precisarlos.

En tal sentido, cada constitución estatal hace referencia al territorio "que de hecho y por derecho le pertenece", enumerando los municipios que lo integran. Estos son la base de su división territorial, aun cuando, a veces, se configuran demarcaciones mayores con propósitos judiciales y administrativos —distritos judiciales rentísticos—.

Todas las constituciones estatales toman como base para la población en relación con la cual ejercen sus atribuciones la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas, aun cuando algunas de ellas crean categorías especiales sobre calidad y ciudadanía estatal, sobre todo para fijar reglas en relación con la participación en elecciones locales. Tales reglas tienen que ver básicamente con el requisito de residir en, o ser nativo de la entidad de que se trate.

Por lo que se refiere a los poderes de los estados se dividen en legislativo, ejecutivo y judicial. De modo invariable el poder legislativo se deposita en un órgano colegiado denominado legislatura o congreso del estado, cuya composición se adapta a los términos del artículo 115 de la Constitución federal. Por lo general, dicho órgano tiene anualmente dos períodos ordinarios de sesiones, pudiéndose convocar la realización de períodos extraordinarios según se requieran.

En el desempeño de sus atribuciones los diputados locales gozan de fuero. Todas las constituciones estatales detallan los requisitos y los impedimentos para ocupar ese cargo. El proceso legislativo de las entidades federativas es bastante similar al federal: las iniciativas corresponde a los propios diputados locales, al gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos —órganos de gobierno de los municipios—. En algunos casos, el titular del ejecutivo estatal puede ejercer derecho de veto sobre la legislación sancionada por el congreso; en otros casos, que se precisan, dicho veto no procede.

Las facultades de las legislaturas locales son las que se reservan a las entidades federativas en la Constitución general de la república. Algunas de las más relevantes tienen que ver con expedir las leyes relativas al gobierno y administración internas del estado, así como todas aquellas disposiciones que puedan derivarse de su esfera de competencia; aprobar los convenios que

celebre el ejecutivo estatal con los representantes de otras entidades federativas por cuestiones de límites; convocar y calificar elecciones para gobernador, diputados locales y autoridades municipales; aprobar el presupuesto general de egresos y expedir la ley anual de ingresos del estado y de los municipios; revisar anualmente la cuenta pública de uno y otros con el auxilio de la contaduría mayor de hacienda, su órgano técnico; dar las bases para que el ejecutivo pueda contratar empréstitos y administrar el patrimonio del estado; y cambiar la sede de los poderes estatales, entre otras.

El poder ejecutivo en los estados se encuentra depositado en un gobierno que ejerce facultades expresas y limitadas. Los aspectos fundamentales sobre su elección, los requisitos y las restricciones para ocupar el cargo, las condiciones y circunstancias de su sustitución, así como sus atribuciones, son materia de las constituciones estatales.

Las facultades conferidas al gobernador hace de él, a la vez, el titular del ejecutivo y jefe de la administración estatal. En relación con su primera condición conduce las relaciones con los otros poderes del estado. Es responsable también de la coordinación con el gobierno federal por una parte, y con las demás entidades federativas de la república y los municipios de su jurisdicción, por la otra.

Otras de sus atribuciones lo habilitan para proponer leyes a la legislatura local, responsabilizándose de su promulgación y aplicación. Depositario del poder reglamentario, el gobernador tiene la obligación de asegurar el orden y la tranquilidad pública en el estado. Dispone para ello de la fuerza pública estatal y como ya se advirtió, puede solicitar la intervención federal en caso de crisis grave.

En la gran mayoría de los estados, el titular del ejecutivo designa a los magistrados del respectivo Tribunal Superior de Jus-

ticia, bajo reserva de ratificación por parte de las correspondientes legislaturas.

La Constitución federal no establece ninguna norma respecto al poder judicial de los estados. Los constituyentes locales se han hallado en libertad de organizarlo en la forma que estimen más conveniente, otorgándole las facultades pertinentes a las necesidades locales.

La mayor parte de las constituciones locales establecen a un Tribunal Superior de Justicia y una jerarquía de juzgados de primera instancia como los depositarios del poder judicial estatal. El tribunal se integra por magistrados designados casi siempre a propuesta del ejecutivo, y en algunos casos, en forma libre por el congreso local. Los jueces son nombrados de ternas sugeridas por los magistrados. Las facultades del tribunal se precisan en las propias constituciones y en los ordenamientos legales correspondientes.

Establecido por la Constitución federal como la base de la organización política y administrativa de los estados, así como de su división territorial, el municipio libre debe tener algunas características básicas que deben respetar todas las constituciones locales. Al respecto, son de considerarse las siguientes: su administración se realiza por un ayuntamiento de elección popular directa, no pudiendo haber ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; goza de capacidad para administrar libremente su hacienda, que se integra con las contribuciones que le señale la legislatura local, las cuales deben ser suficientes para atender las necesidades municipales; y está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Los funcionarios municipales —presidentes, regidores y síndicos— no podrán ser reelectos para el período inmediato a aquél en que hayan sido elegidos. Otras restricciones para quienes se desempeñen como propietarios y suplentes durante períodos

que en todos los estados son de tres años, se indican en el texto del propio artículo 115 de la Constitución federal.

En virtud de que dicho ordenamiento no fija los requisitos para crear municipios, se dispone de un amplio margen para que los estados los establezcan conforme a sus necesidades internas.

Los capítulos sobre organización municipal de las constituciones estatales determinan la división territorial de cada entidad federativa designando los municipios que la integran y refiriendo sus límites geográficos. En algunos casos, esta atribución fue conferida expresamente a la legislatura local, la cual debe ejercerla delimitando circunscripciones en la correspondiente ley orgánica municipal.

Entre los criterios considerados para erigir municipios suelen consignarse los siguientes: una población mínima que en cada entidad se fija, elementos económicos suficientes para asegurar su existencia política, la opinión del ayuntamiento o ayuntamientos afectados y del gobernador del estado, así como la aprobación por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local de que se trate. Sobre las mismas bases se prevé también la posibilidad de suprimir municipios cuando así se estime necesario.

Las funciones generalmente atribuidas a los municipios pueden agruparse en cinco grandes rubros: 1) las que tienen que ver con las áreas de gobierno; 2) las que se refieren a la hacienda pública municipal; 3) las que se relacionan con las obras y servicios públicos; 4) las relativas a la administración municipal; y 5) aquéllas que no forman parte de los rubros anteriores.

Para la formación de la voluntad estatal, los ayuntamientos participan de dos maneras, conforme a los preceptos relativos de las constituciones de los estados: iniciando leyes ante la legislatura local e

interviniendo para aprobar modificaciones al propio texto constitucional.

El ayuntamiento materializa su actividad en normas generales contenidas en bandos u ordenanzas y en reglamentos.

Para reformar las constituciones estatales es necesario cumplir algunos requisitos establecidos para darle cierta rigidez, en forma similar a lo que ocurre con la Constitución federal.

2.2. Antecedentes histórico-políticos

Ante diversas formas republicanas de gobierno adoptadas por otros pueblos a lo largo de su historia, los mexicanos escogieron la forma federal, no sólo porque constituía parte fundamental de las doctrinas y corrientes de pensamiento libertario que inspiraron el movimiento de independencia nacional, sino también, y principalmente, porque en sus postulados se recogía la aspiración de mantener unido al país, ante los riesgos de fragmentación que por la acción de fuerzas internas y externas que se disputaban su conducción, tuvo que afrontar en los inicios de su existencia como nación libre y soberana.

Las circunstancias en que se estableció la federación y las modalidades como se concretó, han llevado a afirmar que el problema no consistió en desunir lo que estaba unido, para volverlo a unir con el pacto federal, sino impedir la desunión. Un breve repaso de la evolución histórica del federalismo mexicano permitirá apreciar claramente el proceso por el cual constituye un elemento consustancial en el análisis que se haga de la ideología que sustenta la división política y administrativa del territorio nacional.

Durante el largo período de la colonia, la organización política y administrativa vigente en la Nueva España, se caracterizó por un gran centralismo. Este correspondió de una parte, al establecimiento y consoli-

dación de la monarquía absoluta en España y, de otra parte, a los esquemas de control que la propia metrópoli instituyó para la mejor defensa de sus intereses en los territorios de ultramar.

No obstante que las características esenciales de la dominación española se prolongaron durante los tres siglos que se impuso a nuestro país, suelen identificarse dos etapas diferenciadas entre sí por un cierto grado de descentralización del gobierno de los Borbones en relación con el de los Habsburgo.

Sin embargo, el antecedente colonial más importante para la futura estructuración del Estado federal mexicano, estuvo representado por la participación de las colonias americanas, en tanto elementos constitutivos del reino, en las Cortes de Cádiz convocadas durante la invasión francesa, formularon la constitución política de la monarquía española de 1812. Este ordenamiento, puesto en vigor tanto en la metrópoli como en sus colonias, estableció que el gobierno político de cada provincia residiese en un jefe superior, cuya designación correspondía en forma exclusiva al monarca, de quien dependería directamente, razón por la cual cada una de tales circunscripciones gozaba de independencia con respecto de las demás. Asimismo, creó las denominadas diputaciones provinciales como cuerpos colegiados integrados por el jefe superior como presidente, el intendente y siete miembros más, elegidos todos periódicamente en forma democrática.

En ese nuevo sistema desaparece el virrey y las audiencias se mantienen como cortes supremas, dejándose la determinación de su número a una ley posterior. A pesar de ello, los jefes superiores nunca desempeñaron el importante rol atribuido, porque la institución del virrey siguió existiendo de hecho. Las diputaciones provinciales se integraron en México en número de seis.

Con todo y que las diputaciones provin-

ciales estuvieron sujetas a las fluctuaciones que imponían los acontecimientos políticos en España —fueron disueltas en 1815 y se reinstalaron en 1820—, arraigaron de tal forma que en diciembre de 1823 se habían autorizado 23 provincias, no tanto por impulso del gobierno central, como por el interés de cada provincia que la solicitó, al considerársele un derecho adquirido e indiscutible.

De esta forma, la constitución de Cádiz constituye un antecedente del federalismo mexicano, no solamente porque rigió en el período previo a la emancipación, sino también por la influencia que ejerció en la etapa transitoria durante la cual se gestó la organización del nuevo estado.

Simultáneamente a la vigencia de la constitución de Cádiz, se desarrolló la lucha por la independencia nacional, la cual fue iniciada en 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

En tanto se establecía el nuevo orden jurídico, quedó vigente el de la colonia, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, que proclamaba la independencia. Conforme a lo dispuesto en dicho plan, se instauró una junta provisional gubernativa responsabilizada de convocar un congreso constituyente que se integró en el año de 1822, con ex-funcionarios de la administración colonial, excluyéndose a los insurgentes y republicanos.

