



Contribuciones desde Coatepec  
ISSN: 1870-0365  
rcontribucionesc@uaemex.mx  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

## Devenir de la división territorial de las actuales entidades federativas mexicanas (1776-2019)

---

**Lizcano, Francisco**

Devenir de la división territorial de las actuales entidades federativas mexicanas (1776-2019)

Contribuciones desde Coatepec, núm. 34, 2021

Universidad Autónoma del Estado de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28164959016>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Devenir de la división territorial de las actuales entidades federativas mexicanas (1776-2019)

Francisco Lizcano  
 Universidad Autónoma del Estado de México, México  
 fralife888@gmail.com

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28164959016>

Recepción: 13 Agosto 2020  
 Aprobación: 17 Septiembre 2020

### RESUMEN:

El texto trata acerca del devenir de la división territorial y de la naturaleza política de las actuales entidades federativas de México desde su origen, en 1776, hasta 2019. Al respecto, se propone la siguiente periodización. Se distinguen dos etapas separadas por la Independencia: Virreinal y México Independiente. La segunda se divide en dos periodos: el de las Primeras Décadas del México Independiente, que dura hasta el inicio del Porfiriato y se caracteriza por la inestabilidad, y el periodo Actual, que subsiste hasta hoy y se caracteriza por la permanencia. La naturaleza política se analiza a través de tres variables: institucionalización, forma de gobierno y autonomía.

**PALABRAS CLAVE:** entidades federativas, estados, división territorial, México.

### ABSTRACT:

*This text deals with the evolution of the territorial division and the political nature of the current federal entities of Mexico from its origin, in 1776, until 2019. In this regard, the following periodization is proposed. Two separate stages are distinguished by Independence: Virreinato and Independent Mexico. The latter is divided into two periods: that of the first decades of Independent Mexico, which lasts until the beginning of the Porfiriato and is characterized by instability, and the current period, which subsists until today and is characterized by permanence. The political nature is analyzed through three variables: institutionalization, form of government and autonomy.*

**KEYWORDS:** federative entities, states, territorial division, Mexico.

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo trata acerca del devenir de la división territorial y de la naturaleza política de las actuales entidades federativas de México —las definidas más adelante como *entidades dependientes político-administrativas de nivel superior* (Edepansus)— desde su origen, en 1776, hasta 2019, el año anterior a la redacción del texto.

Las Edepansus son relevantes por múltiples motivos. Menciono algunos: son factores importantes para el gobierno del país al que conforman; los gobiernos de tales entidades condicionan la vida de sus habitantes; dichas entidades generan sentimientos de pertenencia relevantes entre sus poblaciones.

El cuerpo central de este artículo se divide en cinco apartados. El primero contiene el marco teórico-metodológico. El segundo ofrece una visión global del lapso estudiado (1776-2019) a partir del examen de los siguientes tópicos referidos a las Edepansus: estructuras y tipos de naturaleza política, permanencia y cambio en la división territorial, periodización, amputaciones y segregaciones, así como las causas y las consecuencias de la evolución de la división territorial. Los tres apartados siguientes se dedican a cada uno de los tres lapsos diferenciados en la periodización establecida con base en el análisis del objeto de estudio: la etapa Virreinal, así como los dos periodos (1821-1876 y 1876-2019) en que se divide la etapa subsiguiente, la de México Independiente. Después del apartado dedicado a las “Fuentes”, se incluye una lista con siglas y acrónimos.

Antes de dar por concluidas estas líneas introductorias, es menester hacer dos comentarios. Por un lado, el presente texto se inscribe dentro del proyecto de investigación “División municipal del Estado de México a lo

largo de más de dos siglos (1800-2018)”, registrado por la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México con la clave 4673/2019SF. Por otro lado, se agradecen las esclarecedoras conversaciones con René García Castro y Miguel Ángel Flores Gutiérrez, así como el apoyo de Mónica Morales Olvera en la edición del mapa.

## MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este apartado se divide en cuatro secciones. La primera ubica a los principales protagonistas del presente trabajo, las Edepansus, como un tipo de entidad dependiente político administrativa (Edepa), la cual es, a su vez, un tipo de colectividad, la que, por último, es un tipo de grupo social. La segunda precisa la delimitación espacial del objeto de estudio. La tercera define las dos dimensiones empleadas para analizar a las Edepansus. Por supuesto, la primera es la división territorial, que constituye el eje principal del presente texto, pero también se considera otra dimensión, que se refiere a la naturaleza política de las Edepansus y se compone de tres variables: grado de institucionalización, autonomía y forma de gobierno (en particular, el acceso al poder de las principales autoridades de las Edepansus). La cuarta sección, a partir, sobre todo, de la mencionada dimensión de la naturaleza política, define dos conceptos que permiten detectar las configuraciones de Edepansus (*estructura*) y las *modalidades* o *tipos* de Edepansus que se han sucedido a lo largo del tiempo.

### Las Edepansus en el contexto de las colectividades

El grupo social es un conjunto relativamente duradero de personas con características comunes, que interactúan y que tienen conciencia de pertenecer a él. Los grupos sociales se dividen en primarios o elementales, como la familia o el grupo de amigos, y colectividades. A diferencia de los primeros, las colectividades, independientemente de su tamaño, son susceptibles —por tener los adultos suficientes para ello— tanto de incluir una comunidad política o conjunto de personas con derechos políticos —y, por tanto, civiles, en especial, los de expresión, reunión y asociación— como de tener un gobierno específico con las autoridades oportunas, al margen de que estas sean democráticas o no.

Por su parte, las colectividades se dividen en soberanas o políticamente independientes y políticamente dependientes, las cuales forman parte de las colectividades soberanas y, en consecuencia, están subordinadas a sus autoridades y normas. Las colectividades soberanas pueden ser *sociedades*, que a su vez se dividen en simples, agrícolas complejas y Estados nacionales, como, en el caso que aquí atañe, la República Mexicana, e *imperios*, conformados por múltiples territorios con culturas diversas, como el Imperio Español. También se distinguen dos tipos principales de colectividades políticamente dependientes: entidades dependientes político-administrativas (Edepas) y organizaciones, las cuales podrían dividirse, en la actualidad, en instituciones estatales, partidos políticos y asociaciones de interés como los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales.

Con base en seis variables, se define y distingue con claridad a las Edepas. Ante todo, forman parte de una estructura jerárquica organizada por la colectividad soberana —o por Edepas de mayor jerarquía— para su gobierno y administración, lo que implica tener territorios (el territorio de una Edepa de mayor jerarquía siempre se compone de varios territorios de la Edepa de jerarquía inmediatamente inferior), autoridades (la autoridad de una Edepa de mayor jerarquía subordina, pero también crea y/o reconoce, a la de la Edepa de menor jerarquía) y normas (las normas establecidas por una Edepa de mayor jerarquía prevalecen sobre las de menor jerarquía) ordenados jerárquicamente. En segundo lugar, las Edepas están compuestas por familias. En tercer lugar, poseen, debido a lo anterior, comunidades políticas potenciales que solo pueden incluir una fracción de las mismas (los adultos, lo que excluye al amplio segmento de los niños y una porción de los jóvenes). En cuarto lugar, son integrales o multifuncionales, en tanto que desempeñan una serie de funciones relacionadas con los ámbitos más diversos de la existencia. En quinto lugar, se asientan sobre espacios que suelen calificarse de *territorios*, pues están bajo la jurisdicción de autoridades específicas que son reconocidas, junto con sus territorios, por las autoridades de las Edepas de superior jerarquía (Benedetti,

2009: 3; Lizcano, 2017: 21). En sexto lugar, esos territorios constituyen unidades espaciales relativamente extensas, definidas y compactas, las cuales están ocupadas fundamentalmente por los miembros del grupo social integrante de la Edepa. Además, estos miembros, con frecuencia, sobre todo antaño, han llevado a cabo buena parte de las actividades propias de la vida cotidiana en ese mismo territorio (los actuales transportes terrestres automotrices, públicos y privados, han incrementado sustancialmente la movilidad de las personas entre Edepas distintas).

De acuerdo con sus jerarquías, a las que se refiere la primera de las características mencionadas, las Edepas pueden dividirse en una serie de tipos. De estos, dos se consideran básicos, mientras que los otros se definen en función de los primeros. Los dos tipos básicos de Edepas son las Edepansus, de las que trata el presente trabajo, y el relativo al ámbito municipal o, para abarcar más, al ámbito de las unidades básicas de la organización política (UBOP). En el caso de México, el concepto de UBOP permite relacionar los *altepeme* o señoríos prehispánicos; los pueblos de indios, así como las ciudades y villas de españoles, de la Nueva España; y las unidades municipales del México Independiente (García Martínez y Martínez Mendoza, 2012: 15). En el Estado de México, las unidades municipales fueron de varios tipos hasta el final del Porfiriato —municipalidad, juzgados de paz de primer orden y municipio decimonónico—, pero desde la Constitución de 1917 solo se ha reconocido uno, el municipio (Lizcano, 2017: 41).

