

PAPEL DE LA DIVISIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVO DE MÉXICO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Irma Escamilla Herrera
Instituto de Geografía, Ciudad Universitaria.
México, D.F.

RESUMEN.

El presente trabajo se divide en tres apartados, los **Antecedentes**, donde de manera general se plantea cuál ha sido el problema de conformación del territorio mexicano a partir de sus organización político – administrativa. La segunda parte, **La División Municipal de México**, en forma breve muestra como a partir de la determinación del municipio como base de la organización territorial ha tenido constantes modificaciones en su división interna. El último apartado: **El Municipio como Base de Organización Territorial** señala algunos planteamientos con respecto al porqué de tomar en consideración al municipio como la base mínima de organización socioeconómica en México.

ANTECEDENTES 1

Los antecedentes de la división político administrativa de México se remonta, como división por ser desde la época Prehispánica con dos áreas geográfico-culturales: Árido América y Meso América, siendo esta última el área de mayor ocupación territorial de aquel entonces, con grupos tan importantes como los Mayas, los Zapotecas, Mixtecos, y el más extendido de todos los de los Nahuas, que al momento del encuentro se hallaba diseminado hasta Centroamérica y parte norte de América del Sur.

Los distintos grupos de población de acuerdo a la importancia y poderío militar y económico ocupaban determinada extensión territorial en reinos como el de Michuacán, en **señoríos**, como los de Xalixco, de Colima, de Yopitzingo, los mistecos, de Tlaxcala y los amplios señoríos Mayas; sin dejar de consolidar por supuesto, al más importante grupo de pueblos, cuya extensión abarco desde la costa del Pacífico, y representaba al grupo dominante a la llegada de los españoles, el gran imperio Mexica.

Todos estos grupos y sus zonas de asentamiento representaron la forma de organización territorial antes de la conquista de México en 1521.

Una vez manifestó tal suceso, el territorio conquistado, denominado como Nueva España, sería objeto de una estructuración al estilo e influencia española, dividiéndolo en dos grandes **jurisdicciones político-administrativas**: la Audiencia de México y Guadalajara establecidas en 1527 y 1548, respectivamente.

Durante el periodo colonial las divisiones territoriales más importantes fueron la **eclesiástica** y la **judicial político – administrativa**, abarcando no solo los límites del actual territorio mexicano, sino se extendían hasta el paralelo de 42° de latitud norte, espacio ocupado hoy día por los Estados Unidos de Norteamérica.

La división **eclesiástica** se realizó a partir de la creación de siete **obispados**, ocupando el de Durango el mayor territorio, que cubría el noroeste de **la Nueva España**, siguiéndole en extensión el obispado de Guadalajara distribuido en el centro occidente, centro norte y noreste, además del obispado de Valladolid, el Arzobispado de México, en el centro y centro este de Nueva España y los restantes obispados al oriente, sur y sureste, como fueron los de Puebla, Oaxaca, Chiapas y Yucatán.

El territorio Novo hispano se vio incursionado así por las principales órdenes religiosas encargadas de evangelizar a los pobladores, tales como las de los Franciscanos, los agustinos, los dominicos y los jesuitas 2.

La distribución espacial de estas órdenes religiosas sin lugar a dudas influyó en la forma como se fue modificando y ordenando el territorio en la medida en que penetraban y avanzaban, inicialmente de las costas hacia el centro de las tierras conquistadas y que requerían ser evangelizadas, y posteriormente hacia los despoblados territorios septentrionales.

La intervención de los misioneros en el territorio novo hispano permitió entonces el establecimiento de centros para la evangelización y conversión de los indígenas; sitios que además sirvieron para la educación, la producción, la atención médica e inclusive llegaron a jugar un papel de defensa en las zonas más despobladas, lo cual condicionó la conformación y estructuración espacial de la Nueva España, y de sus repercusiones en el presente.

De esta forma la orden de los franciscanos tuvo su principal acción en la porción centro y centro norte de la Nueva España, en la Península de Yucatán, y su penetración alcanzó hasta la actual Guatemala por el sur, y hacia el norte, por la costa occidental en los Estados Unidos de Norteamérica.