No obstante el centralismo que propugnaba el congreso, se generaron enfrentamientos con Agustín de Iturbide —ex-oficial realista que coadyuvó a la consumación de la independencia— quien se hizo proclamar emperador constitucional del imperio mexicano y disolvió al propio congreso, instaurando en su lugar la junta nacional instituyente, la cual debería formular el reglamento provisional político del imperio mexicano, forma de organización política que no respondía a los intereses de las provincias.

El breve gobierno de Iturbide se caracterizó por su despotismo y torpeza. En contra de él se inició una revuelta, jefaturada por Antonio López de Santa Anna, que enarbó el Plan de Casamata, por el cual se desconoció a Iturbide como emperador, se proclamó la república y se exigió la reinstalación del congreso. Las tropas que combatían al monarca, sin desconocerlo, lo obligaron a convocar un nuevo congreso constituyente ante el cual abdicó en marzo de 1823.

La asamblea resolvió calificar de nula la abdicación de Iturbide, tomando en consideración que su nombramiento como emperador había sido obtenida en forma violenta, lo que había viciado la voluntad de los congresistas al otorgarlo. Asimismo, desconoció los actos proclamados durante el imperio, declaró insubsistente la forma de gobierno adoptada por el Plan de Iguala y reconoció a la nación su absoluta libertad para constituirse conforme a sus aspiraciones y legítimos intereses.

Muchas de las circunscripciones provinciales desconocieron al congreso, reconociéndole únicamente la calidad de convocante, en virtud de que se consideraba que no constituía una representación nacional, ni gozaba de libertad para actuar, habida cuenta de que 53 de sus miembros formaron parte de la junta nacional instituyente nombrada por Iturbide.

La diputación provincial de Guadalajara, además de adherirse a la consideración del carácter convocante del congreso, reconoció al poder ejecutivo constituido en lo que resolviera para provecho general sin lesionar sus intereses. Por su parte, las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí se declararon independientes y en favor de instalar sus propios congresos locales, en caso de que faltara el de la Ciudad de México. Mientras tanto, la provincia de Nueva Galicia fue erigida por su diputación en el estado libre de Jalisco, como "estado soberano federado con los demás de la grande

nación mexicana". Este ejemplo lo siguieron las provincias de Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

En tales condiciones el primer congreso fue disuelto y el ejecutivo central expidió la convocatoria para formar un nuevo congreso constituyente. A cambio de ello, las provincias insurrectas suspendieron sus preparativos de organización política interna en espera de la Constitución federal, con excepción de Guatemala, que se separó de México en ese entonces.

El segundo congreso constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823. El día 20 de ese mes y año se presentó a su consideración el acta constitutiva de la federación mexicana, la cual aseguró el establecimiento del sistema federal como forma de organización estatal, reconociendo la división territorial de la república representativa y popular en estados y territorios y, en el ámbito interno de los primeros, la facultad de sus ciudadanos de elegir gobernador y asambleas legislativas propias.

Por cuanto hace a la forma de gobierno, se adoptó el principio de la división de poderes tanto para las autoridades federales como para las estatales.

Sin lugar a dudas, el acta constitutiva constituyó el primer documento oficial que determinó, con todos los requisitos legales, la república federal en México. De esta forma se atendió el reclamo de las provincias a las cuales desde esa fecha les fue imputada la calidad de "Estados Independientes, Libres y Soberanos", en lo relativo a su administración y gobierno interior como partes de la federación.

Bajo los lineamientos del acta, el congreso inició la discusión del proyecto de constitución, mismo que fue aprobado el 3 de octubre de 1824 y publicado el 5 del mismo mes con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de apearse a las definiciones del acta constitutiva, la Constitución de 1824 prescribió las reglas generales a que estaban sujetas en diversas materias los diversos poderes y niveles de gobierno instituidos. Fue así que el federalismo se adoptó como decisión fundamental, cuando todavía no se configuraba plenamente la nación mexicana.

La Constitución de 1824 se mantuvo vigente sin modificación alguna hasta 1835. Este fue un período que el historiador Jesús Reyes Heróles resume con estas palabras: "México consumó su independencia jurídicamente con el texto de 1824. Mas a partir de esa fecha se mantuvo fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. Los trastornos, desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrentaba en un largo período de su historia, son resultado de esa permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía".

Si bien la carta fundamental puso las bases de un estado moderno, pagó sin embargo un tributo a la herencia colonial oficializando la religión católica y conservando los fueros tradicionales. Por eso se ha sostenido que el texto de 1824 fue una transacción entre los dos órdenes en pugna. El movimiento de los liberales, originalmente conducido por Valetín Gómez Farías, propició que el gobierno decretase una serie de medidas orientadas a abolir canonjías. Sin embargo, tales medidas fueron declaradas nulas posteriormente. Después de varios pronunciamientos militares, controlados siempre por el gobierno, los conservadores lograron mayoría en el congreso federal. Emprendieron ahí una fuerte campaña para lograr la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción del centralismo. Ante tal posibilidad, Texas se declaró independiente y lo logró; a pesar de la desastrosa acción militar emprendida contra ella por Santa Anna.

Durante su segundo período de sesiones, inaugurado el 16 de julio, el congreso, con el carácter de constituyente por él mismo asumido, expidió las bases constitucionales que establecían el centralismo, terminando así la vigencia de la Constitución federal de 1824. Los liberales, así como las entidades federativas afectadas, impugnaron esta medida.

Para consolidar el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar los intereses de los conservadores, el congreso expidió, en el período comprendido entre el 13 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836, las denominadas siete leyes constitucionales. Por éstas se creó el supremo poder conservador dotado de facultades inconmensurables que impedían la actuación eficiente del aparato gubernamental en su conjunto. Asimismo, se adoptaron otras disposiciones sobre la composición de los órganos estatales y los requisitos que deberían cumplirse para ejercer el voto, que hicieron impracticable el centralismo.

Los estados fueron convertidos en departamentos, dividiéndose éstos en distritos y partidos. El poder ejecutivo estatal se depositó en un gobernador y en una junta departamental de elección popular, que no tenía facultades legislativas, pero a la que se le confirieron amplias atribuciones de carácter administrativo. Tales juntas evidencian cómo, aun dentro del esquema de organización central, se tuvo que tomar en cuenta el arraigo que habían logrado los órganos provinciales que se originaron en la Constitución de Cádiz.

Contra ese sistema de gobierno se fue levantando la protesta casi unánime del país. La inquietud profederalista se hizo sentir en San Luis Potosí, Chiapas, Veracruz, Nuevo México y las Californias. En octubre de 1837 ayuntamientos y particulares de varias entidades federativas exigieron el restablecimiento del sistema federal.

En los primeros días de diciembre, Sonora se pronunció militarmente en favor de la federación, movimiento que secundaron Sinaloa, Tamaulipas, Nayarit, Michoacán y Veracruz.

Santa Anna presentó el 15 de junio de 1839 una iniciativa a fin de que el supremo poder conservador declarase que era voluntad de la nación que el congreso que estaba en funciones fuese investido de la facultad constituyente. El 11 de diciembre se tomó el acuerdo respectivo. En tanto esto ocurría, Yucatán proclamó su independencia.

La situación imperante dio lugar a diversos pronunciamientos militares por parte de connotados conservadores, a los cuales aunó sus fuerzas el propio gobierno central. De esta alianza surgieron las denominadas Bases de Tacubaya que dieron fin a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, con lo que se vino abajo el combatido supremo poder conservador. No obstante, la adopción de la forma de estado se le encomendó al nuevo congreso constituyente que debería integrarse.

El resultado de las elecciones favoreció notablemente a los liberales. Por ello, bien pronto afloraron diferencias entre la asamblea legislativa y Santa Anna y sus seguidores. El 26 de agosto de 1842 se presentaron dos proyectos de constitución: el de la mayoría aceptaba la república popular representativa; el de la minoría, adoptaba el estado federal. Para conciliar intereses se formuló un nuevo proyecto de transacción que admitía implícitamente la práctica de religiones diferentes a la católica, declaraba libre la enseñanza privada e imponía a los ciudadanos la obligación de alistarse en una guardia nacional. Estas tesis liberales encontraron la oposición del gobierno, el clero y el ejército.

En tales circunstancias, un movimiento iniciado en Huejotzingo desconoce al congreso y pide el nombramiento de una junta

de notables para formar un estatuto provisional. Secundado por las guarniciones de San Luis Potosí, Puebla, Querétaro, Morelia, Aguascalientes, Zacatecas, Jalisco y la capital, el Plan de Huejotzingo permite al presidente impedir con el uso de la fuerza las reuniones del congreso. Posteriormente designa a los ochenta miembros de la junta nacional legislativa, instalada en enero de 1843.

La antidemocrática junta expidió las bases de organización política de la república mexicana, que publicadas en junio, crearon la segunda república, con régimen centralista y en la cual se le atribuyeron mayores facultades al poder ejecutivo con el propósito de fortalecerlo frente al legislativo y al judicial. El territorio nacional se dividió en departamentos que se gobernarían a través de asambleas sujetas al congreso general y la cual tenía que consultar al gobierno central en todos los asuntos que éste le exigiera. Se haría residir en un gobernador el ejecutivo de cada departamento, siendo nombrado por el presidente de la república, a propuesta de la correspondiente asamblea departamental. También consideraban estas bases a los gobernadores departamentales como el único conducto de comunicación con las supremas autoridades de la república.

Conservó esta Constitución de 1843 los fueros y privilegios eclesiásticos y militares y el carácter oficial de la religión católica. Asimismo, mantuvo también el requisito del ingreso como base del sufragio, aspecto éste que repercutió sobre todo en la estructuración oligárquica del senado.

Durante poco más de tres años las bases de organización política de la república mexicana presidieron con nominal vigencia un período turbulento en grado sumo de la historia de México. El 14 de diciembre de 1843, después de una prolongada acción militar, el gobierno suscribió un convenio con el estado de Yucatán, restituyéndolo a la república como departamento, indepen-

diente en varios aspectos relacionados con su régimen interno. En abril de 1844, los Estados Unidos de América reconocieron la independencia de Texas, dando origen a la guerra más costosa en la evolución del país.

Esta situación se prolongó hasta el año de 1846, cuando se produjo el pronunciamiento de La Ciudadela, movimiento de los liberales que impidió la realización del proyecto monárquico auspiciado por el presidente Mariano Paredes.

Habiendo triunfado el levantamiento liberal en agosto de 1846, por bando solemne se reestableció la Constitución de 1824, en tanto se formulaba una nueva. En diciembre de aquél año quedó instalado el congreso, a la vez ordinario y constituyente. Los graves acontecimientos por los que entonces atravesaba el país, le impidieron cumplir debidamente su cometido.

Durante 1847 se concluyó con las divisiones que vivía la república. Para sufragar los gastos de la guerra contra la intervención norteamericana se decretó la ocupación de los bienes eclesiásticos. La resistencia del clero obligó a derogar tal disposición, otorgando en contrapartida una contribución voluntaria. En abril se publicó el Acta de Reformas que introducía algunos ajustes a la vigencia de la Constitución de 1824. El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo por el cual se formalizó el reconocimiento de la pérdida de gran parte del territorio nacional.