Veamos los tipos de Edepa no básicos antes de concentrarnos en las Edepansus. Entre estas y las UBOP, se suelen encontrar una o varias entidades denominadas *intermedias* por ubicarse, precisamente, entre las dos Edepas básicas. La principal de esas Edepas intermedias es la *entidad intermedia básica* (Eiba), término que, en el caso de México, permite aludir conjunta o indistintamente a las siguientes Eibas o conjuntos de UBOP: “alcaldías mayores y corregimientos de los primeros siglos de la Nueva España, subdelegaciones en que se dividieron las intendencias creadas en 1786, partidos de 1824-1861, distritos políticos, rentísticos y judiciales de 1861-1917, distritos rentísticos y judiciales de 1917-1971 y distritos judiciales de 1971 a la fecha” (Lizcano, 2017: 42). En ocasiones, las Eibas se han agrupado en entidades intermedias de nivel superior (Einsus) como, en el México Independiente, las prefecturas o distritos del Estado de México entre 1824 y 1861, las cuales estaban integradas por unas Eibas que denominadas *partidos*.

El otro tipo de Edepa no básico es intramunicipal y se compone de las unidades políticas básicas (UPB) de las UBOP con más de una UPB (lógicamente, cuando una UBOP se compone de una sola UPB, como suele suceder en España y Francia, no habría distinción entre ambos tipos de Edepa). En el México de hoy, la mayoría de los municipios están conformados de varias UPB, si por esta Edepa se entiende, como se hace en este trabajo, la unidad geosocial más elemental, compuesta de familias, con intereses múltiples, con sólidos sentimientos de pertenencia representados en elementos humanos o sobrenaturales, donde tienen lugar socializaciones que abarcan todos los principales componentes del ser humano, incluido el político, y que cuenta con formas específicas de gobierno. Esta definición sintetiza características asociadas al concepto de *comunidad rural* (Abercrombie, Hill y Turner, 1986: “Comunidad”; Barfield, 2000: “Lugar”; Bonte e Izard, 2005: “Comunidad”; Campo, 1887: “Aldea”; González y González, 1997: 24-26; Nohlen, 2006: “Comunidad”), pero que también pueden aplicarse a los centros urbanos.

Se emplea el término de *entidad dependiente político-administrativa de nivel superior* (Edepansu) para aludir conjunta o indistintamente a las Edepas de mayor jerarquía de una colectividad soberana. En este trabajo, se emplea el concepto Edepansu para aludir conjunta o indistintamente a las siguientes Edepas: provincias internas e intendencias introducidas por las reformas borbónicas en la segunda mitad del siglo XVIII, las provincias derivadas de la Constitución gaditana de 1812, las colectividades políticamente dependientes de mayor jerarquía del federalismo —estado, territorio y Distrito Federal— y el departamento típico del centralismo decimonónico. Las autoridades de la Edepansu —el gobernador de las provincias internas, el intendente, la diputación provincial, el gobernador de las entidades federativas, la cúspide del Poder Judicial de la Edepansu y, en su caso, el congreso estatal— son, lógicamente, las de mayor jerarquía

dentro de la propia Edepansu (Lizcano, 2017: 41). Las Edepansus pueden considerarse conjuntos de entidades intermedias —Eibas y, en su caso, Einsus—, las cuales, a su vez se conforman de varias UBOP.

En relación con el presente trabajo, las Edepansus del México Independiente se derivaron de ciertas Einsus del Imperio Español, que debe considerarse como una colectividad soberana. En efecto, las Edepansus de este imperio fueron los virreinos, los cuales dieron lugar, tras la independencia correspondiente, a una serie de colectividades soberanas (las que actualmente pueden agruparse bajo el término de Hispanoamérica). De esta manera, las Einsus de mayor jerarquía dentro de los virreinos —las provincias internas y las intendencias creadas por las reformas borbónicas, las cuales terminaron convirtiéndose en provincias regidas por la Constitución española de 1812— se transformaron en las Edepansus de los nuevos países hispanoamericanos. En el caso mexicano, esta transformación de Einsus a Edepansus se produjo en 1821, cuando comenzó la historia del México Independiente. Sin embargo, esta no llevó consigo cambios significativos en la denominación de tales entidades, que siguieron llamándose provincias, ni en el número, ni en sus territorios.

### **Sobre la delimitación espacial del objeto de estudio**

Comprender de manera adecuada la expresión *Edepansus de la actual República Mexicana* exige hacer dos comentarios, que justifican inclusiones y exclusiones de ciertas Edepas de dicha delimitación. En primer lugar, el origen de tales Edepansus —las de la actual República Mexicana y, más en general, las del México Independiente— se encuentra, en cuanto a sus territorios, en las provincias internas y las intendencias creadas por las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII. Por ese motivo, para dar cuenta de lo sucedido con esas entidades a lo largo de toda su existencia, se considera como Edepansus a esas provincias internas e intendencias, así como a las provincias que las sucedieron a raíz de la Constitución de 1812. Sin embargo, estas entidades virreinales no eran propiamente, de acuerdo con la terminología aquí empleada, Edepansus, sino Einsus; es decir, en la parte americana del Imperio Español las Edepansus —las entidades dependientes de mayor jerarquía— eran los virreinos, por lo que las provincias internas, las intendencias y las provincias constitucionales anteriores a la Independencia mexicana eran las Einsus que integraban el Virreinato de la Nueva España, las cuales se dividían en Eibas denominadas *subdelegaciones*, que a su vez se dividían en UBOP conformadas por pueblos de indios, así como ciudades y villas de españoles.

En segundo lugar, para poder hacer ciertas comparaciones se tiene que delimitar un espacio fijo o invariable a través del tiempo, por lo que el presente trabajo se refiere principalmente al *actual* territorio de la República Mexicana. Al actuar de esta manera, se excluye a las tres entidades que fueron arrebatadas por los Estados Unidos a mediados del siglo XIX: Texas, Nuevo México y Alta California. La diferencia entre el territorio mexicano en general y el actual territorio de México se percibe con claridad al comparar el cuadro 1, referido al cambiante territorio de México, con el cuadro 2, que solo se refiere al actual territorio de este país.

### **División territorial y naturaleza política**

La principal dimensión estudiada en el presente artículo es, de acuerdo con la delimitación de su objeto de estudio, el devenir de la división territorial, respecto a un determinado tipo de colectividad —las Edepansus— de un espacio concreto —el actual territorio de México— en un lapso preciso (1776-2019). Con la finalidad de analizar ese devenir de la división territorial, se abordan una serie de variables como el número de Edepansus (o las Einsus que las antecedieron) en determinadas fechas (1776, 1786, 1821 antes de la Independencia, noviembre de 1821, 1823, enero de 1824, octubre de 1824, fin de 1824, 1835 antes del Primer Centralismo, 1836, 1847, 1853, 1857, etcétera), el nombre y la fecha de origen de cada una de ellas, sus permanencias, así como la detección de los procesos de amputación-segregación y de anexión-supresión. La información básica sobre tales variables se sintetiza en el cuadro 1, donde se retoma lo señalado en una serie de fuentes respecto a la totalidad del territorio mexicano —al margen de sus variaciones—, y en el cuadro 2, donde, a partir de fuentes y estimaciones propias, se registran los datos más útiles para la periodización propuesta en el presente texto respecto al actual territorio mexicano. Por su parte, el cuadro 3 ofrece información sobre la población y el territorio de la Edepansus, que, entre otras cuestiones, permite



clasificar los mencionados procesos de amputación-segregación. El mapa 1, además de indicar ciertas fechas relevantes, presenta la imagen de esas amputaciones-segregaciones.

Sin embargo, la captación del significado del devenir territorial exige plantearse qué eran las Edepansus y, dado que su naturaleza ha cambiado a través del tiempo, cuáles han sido algunas de sus principales transformaciones. Desde luego, no podía tratarse de reseñar, ni siquiera sintéticamente, las transformaciones de esas Edepas en los distintos ámbitos en que puede dividirse la realidad social, pues ello sería imposible en el formato de un artículo. Por tanto, se decidió seleccionar una sola dimensión que tuviera especial relevancia para la definición de las Edepansus. Esta fue la de la *naturaleza política*, término que en sí mismo podría resultar ambiguo, pero que se concreta a partir de las tres variables que agrupa: grado de institucionalización, que muestra cómo son percibidas las Edepansus por la colectividad soberana a que pertenecen; autonomía, referida a las relaciones de poder de las Edepansus con esa colectividad soberana; y la forma de gobierno imperante en las Edepansus, fundamental para analizar algunos de los aspectos más importantes de sus vidas políticas.