Los agustinos influyeron fundamentalmente en la porción centro oeste, centro este y sur; siguiéndole un orden de importancia la orden de los Dominicos, cuya principal acción se concentró hacia el sur de la Nueva España, lo que se denominó la Nueva Antequera, hoy Oaxaca, así como es Chiapas. Por último, la orden jesuita, incursionó por el noroeste en los actuales estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, fundamentalmente en la Península de Baja California, con personajes tan conocidos como el padre Eusebio Francisco Kino, quien realizó una labor de exploración y colonización aportando su valiosa información escrita con un contenido geográfico y cartográfico que permitió mostrar la realidad del territorio noroccidental de la Nueva España.

Dentro de la división judicial político- administrativa se dio lugar a la formación de gobiernos como el de la Nueva Vizcaya, del Nuevo Reino de Nuevo León, el de la Ciudad de Veracruz, entre algunos. Asimismo, en total se formaron un total de 53 alcaldías, distribuidas en el centro, sur y sureste de Nueva España, y los corregimientos, localizándose cinco en el actual Estado de Jalisco, dos en el Estado de México y el más grande en Oaxaca.

Otro tipo de división en el territorio novo hispano, las provincias, ocuparon el Norte, actual territorio estadounidense, entre ellas, la provincia de la Nueva California, de Nuevo México y Texas; dentro del territorio mexicano hacia el noroeste la provincia de la Vieja California, la de Sonora, Sinaloa y San Antonio las Huertas; y hacia el noroeste la provincia del Nuevo Santander (hoy Tamaulipas) y la de Coahuila o Nueva Extremadura.

En cuanto a las 12 intendencias que ocupaban el resto del territorio novo hispano se pueden mencionar la intendencia de México con 44 subdelegaciones, la intendencia de Guadalajara, con 31 subdelegaciones, así como las de Valladolid de Michoacán, de Puebla, Veracruz, o la de Mérida Yucatán, esta última con 15 subdelegaciones. Este tipo de divisiones prevalecieron hasta antes del movimiento de independencia, ya que posteriormente con la promulgación de la constitución de 1824, el país se quedó dividido en 17 estados y tres territorios, estos últimos con la Alta California, la Baja California y Colima, además de presentar Estados divididos territorialmente hablando como Veracruz y Zacatecas.

Con las reformas realizadas en la constitución de 1824, el número de Estados aumento a 19, ya que se subdividieron los estados en la porción centro y oriente, del septentrión, además de contar con cinco territorios y aparece el Distrito Federal (DF).

Después del segundo decenio del siglo pasado, México continuo este vaivén en la delimitación y división de sus territorio, llegando inclusive a la pérdida de casi la mitad de su territorio entre 1845-1848 con el tratado de Guadalupe Hidalgo y en 1853 con el tratado de Mesilla, esto en la porción norte; sin embargo en el sur, se había manifestado ya en 1824 la integración de Chiapas a México.

Con la Constitución de 1857 el país, quedó integrado en 14 estados, un territorio y un DF., modificándose posteriormente con la constitución de 1917, cuando se reconoce la división territorial en 28 estados, dos territorios y un DF., aumentando un estado en 1952 y es hasta el decreto presidencial de Luis Echeverría, el 8 octubre de 1974, cuando los Estados Unidos Mexicanos quedan integrados en 31 estados y un DF., vigente hasta la fecha.

Cabe recordar aquí que en los últimos años y debido a los cambios de orden políticos que se han suscitado en el país, se ha manifestado un enorme interés porque el DF., sede de los poderes de la nación, pase a conformar un Estado más de la federación, lo que indudablemente generaría una serie de reformas de índole política y socioeconómica interesantes de analizar.

LA DIVISIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO.

Una vez presentado un panorama general respecto a la conformación e integración política de México, es conveniente señalar que la división mínima con la cual quedo definido el territorio fue la determinación de una autonomía municipal y el principio del municipio libre, como una institución que permitiese gobernar aun grupo de personas y/o de familias que conformaban una colectividad compartiendo intereses y fines comunes.

Sin embargo, esta expresión mínima de organización político – administrativa también sufrió constantes modificaciones con la pluralización del territorio, derivado de diversos factores histórico – políticos condicionando una atomización municipal, con las consecuentes repercusiones en la distribución y administración de recursos por parte de la federación, así como su impacto en la ordenación del territorio.

Lo anterior podría ejemplificarse con las estadísticas en 1895, cuando se llevo a cabo el primer levantamiento censal en México, los partidos y distritos existentes registraron un total de 2900 municipalidades, para 1900, cinco años después, se contabilizaron 2800, este número se fue reduciendo en los decenios siguientes hasta su expresión mínima en 1921, posterior al movimiento armado de l Revolución Mexicana, en que se censaron 2138 municipios.