En 1852 se disolvió el congreso, aun cuando varios estados lo apoyaron y continuaron luchando por la legitimidad institucional y el sistema de la república federal. Este persistió hasta abril de 1853, fecha en que se expidieron las bases para la administración de la república hasta la promulgación de la Constitución, auspiciadas por López de Santa Anna, quien de hecho se convirtió en un dictador.

Contra esos acontecimientos se sucedieron una serie de conflictos armados que culminaron con la proclamación del Plan de Ayutla, posteriormente modificado en Acapulco. Al triunfo militar de esa causa, se nombró presidente interino a Juan Alvarez y, al retiro de éste, se designó como sustituto a Ignacio Comonfort.

Durante los dos gobiernos surgidos de la revolución de Ayutla, se expidieron tres leyes de gran trascendencia que fueron bautizadas con los nombres de los ministros de los respectivos ramos donde se formularon: a) la Ley Juárez, que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes; 2) la Ley Lerdo, que previó la adjudicación de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas a sus arrendatarios al mejor postor, exceptuando los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución; y 3) la Ley Iglesias, que fijó las tarifas por los servicios eclesiásticos, tratando de evitar los abusos del clero contra las personas de escasos recursos.

El 15 de mayo de 1855 se expidió el estatuto orgánico provisional de la república mexicana, con el propósito de organizar la vida política del país mientras se expedía la nueva Constitución.

Acorde con las previsiones del Plan de Ayutla, en el año de 1856 se convocó a un congreso de carácter extraordinario que después se convertiría en constituyente, al jurar una nueva Constitución, la cual fue adoptada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el día 11 de marzo de ese mismo año, siendo éste el acontecimiento formal por el que se reinstalaron los poderes federales y estatales y se adoptó de manera definitiva la implantación del sistema federal como forma de organización política.

En el texto de esta Constitución se determinó que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del

cual dimana todo poder público que se instituya para su beneficio, restableciendo la república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios que la propia ley fundamental establecía.

Del mismo modo, se determinó que el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, nunca pudiéndose reunir dos o más de ellos en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. El senado fue excluido por la triste memoria que había quedado de las segundas cámaras centralistas. Los estados deberían adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

El derecho de sufragio readquiere su carácter democrático en la Constitución de 1857, la cual establece también un cuadro completo de derechos humanos y su protección a través de la actuación del poder judicial, consagrando los principios básicos del denominado juicio de amparo. Las facultades que no sean expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Dicho ordenamiento constitucional estuvo vigente hasta 1917. Durante los 60 años en que fundamentó la vida del estado mexicano se sucedieron acontecimientos trascendentales para la vida del país.

La guerra de reforma y el imperio de Maximiliano de Habsburgo fueron la respuesta de los conservadores a la Constitución, el federalismo y las leyes que afectaban a la iglesia. Primeramente se produjo el pronunciamiento de Tacubaya de acuerdo a un plan que proponía el desconocimiento de la Constitución, el reconocimiento del presidente Comonfort y la convocatoria de un nuevo constituyente. Unido el propio presidente a dicho movimiento, se hizo cargo de

la presidencia de la república, por mandato constitucional, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benito Juárez.

Durante el tiempo que las acciones militares de los conservadores predominaron, el gobierno legítimo tuvo que fijar la residencia de los poderes federales en diversos estados. Varios de éstos, haciendo uso de su autonomía legislativa, decretaron la nacionalización de los bienes de la iglesia: Nuevo León y Coahuila, Zacatecas y Jalisco. En Veracruz, Juárez la llevó al terreno nacional. En julio de 1859 expidió las leyes de nacionalización de bienes eclesiásticos, del matrimonio civil y orgánica del registro civil, conocidas como las Leyes de Reforma. Por la primera de ellas entraron al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular venían administrando, se separaron los negocios del estado de los puramente eclesiásticos y se suprimieron en toda la república las órdenes de religiosos regulares quedando sólo subsistente el clero secular; por el segundo de esos ordenamientos se le dio al matrimonio el carácter de institución jurídica, sustrayéndola de la tutela religiosa; la tercera ley tomó como función estatal el registro que se venía llevando en las parroquias.

Por los triunfos militares de los liberales, a fines de 1860, Juárez pudo instalar su gobierno en la Ciudad de México. El congreso, reinstalado, lo declaró legítimo presidente de la república. En virtud de los gastos originados por la guerra civil, el gobierno tuvo que declarar una suspensión de pagos, lo que dio lugar a que Inglaterra, España y Francia se aliaran para intervenir en México a efecto de lograr la satisfacción de las reclamaciones que tenían pendientes por daños causados a sus súbditos y por deudas no solventadas. El gobierno mexicano logró llegar a un arreglo con Inglaterra y España, pero no así con Francia que invadió al país.

En la acción intervencionista se conju-

garon los intereses del Partido Conservador y las ambiciones imperialistas de Napoleón III. La subversión no era ya sólo contra la reforma y el régimen federal, sino contra la existencia misma de la república mexicana. Al respecto, desde 1856 algunos conservadores habían hecho gestiones en Europa proponiendo la monarquía, con un príncipe de la Casa de Austria al frente, como la mejor solución a la inestabilidad política de México. Al presentarse el conflicto internacional por la suspensión de pagos, aprovechando la oportunidad para colmar sus aspiraciones, ofrecieron la corona de México a Maximiliano de Habsburgo, quien la aceptó después de que tuvo la garantía de Francia de apoyarlo militarmente.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano expidió el estatuto provisional del imperio mexicano de marcado corte centralista. Este ordenamiento dividió el territorio nacional para su administración en 8 grandes partes que agrupaban 50 departamentos, cada uno de éstos se subdividían en distritos y cada distrito en municipalidades. Al frente de cada departamento se nombró un prefecto, auxiliado por un consejo de gobierno. Todos los funcionarios eran designados por el superior jerárquico y a la cabeza de toda la administración quedó el emperador. Mientras tanto, el gobierno republicano legítimo hubo de peregrinar cambiando su sede a San Luis Potosí, Saltillo, Chihuahua y Paso del Norte.

La aventura imperial terminó en 1867 con la ejecución de Maximiliano y sus principales caudillos conservadores. Durante el tiempo que duró, la Constitución de 1857 dejó de estar vigente, convirtiéndose en cambio en un un símbolo de la unidad nacional frente a la intervención extranjera y adquirió un respeto casi reverencial.

Restaurada la república, Juárez se preocupó en regularizar los poderes federales para mantener un estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales. En los co-

micios a que convocó fue elegido Presidente de la República.

Al morir Juárez en 1872, le sustituye como presidente Sebastián Lerdo de Tejada quien, mediante reformas a la Constitución en 1872 y 1874, integró a su texto las Leyes de Reforma y volvió a instaurar el senado como parte integrante del congreso de la Unión, representando a los estados en el terreno federal. Durante la etapa denominada de la república restaurada la Constitución dejó de ser símbolo y tuvo plena vigencia.

Para impedir la reelección de Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz proclamó, en diciembre de 1875 el Plan de Tuxtepec que lo llevó a ocupar el poder durante 35 años. En este período la Constitución y el federalismo fueron letra muerta.

La revolución mexicana, iniciada por Francisco I. Madero en 1910, fue un movimiento armado que planteó sus postulados políticos y sociales en el Plan de San Luis Potosí.

Aun cuando su propósito inicial se centró en combatir la dictadura de Díaz, la incorporación de nuevas y variadas fuerzas sociales le fue dando sus banderas: lograr la plena operancia de las instituciones republicanas, representativas y democráticas, así como la práctica efectiva del federalismo; corregir la injusta organización del régimen de tenencia de la tierra; terminar con la explotación de obreros y campesinos; e impedir la inestrucción penetración del capital extranjero que se había venido apoderando de los principales recursos naturales de la nación.

Al desarrollarse la lucha armada se advirtió que algunos de los artículos de la carta magna de 1857 habían sido rebasados en su totalidad por las nuevas realidades del país, en tanto que otros requerían de adecuaciones parciales porque empezaban a ser anacrónicos.

El cuartelazo de Victoriano Huerta que rompió el orden constitucional, asesinando al presidente y al vicepresidente de la república, dio origen a la fase constitucionalista de la revolución que habría de culminar con la promulgación de un nuevo ordenamiento constitucional.

La bandera constitucionalista fue enarbolada por el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien desde 1913 se puso al frente del así denominado ejército constitucionalista. Logrado el triunfo por éste, se convocó un congreso constituyente que se instaló en Querétaro el 2 de noviembre de 1916. De sus deliberaciones surgió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se halla vigente en la actualidad y cuyos principios básicos, por lo que se refieren al federalismo, fueron descritos en el apartado precedente.

Baste destacar del congreso constituyente de 1916-1917 para los propósitos de esta investigación, que no obstante el deseo de renovar e innovar el sistema jurídico político del país, prevaleciente en el transcurso de las sesiones de trabajo, nunca fue discutida o puesta en duda la firme convicción de que el sistema federal fuese el idóneo para los intereses nacionales.

2.3. La organización del territorio

Habida cuenta de que el territorio es uno de los elementos constitutivos del estado, por cuanto representa el ámbito espacial de vigencia de cada orden jurídico, en México no pertenece ni a la federación ni a los estados federados, sino a la nación, en los términos del artículo 27 de la Constitución general de la república, el cual le reconoce la propiedad originaria "de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional".

De ese reconocimiento, dicho precepto constitucional —que regula en lo general el régimen mexicano de la propiedad territo-

rial—, establece que la nación tendrá el derecho de transmitir el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, a la cual en todo tiempo podría imponerle las modalidades que dicte el interés público. Asimismo, precisa que el subsuelo y sus riquezas corresponden al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación, pudiendo ser poseídos o explotados solamente a título de concesión.

Contiene también el artículo 27 referido, otras disposiciones acordes con los más avanzados principios del derecho internacional, en relación con los derechos de la nación sobre el mar territorial, la plataforma continental, las aguas de diversos tipos y el espacio aéreo.

Si bien federación y entidades federativas no son propietarias del territorio nacional, es necesario considerar que en su extensión ejercen su jurisdicción los órganos de ambos órdenes, coextensos en la república federal. En tal sentido, la federación cubre todo el territorio nacional sin que por ello excluya en lo geográfico, sino sólo por razón del alcance de su competencia en las distintas materias, a las jurisdicciones de los estados. Estas, a su vez, se excluyen espacialmente entre sí, de tal forma que las cuestiones de límites únicamente adquieren su connotación plena respecto de dichas jurisdicciones.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez acota estos principios básicos sobre territorio nacional indicando que, en el sistema federal mexicano, "los estados-miembros ejercen dentro del territorio de su circunscripción no un dominium sobre el territorio, sino un imperium sobre las personas... (a diferencia)... de la nación con su territorio (donde sí existe el dominium y no simplemente el imperium...)".