El grado de institucionalización de la Edepansus se manifiesta en el rango del documento jurídico que las registra, así como en la claridad con que se expresan sus características y de que estas se aplicaran con rigor y de manera más o menos homogénea a lo largo del tiempo. Las otras dos variables —autonomía y forma de gobierno— están interrelacionadas.

En cuanto a las formas de gobierno, se parte de que hay dos géneros básicos (entre los cuales puede distinguirse otro género de carácter híbrido): la democracia, sobre cuya denominación no hay actualmente polémicas reseñables, y la no democracia, que ha recibido diversos nombres, como *autocracia* o *dictadura*, pero que respecto a las Edepas prefiero llamarla *autoritarismo*. Estos dos géneros básicos presentan manifestaciones opuestas respecto a tres variables. En primer lugar, en cuanto a la forma en que las principales autoridades acceden al poder, en la democracia se hace a través de elecciones —o sorteos— libremente competidas y limpias,<sup>2</sup> mientras que en la no democracia acceden al poder bien a través de elecciones fraudulentas y/o no libremente competidas bien a través de procedimientos no electorales como por designación —en el presente texto, este concepto siempre se utiliza en el sentido de nombramiento por de autoridad superior— o por herencia. En cualquier caso, en la no democracia no se reconocen los derechos políticos. En segundo lugar, en relación con la actitud del gobierno ante la discrepancia en general o la oposición en particular, en la democracia prima la tolerancia, mientras que en la no democracia lo hace la represión, lo que implica la violación de los derechos civiles. Por último, con respecto a la relación entre los distintos poderes institucionalizados, en la democracia el poder más fuerte —usualmente el Ejecutivo— no domina a las otras autoridades, por lo que su poder es limitado por estas —lo que implica la comúnmente denominada *independencia de poderes*—, mientras que en la no democracia todos los poderes institucionalizados están subordinados al de mayor jerarquía, lo que lleva consigo una máxima concentración del poder (Lizcano, 2020: 135).

Como consecuencia de la forma en que se manifiestan las dos primeras variables —acceso al poder y actitud del gobierno ante la oposición—, la comunidad política (el conjunto de personas con derechos civiles y políticos) solo existe en sentido estricto en la democracia, porque las autoridades no democráticas violan sistemáticamente los derechos civiles y políticos de los gobernados. Sin embargo, emplear el concepto de *comunidad política* en este sentido restringido aconseja, si se quiere dar cuenta de que hay conjuntos de votantes que no son ciudadanos, añadir dos conceptos más. La *protocomunidad política* se encuentra en las colectividades con formas de gobierno no democráticas donde se celebran elecciones, por lo que se refiere al conjunto de personas que puede votar sin que se le reconozcan los mencionados derechos civiles y políticos. Por su parte, el *conjunto de votantes potenciales* (CVP) alude conjunta o indistintamente a las protocomunidades políticas y a las comunidades políticas (Lizcano, 2019: 148-149).

En el presente texto, se enfatiza la variable de acceso al poder por dos razones. La primera es pragmática: la información jurídica al respecto es relativamente accesible y, en este caso, es frecuente que la legislación

se refleje en la realidad. La segunda razón se refiere a su significado y remite a tres escenarios. Cuando las autoridades de las Edepansus eran designadas por una autoridad superior, de acuerdo con lo indicado por la legislación, lo que ha sucedido con frecuencia, se deduce, sin mayores averiguaciones, que la forma de gobierno era autoritaria. Los otros dos escenarios se presentan cuando las autoridades de las Edepansus eran electas de acuerdo, asimismo, con la legislación. En uno de los casos, no se tiene información adicional suficiente, por lo que solo se constata la existencia del correspondiente CVP, sin poder precisar si se trataba de una protocomunidad política o de una comunidad política. En el otro caso, se cuenta con esa información adicional, por lo que se puede distinguir entre democracia, con la consiguiente comunidad política, y autoritarismo, con la consiguiente protocomunidad política.

Pese a su generalidad, tales consideraciones teóricas sirven para hacerse una idea aproximada, que pudiera utilizarse como hipótesis en trabajos ulteriores, sobre el devenir secular de las formas de gobierno de las Edepansus. De acuerdo con los datos proporcionados más adelante, el autoritarismo de las provincias internas y las intendencias novohispanas resulta evidente, así como que los CVP de las Einsus surgidos a raíz de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 no decidían quién debía ocupar el cargo más elevado de dichas entidades, sino sobre un órgano colegiado que lo limitaba —la diputación provincial—, por lo que, más allá de que constituyeran auténticas comunidades políticas, el poder de esos CVP también era sumamente limitado. Por su parte, en el México Independiente predominan ampliamente las Edepansus con CVP que eligen a los poderes Ejecutivo y Legislativo de tales entidades. Sin embargo, es casi seguro que, hasta el final del siglo XX, fueron protocomunidades políticas, excepto en unos pocos y breves lapsos. Esta aseveración se basa en que así sucedió en el ámbito de la nación mexicana y que difícilmente pudo ocurrir algo distinto en las Edepansus. En efecto, antes de acceder, entre 1996 y 2000, al lapso más duradero y pleno de la historia de la democracia mexicana, que todavía, por fortuna, se mantiene abierto al futuro, la democracia, en el ámbito nacional, solo se atisba en cinco breves lapsos: Primera República (1824-1829), Constitución de 1857, República Restaurada (1867-1876), Maderismo (1911-1913) y Carrancismo (1917-1920) (Emmerich, 2009: 15). La transición mexicana a la democracia se sintetiza en el último apartado del presente trabajo.

En cuanto a la extensión de los CVP, independientemente de que conformen una protocomunidad política o una comunidad política, existe una clasificación detallada que distingue ocho tipos (Lizcano, 2019: 148-151). No obstante, en el presente texto únicamente se emplean tres: el oligárquico, que agrupa todos aquellos CVP donde los cargos son ocupados exclusivamente por la oligarquía, al margen de la mayor o menor extensión del universo de quienes participan en la elección; el masculino universal, donde puede votar y ser votada la casi totalidad de los adultos varones; y el CVP universal, donde, al no involucrar discriminaciones socioeconómicas ni de género, puede votar y ser votada la casi totalidad de la población adulta, sin importar la categoría o el grupo social al que pertenezcan las personas, con excepción de la edad, pues los derechos electorales (respecto a los CVP, es preferible sustituir el término de *derechos políticos* por el de *derechos electorales*, dado que el primero, en sentido estricto, solo podría aplicarse a las comunidades políticas, no así a las protocomunidades políticas) no pueden reconocerse a los individuos menores de ciertos años.

Las clasificaciones señaladas sobre las formas de gobierno y, en particular, sobre los CVP ya se habían establecido en trabajos previos. No así la clasificación expuesta a continuación, que respondió a la necesidad de conceptualizar algunos CVP asociados a fórmulas de acceso al poder encontradas en los gobiernos centralistas decimonónicos. El criterio para llevar a cabo esta nueva clasificación se refiere a la importancia, mayor o menor, que tiene el CVP de una colectividad en la selección de sus autoridades, lo que implica un mayor o menor ejercicio de los derechos electorales en ese CVP. Para dar cuenta de la información empleada en el presente texto respecto a tales asuntos, se distinguen dos tipos de CVP: aquel donde es reducida su importancia en la selección de las autoridades, lo que implica un ejercicio restringido de los derechos electorales; y el CVP donde es amplia su importancia en la selección de las autoridades, lo que implica un ejercicio amplio de los derechos electorales.<sup>3</sup>

Antes de hacer esta investigación, suponía que, en los procesos de selección de autoridades de las Edepas, la elección —con el CVP correspondiente— se oponía a la designación, pues no me había encontrado hechos que contradijeran esta suposición, que, por otra parte, resultaba lógica. La novedad de esta investigación consiste en que me enfrentó con el hecho de que esa oposición no siempre se producía. Por supuesto, hay casos en los que sí se pueden oponer Edepas cuyas principales autoridades son electas, como ha sucedido usualmente en los estados de las estructuras federales mexicanas (y sucede hoy en todas las Edepas mexicanas), a Edepas cuyas principales autoridades son designadas, como las provincias internas y las intendencias borbónicas, los territorios de las estructuras federales posteriores a la Independencia, así como los departamentos de la dictadura de Santa Anna y el Segundo Imperio. Para todos estos casos, sirvió la conceptualización previa a la elaboración de esta investigación. En el primer caso, se trataba de Edepas con CVP, las cuales, por tanto, podían ser democráticas (con comunidades políticas) o autoritarias (con protocomunidades políticas); en el segundo caso, se trataba de Edepas sin CVP, que, por tanto, siempre eran autoritarias. La novedad de esta investigación radica en que me enfrenté con Edepas que conjugaban la elección, con el CVP correspondiente, con la designación en los mismos procesos de selección de sus principales autoridades. Para conceptualizar estos casos, ideé la mencionada distinción entre, por un lado, los CVP con una importancia *amplia* en la selección de sus autoridades, que eran los únicos que consideraba antes —como los estados de las estructuras federales mexicanas—, y, por otro, los CVP con una importancia *reducida* en la selección de sus autoridades —o CVP con derechos electorales restringidos—, donde englobo los casos en que la selección de las principales autoridades conjuga la elección con la designación y, por tanto, los CVP (que eligen) con las autoridades superiores (que designan).