A partir de 1930 el número de municipios fue aumentado de acuerdo como se muestra en la tabla siguiente.

Años	Número de Municipios en México.
1930	2294
1940	2326
1950	2347
1960	2377
1970	2391
1980	2392
1990	2402

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda. 1930-1950.

Puede apreciarse que, si bien no se alcanzo la gran cantidad de municipalidades registradas a principios del siglo, sí representan un número importante en los últimos tres decenios, donde el total de gobiernos municipales a través de los cuales se administra el país, rebasan los 2300 municipios, que para las 32 entidades federativas en que se divide, representan u excesivo divisionismo y una distribución espacial desproporcionada, pues en un total de tres estados se concentran el 41.4% de los municipios en México (en el centro, sur y este), mismo

que rebasan, el número de 200. lo que implica un grave problema para la distribución de recursos.

Esta situación es más alarmante si se toma en cuenta que tan solo uno de esos tres estados, el estado de Oaxaca, engloba 570 municipios que representan el 23.7% del total de municipios de nuestro país, ocupando el 5º lugar en superficie de las 32 entidades federativas mexicanas, que al compararlo con el estado de mayor extensión, como lo es Chihuahua, el cual cuenta únicamente con 67 municipios evidencia a primera vista la incongruencia en la delimitación del territorio, que como ya se menciono anteriormente, derivan de factores histórico-político desde el poblamiento del mismo territorio, y las repercusiones se han dejado sentir desde entonces hasta el presente.

La existencia de importantes culturas en la región mesoamericana en la época prehispánica, condiciono la identificación y pertenencia de los diferentes grupos étnicos a un espacio determinado, continuándose durante el periodo colonial y tuvo que definirse en forma concreta con la primera Constitución en 1824, de ahí en adelante han sufrido modificaciones, inclusive en los últimos decenios del siglo XX.

Si se analizan los últimos 4 levantamientos censales, esto es, de 1950 a 1990, durante este periodo de 40 años las entidades que conforman a la República Mexicana han tenido variaciones en cuanto a la división interna. Los municipios del país han aumentado o disminuido dentro de cada estado, en algunos mayores variaciones que en otros, en virtud de movimientos internos que reclaman como suyo un espacio dado, y de acuerdo a las presiones ejercidas – léase control de recursos naturales, enfrentamientos de grupos de poder, pueden lograr la creación de un nuevo municipio, a partir de un decreto presidencial, del cual derivara la segregación de cierta superficie de uno o más municipios hacia otro, y/o la anexión de uno o más municipios a un tercero, esto con el fin de proporcionarle a cada quien lo que por “derecho” le corresponde, y se logre la estabilidad y paz social que tanto enarbola los distintos gobiernos.

El cuadro No 1 muestra cómo ha variado el número de municipios integrantes de cada estado, en por lo menos una ocasión, para después permanecer estable, como es el caso de Aguascalientes o Colima por ejemplo, si no es que los cambios son de aumento y decremento entre uno y otro periodo.

Entre las entidades que puedan señalar como estable, donde no han sufrido modificación alguna y representan el 21.9% de los estados, siete en total, pueden mencionarse Baja California, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, y Tabasco, cada uno de ellos con características diferentes tanto por superficie ocupada, tipo y número de población, recursos naturales disponibles, situación geográfica, pero que han logrado mantenerse constantes en cuanto a su división interna, permitiéndoles tener un mejor control de su gente y de sus recursos, aún cuando cuenten con pocos municipios, como es el caso de Baja California con cuatro, o el más numeroso, Jalisco, con 124 municipios; el primero

con una superficie de 70133 km² y 12º lugar en extensión, y el segundo con 80 137 km², ocupando el 6º lugar; uno localizado en el norte y el otro en el centro – oeste de México.

De hecho esta primera apreciación y analizando únicamente los números de un periodo concreto, permite identificar que la efervescencia a nivel interno en cada una de las entidades del país es y ha sido constante, y el análisis detallado de la evolución de la división municipal en cada una de ellas, permitiría obtener resultados más concretos del por que aquella, para que en esa medida pudiera determinarse hasta donde es puede ser funcional una división municipal como la mexicana, pero eso será tema de trabajos subsecuentes.

EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

El artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al **municipio libre** como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, considerándolo así como la célula básica de la República.

A partir de esta concepción puede generarse una serie de ideas al respecto al importante papel que debería jugar el municipio para lograr un ordenamiento territorial capaz de satisfacer los requerimientos de este extenso y subdividido país, pero lamentablemente esto no se ha logrado del todo.