Otros preceptos relacionados con la regulación sobre los aspectos territoriales son los artículos 73 y 132 de la Constitución

federal vigente. El primero de ellos faculta al congreso de la Unión en su fracción XIX "para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos". Por su parte, el 132 condiciona la ampliación de la jurisdicción federal en los estados, a través de la adquisición de fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, al consentimiento de la legislatura local de que se trate.

Por lo que atañe propiamente al territorio nacional en su dimensión geográfica, la Constitución mexicana le consagra el capítulo segundo del título segundo, denominado precisamente "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", el cual consta de 7 artículos, enumerados del ordinal 42 al 48 inclusive.

Al respecto, el primero de tales artículos establece que el territorio nacional comprende: I) el de las partes integrantes de la federación; II) el de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III) el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV) la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V) las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; VI) el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Las partes integrantes de la federación se enumeran en el artículo 43 y hoy en día son 31 estados y un Distrito Federal, los cuales configuran la división política del territorio nacional. Los estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León,

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La parte trigesimasegunda es el ya citado Distrito Federal.

Para la mejor comprensión del texto constitucional, es conveniente recordar aquí que la carta magna mexicana se promulgó el 5 de febrero de 1917.

Con la salvedad del último artículo, el 48, los demás preceptos constitucionales del capítulo segundo mencionado, se refieren a la determinación de los límites geográficos de las distintas partes de la federación. Así, el 44 dispone que el Distrito Federal se compone del territorio que tenía cuando fue promulgada la Constitución federal. Se le atribuye ser la sede de los poderes federales y, en caso de trasladarse éstos a otro lugar, se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el congreso general.

En forma similar a la determinación de los límites del Distrito Federal, la Constitución resuelve los correspondientes a las demás entidades federativas. Sobre este particular, el artículo 45 dice lo siguiente: "Los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

Seguidamente, el texto constitucional en su artículo 46 prevé que los estados que confronten problemas por la fijación de límites, los deberán resolver en los términos que establece la propia Constitución. En el caso concreto del estado de Nayarit, se estipula que "tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente (1917) el territorio de Tepic" (artículo 47).

Por su parte, el artículo 48 establece que "las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continen-

tal, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados".

De lo expuesto, se advierte que la división territorial establecida por la Constitución es consustancial al federalismo mexicano, siendo parte esencial de la forma de ser de la república, ya que en el devenir histórico del país se ha confirmado, una y otra vez, la existencia de un pacto federal, como resultante de una decisión libre y soberana de las entidades federativas que se hallan vinculadas por diversos factores.

El reconocimiento constitucional a los límites preexistentes entre las entidades federativas obliga a escudriñar en la historia mexicana, así sea en forma sintetizada, para precisar los criterios conforme a los cuales se fueron perfilando, desde que estados y territorios surgieron como tales para integrar la federación mexicana, hasta nuestros días.

Como la Constitución de 1857 —la predecesora más importante de la de 1917—, también resolvió el asunto de los límites estatales por la vía de reconocer los que en ese entonces tenían las partes de la federación, es necesario remontarse a la primera Constitución federal, que data de 1824, para indagar la forma como se delimitó la extensión de tales partes. Sobre este particular, su artículo 2o. disponía que por una ley constitucional se haría la demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitieran.

En virtud de que esa ley nunca se expidió, debe entenderse que los límites de los estados federados en México, responden a una situación de hecho que no ha sido aclarada o precisada por ningún ordenamiento legal. Por ello, de antemano puede decirse

que la división constitucional del territorio nacional se fundamentó, por sobre todas las cosas, en hechos de naturaleza política históricamente dados, y no en función de criterios económicos, administrativos o de alguna otra índole.

La conquista y colonización española se va realizando en lo que hoy es México, a partir de la estructuración espacial representada por los asentamientos de las sociedades precolombinas, las cuales no llegaron a constituir una unidad nacional en el sentido moderno de la expresión, sino culturas con distintos grados de desarrollo basados en el diferente nivel de conocimiento tecnológico alcanzado.

Durante los tres siglos de la Colonia se establecieron divisiones territoriales que en ningún caso fueron la base de gobiernos autónomos. Más bien se trató casi siempre de jurisdicciones eclesiásticas, judiciales o administrativas adoptadas con fines exclusivos de división del trabajo. No obstante que en ocasiones se determinaron límites, tales divisiones se caracterizaron por su inestabilidad, escasa duración y superposición. Estas se explican por la forma como se fue expandiendo el dominio colonial en los nuevos territorios, generalmente tomando como punto de partida para nuevas expediciones a alguna población precisamente fundada por los conquistadores, quienes, al amparo de capitulaciones, colonizaban nuevas regiones. De esta forma avanzaba el proceso hasta que lo impedían los avances logrados por otros grupos de conquistadores, que con el mismo propósito de adueñarse de mayores extensiones de tierras provenían de otras poblaciones. En el lugar del encuentro de tales grupos, se fijaban límites convencionales según la audacia y poder de negociación de los expedicionarios y conforme a las características esenciales de la colonización.

Edmundo O'Gorman, historiador de las divisiones territoriales de México, cita la "división antigua de la Nueva España",

llamadas así por el Barón de Humboldt, sobre la cual dice que: "no emana de disposiciones expresas de la ley, sino que... fraccionó en forma harto arbitraria el territorio de la 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..."

Precisamente la Leyes de Indias respetaron las ocupaciones consumadas, sin llegar a determinar con exactitud los límites de las provincias de la Nueva España.

La "división antigua" mencionada por O'Gorman se configuraba de la siguiente manera: 1) Reino de México, con las provincias a) de México, b) de Tlaxcala, c) de la Puebla de los Angeles, d) Antequera (Oaxaca) y e) de Michoacán (Valladolid); 2) Reino de la Nueva Galicia, con las provincias a) de Xalisco o Nueva Galicia, b) de los Zacatecas, y c) de Colima; 3) Gobernación de la Nueva Vizcaya, con las provincias a) de Guadiana o Durango, y b) de Chihuahua; 4) Gobernación de Yucatán, con las provincias a) de Yucatán (Mérida), b) de Tabasco, y c) de Campeche; 5) Nuevo Reyno de León; 6) Colonia del Nuevo Santander (Provincia de Tamaulipas); 7) Provincia de los Tejas (Nuevas Filipinas); 8) Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura); 9) Provincia de Sinaloa (Cinaloa); 10) Provincia de Sonora; 11) Provincia de Nayarit (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo); 12) Provincia de la Vieja California (La Península); 13) Provincia de la Nueva California; y 14) Provincia de Nuevo México de Santa Fe. Son de mencionarse también, porque posteriormente formaron parte de México, las provincias de Chiapas y Soconusco que durante la Colonia no pertenecieron al Virreinato, por estar sujetas a la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala. Esta división sirvió de base para poste-

rios divisiones que, por lo general, conservaron sus lineamientos básicos.

A fines del siglo XVIII se expidió la ley denominada "Real Ordenanza para el Establecimiento de Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España" que introduce en México la institución de la intendencia. Por dicho ordenamiento, el territorio se dividió en 12 intendencias y 3 provincias. Aquéllas eran las siguientes: 1) México, 2) Guadalajara, 3) Puebla, 4) Veracruz, 5) Mérida, 6) Oaxaca, 7) Guanajuato, 8) Valladolid, 9) San Luis Potosí, 10) Zacatecas, 11) Durango, y 12) Arizpe. Las tres provincias eran: 1) Tlaxcala, 2) Vieja California y 3) Nueva California.

Diversos autores coinciden al señalar que la división en intendencias sirvió de base para establecer la federación mexicana. Ello lleva a afirmar a O'Gorman que: "nuestra división política, la cual inclusive, descansa en la división territorial que surgió, independiente de la ley, como respuesta a las necesidades militares de la conquista".

La primera Constitución de los insurgentes, expedida en 1814 antes de que se consumara la independencia nacional, incluyó provisionalmente como partes del territorio de la "América Mexicana" a 17 provincias, apareciendo sólo como nuevas, en relación con la división en intendencias, a Tecpan (el futuro Guerrero) y Querétaro, además de que no mencionaba las provincias del Extremo Norte (Texas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias).

Después de abatido el imperio de Iturbide, la primera Constitución del México independiente dispuso en 1824 la adopción del sistema federal, apareciendo ya los estados y territorios. Es conveniente referir aquí que en la exposición de motivos del proyecto sometido a la consideración de los constituyentes, se les advertía de la dificultad inmensa con que se tropezó para "...fi-

jar el número de estados que debían componer la federación de la nación mexicana, habiéndose sorteado ese escollo guiándose por el principio general que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema...".

Al terminar la vigencia de la Constitución de 1824, en 1835, había en México 20 estados, 6 territorios y un Distrito Federal. Los primeros eran: 1) Chiapas, 2) Chihuahua, 3) Coahuila y Texas, 4) Durango, 5) Guanajuato, 6) México, 7) Michoacán, 8) Nuevo León, 9) Oaxaca, 10) Puebla de los Angeles, 11) Querétaro, 12) San Luis Potosí, 13) Sinaloa, 14) Sonora, 15) Tabasco, 16) Tamaulipas, 17) Veracruz, 18) Jalisco, 19) Yucatán, y 20) Zacatecas. Los 6 Territorios estaban constituidos por: 1) Alta California, 2) Baja California, 3) Colima, 4) Santa Fe de Nuevo México, 5) Tlaxcala, y 6) Aguascalientes.

Durante la etapa centralista se convirtió a los estados en departamentos, habiendo llegado éstos a 24 en 1836. Básicamente se identificaban con la anterior división en estados y territorios incorporándose como departamentos Californias, Texas y Nuevo México. El Soconusco se integra entonces a Chiapas. Es en esta etapa de la historia mexicana que el país pierde extensos territorios en el extremo norte por la abierta intervención militar de los Estados Unidos de América. Con esta nación se firma el 2 de febrero de 1848 el Tratado de Paz, Amistad y Límites y Arreglo Definitivo que establece nuevos linderos con los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de ello se perdió a Texas, Nuevo México, Alta California y porciones de los estados de Tamaulipas y Sonora y del territorio de la Baja California.

En el acta constitutiva y de reforms de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo

vigente de 1847 a 1853, se restablecía el federalismo, quedando la división de la república en 21 estados, 3 territorios y 1 Distrito Federal. La organización centralista volvió a predominar de 1853 a 1856, cuando se reconocieron 22 departamentos, 6 territorios y el Distrito de México.