En el presente texto, esta conjugación, en relación con las Edepas, se presenta de tres maneras, que pueden ordenarse según sea la importancia de los CVP en la selección de sus autoridades. Dos observaciones antes de señalar esas tres situaciones. Por un lado, en todos los casos, se da cuenta de la designación de dos tipos de autoridades de la Edepas: la autoridad eminentemente ejecutiva, que es individual y es la que tiene más poder; y la autoridad con funciones legislativas (aunque en algunos casos también las tiene ejecutivas), que es colegiada y tiene menos poder que la anterior. Por otro lado, en unos casos la selección de una autoridad de la Edepas es solo por designación (de autoridad superior) o solo por elección (del CVP), pero también hay casos, que podrían denominarse de *selección híbrida*, porque en ella interviene tanto la designación como la elección.

En la situación en que la mencionada importancia es más reducida, la autoridad nacional designa tanto al Ejecutivo de la Edepas como a una parte de los miembros de la autoridad colegiada, por lo que el CVP solo elige a una fracción de los miembros de esta autoridad. Esto significa que la selección de la autoridad colegiada debe catalogarse como híbrida. Esta situación es la que se encuentra en las provincias derivadas de la Constitución española de 1812, tanto antes como después de la Independencia. Cuando la autoridad nacional designa al Ejecutivo de la Edepas y el CVP elige a la totalidad de su autoridad colegiada, se está en presencia de un CVP con un grado intermedio de importancia reducida. Esta situación es la que prevaleció en el Distrito Federal entre 1988 y 1997, por más que la autoridad nacional tenía ciertas restricciones a la hora de designar al Ejecutivo de esta Edepas. El grado menor de reducción de los derechos electorales del CVP de las Edepas se encontró en los 11 años de centralismo transcurridos entre 1835 y 1846, cuando la selección del Ejecutivo del departamento era híbrida y la autoridad colegiada (juntas y asambleas departamentales) era electa en su totalidad.

La autonomía es un tema recurrente en los estudios sobre las Edepas, pues, si bien están subordinadas a las autoridades y las leyes de la colectividad soberana a la que pertenecen (y, excepto en el caso de las Edepas, a las Edepas de mayor jerarquía), su dependencia ante ellas puede manifestar distintas intensidades. En este sentido la autonomía podría entenderse como una independencia relativa, en tanto que la independencia sería atributo propio de las colectividades soberanas. Sin embargo, pese a esta distinción, también podrían distinguirse, como en el caso de la autonomía, grados de independencia, lo que justifica que en ocasiones



se empleen los dos términos como sinónimos. Así sucede, por ejemplo, en el *Diccionario de Ciencia Política* coordinado por Nohlen (2006), en el que la entrada “Independencia” remite a la de “Autonomía” y define este término como “la capacidad de individuos, grupos, organizaciones, empresas, y Estados de determinar ellos mismos en la medida de lo posible sus objetivos y premisas de decisión en relación con el entorno correspondiente”. Por el contrario, en otro diccionario especializado en la misma disciplina, no existe la entrada “Independencia” y la de “Autonomía” remite a las de “Autogobierno” y “Descentralización”. En las dos, se trata de la relación entre las autoridades “centrales” o “estatales” y las “locales”; es decir, según la terminología aquí propuesta, de la relación entre las autoridades de las colectividades soberanas y las de las Edepas (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002, vol. 1). Por tanto, puede decirse que en esta última obra se entiende el concepto *autonomía* de una forma parecida a como se hace en este artículo.

Respecto a las Edepansus, podría afirmarse que en general su autonomía es mayor cuando tienen una forma de gobierno democrática que cuando la tienen autoritaria. Pero cuando la forma de gobierno es autoritaria también cabe suponer que hay más autonomía en una Edepansu cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son electas por una protocomunidad política que cuando tales autoridades son designadas (por la autoridad de la colectividad soberana).

### Estructuras y tipos

De acuerdo con los mismos diccionarios especializados empleados en la elaboración de este marco teórico-metodológico, se puede distinguir entre estructura de Edepansus y tipos de Edepansus. En general, podría definirse *estructura* como un conjunto de elementos —reales o discursivos— relacionados entre sí. En este sentido, el concepto de *estructura* es similar al de *sistema*. Dos definiciones de estructura social avalan el concepto de estructura aquí empleado. Por un lado, Abercrombie, Hill y Turner (1986: “Estructura social”) indican que la estructura social “se refiere a las relaciones duraderas, ordenadas y tipificadas entre los elementos de la sociedad”, independientemente de que se considere que tales elementos sean personas, papeles sociales o instituciones sociales. Por otro lado, Nohlen (2006, vol. I: “Estructura social”) define la estructura social como “la composición de una sociedad o de un sistema social”, añadiendo que “como la estructura es un instrumento científico para analizar la constitución y la composición de un fenómeno, los sociólogos hablan de la estructura de una sociedad [...] para descomponer la sociedad en sus componentes relevantes, y para investigar las relaciones recíprocas y los contextos de influencias ellos”.

En el caso que nos ocupa, una estructura de Edepansus sería un conjunto de Edepansus —o de las Einsus que precedieron a las Edepansus— interrelacionadas, que coexisten en el tiempo y que comparten una serie de características, por lo que pueden verse como formando parte de una misma regionalización política. En el presente estudio, pueden detectarse las siguientes seis estructuras de Edepansus: la relativa a las reformas borbónicas (1776-1812, 1814-1820), la vinculada con la vigencia de la Constitución española de 1812 durante el Virreinato de la Nueva España (1812-1814 y 1820-1821), la del Imperio de Iturbide (1821-1823), dos asociadas con los centralismos posteriores al Primer Federalismo (por un lado, 1835-1846; por otro lado, 1853-1855 y 1864-1867) y la propia del federalismo (1824-1835, 1846-1853, 1855-1864 e ininterrumpidamente desde el inicio de la República Restaurada en 1867 hasta hoy). En realidad, de las cuatro estructuras del México Independiente, solo una es federal, si bien ha sido, con mucha diferencia, la que ha prevalecido durante más tiempo, mientras que las otras tres fueron centralistas: la del Imperio de Iturbide, con Edepansus que tenían CPV con derechos electorales restringidos; la del Primer Centralismo (1835-1846), que comparte la característica anterior, pero con un mayor grado de institucionalización; y la que abarca la Dictadura de Anta Anna y el Segundo Imperio, cuyas Edepansus, a diferencia de las de las anteriores estructuras, ni siquiera tuvieron CPV.

Obviamente, los elementos o componentes de una estructura de Edepansus son las propias Edepansus. Sin embargo, no siempre las Edepansus de una misma estructura fueron del mismo tipo o clase. Lo fueron en los lapsos de vigencia de la Constitución de 1812 al margen de que se encontraran antes o después de la Independencia (en el Imperio de Iturbide), cuando se denominaron provincias constitucionales o,

simplemente, provincias, así como en los centralismos decimonónicos, cuando recibieron el nombre de departamentos. Pero no sucedió lo propio en la estructura de las reformas borbónicas, cuando coexistieron las provincias internas con las intendencias, ni en el federalismo, donde coexistieron los estados con el Distrito Federal, cuando no también con los territorios (sin CVP y, por tanto, con menor autonomía que los estados). En estos casos, las estructuras incluyeron Edepansus de diferentes tipos.

Para la detección de estructuras de Edepansus y de los tipos de Edepansus que las integran, no se considera la dimensión de la división territorial, que constituye el tema central del presente texto, sino las tres variables relativas a la dimensión de la naturaleza política. Es más, con frecuencia, los cambios de naturaleza política no llevan consigo cambios relevantes en la división territorial.