En la actualidad los más de 80 millones de personas que habitan en México, se distribuyen irregularmente en su territorio, concentrándose en la porción central, sur y sureste, fundamentalmente en las áreas urbanas, donde la presión demográfica es exagerada, baste como ejemplo la densidad del Distrito Federal, que es de 5594.9 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el resto del país se hallan diseminadas más de 130 mil pequeñas comunidades rurales agrupadas en un 85% de los municipios, que aún cuando cuentan con un número reducido de población, deberían tener la capacidad de resolver toda la serie de problemas que a diario enfrentan tan solo para cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, etc, pero infortunadamente no se ha logrado un desarrollo integral que de respuesta a los problemas tanto en las ciudades, como a los `problemas propios de la comunidad rural.

Durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado tuvo cabida un reconocimiento de la importancia que tienen los lugares de asentamiento propio de las diferentes comunidades que habitan en el país, a través de una política de renovación nacional en que se identifica al municipio como el elemento indispensable de apoyo y reencuentro de la población consigo misma, al fin de penetrar y profundizar en el conocimiento de sus potencialidades naturales y humanas que permiten un desenvolvimiento completo de sus comunidades urbanas y rurales.

CUADRO No. 1
TOTAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1950-1990

ENTIDAD FEDERATIVA	1950	1960	1970	1980	1990
Aguascalientes	7	8	9	9	9
Baja California	4	4	4	4	4
Baja California S	7	7	7	3	4
Campeche	8	8	8	8	8
Coahuila	38	38	38	38	38
Colima	9	9	10	10	10
Chiapas	111	111	111	110	111
Chihuahua	65	66	67	67	67
Distrito Federal	11	13	16	16	16
Durango	37	38	38	38	39
Guanajuato	46	46	46	46	46
Guerrero	72	75	75	75	75
Hidalgo	82	82	84	84	84
Jalisco	124	124	124	124	124
Estado de México	119	119	120	121	121
Michoacán	104	110	112	113	113
Morelos	32	32	32	33	33
Nayarit	19	19	19	19	20
Nuevo León	52	52	52	51	51
Oaxaca	571	571	570	570	570
Puebla	220	222	217	217	217
Querétaro	18	18	18	18	18
Quintana Roo	4	4	4	7	7
San Luis Potosí	52	54	55	56	56
Sinaloa	16	16	17	17	18
Sonora	67	72	69	69	70
Tabasco	17	17	17	17	17
Tamaulipas	39	41	43	43	43
Tlaxcala	42	44	44	44	44
Veracruz	197	198	203	203	207
Yucatán	105	106	106	106	106
Zacatecas	52	53	56	56	56
Totales	2347	2377	2391	2392	2402

*En 1950 se integraba por delegaciones y cuarteles y posteriormente solo por delegaciones políticas.

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio y Secretaria de Programación y Presupuesto. VII a XI Censo Generales de Población y Vivienda. 1950-1990 México.

Para lograr esto y debido a que el país a principios de siglo enfrentó un movimiento armado de la envergadura de la Revolución Mexicana, condicionando una centralización de funciones así como la concentración de recursos económicos y financieros, se requería ahora una “cultura municipalista” en la que se dotara al municipio de la fuerza de que permitiera el fortalecimiento de la nación, a través de instrumentos políticos, como económicos, como administrativos que les facultaran para gobernarse por cuenta propia, encauzando y organizando sus potencialidades. Una forma de lograr lo anterior se pretende realizar a partir de la descentralización de funciones y el reconocimiento del poder del municipio como sigue (Secretaría de Gobernación, 1988, 9.4).

1. El poder del municipio para organizarse de manera libre y autónoma tanto en lo político como en lo administrativo.
2. El poder del municipio sobre su territorio para aprovechar y administrar racionalmente sus recursos.
3. El poder del municipio para generar el bienestar de la comunidad urbana y rural a través de diversos servicios.
4. El poder del municipio para entablar relaciones tanto con entidades públicas como privadas que le permitan cumplir con sus funciones.

Sin lugar a dudas, al leer este tipo de facultades que se le confieren al municipio como un mecanismo que revitalice y permita un verdadero nivel de organización integral de la sociedad, podría afirmarse que la descentralización y desarrollo de la vida nacional está en marcha, ya que cada uno de los municipios del país puede ser capaz de promover su propio desarrollo integral, lo que equivaldría a multiplicar la producción, la productividad y el bienestar del pueblo mexicano.