A partir de 1857 el federalismo es de nueva cuenta la forma de organización política de México. La Constitución del 5 de febrero de ese año establece el territorio de la Baja California y los 24 estados siguientes: 1) Aguascalientes, 2) Colima, 3) Chiapas, 4) Chihuahua, 5) Durango, 6) Guanajuato, 7) Guerrero, 8) Jalisco, 9) México, 10) Michoacán, 11) Nuevo León y Coahuila, 12) Oaxaca, 13) Puebla, 14) Querétaro, 15) San Luis Potosí, 16) Sinaloa, 17) Sonora, 18) Tabasco, 19) Tamaulipas, 20) Tlaxcala, 21) Valle de México, 22) Veracruz, 23) Yucatán, y 24) Zacatecas. Aunque el texto constitucional enumeraba al estado del Valle de México, en realidad la existencia de éste se condicionaba a que los poderes federales se trasladaran a otra sede. En tanto eso ocurría —situación que nunca se presentó— subsistiría el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 fue reformada en varias ocasiones durante los 60 años que estuvo vigente para modificar las partes constitutivas de la federación. Así, en 1863 se transforma en estado al distrito de Campeche de la península de Yucatán; en 1864 se decretó la separación de Coahuila y Nuevo León concediéndole al primero su antiguo territorio, el cual en 1868 quedó erigido en definitiva como el estado de Coahuila de Zaragoza; en 1869 se constituyeron los estados de Hidalgo y de Morelos con distritos que formaban parte del Estado de México. De esta forma, los estados de la República llegaron a ser 28. Por lo que se refiere a los territorios, en 1884 se creó el de Tepic, formado con el séptimo cantón del estado de Jalisco; y en 1902, el de Quintana Roo, con la porción oriental de la Península de Yucatán.

Fue durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo cuando el territorio nacional quedó dividido para su administración, por tratarse de un estado centralizado, en 8 grandes zonas y en 30 departamentos, los cuales deberían dividirse en distritos y éstos en municipalidades, según el artículo 2o. del estatuto provisional del imperio mexicano entonces expedido. Los estudiosos de la regionalización en México consideran que ésta fue la única división territorial científica hecha del país a través de su larga historia.

Desde el punto de vista geográfico, la Constitución de 1917 inicialmente sólo implicó 2 innovaciones en relación con la de 1857 y sus posteriores reformas: 1) la erección del estado de Nayarit, con la extensión y límites del territorio de Tepic; y 2) la supresión del estado del Valle de México como parte integrante de la federación, ocupando su lugar el Distrito Federal. Dicho estado del Valle sólo existirá en el caso ya analizado al referirnos al texto vigente del artículo 44 constitucional. Fue así como la carta magna establecía 28 estados, 2 territorios y 1 Distrito Federal.

De 1917 a la fecha, el artículo 43 constitucional ha sido modificado en cinco ocasiones distintas. Por la primera de ellas, en 1931, el territorio de Baja California se dividió en dos: Territorio Norte de Baja California y Territorio Sur de Baja California, separados ambos por una línea representada por el paralelo 28 grados de latitud norte; por la segunda, también en 1931, se desapareció el territorio de Quintana Roo, el cual fue establecido de nuevo en 1935 en el contexto de la tercera de las reformas citadas. La cuarta reforma, introducida en 1952, convirtió el territorio Norte de Baja California en el estado número 29 con el nombre oficial de Baja California. Por último, en 1974, los dos últimos territorios federales existentes, Baja California Sur y Quintana Roo, se transformaron en los estados de las mismas denominaciones. Se culminó de esta forma el proceso de inte-

gración de los 31 estados que hoy son, conjuntamente con el Distrito Federal, las partes integrantes de la federación mexicana.

Para evidenciar los indicadores más relevantes que fundamentaron la formación de los últimos estados mexicanos, resulta conveniente advertir que la figura del territorio federal existente en el derecho constitucional mexicano hasta 1974, implicaba que el gobierno correspondiente estuviera sujeto a los poderes de la Unión, en virtud de que no se contaba con los elementos demográficos ni económicos indispensables para existir como entidades autónomas, precisamente del estado federal. En tal sentido se decía que los territorios eran estados en germen.

Los límites del Distrito Federal, como se ha visto, se respetaron a partir de aquéllos que lo configuraron durante la larga evolución de las divisiones territoriales de México.

La Constitución vigente prevé dos procedimientos diferentes para superar las dificultades interestatales por cuestiones de límites, según haya o no arreglo amistoso entre las partes involucradas. Esta previsión es un corolario necesario, precisamente por haberse reconocido siempre una situación de hecho con la extensión y características geográficas de cada estado o territorio, así como del Distrito Federal.

El primer procedimiento correspondiente al arreglo de problemas limítrofes se basa en convenios amistosos entre los estados que los confrontan, caso en el cual debe intervenir el congreso de la Unión para dar su aprobación. De no ser así, no se llevarán a efecto tales arreglos. La voluntad de las partes en pugna y la participación activa del congreso velando por los intereses de cada una de ellas, son dos elementos fundamentales establecidos por el artículo 116 constitucional. De no existir alguno de ellos, los estados pueden acudir a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, la cual deberá resolver por sentencia definitiva.

Por el artículo 73 en sus fracciones primera y tercera, la Constitución faculta al congreso de la Unión para admitir nuevos estados en la federación mexicana o para formarlos dentro de los límites de los existentes. En este último caso, es necesario cumplir con varios requisitos: las respectivas fracciones deben contar por lo menos con ciento veinte mil habitantes y comprobar que tienen los elementos suficientes para asegurar su existencia política; escuchar los puntos de vista de las legislaturas de las entidades afectadas así como del titular del ejecutivo federal en los plazos que se estipulan; lograr que la creación del nuevo estado sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del congreso y ratificada por la mayoría de las legislaturas locales, si media el consentimiento de aquellas de cuyo territorio se trate; de no darse tal consentimiento, la ratificación deberá ser hecha por las dos terceras partes de los congresos estatales.

La división territorial estatal, como ya se analizó en el apartado sobre el marco jurídico-político, se basa en el municipio libre. En relación con el número de ellos que en la actualidad tiene cada uno de los estados de la república, varía notablemente desde cuatro en un extremo, hasta quinientos setenta en otro. La enumeración completa sobre el particular reporta un total de 2,378 municipios: Aguascalientes tiene 9; Baja California, 4; Baja California Sur, 4; Campeche, 8; Coahuila, 38; Colima, 10; Chiapas, 110; Chihuahua, 67; Durango, 38; Guanajuato, 46; Guerrero, 75; Hidalgo, 84; Jalisco, 124; México, 121; Michoacán, 113; Morelos, 33; Nayarit, 19; Nuevo León, 52; Oaxaca, 570; Puebla, 217; Querétaro, 18; Quintana Roo, 7; San Luis Potosí, 56; Sinaloa, 17; Sonora, 69; Tabasco, 17; Tamaulipas, 43; Tlaxcala, 44; Veracruz, 203; Yucatán, 106; y Zacatecas, 56.

De esa sola relación puede deducirse

la falta de uniformidad en lo territorial y en lo demográfico de los municipios de México, pues en tanto existen algunos de gran extensión y densidad poblacional, otros se caracterizan por su excesiva pulverización en relación con ambos elementos. Su agrupamiento puede hacerse sólo de manera convencional, ya que la propia Constitución general de la república prohíbe expresamente la existencia de autoridades intermedias entre cada municipio y su respectivo gobierno estatal.

Las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa suelen establecer las divisiones del territorio municipal para facilitar su administración por parte de los ayuntamientos, en atención a las diferentes categorías de centros de población (ciudades, villas, rancherías, etc.) que configuran en su circunscripción.

Por todo lo expuesto puede concluirse que la fundamentación jurídica de la división política-administrativa del territorio mexicano se determina, a nivel nacional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a nivel estatal, en las constituciones políticas de los estados y leyes orgánicas municipales.

3. Administración regional

3.1. Las estructuras formales

Concebidas las entidades federativas como regiones, en ellas se hallan presentes órganos administrativos federales, estatales y municipales, ejerciendo cada uno de ellos las atribuciones que en cada caso le corresponden, conforme al sistema constitucional descrito anteriormente, de distribución de competencias.

Según dicho sistema, son los poderes estatales los responsables de conducir el desarrollo de los estados —regiones— en la esfera de sus respectivas facultades. Por las que tienen conferidas constitucionalmente

cada uno de tales poderes, se ha sostenido anteriormente que el gobernador, además de ser el titular del ejecutivo, es el jefe de la administración pública estatal (o regional).

Adicionalmente a las facultades ya referidas en el apartado sobre el marco jurídico-político de este documento, los gobernadores tienen generalmente las siguientes: 1) promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; 2) asistir a la apertura de los períodos ordinarios de sesiones del congreso; 3) presentar a la consideración del congreso, en sesión especial convocada para ese efecto, un informe anual sobre el estado general de la administración; 4) solicitar y proporcionar informes al congreso sobre cualquier ramo de la administración y al Tribunal Superior de Justicia en el ámbito de su jurisdicción; 5) facilitar al poder judicial el auxilio que requiera para ejercer sus funciones y hacer lo necesario para que se cumplan sus sentencias; 6) solicitar de la comisión permanente del congreso que lo convoque a sesiones extraordinarias cuando fuera necesario; 7) presentar cada año al congreso los proyectos de la ley de ingresos y de presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal siguiente; 8) enviar al congreso cada año la cuenta pública relativa al ejercicio anterior; 9) concertar empréstitos en los términos constitucionales previstos; 10) ejercer actos de dominio sobre los bienes de la propiedad del estado, sujetándose a la autorización del congreso en los casos que proceda; 11) decretar la expropiación, por causa de utilidad pública, con los requisitos y formalidades que establezca la legislación sobre la materia; 12) cuidar la recaudación y correcta inversión de los recursos del estado; 13) formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública, 14) nombrar y remover a los funcionarios y empleados del poder ejecutivo; 15) proveer a la ejecución de las obras públicas; 16) celebrar convenios

con la federación sobre diversas materias concurrentes o de interés común, sujetándose a lo dispuesto por las leyes respectivas; entre las más frecuentes y relevantes establecidas en las constituciones estatales; y 17) promover y tomar las medidas necesarias a fin de llevar adelante el desarrollo económico y cultural del estado.

Para cumplir con sus funciones, el gobernador cuenta con diversos colaboradores, órganos y mecanismos administrativos que le auxilian con tal fin. Generalmente las bases de organización de las administraciones públicas estatales se hallan contenidas en las respectivas leyes orgánicas.

Estos ordenamientos identifican como dependencias centralizadas a las unidades administrativas adscritas directamente al ejecutivo y entidades paraestatales, a todas aquellas instituciones que con diversas personalidades jurídicas gozan de un cierto grado de autonomía o descentralización en sus relaciones con el gobierno estatal propiamente dicho. Los tipos de paraestatales más frecuentes, al nivel de las entidades federativas, son los organismos públicos descentralizados y diversas modalidades de empresas mercantiles, principalmente sociedades anónimas.