## VISIÓN GENERAL

Como se anticipó, la visión panorámica ofrecida en este apartado, que alude conjuntamente a todos los lapsos contenidos en las casi dos centurias y media estudiadas, se refiere a los siguientes cinco tópicos: estructuras y tipos de las Edepansus en materia política; permanencia y cambio de las divisiones territoriales; periodización, cuyos cortes se basan en la dinámica de las divisiones territoriales y/o en los cambios en la naturaleza política de las Edepansus; amputaciones y segregaciones; y, por último, en diálogo con Edmundo O’Gorman, los temas de la valoración, causas y consecuencias del devenir territorial de las Edepansus.

En el territorio que en sus momentos de mayor extensión ha ocupado México (el ocupado cuando se independizó en 1821), han existido 38 Edepansus a lo largo de los casi dos siglos y medio transcurridos desde 1776 hasta 2019, si bien, como se indicó, antes de la independencia de este país, esas Edepansus eran en realidad Einsus. Si se ciñe al actual territorio mexicano, ese número quedaría reducido a 35, pues Texas, Nuevo México y Alta California dejaron de pertenecer a México a mediados del siglo XIX. Por tanto, dar cuenta del devenir de las Edepansus del *actual* territorio mexicano significa analizar lo sucedido con esas 35 Edepansus.

De acuerdo con su duración y su presencia en la actualidad, cabe hacer una primera clasificación de las 35 Edepansus mencionadas. Por un lado, se encuentran las tres que tuvieron duraciones muy reducidas (ninguna de ellas alcanzó los diez años) y que hace más de siglo y medio dejaron de existir: Sierra Gorda, Istmo de Tehuantepec e Isla del Carmen. Estas tres Edepansus transitorias se segregaron en 1853 y fueron suprimidas definitivamente unos pocos años después, en la Constitución de 1857. La capital de Sierra Gorda, San Luis de la Paz, se reincorporó a Guanajuato; la de Tehuantepec, Minatitlán, regresó a Veracruz; e Isla del Carmen se reintegró a Yucatán. Sin embargo, la segunda, con el nombre de Istmo de Tehuantepec, había tenido una efímera existencia previa, en 1823, antes de comenzar el Primer Federalismo (cuadro 1). Por otro lado, están las otras 32 Edepansus, que, además de existir hoy (y que previsiblemente seguirán existiendo en el futuro), tienen duraciones que oscilan desde 243 años hasta algo más de cuatro décadas. En consecuencia, analizar el devenir de las Edepansus del actual territorio de México consiste, en buena medida, en señalar lo acontecido con las 32 Edepansus que actualmente conforman este país.

### Estructuras y tipos de naturaleza política

En la historia de 243 años —de 1776 a 2019— de las Edepansus mexicanas, se pueden distinguir ocho *tipos* de Edepansus distribuidos en cinco *estructuras* geopolíticas: dos borbónicas —provincia interna e intendencia—; dos asociados con la Constitución de 1812, que comparten la misma denominación —provincia constitucional o, simplemente, provincia—, pero que se consideran diferentes porque antes de la Independencia eran Einsus y después de este acontecimiento, Edepansus; tres federales —estado, territorio y distrito federal—; y uno, el departamento, que es común a las dos estructuras centralistas posteriores al Primer Federalismo. Las duraciones de las cinco estructuras han sido muy dispares, como también lo han sido sus naturalezas políticas.

Las provincias internas y las intendencias duraron 42 años, divididos en dos lapsos: los 36 años transcurridos entre 1776 y 1812, así como los seis años en que se mantuvo derogada la Constitución de 1812 (1814-1820). Las autoridades de tales Einsus eran designadas por autoridades superiores —principalmente la Corona y el virrey de la Nueva España—, por lo que, al no tener siquiera CVP, sus formas de gobierno deben ser calificadas de autoritarias.

Las provincias constitucionales asociadas con la Constitución de 1812 apenas existieron unos pocos años: cuatro como Einsus, los cuales, además, no fueron continuos (1812-1814 y 1820-1821); y dos más como Edepansus en el Imperio de Iturbide (1821-1823). La naturaleza política de estas provincias constitucionales fue similar antes y después de la Independencia, y se caracterizó por un CVP con derechos políticos reducidos, pues el Poder Ejecutivo de tales entidades era designado, mientras que la autoridad colegiada que lo apoyaba y limitaba conjugaba miembros designados con miembros electos.

Los gobiernos centralistas posteriores al Primer Federalismo se pueden dividir en tres lapsos y dos estructuras, todos ellos ubicados en el siglo XIX, y que, en conjunto, apenas suman 16 años. El primer lapso, de 11 años (1835-1846), que configura una estructura, se caracterizó porque los departamentos tuvieron CVP con derechos electorales reducidos, aunque en un grado algo menor que el propio de las provincias constitucionales. Sin embargo, los otros dos lapsos, la dictadura de Santa Anna (1853-1855) y el Segundo Imperio (1864-1867), se caracterizaron porque las principales autoridades departamentales, tanto las individuales como las colegiadas, eran designadas por autoridades nacionales, lo que significa que las formas de gobierno de los departamentos, al no contar estos con CVP, eran necesariamente autoritarias. Esta característica común aconseja aglutinar estos dos lapsos centralistas en una sola estructura.

Las Edepansus federales son las que han perdurado durante más tiempo, porque, si bien son exclusivas del México Independiente, también son, sin duda, las que han tenido una existencia más prolongada a lo largo de los 198 años de duración de esta etapa. En concreto, se han mantenido a lo largo de 180 años; es decir, los 198 años mencionados menos los dos del Imperio de Iturbide y los 16 de los tres lapsos centralistas. La estructura federal ha tenido una existencia ininterrumpida durante los últimos 152 años, desde el inicio de la República Restaurada hasta la actualidad.

No obstante, los tres tipos de Edepansus propios del federalismo mexicano, como se anticipó, no tienen la misma importancia y significación. El Distrito Federal —actualmente, Ciudad de México— constituye, por su propia naturaleza, una situación excepcional, al no estar conformado sino por una sola Edepansu, la que incluye la capital de la república. Esta Edepansu no tuvo CVP hasta que, en 1988, al elegir un Poder Legislativo propio, obtuvo un CVP con derechos electorales reducidos. En 1997, al elegir por primera vez a su Poder Ejecutivo específico, dispuso de un CVP amplio, pero no solo eso, sino que, al hacerlo a través de unas elecciones democráticas, constituyó una comunidad política democrática.

Por su parte, la categoría de *territorio* siempre englobó un número reducido de entidades. El territorio, es una especie de protoestado, en el sentido de que estaba concebido para elevarse a la categoría de estado cuando reuniera los requisitos establecidos para ello. De hecho, los últimos territorios se convirtieron en estados en 1974, por lo que desde entonces las 32 Edepansus de México se dividen en solo dos tipos: 31 son estados y un distrito federal, que funge como sede de los poderes nacionales. En cuanto a la naturaleza política, los territorios nunca tuvieron CVP, pues sus autoridades eran designadas.

Los estados no solo constituyen el tipo de Edepansu más numeroso e importante de la estructura geopolítica federal mexicana porque constantemente hayan englobado la mayor parte de las Edepansus federales, que a su vez han integrado la mayor parte del territorio y la población nacionales, además, son, como se dijo, las Edepansus federales más representativas de la estructura geopolítica federal y las que han tenido niveles más altos de autonomía. Esto se debe a que, a diferencia de todos los otros tipos de Edepansus mexicanas, siempre tuvieron, desde sus inicios en 1824 hasta hoy, CVP con derechos electorales amplios, pues siempre eligieron a sus poderes Ejecutivos y Legislativos. Con todo, los CVP de los estados federales han tenido cambios relevantes a lo largo de sus 152 años de existencia ininterrumpida. Sus extensiones se ampliaron

notablemente cuando se eliminaron las discriminaciones socioeconómicas, a raíz de la Constitución de 1917, y de género, a mediados del siglo XX. Pero el cambio más importante fue la culminación de la transición a la democracia. Este hecho se produjo de 1996 a 2000, e implicó la conversión de las protocomunidades políticas en comunidades políticas.

En cuanto al grado de institucionalización, habría sido intermedio en las tres primeras estructuras —las dos primeras de Einsus y la tercera que corresponden al Imperio de Iturbide—, así como en los tipos de Edepansus que les atañen; mientras que en las otras tres estructuras, típicas del México Independiente —dos centralistas y una federal—, así como en los cuatro tipos de Edepansus que les conciernen, el nivel de institucionalización habría sido alto. En concreto, todas las Edepansus federales, al margen del tipo que les corresponda, suelen mencionarse en los textos jurídicos de máxima jerarquía, las constituciones, por lo que estas deben modificarse cada vez que se crea o suprime una de ellas, o cuando cambia de categoría.