Si bien esta forma municipal se promovió en 1982, hoy, a 10 de existencia, y continuándose con esta bases dentro de la gestión del presidente en turno Carlos Salinas, ahora inserta dentro del Programa Nacional de Solidaridad, los mecanismos para lograr la descentralización de funciones y de los recursos federales y estatales para que el municipio promueva su desarrollo político, económico, social y cultural no han podido cristalizarse del todo, ya que en el “para un estado con graves problemas económicos para administrar en el marco de una grave crisis económica, impulsar la descentralización era una forma también de desembarazarse de tantas dificultades” (Martínez y Zicardi, 1988, p.14) y tanto de la influencia de los diferentes partidos políticos, como las condiciones socioeconómicas que enfrenta el país no han permitido hasta el momento que la desconcentración constituya el elemento base para un desarrollo sostenido y equilibrado a nivel nacional.

La diversidad de características de los municipios mexicanos podría representarse como un mosaico heterogéneo en cuanto a la extensión territorial de los mismos, el tipo y disponibilidad de recursos naturales, la distribución de sus pobladores y

permanencia y diferenciación de los grupos étnicos en ellos asentados, especialización de actividades productivas, entre algunas, lo que imposibilita un trato igual de cada uno de ellos, pues presentan una serie de disparidades de realidades que no es posible tratar de resolverlos a través de un programa o política de acción en particular, a pesar que desde el sexenio pasado se han generado planes y programas estatales y municipales para cada uno de los municipios del país, no se cuenta aún con la disponibilidad de recursos e instrumentos de orden jurídico, administrativos y financieros que cubran los requerimientos específicos y particulares de cada uno de ellos.

A lo anterior debe de sumarse la falta de cuadros básicos con personas que reúnan las características idóneas para la ejecución de acciones derivadas de las políticas federales, estatales y municipales que se han venido gastando, de ahí que deban de continuar los esfuerzos para que esta visión del municipio fructifique ya que puede considerarse como la forma más directa, eficaz e inmediatas de detectar, por un lado carencias, y por el otro, las capacidades y potencialidades propias de cada uno de ellos, y la mejor manera de cubrir tales acciones es por los propios protagonistas de su realidad.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ÁLVAREZ, José Rogelio, 1978, Enciclopedia de México, MÉXICO, Tomo III, pp., 71-128.
2. BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte (coord.). 1987, El Municipio en México, el colegio de Michoacán, 654 pp.
3. COMMONS, Aurea, 1981. "La División Municipal y sus antecedentes territoriales". En memorias del VIII Congreso Nacional de Geografía. Toluca, México. México. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tomo II pp. 113-121.
4. COMMONS DE LA ROSA, Aures, 1981. Las Intendencias de la Nueva España. México. Tesis Doctoral. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tomos I y II.
5. JIMÉNEZ-OTTALENGO, Regina y Jorge MORENO COLLADO (comp.).1978. Los Municipios en México. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales 216 pp.
6. MARTÍNEZ ASSAD, Carlos Alicia ZICCARDI. 1988. Política y gestión Municipal. México UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 93 pp. (Cuadernos investigación Social, 18).
7. O'GORMAN, Edmundo, 1948. Historia de las Divisiones Territoriales en México. 3ª época, México, Secretaria de Educación Pública, 122 pp. (Biblioteca Enciclopédica Popular, 193).

8. QUESADA SALCEDO, Ma. Del Socorro. 1962. La Evolución de la División Municipal según los Censos de Población. México. Tesis maestría. UNAM. Facultad de Filosofía y Letras.
9. SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. 1988. Los municipios de Aguascalientes. México. Centro Nacional de Estudios Municipales. (colec. Enciclopedia de los municipios de México).63 p.

CARTOGRAFÍA.

1. COMMONS, Áurea. “Ocupación territorial antes de 1521” en Atlas Nacional de México. UNAM. Instituto de Geografía. Hoja II. 5.1
2. _____ “Divisiones Territoriales: 1534-1776”. En Atlas Nacional de México. 1990. UNAM. Instituto de Geografía. Hoja II. 5.2
3. _____ “Divisiones territoriales: 1776-1821” en Atlas Nacional de México. 1990. México. UNAM. Instituto de Geografía. Hoja II 5.3
4. _____ “Divisiones territoriales: 1810-1990” en Atlas Nacional de México. 1990. México. UNAM. Instituto de Geografía. 5.4