A través de sus dependencias centralizadas, los ejecutivos estatales realizan las funciones que se pueden considerar tipo, en atención a las competencias conferidas precisamente a los estados por la Constitución general de la república. Tales funciones se agrupan en forma esquemática de la manera siguiente: Función gobierno: incluye lo referente a política interior, administración laboral, seguridad pública, previsión social, aspectos jurídicos y documentación y registro (público de la propiedad y civil, fundamentalmente). Función finanzas, incluye lo referente a política financiera y fiscal, administración tributaria, caja y contabilidad. Función de fomento económico: incluye lo refe-

rente a promoción y administración agropecuaria, pesquera, comercial, turística, minera e industrial. Función de asentamientos humanos y obras públicas: incluye lo referente a planeación de los asentamientos humanos, urbanización, ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos y regulación de construcciones en general. Función educación y servicios sociales: incluye lo referente a educación en todos sus niveles, servicios de salud y asistencial, promoción deportiva y cultural, así como el manejo de programas de vivienda. Función de programación y presupuesto: incluye lo referente a información, planeación del desarrollo, programación-presupuestación del gasto público, control presupuestal, evaluación y mejoramiento administrativo. Función de oficialía mayor: incluye lo referente a la administración de recursos humanos, recursos materiales y servicios generales. Función de procuraduría de justicia: incluye lo referente al ministerio público y la policía judicial. Función de apoyo direccional: incluyen lo referente a la secretaría particular del gobernador, ayudantía, difusión y relaciones públicas, entre las más importantes.

Para el cumplimiento de tales funciones se establecen secretarías, direcciones o departamentos cuyo nivel jerárquico, adscripción orgánica y ámbito de competencias varía de un estado a otro en atención a su evolución histórica, grado de desarrollo alcanzado y nivel de modernización administrativa logrado.

La administración paraestatal se circunscribe a algunas empresas de servicios o constructoras, a instituciones de seguridad social para los empleados estatales y municipales, a organismos dedicados al desarrollo urbano y a comisiones o comités responsabilizados de propiciar la coordinación interinstitucional. Se puede mencionar como caso de excepción el Estado de México, donde se dispone de un significativo sector paraestatal que incide en las

actividades productivas, particularmente las agropecuarias.

A partir de lo dicho en el marco jurídico-político sobre los municipios, procede aquí referirnos a los aspectos más relevantes de su administración, la cual corresponde en México, a nivel local de gobierno.

El reglamento interior del ayuntamiento es el que establece y regula su integración y funciones. El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

El presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio con base en los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento.

Los síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente, para la procuración de justicia, realizan funciones como auxiliares del ministerio público en los municipios en donde no existen éstos.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Un proyecto tipo de reglamento interior de ayuntamiento contiene generalmente varios capítulos, relacionados con la residencia e instalación del órgano colegiado, las funciones de los integrantes, las sesiones, las discusiones, las votaciones, la revocación de acuerdos, las comisiones y las tareas a cargo del secretario y del tesorero del propio ayuntamiento.

El reglamento interno de administración tiene por objeto normar las funciones de los órganos de la administración pública municipal. Dicha organización debe responder a las necesidades de cada municipio.

Con base en diversos indicadores —tales como el número de habitantes, sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta, los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos y las características de los asentamientos humanos—, suele dividirse a los municipios con propósitos de análisis administrativo en cuatro categorías convencionales: rurales, semi-urbanos, urbanos y metropolitanos.

Es conveniente advertir que desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución federal y las respectivas de los estados, así como las leyes orgánicas municipales, no establecen una distinción entre los municipios. Sin embargo dicha clasificación permite establecer el grado de complejidad en la división del trabajo municipal por lo que se refiere a estructuras, procedimientos y recursos.

El caso más evolucionado, el de los municipios metropolitanos, implica la existencia de por lo menos los siguientes órganos administrativos con sus correspondientes funciones: Secretaría del ayuntamiento, responsabilizada de: actas del ayuntamiento, atención de audiencias, asuntos políticos, junta municipal de reclutamiento, acción cívica, asuntos jurídicos y aplicación de reglamentos, archivo y correspondencia. Tesorería, responsabilizada de: ingresos, egresos, contabilidad, fiscalización de contribuyentes, coordinación fiscal, administración de mercados y administración de rastros. Obras y servicios públicos, responsabilizada de: parques y jardines, edificios públicos, urbanismo, agua potable, alcantarillado, mercados, transporte público, rastro, alumbrado, limpia y panteones municipales. Cultura y bienestar social, responsabili-

zada de: educación, cultura, deportes, salud y trabajo social. Seguridad pública, responsabilizada de: policía, tránsito y centro de readaptación social del municipio. Oficialía mayor, responsabilizada de: personal, adquisiciones, servicios generales, almacenes y talleres. Programación y presupuesto, responsabilizada de: planeación, programación-presupuestación, evaluación, control, estadística y mejoramiento administrativo.

A partir de este esquema básico, las restantes categorías convencionales de municipio —urbanos, semiurbanos y rurales—, implicarán tan sólo la agregación de funciones a través de un número menor de órganos administrativos y/o, eventualmente, el no cumplimiento de ciertas funciones dadas las características predominantes.

El reglamento de administración que regula la estructura y el funcionamiento de la administración pública del municipio casi siempre contiene varios capítulos, relacionados con disposiciones generales y con las dependencias municipales.

Al hacer el recuento de los aspectos formales de la organización del municipio libre, es indispensable destacar que esta institución no tiene en México poder tributario autónomo, ya que las contribuciones para sufragar sus gastos en el cumplimiento de las atribuciones conferidas, se formarán con las que le señale la respectiva legislatura estatal, la cual sólo debe cuidar que sean las suficientes para satisfacer las necesidades correspondientes.

Por lo que se refiere a la organización sectorial de las administraciones estatales y municipales, así como a sus principales sistemas de regulación, operación y apoyo, debe advertirse que se confrontan divergencias profundas, producto de desequilibrios notables en la disponibilidad de recursos y de tecnologías. Tan sólo recientemente, a partir de 1977, estados y municipios han emprendido la realización de programas de

reforma administrativa, para lo cual han contado con el apoyo y la asesoría técnica del gobierno federal, siempre que lo han solicitado de manera explícita.

Dadas las características fundamentales de la organización administrativa estatal, donde destaca un escaso desarrollo del subsector constituido por las entidades paraestatales, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal, se ha adoptado en forma incipiente la figura de la sectorización administrativa. Tratándose de los municipios, en ningún caso se ha utilizado esta modalidad de coordinación interinstitucional, cuya incorporación en México data de fecha muy reciente con la expedición en 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

No obstante esa situación imperante en el ámbito interno de estados y municipios, éstos participan con la federación en la integración, a nivel de las entidades federativas, de mecanismos de coordinación sectorial, a los cuales se hará referencia posteriormente al describir la vertiente regional del sistema nacional de planeación.

En las entidades federativas se halla también presente la administración pública federal, a través de órganos desconcentrados de las secretarías de estado —denominación que se les da en México a los ministerios en los que se distribuye el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo federal—, así como de diversas modalidades de representaciones de las entidades paraestatales más importantes que realizan acciones en todo el territorio nacional. En algunos estados funcionan organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos del gobierno federal, que ejecutan programas cuya cobertura se restringe a algunos de ellos y no necesariamente a los 31 que constituyen la federación mexicana.

Los órganos desconcentrados federales —constituidos como delegaciones, represen-

taciones y centros, entre los casos más frecuentes— tienen casi siempre como ámbito territorial para su operación a una entidad federativa, aun cuando los hay que abarcan dos o más de ellas. Esto se debe a que no hay disposición legal alguna que obligue a las secretarías de estado a ajustarse a los límites estatales en su operación desconcentrada geográficamente. Entre las representaciones de las entidades paraestatales —como las de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México, por sólo citar algunas de las más importantes—, difieren notablemente los criterios de sus respectivas regionalizaciones administrativas, las cuales se fundamentan en necesidades específicas vinculadas a su funcionamiento especializado.

En la gran mayoría de los casos, los órganos desconcentrados federales tienen su sede principal en las capitales estatales y, según los programas que ejecutan, establecen oficinas en el interior de los estados, previa subregionalización que hacen de los mismos, también sobre la base de los criterios más variados, en forma tal que no necesariamente en todos los centros de población y en todos los municipios se encuentran representadas las dependencias respectivas.

Dependiendo de la organización de las dependencias y entidades federales a nivel nacional, sus órganos desconcentrados o sus representaciones en las entidades federativas, dependen funcionalmente de las unidades administrativas domiciliadas en la Ciudad de México o de alguna otra instancia ubicada regionalmente. Esto implica que estén enmarcados en un sistema de relaciones jerárquicas de tipo vertical, en donde la única síntesis se logra en la presidencia de la república, ya que, en ningún caso, existe una autoridad con unidad de mando y de responsabilidad que integre la presencia federal en cada estado.

La coordinación de las dependencias y entidades federales en y con los estados y

municipios se logra a través de mecanismos creados con tal propósito, que operan centralizadamente en algunos casos y en forma desconcentrada —principalmente en las capitales estatales— en otros.

Precisamente, en virtud de la organización política federal de México, un aspecto de primordial importancia es el relativo a la coordinación administrativa entre los niveles de gobierno establecido por la Constitución general de la república. Su necesidad surge por una de las cuatro causas que a continuación se menciona, o por alguna combinación de ellas: 1) la concurrencia; 2) el carácter auxiliar entre autoridades atribuido por diferentes ordenamientos legales; 3) la interdependencia; y 4) el interés común.

De tales causas, la concurrencia puede a su vez, tener su origen, de una parte, en el hecho de que federación, estado y municipio atienden en cada circunscripción a una misma población asentada en un mismo territorio, lo que da lugar a que tengan la misma jurisdicción poblacional y/o territorial. De otra parte, la concurrencia se fundamenta en competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en diversos ordenamientos jurídico-administrativos.

El carácter auxiliar entre autoridades atribuido por diferentes ordenamientos legales, deriva precisamente de las facultades de auxilio establecidas por disposición constitucional, según las cuales los poderes y órganos de uno de los niveles de gobierno instituidos deberán apoyar a los poderes y órganos de otro en casos explícitamente determinados para tal efecto.

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos relacionados con la construcción de obras o con la prestación de servicios públicos, que obligan al establecimiento de relaciones de coordinación entre

los niveles de gobierno que en cada caso particular se hallen involucrados.

Finalmente, el interés común por emprender y desarrollar acciones en beneficio de los administrados, lleva a coordinarse entre sí a las tres jerarquías de gobierno existentes, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y de aprovechar en forma óptima los recursos disponibles.

La concreción de las relaciones administrativas entre los gobiernos federal-estatales y municipales ha dado lugar en México a una amplia gama de formas de coordinación, que pueden tipificarse de manera genérica en órganos, programas, reuniones nacionales, convenios y otras modalidades.

De dichas formas, la primera de ellas se ha concretado en la creación y operación de órganos, que bien pueden ser "mixtos" por la participación en ellos de dos o más niveles gubernamentales, o bien pueden ser parte de la organización administrativa del ejecutivo federal o del ejecutivo estatal con responsabilidad en el otorgamiento de asistencia técnica intergubernamental.