### **Permanencia y cambio en las divisiones territoriales**

La primera característica que sobresale al observar el devenir de las 32 Edepansus de referencia en casi medio siglo es la permanencia, que se comprueba a través de cuatro hechos tomados de la información contenida en los cuadros 1 y 2. En primer lugar, las 17 Edepansus creadas entre 1776 y 1786 siguen existiendo hoy, independientemente de que un número no despreciable de ellas, como se verá más adelante, haya sufrido amputaciones. Si se consideran las 23 Edepansus que fueron reconocidas como tales durante 1824, el primer año de la Primera República Federal, la permanencia se hace, lógicamente, más evidente, pues todas ellas existen actualmente y solo nueve fueron creadas en los casi dos siglos siguientes y permanecieron hasta 2019. Las 23 Edepansus reconocidas en 1824 se componen de los estados mencionados en alguno de los dos textos constitucionales promulgados ese año —en enero y en octubre— y del Distrito Federal segregado del Estado de México en noviembre de ese mismo año. Las 18 Einsus virreinales que se convirtieron en Edepansus tras la Independencia —incluida Chiapas—, excepto Sinaloa, se encontraban entre esas 23 Edepansus. Las otras seis aparecieron por primera vez en el Imperio de Iturbide —Chihuahua, Tlaxcala, Querétaro y Tabasco— y en el propio 1824: Colima y Distrito Federal.

En segundo lugar, de las Edepansus que se erigieron después de 1786 y, por tanto, de 1824, todas han sobrevivido, salvo las tres calificadas antes de *transitorias*. En tercer lugar, de las 32 Edepansus existentes hoy, 24 han permanecido ininterrumpidamente y solo nueve han tenido interrupciones (todas estas interrupciones, así como la existencia de las únicas tres Edepansus temporales, tuvieron lugar en el periodo de inestabilidad de 1821-1876, con excepción de la última): Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Colima, Aguascalientes, Distrito Federal, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo. En cuarto lugar, de las 32 Edepansus en cuestión, 17 —se incluye Sinaloa— proceden de la mencionada década del siglo XVIII (1776-1786); una —Chiapas— aparece por primera vez unos meses antes de la Independencia; las cuatro ya mencionadas en el Imperio de Iturbide; las dos ya mencionadas en 1824; otras dos —Aguascalientes y Guerrero— en 1835 y 1849; tres —Hidalgo, Morelos y Campeche— entre la Constitución de 1857 y el final de la República Restaurada; dos —Nayarit, y Quintana Roo— en el Porfiriato y solo una —Baja California Sur, la única que tiene menos de una centuria de existencia— después de esta dictadura.

Por más que los datos anteriores muestren la importancia de la permanencia en la división territorial de las Edepansus mexicanas (y de las Einsus que las precedieron), es conveniente resaltar que también demuestran que la relevancia del cambio tampoco es desdeñable en los 243 años aquí estudiados. Los cambios fueron significativos en los dos primeros periodos del México Independiente, pero sobre todo en el primero de ellos. Dos conjuntos de datos revelan la pertinencia de tales aseveraciones. Por una parte, de las 32 Edepansus actuales, 15 —casi la mitad— se erigieron por primera vez durante el México Independiente: nueve, en su primer periodo; cinco, en el segundo; y solo una, en el tercero. Por otra parte, de las 35 Edepansus que han existido en el actual territorio mexicano, 11 fueron suprimidas en algún momento —todas tuvieron alguna supresión en el primer periodo del México Independiente—: en tres casos la supresión terminó por ser definitiva y en los ocho restantes fue temporal.



### Periodización

Lo ya señalado en este apartado justifica la periodización del lapso estudiado (1776-2019) en dos etapas, la segunda de las cuales se divide en dos periodos (cuadros 1 y 2). La primera etapa, la Virreinal, abarca los 45 años en que las Edepansus aquí estudiadas eran todavía Einsus —provincias internas, intendencias y provincias constitucionales—; es decir, desde 1776, cuando se crearon las primeras de tales Einsus —las provincias internas—, hasta la independencia de México. La segunda etapa comprende los 198 años del México Independiente transcurridos desde 1821 hasta 2019 (lógicamente, es previsible que se prolongue en el futuro).

Esta segunda etapa del México Independiente, de acuerdo con el número de supresiones —temporales o definitivas— y, sobre todo, de segregaciones —más o menos definitivas—, se divide, a su vez, en dos periodos. El periodo denominado Primeras Décadas del México Independiente transcurre a lo largo de los 55 años que van de 1821 al final de la República Restaurada, en 1876, y se caracteriza por la inestabilidad tanto de las divisiones territoriales, debida a las frecuentes supresiones y segregaciones, como de estructuras y tipos de Edepansus. En él, además de erigirse las únicas tres segregaciones que, a la postre, no prosperaron, se crearon nueve Edepansus (Tlaxcala y Chiapas se crearon antes), de las cuales cuatro —Chihuahua, Colima, Aguascalientes y Distrito Federal— se suprimieron transitoriamente en el mismo periodo. El periodo Actual, de 143 años, se distingue por una permanencia casi total de ese número, pues solo se crean tres Edepansus, dos en el Porfiriato —Nayarit y Quintana Roo— y una nueva, Baja California Sur, después de ese régimen dictatorial.

Otra variable, no cuantitativa, que permite distinguir, en la segunda etapa, el primer periodo del subsiguiente, y que confirma la pertinencia de calificar al primero por su inestabilidad, es la naturaleza de las Edepansus. En efecto, si bien en el periodo de Primeras Décadas del México Independiente aparece la forma federal de división de la nación que se mantendría en el siguiente periodo, en este primer periodo el Estado federal es antecedido por un imperio, el de Agustín de Iturbide, que mantuvo las provincias constituciones previas a la Independencia, en tanto que, en varias ocasiones, el Estado federal fue sustituido por Estados centralistas que convirtieron los estados en departamentos, con el descenso de autonomía que eso llevaba consigo.

### Amputaciones y segregaciones

No todas las Edepansus fueron amputadas, y las que lo fueron no resultaron afectadas de la misma manera. Yucatán y, sobre todo, México fueron las más perjudicadas. Esto se revela al identificar las Edepansus no involucradas en procesos de amputación-segregación y las que sí lo estuvieron, el número de las segregaciones sufridas por las Edepansus amputadas (cuadros 1 y 2), así como la clasificación de tales procesos según las importancias demográficas y territoriales de las Edepansus implicadas (cuadro 3).

Por un lado, de las 32 Edepansus existentes en el actual territorio de México, siete no se vieron afectadas por tales procesos o los experimentaron temporalmente: Tamaulipas, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Por otro lado, hubo 16 procesos de amputación-segregación, de los cuales se derivaron otras tantas segregaciones, pero que solo surgieron de la amputación de nueve Edepansus: Baja California, Sonora, Durango, Nuevo León, Jalisco, Zacatecas, Estado de México, Puebla y Yucatán (la suma de nueve amputadas y siete no amputadas no coincide con las 17 Einsus de 1776-1786 porque Sinaloa existió en estas fechas, pero se considera segregada de Sonora). La diferencia entre las 16 segregadas y las nueve amputadas se debe a que de Jalisco se separaron dos, del Estado de México cinco y de Yucatán tres. Las otras seis Edepansus amputadas solo tuvieron una segregación cada una.

Las distintas afectaciones de las Edepansus amputadas se muestran al dividir los 16 procesos de amputación-segregación en dos tipos. Ocho amputaciones-segregaciones se califican de *relevantes*, porque en ellas la Edepansu segregada tenía una población y/o un territorio similar al de la Edepansu amputada; mientras que las otras ocho amputaciones-segregaciones se califican de *menos importantes*, porque en ellas la Edepansu segregada tenía una población y un territorio claramente inferiores a los de la Edepansu amputada.



Para establecer estos rangos, se consideran los datos territoriales de 2015 y los demográficos del primer censo nacional, el de 1895, pues, dado que los cambios de población no fueron muy notorios en el siglo XIX, sirven para hacerse una idea aproximada de las poblaciones de las Edepansus cuando se segregaron por última vez. La única excepción es la de Baja California Sur, de la que se toma la población de 1950, porque su segregación se produjo en 1931 (cuadro 3).

Los ocho procesos de amputación-segregación relevantes son los siguientes: Baja California – Baja California Sur (similar territorio, pero menor población), Sonora-Sinaloa (menor territorio, pero población algo mayor), Durango-Chihuahua (mayor territorio y similar población), Nuevo León-Coahuila (mayor territorio y población algo menor), México-Guerrero (similar territorio, pero menor población), México-Hidalgo (similar territorio y población algo menor), Yucatán-Campeche (similar territorio, pero menor población) y Yucatán-Quintana Roo (similar territorio, pero menor población). Los ocho procesos de amputación-segregación menos importantes, donde tanto los territorios como las poblaciones de las Edepansus segregadas son claramente inferiores a los de las Edepansus amputadas, son los siguientes: Jalisco-Colima, Jalisco-Nayarit, Zacatecas-Aguascalientes, México-Querétaro, México-Distrito Federal, México-Morelos, Puebla-Tlaxcala, y Yucatán-Tabasco (cuadro 3).

A continuación, se presentan cuatro comentarios sobre estas listas de las Edepansus involucradas en procesos de amputación-segregación. En primer lugar, una consideración metodológica: las diferencias territoriales y demográficas procuran referirse al momento en que se produjo la amputación-segregación. Dos ejemplos: las diferencias de Estado de México con Querétaro y de Yucatán con Tabasco eran mucho más marcadas cuando se produjeron tales amputaciones-segregaciones, en 1823, que las existentes actualmente, pues en aquella fecha todavía no se habían segregado del Estado de México cuatro Edepansus que se separarían después (Guerrero, Distrito Federal, Hidalgo y Morelos) ni de Yucatán, dos (Campeche y Quintana Roo). En segundo lugar, aunque el Distrito Federal tenía mucho menos territorio y población que Estado de México cuando, en 1824, se produjo la correspondiente amputación-segregación, la primacía política y cultural de la capital del país era, y sigue siendo, indiscutible. En tercer lugar, las segregaciones de Hidalgo y Morelos respecto al Estado de México pueden considerarse, al producirse el mismo año, como un solo proceso de amputación-segregación, el cual, lógicamente, como el de México-Hidalgo, merecería el calificativo de relevante.

Por último, en cuarto lugar, existe una clara relación entre las Edepansus que actualmente son más pequeñas y los procesos de amputación-segregación menos importantes. En efecto, las cinco Edepansus que hoy tienen menos de 10 000 km. forman parte de las ocho Edepansus segregadas en los procesos de amputación-segregación menos importantes: Colima, Aguascalientes, Morelos, Ciudad de México y Tlaxcala. Y si el rango se ampliase hasta las Edepansus que hoy tienen menos de 30 000 km., se tendrían que añadir otras cinco: las tres restantes Edepansus segregadas en procesos de amputación-segregación menos importantes (Nayarit, Querétaro y Tabasco) y dos vinculadas con la Edepansu más amputada: el propio Estado de México, que se redujo hasta el punto de que entraría en este grupo de Edepansus, e Hidalgo, segregada de este estado en 1869 (cuadro 3).

De las nueve Edepansus que padecieron amputaciones, Yucatán y, sobre todo, el Estado de México sobresalen no solo, como se dijo, por sufrir más amputaciones, sino también por la magnitud de estas. Yucatán tendría cuatro veces más territorio y triplicaría su población si se le añadieran los datos de las tres Edepansus que se le separaron —Tabasco, Campeche y Quintana Roo—, en tanto que el Estado de México, al sumársele los datos correspondientes a las cinco Edepansus que se le segregaron —Querétaro, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo y Morelos—, quintuplicaría su superficie y duplicaría su población, pese al enorme crecimiento demográfico del Estado de México en las últimas décadas (cuadro 3).

Termino esta parte del trabajo con algunos datos más acerca de las segregaciones de la Edepansu más amputada. En general, las cinco segregaciones del Estado de México se produjeron en una fecha concreta, en la que se establecieron los límites que permanecerían posteriormente. Así sucedió con las segregaciones

de Querétaro en 1823, de Guerrero en 1849, así como de Hidalgo y Morelos en 1869. La excepción fue la segregación del Distrito Federal, que comenzó en 1824, se amplió decisivamente en 1854-1855 y se puede dar por terminada en 1899, cuando el territorio mexiquense perdió una parte de Tlalnepantla, lo que hizo que esta municipalidad quedara, hasta la fecha, dividida en dos (en esa misma fecha el Distrito Federal cedió una escuálida superficie para la ampliación del municipio de la Paz). Las variaciones de límites posteriores a esa fecha, como la que involucró la creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad en 1994, pueden considerarse insignificantes. Pero las amputaciones del Estado de México fueron todavía más relevantes de lo que indican tales segregaciones de Edepansus, pues también perdió territorio a favor de entidades vecinas como Puebla, en 1792, y Tlaxcala, a la que cedió la municipalidad de Calpulalpan en 1874 (cuadro 3; Baranda y García, 1987: 141-157; Lizcano, 2017: 69-70; McGowan, 2011: 313, 367).

En cuanto a la población, la primacía que el Estado de México perdió en 1869, con las últimas segregaciones relevantes, la recuperó un siglo después. Tras perder Hidalgo y Morelos en 1869, el Estado de México dejó de ser la entidad federativa más poblada. En 1895, fecha del primer censo de población de la República Mexicana, el Estado de México tenía una población similar a las de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Veracruz, Puebla y Oaxaca, aunque todos ellos lo aventajaban en alguna medida. En esa misma fecha, el Estado de México habría sido la Edepansu más poblada, con algo más de millón y medio de habitantes, si no hubiera perdido Hidalgo y Morelos. En la década de 1980, el Estado de México recuperó la supremacía demográfica, desbancando del primer lugar al Distrito Federal, cuya población ha permanecido relativamente estancada desde entonces. Esto se debió sobre todo al enorme aumento demográfico que ha protagonizado la porción mexiquense del Valle de México, al extenderse, desde mediados del siglo XX, la mancha urbana de la Ciudad de México. En 2015, la población mexiquense, que supera los 16 millones de habitantes, casi duplica la de la segunda Edepansu más poblada del país, la Ciudad de México, que tiene una población similar a la de Veracruz (cuadro 3 y fuentes citadas en él).

### Diálogo con Edmundo O’Gorman

Se dedica esta parte del trabajo a dialogar con una de las pocas obras que pudieran ser calificadas de *clásicas* sobre el objeto de estudio del presente artículo, la que Edmundo O’Gorman (1985) dedicara a la historia de las Edepansus mexicanas, *Historia de las divisiones territoriales de México*.<sup>4</sup> Entre otras cuestiones, este diálogo sirve para discutir sobre las causas y consecuencias del devenir de las divisiones territoriales de las Edepansus mexicanas.

En general, este libro se ciñe a lo que su propio título ofrece, la división territorial (de las entidades que aquí se denominan Edepansus); tema que se analiza con sumo detalle y a partir de fuentes confiables, los documentos jurídicos correspondientes. A la maestría con la que cumple su objetivo se debe que dicha obra sea citada tan reiteradamente. Sin embargo, el libro de O’Gorman no suele enfrentar otras dimensiones como la referida a la naturaleza política de las Edepansu. Incluso, cuando distingue entre la división territorial de la Nueva España y la del México Independiente lo hace con criterios que no siempre resultan claros (O’Gorman, 1985: 3-5, 12, 31, 38).

O’Gorman afirma, como lo hace el presente texto, que las provincias internas y las intendencias creadas por las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII sirven de “base y fundamento para las divisiones posteriores (O’Gorman, 1985: 15). No obstante, sostiene que el origen de esta primera regionalización de las Edepansus se encontraría en la que el célebre geógrafo alemán, Humboldt, llamaría *división antigua*, la cual tendría dos fuentes: la aceptación de entidades prehispánicas —como México, Michoacán y Tlaxcala— y las capitulaciones o asientos celebrados entre la Corona y los conquistadores de nuevos territorios (O’Gorman, 1985: 9-10, 170). En estos contratos, se delimitaba cuidadosamente el territorio correspondiente y “terminantemente se le prohibía al jefe de la expedición que entrara a descubrir y poblar en otros territorios no especificados en el asiento, y particularmente en territorios encomendados a alguna otra expedición” (O’Gorman, 1985: 11).

Pero O’Gorman no solo hace un magnífico recuento del devenir de las divisiones territoriales de las Edepansus mexicanas a lo largo de toda su historia, sino que también detecta la que sería su principal característica, la permanencia, al tiempo que incursiona en sus causas y consecuencias. En síntesis, según O’Gorman (1985), la división territorial que se perpetuó a lo largo de los siglos habría sido, como reconocieron en numerosas ocasiones los propios políticos que incidieron en su permanencia, perjudicial, por lo que sus causas y consecuencias no pueden sino calificarse de negativas.

En cuanto a la permanencia de las divisiones territoriales, el prestigioso historiador reitera al final de su obra lo que afirma en otros momentos de la misma: el “proceso histórico de nuestras divisiones territoriales [...] trata de variantes de una sola división básica, porque las novedades que ofrecen las diversas etapas del proceso no son sino modificaciones de la anterior” (O’Gorman, 1985: 170). El presente artículo no solo comparte esta idea en líneas generales, sino que contribuye a su fortalecimiento con nuevos argumentos. Sin embargo, O’Gorman, más preocupado por la mencionada tendencia general, no muestra mayor interés en matizarla. Por ejemplo, señala que las divisiones posteriores a las provincias internas y las intendencias borbónicas “sólo registran cambios que [...], en su mayor parte, consisten en subdivisiones de alguna o algunas de las provincias que resultaban demasiado grandes” (O’Gorman, 1985: 15), sin reparar en las segregaciones de estados de extensiones y poblaciones reducidas. Además, la división de las Edepansus que resultaban demasiado grandes implicaría una racionalidad que contradeciría, por lo menos parcialmente, la irracionalidad implícita en la permanencia de las divisiones originales.