Entre los órganos "mixtos" —que pueden involucrar la participación de tres o de dos niveles de gobierno, a saber federación-estado-municipio, federación-estado o estado-municipio— se pueden citar los que se han constituido para realizar tareas en las que hay concurrencia de autoridades, tales como las comisiones agrarias mixtas, los servicios coordinados de salud pública en los estados, las juntas locales de caminos, las juntas estatales de electrificación y las comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable, entre los más importantes. En algunos casos, la presidencia de estos órganos recae en el gobernador del estado, participando un funcionario federal a cargo de las tareas operativas; en otros, ambos niveles de gobierno y eventualmente el municipal, acreditan representantes. Dentro de los ór-

ganos establecidos por el nivel estatal merecen especial mención los Comités Estatales de Planeación (COPLADES), a los cuales se hará posteriormente referencia detallada.

Por su carácter colegiado, deben citarse también como órganos de coordinación intergubernamental las comisiones de conurbación, creadas para formular los planes de ordenamiento territorial de las zonas conurbadas del país, en cuya integración participan autoridades federales, estatales y municipales, conforme a las atribuciones que cada una de ellas tiene en el contexto de la legislación sobre asentamientos humanos. Cuando la conurbación se circunscribe a municipios de una misma entidad federativa, no participa el gobierno federal en la respectiva comisión de conurbación.

Entre los órganos administrativos del ejecutivo federal que se hallan responsabilizados de proporcionar asesoría técnica en su área de competencia a los otros niveles de gobierno, o de establecer vínculos de trabajo coordinado pueden mencionarse, como algunos de los casos más ilustrativos en importantes áreas de trabajo, la comisión coordinadora de relaciones financieras y fiscales con estados y municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social, de la Secretaría de Gobernación; las direcciones generales de planeación territorial de los asentamientos humanos y de carreteras en cooperación, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la dirección general de asesoría a estados y municipios, de la coordinación general de estudios administrativos de la Presidencia de la República.

En el caso de los gobiernos estatales, se han creado diversos tipos de unidades para apoyar en diferentes formas a los municipios de la respectiva jurisdicción territorial de cada uno de ellos, pudiéndose mencionar, entre otros: Guerrero, con su

dirección de fortalecimiento municipal; Tabasco, con su dirección de asistencia técnica municipal; y Jalisco, con su dirección de orientación municipal.

Generalmente las tareas asignadas a estos órganos en materia de coordinación intergubernamental, se establecen en ordenamientos jurídico-administrativos del tipo de leyes de coordinación, leyes orgánicas y reglamentos interiores.

Una segunda forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno en México, se da a través del diseño e instrumentación de programas orientados a darle contenido a las competencias compartidas o a la transferencia de recursos. Dicha vinculación programática suele hacerse mediante la estructuración del esquema financiero, involucrando aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas, sea que participen federación y estado o estado y municipio; y tripartitas, sea que participen federación-estado y municipio o federación-estado y particulares. Las acciones específicas para la ejecución de tales programas pueden realizarse a través de algunos de los órganos "mixtos" mencionados anteriormente (junta local de caminos, junta estatal de electrificación) o a través de organismos federales y/o estatales.

Los eventos nacionales en los que participan funcionarios responsabilizados de tareas comunes o afines en los tres niveles de gobierno, constituyen la tercera forma de la coordinación intergubernamental. El antecedente más remoto de este tipo de coordinación se halla en las convenciones nacionales fiscales realizadas en 1925, 1932 y 1947. En la actualidad se organizan periódicamente reuniones nacionales en varias áreas de trabajo, teniendo como sede alguna entidad federativa seleccionada previamente, con el propósito de armonizar acciones y programas en materias concurrentes o de interés común, así como de intercambiar experiencias e información, tanto entre autoridades federales, estatales

y municipales, como entre éstas últimas entre sí. Al respecto deben mencionarse las reuniones nacionales de funcionarios fiscales (reconocidas legalmente como autoridad en materia de coordinación fiscal), de procuradores generales de justicia, de oficiales mayores, de jefes de informática, de oficiales del registro civil, de responsables de archivos administrativos e históricos, de directores de tránsito, de directores de prevención y readaptación social, de delegados federales y directores estatales del trabajo y de funcionarios de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las de mayor trascendencia. La denominada Reunión de la República, que se realiza anualmente con la participación de representantes de los tres poderes, tanto de la Unión como de estados, así como de los municipios del país, constituye el nivel más alto que se ha alcanzado dentro de esta modalidad de coordinación.

Los convenios de coordinación representan una cuarta forma de concentración de voluntades entre los niveles de gobierno involucrados en cada caso. A la fecha, en uso de sus facultades soberanas, los estados y la federación han suscrito convenios en un gran número de áreas de trabajo. El esfuerzo que actualmente se realiza en relación con esta modalidad de coordinación, se halla concentrado en hacer realidad el propósito presidencial de tener un solo canal de adopción de compromisos.

Por último, también son de citarse otros mecanismos de coordinación, que sin constituir un sistema generalizado, sí son importantes como práctica administrativa en áreas de trabajo fundamentales. Tal es el caso de los fondos especiales establecidos con recursos federales para apoyar a estados y municipios, sea por la vía del crédito, sea a través de subsidios a las entidades federativas de menor desarrollo relativo. En este sentido se mencionan el fondo fiduciario federal de fomento municipal y el fideicomiso para agua potable y alcantari-

llado, que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; el fondo financiero complementario de participación; y los subsidios que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre los más significativos.

También se han establecido relaciones formales de coordinación intergubernamental, a través de la participación de los gobiernos estatales en los órganos colegiados de dirección y de gobierno —consejos de administración, juntas de gobierno, comités técnicos— de los organismos federales que tienen una especial relevancia en sus respectivos territorios, ya sea por su importancia en el desarrollo regional, o ya sea por haberse desconcentrado territorialmente. En este contexto se halla la participación de los respectivos gobernadores, por sólo citar un caso a título de ejemplo, como presidente de los comités técnicos y de distribución de fondos de los fideicomisos que administran las ciudades industriales y/o los centros comerciales que existen en algunas entidades federativas bajo la coordinación operativa de Nacional Financiera, S.A., a través del fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

En algunos casos, dentro de tales modalidades de coordinación intergubernamental se propicia la participación de representantes de la comunidad, aspecto éste que se aborda en otro apartado.

Por lo dicho, puede advertirse el hecho de que, en paralelo a la división política-administrativa del país en estados y municipios, existen otras divisiones que responden a las necesidades de carácter operativo, que para cubrir todo el territorio nacional, tienen las dependencias y entidades en que se halla organizado el gobierno federal mexicano. Las regiones administrativas creadas por estas divisiones, no necesariamente se corresponden con los límites estatales y/o municipales reconocidos por la Constitución general de la república.

De igual forma, tomando en consideración las importantes atribuciones que comparten en la administración de las regiones-estados de México, la federación, los estados y los municipios, destaca el vasto y complejo sistema de relaciones de coordinación, que ha sido necesario estructurar para garantizar la eficacia de las acciones públicas en materia de desarrollo regional.

3.2. Algunos aspectos económicos del federalismo

Si bien las estructuras formales anteriormente descritas parecen evidenciar un equilibrio en las funciones que realiza cada uno de los niveles de gobierno existentes en México y, aun un cierto predominio de los estados en virtud del principio constitucional que establece que las atribuciones de éstos son la regla, en tanto que las de los poderes federales deben constituir la excepción, es necesario considerar que en la práctica ha ocurrido precisamente lo contrario.

El crecimiento hipertrofiado de la administración pública federal ha correspondido a un proceso histórico dado de federalización de materias y de concentración de recursos de toda índole, que en no pocos casos llegó a poner en peligro la autonomía real de las entidades federativas y la libertad de los municipios, al hacerlos depender, a unos y a otros, en su desarrollo económico y social, de las inversiones federales.

En primer término, esa concentración se manifiesta en los ingresos brutos gubernamentales, de los cuales, los correspondientes al gobierno federal representaron en 1978 el 13.9 por ciento, en relación con el producto interno bruto del país, mientras que los de los 31 estados apenas significaron en conjunto el 3.0 por ciento y los de los 2,378 municipios el 0.4 por ciento.

Esta desproporción en la distribución de los ingresos, hace que estados y municipios

estén condicionados en el financiamiento de sus propias necesidades de gasto público, a las aportaciones que en forma de subsidios y de participaciones en el rendimiento de impuestos les hace el gobierno federal.

Efectivamente, a pesar de que constitucionalmente las entidades federativas tienen atribuida soberanía tributaria para establecer las contribuciones necesarias que les permitan sufragar sus respectivos presupuestos de egresos —con las restricciones señaladas por la propia Constitución general de la república—, paulatinamente han ido renunciando a ejercerla, en provecho del gobierno federal, el cual, mediante convenios suscritos para el efecto, les compensa el ingreso propio sacrificado, con mayores participaciones en los impuestos federales correspondientes.

Esta modalidad de la coordinación fiscal mexicana, establecida para simplificar la estructura tributaria y facilitarle a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, ha hecho que en 1978 del total de ingresos de los 31 gobiernos de los estados, el 36.14 por ciento esté constituido precisamente por las participaciones federales.

El reparto de la fiscalidad muestra claramente que en México solamente el gobierno federal dispone de los recursos necesarios para emprender y realizar las grandes tareas que exige el desarrollo.

Los estados —incluso los de mayor desarrollo relativo— no cuentan por ellos mismos de medios suficientes para hacer frente a las crecientes demandas de sus respectivas poblaciones. De igual forma, los gobiernos municipales, en su gran mayoría, padecen una situación de penuria crónica en sus haciendas públicas, que les hace atender en forma deficitaria la prestación de los servicios públicos tradicionales que tienen encomendados.

La importancia de la actuación federal

en los estados, puede apreciarse más claramente en el cuadro número 1, donde se resume la información relacionada con el gasto público per capita que realiza cada gobierno estatal (que incluye el gasto corriente), así como la inversión federal per capita por entidad federativa. El promedio nacional para 1978 reporta que, por habitante, la federación aplicó 3.31 veces más recursos de inversión que lo que aplican las entidades federativas en todos sus conceptos de gasto.

El cuadro número 2, sintetiza los datos referentes a los egresos de los tres niveles gubernamentales, también para 1978, así como su distribución conforme a la clasificación económica de sus respectivos presupuestos.

Estas realidades del federalismo fiscal en México, corresponden en cierta forma a las características de la estrategia nacional de desarrollo seguida durante tres décadas a partir de 1940, la cual contribuyó a acentuar los desequilibrios regionales que en etapas precedentes de la evolución económica del país, se habían empezado a configurar.

Desde una cierta perspectiva de análisis, puede considerarse que la integración de un gobierno federal fuerte —y específicamente de un ejecutivo federal fuerte— fue, en el ámbito político, condición necesaria para que el país pudiera alcanzar su desarrollo autosostenido, que de otra forma no se hubiera logrado, o quizá, hubiera requerido de mayor tiempo de maduración, ante las acechanzas del exterior y ante las reflexiones de carácter estructural que impedían la formación de un mercado interno amplio.

Asimismo, la concentración de las actividades productivas en unos cuantos polos, fue también requisito indispensable para generar economías externas derivadas de la aglomeración que hicieran suficientemente atractiva la rentabilidad de las inversiones

que garantizaran una alta tasa de crecimiento del producto nacional bruto, como ocurrió durante un largo período de la historia económica reciente de México.

No obstante esos beneficios iniciales, ligados a la centralización política y económica, posteriormente se han llegado a registrar desventajas mayores, las cuales en algunos casos condicionan el interior desarrollo del país, al prolongarse más allá de lo que hubiera sido conveniente en todos los órdenes de la vida nacional.

Para caracterizar el actual desarrollo regional y urbano de México, basta hacer referencia a tres problemas principales: a) una muy marcada desigualdad en la distribución espacial de la riqueza, de la actividad productiva y de la población, que se traduce en una insuficiente utilización de las potencialidades regionales; b) una aguda dispersión de la población en pequeñas localidades, que dificulta el adecuado aprovisionamiento de los servicios indispensables; y c) una excesiva concentración urbana en tres entidades federativas: el Distrito Federal y los estados de Nuevo León y de Jalisco —y más específicamente en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara— que multiplica en forma creciente los costos de funcionamiento de sus respectivas economías metropolitanas.

Sobre este particular, pueden mencionarse los resultados preliminares del IX Censo General de Población y Vivienda, levantado en julio de 1980, referentes a la densidad demográfica por entidad federativa, la cual en forma agregada refleja la distribución de la población en el territorio nacional. La información correspondiente se presenta en el cuadro número 3, pudiéndose destacar los casos extremos, representados, el de mayor densidad, por el Distrito Federal con 6,251.33 habitantes por kilómetro cuadrado, y el de menor, por el estado de Baja California, con 3.

Esta desigual distribución de la pobla-

ción corresponde, no sólo a superficies diferentes en cada entidad federativa, sino también, a la desigual distribución de las actividades productivas, manifestada en el hecho de que en unas cuantas áreas prósperas, irrigadas, con altos índices de capitalización y productividad, se ha concentrado el desarrollo agrícola; en unos cuantos polos se localiza la mayor parte de las industrias dinámicas; y en unas cuantas zonas urbanas se desenvuelven las actividades comerciales modernas.

Un dato relevante está constituido por el producto interno bruto por entidad federativa que para 1980, se presenta en el cuadro número 4. De su análisis resalta que la cuarta parte de la producción nacional se genera en el Distrito Federal, llegando a representar el 54 por ciento de la misma, si se le adicionan los porcentajes aportados por los estados de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Las cifras de producto por habitante reportan \$114,700 para el Distrito Federal y \$23,700 para Oaxaca, lo que implica que en la entidad de menor desarrollo relativo, conforme a este indicador, se produce por persona el 20.6 por ciento de lo que se produce en la entidad de mayor desarrollo. También resalta el que tan sólo 11 entidades federativas hayan registrado en ese año una producción per capita por encima del promedio nacional que en ese entonces fue de \$62,800.

Precisamente la toma de conciencia de los peligros inherentes a desequilibrios exacerbados, ha llevado al gobierno federal a replantear la estrategia nacional de desarrollo, vinculándola, a partir de la gestión de la actual administración federal, a un importante programa de fortalecimiento del federalismo que involucra una amplia serie de medidas y acciones financieras, fiscales, programáticas, presupuestarias y administrativas, para impulsar un desarrollo regional armónico sobre la base de la división política del territorio nacional en estados y municipios.

CUADRO No. 1

(GASTO ESTATAL E INVERSION FEDERAL POR HABITANTE EN
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MEXICO EN 1978)

(EN PESOS)

<i>ENTIDADES FEDERATIVAS</i>	<i>GASTO PUBLICO ESTATAL PER CAPITA</i>	<i>INVERSION PUBLICA FEDERAL PER CAPITA</i>
1. Aguascalientes	919	1,612
2. Baja California	2,698	4,571
3. Baja California Sur	2,710	11,017
4. Campeche	858	13,953
5. Coahuila	1,417	3,805
6. Colima	660	8,298
7. Chiapas	458	7,498
8. Chihuahua	943	1,766
9. Durango	883	1,837
10. Guanajuato	890	2,544
11. Guerrero	528	1,696
12. Hidalgo	285	2,341
13. Jalisco	850	1,078
14. México	1,662	1,372
15. Michoacán	414	1,278
16. Morelos	630	1,703
17. Nayarit	571	2,112
18. Nuevo León	1,875	3,136
19. Oaxaca	268	2,246
20. Puebla	433	720
21. Querétaro	337	2,522
22. Quintana Roo	3,272	10,277
23. San Luis Potosí	323	1,566
24. Sinaloa	963	3,283
25. Sonora	1,500	3,321
26. Tabasco	1,491	11,331
27. Tamaulipas	1,269	6,579
28. Tlaxcala	526	1,505
29. Veracruz	674	6,389
30. Yucatán	937	1,876
31. Zacatecas	541	1,625
Nacional	941	3,110

CUADRO No. 2

EGRESOS DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN MEXICO EN 1978
(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	GOBIERNO FEDERAL		GOBIERNOS ESTATALES		GOBIERNOS MUNICIPALES		TOTAL	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
Gasto corriente	264,495	62	25,010	51	7,250	91	296,755	60
Gasto de capital	95,341	22	10,032	21	550	7	105,923	22
Otros gastos	22,031	5	9,773	20	50	.7	31,854	7
Amortización deuda	48,801	11	3,974	8	100	1.3	52,875	11
Total	430,668	100	48,789	100	7,950	100	487,407	100
Porcentaje	88.36		10.01		1.63			

CUADRO No. 3

POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDAD DEMOGRAFICA NACIONAL Y DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA EN 1980 EN LA REPUBLICA MEXICANA

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION TOTAL		SUPERFICIE TOTAL		DENSIDAD	
		NUMERO DE HABITANTES	%	KILOMETROS CUADRADOS	%	HABITANTES x Km ²	ORDEN
1.	Aguascalientes	506,528	0.75	5,589	0.28	90.63	7
2.	Baja California	1,226,896	1.82	70,113	3.56	17.50	24
3.	Baja California Sur	221,051	.33	73,677	3.75	3.00	32
4.	Campeche	371,283	.55	51,833	2.64	7.16	30
5.	Coahuila	1,561,804	2.32	151,571	7.71	10.30	26
6.	Colima	340,552	.51	5,455	0.28	62.43	10
7.	Chiapas	2,098,944	3.11	73,887	3.76	28.40	18
8.	Chihuahua	1,936,824	2.87	247,087	12.56	7.84	29
9.	Distrito Federal	9,370,749	13.90	1,499	0.08	6,251.33	1
10.	Durango	1,160,169	1.72	119,648	6.08	9.70	27
11.	Guanajuato	3,048,157	4.52	30,589	1.56	99.65	5
12.	Guerrero	2,173,749	3.23	63,794	3.24	34.07	16
13.	Hidalgo	1,516,493	2.25	20,987	1.07	72.26	9
14.	Jalisco	4,297,132	6.38	80,137	4.07	53.62	12
15.	México	7,532,111	11.18	21,461	1.09	350.97	2
16.	Michoacán	3,050,028	4.53	59,864	3.04	50.95	13
17.	Morelos	932,730	1.38	4,941	0.25	188.77	3
18.	Nayarit	728,751	1.08	27,621	1.40	26.38	20
19.	Nuevo León	2,464,298	3.66	64,555	3.28	38.17	15
20.	Oaxaca	2,515,268	3.73	95,364	4.85	26.38	21
21.	Puebla	3,284,645	4.87	33,919	1.72	96.84	6
22.	Querétaro	731,304	1.09	11,769	0.60	62.14	11
23.	Quintana Roo	210,084	.31	50,350	2.56	4.17	31
24.	San Luis Potosí	1,671,642	2.48	62,848	3.20	26.60	19
25.	Sinaloa	1,882,512	2.79	58,092	2.95	32.41	17
26.	Sonora	1,497,775	2.22	184,934	9.40	8.10	28
27.	Tabasco	1,149,523	1.71	24,661	1.25	46.61	14
28.	Tamaulipas	1,922,804	2.85	79,829	4.06	24.09	23
29.	Tlaxcala	548,981	.81	3,914	0.20	140.26	4
30.	Veracruz	5,263,638	7.81	72,815	3.70	72.29	8
31.	Yucatán	1,033,266	1.53	39,340	2.00	26.26	22
32.	Zacatecas	1,146,144	1.71	75,040	3.81	15.27	25
	NACIONAL	67,395,826	100.	1,967,183	100.	34.26	

FUENTE: IV Censo General de Población y Vivienda. Resultados Preliminares. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

CUADRO No. 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MEXICO Y DE CADA
UNA DE SUS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1980

ENTIDAD FEDERATIVA	PRODUCTO INTERNO BRUTO		PRODUCTO POR HABITANTE (EN PESOS)
	VALOR (EN MILLONES DE PESOS)	%	
1. Aguascalientes	25,990.7	.61	51,300
2. Baja California	95,859.8	2.26	78,100
3. Baja California Sur	18,002.6	.43	81,400
4. Campeche	22,764.5	.54	61,300
5. Coahuila	126,360.7	2.98	80,900
6. Colima	23,237.2	.55	68,200
7. Chiapas	112,936.1	2.67	53,800
8. Chihuahua	120,438.8	2.84	62,200
9. Distrito Federal	1,075,049.7	25.39	114,700
10. Durango	59,642.3	1.41	51,400
11. Guanajuato	132,481.4	3.13	43,500
12. Guerrero	71,947.8	1.70	33,100
13. Hidalgo	68,835.6	1.63	45,400
14. Jalisco	278,918.4	6.59	64,900
15. México	418,702.6	9.89	55,600
16. Michoacán	105,023.4	2.48	34,400
17. Morelos	52,340.2	1.24	56,100
18. Nayarit	31,489.7	.74	43,200
19. Nuevo León	250,772.1	5.92	101,800
20. Oaxaca	59,722.9	1.41	23,700
21. Puebla	126,567.4	2.99	38,500
22. Querétaro	39,750.4	.94	54,400
23. Quintana Roo	14,228.1	.34	67,700
24. San Luis Potosí	55,821.7	1.32	33,400
25. Sinaloa	103,239.1	2.44	54,800
26. Sonora	104,906.3	2.48	70,000
27. Tabasco	125,412.6	2.96	109,100
28. Tamaulipas	148,859.8	3.52	77,400
29. Tlaxcala	19,312.4	.46	35,200
30. Veracruz	262,763.5	6.21	49,900
31. Yucatán	50,949.2	1.20	49,300
32. Zacatecas	31,796.3	.75	27,700
NACIONAL	4,234,123.3	100.00	62,800