O’Gorman no duda acerca de la valoración negativa que merece la perpetuación de esa división territorial, pues “nunca ha respondido bien a las exigencias políticas y administrativas que más tarde se le impusieron” (O’Gorman, 1985: 171). Tampoco duda acerca de que dicha valoración ha sido ampliamente compartida (O’Gorman, 1985: 172-173). El mal aparejado a la permanencia de una inadecuada división territorial de México se reconoció con frecuencia, pero siempre se pospuso su remedio al ceder ante beneficiados por el *statu quo* (O’Gorman, 1985: 172-173). De acuerdo con esto, no resulta extraño que los factores que hubieran determinado la permanencia de la división territorial de México —es decir, las que impidieron un cambio profundo de su plasmación original— fueran el odio político, el partidismo, el egoísmo y la desidia (O’Gorman, 1985: 163). Así sintetiza nuestro autor el devenir de las actitudes de las autoridades que tuvieron capacidad de decisión respecto a la división territorial de las Edepansus:

En resumen: primero hubo la intención de aplicar un plan; después, se reconocen las deficiencias, se indica la necesidad de una reforma, pero se resuelve no hacer nada; más tarde [1856-1857], ya se considera “imposible” idear una división territorial científica y el Constituyente se concreta a resolver cuestiones particulares; por último [1916-1917], el problema sólo despierta desinterés y desprecio (O’Gorman, 1985: 173-174).

La pertinencia, por lo menos parcial, de las causas que habrían condicionado la permanencia de las divisiones territoriales de las Edepansus contrasta con la valoración que merecería otra interpretación del mismo autor sobre el devenir de tales divisiones.

Desgraciadamente, en México, y para México, la historia de la división de su territorio puede reducirse, con la excepción de la época que ahora me ocupa [el Imperio de Maximiliano], a una larga narración de pugnas entre diversas regiones del país para lograr mayor extensión territorial en detrimento de otras y con perjuicio del bien público (O’Gorman, 1985: 165-166).

De esta interpretación, puede rescatarse la importancia que otorga al conflicto entre distintos actores sociales, pero el objetivo de tales pugnas, lograr mayor extensión territorial en detrimento de otras Edepansus, que quizá se aplicaría más exactamente a las relaciones que con frecuencia se han establecido entre las colectividades soberanas, no parecería aplicarse al tema de la historia de la división territorial de las Edepansus mexicanas, si bien pueden plantearse dos excepciones al respecto. Por una parte, el interés por acaparar la mayor superficie posible podría haberse manifestado más claramente en la regionalización inicial, debido a que, posteriormente, no solieron tener oportunidad de aumentar su territorio. Por la otra, después de esa regionalización inicial, las únicas Edepansus —o las Einsus que las antecedieron— que mostraron aumentos

de sus territorios, en general con un éxito temporal, fueron las ubicadas al norte de México. Excepto en estas dos situaciones, la misma permanencia de la división territorial de las Edepansus, eje central de la interpretación de O'Gorman, se opone a la posibilidad de que las Edepansus pretendieran, en general, ampliar sus territorios.

En contraste con la interpretación negativa que tiene sobre la evolución de las divisiones territoriales de las Edepansus mexicanas, O'Gorman considera que el único intento serio y concreto por llevar a cabo una división científica y positiva de las Edepansus fue una propuesta, que no se pudo poner en práctica con rigor, elaborada por Orozco y Berra durante el Imperio de Maximiliano (O'Gorman, 1985: 169-170), de la cual se habla en la parte de este trabajo dedicada al periodo 1857-1910.

La explicación proporcionada por O'Gorman sobre el devenir —permanencias y cambios— de las divisiones territoriales de las Edepansus mexicanas, así como sus consecuencias, constituyen una base sólida, pero que debe ampliarse.<sup>5</sup> A continuación, se exponen algunas ideas al respecto, que en ocasiones apenas serían hipótesis que deberían someterse a prueba en otras investigaciones. En cuanto a las causas de la permanencia de las Edepansus, no debería descartarse la posible existencia de sentimientos de identidad respecto a tales colectividades, de relaciones de todo tipo —políticas, económicas, culturales, etcétera— entre localidades que tuvieran en las capitales de las Edepansus sus centros articuladores (en el caso de México, como en tantos otros países, le permanencia en el tiempo del centro articulador nacional, la ciudad de México, así como de los centros articuladores estatales y municipales, evidencian que su capacidad de articulación no debe reducirse a su capacidad de dominio) y de intereses políticos legítimos, pues tales factores suelen estar presentes en continuidades de larga duración como la que ahora nos ocupa. Con respecto a las consecuencias, no debe minusvalorarse la probabilidad de que el haber atentado en mayor medida contra el *statu quo* denunciado por O'Gorman hubiera podido añadir un factor más de inestabilidad a un siglo XIX —podría sostenerse lo mismo de las primeras décadas del siglo XX— que osciló entre la guerra civil y la dictadura.

Por último, acerca de las causas de los cambios, la señalada por O'Gorman, dividir territorios demasiado extensos, debiera reformularse para adquirir un sentido más amplio, de manera que no solo se refiriera a la extensión de los territorios, sino también a otros factores, como el demográfico y el económico, que resultan incluso más relevantes que el territorio, a la hora de establecer la importancia geopolítica de una colectividad (al margen de que sea soberana o políticamente dependiente). De esta manera, por ejemplo, se podría convenir con McGowan (2011: 313) en el sentido de que la causa más frecuente e importante en las desmembraciones del Estado de México ha sido el afán por disminuir la relevancia de esta Edepansu, con la finalidad de contribuir a una mayor igualdad económica y política entre los estados o, por lo menos, entre las entidades federativas más poderosas.

Sin duda, la mencionada razón estuvo presente en la primera segregación del Distrito Federal (cuya relevancia es evidente en muchos ámbitos, excepto en el territorial), así como en las separaciones de Guerrero, Hidalgo y, no tan claramente, Morelos. Pero ello no es óbice para que, incluso en tales casos, se descarten otras causas, por más que se las califique de menos importantes, como, en las segregaciones los tres estados mencionados, el deseo de autonomía de amplios sectores de la población y una percepción negativa de la administración toluqueña. Sin embargo, en otras amputaciones del mismo Estado de México (no es extraño que en el devenir territorial de esta Edepansu se puedan encontrar diversas situaciones sobre el tema que nos ocupa, pues, además de ser la Edepansu con más segregaciones de todo el país, estas se produjeron en muy diferentes fechas) la causa señalada por McGowan como más relevante no parecería haberlo sido. Me refiero a la segregación de Querétaro, en 1823, y a las ampliaciones del Distrito Federal de 1854-1855 y 1889. Con todo, debe reconocerse que O'Gorman (1985: 169) también se refiere a este tipo de fragmentaciones, como se constata cuando rescata la siguiente cita de Orozco y Berra: “unas divisiones se fueron calcando en las otras de una manera sucesiva, sin alcanzar las siguientes sobre las anteriores otra ventaja, que la de irse multiplicando y haciendo menores”.



## VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA 6

Los dos tipos primeros de Einsus de la Nueva España, de los que se derivaron tanto las provincias constitucionales como las Edepansus del México Independiente, fueron las intendencias y las provincias internas. Las dos fueron resultado de las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII. Primero se crearon las provincias internas, en 1776, y diez años más tarde las intendencias.

Estas dos entidades compartieron grados nulos de autonomía (independientemente de que hubiera oscilaciones importantes respecto a que su dependencia fuera en mayor grado de la Corona que del virrey de la Nueva España o viceversa) y democraticidad, entre otras cuestiones porque tanto los comandantes que gobernaron las provincias internas como los intendentes eran nombrados por el rey, lo que implica ausencia de CVP y, por tanto, de democracia.

Por otro lado, si bien tanto las provincias internas como las intendencias se crearon a través de documentos jurídicos de cierta jerarquía, como lo eran las reales cédulas, estos dos tipos de Einsus tuvieron rasgos de escasa institucionalización en sus cambiantes relaciones con la Corona y el virrey. Esto se debió a que, si bien ambas fueron creadas con la pretensión de incrementar el poder de la primera a costa del segundo, con frecuencia hubo retrocesos en ese proceso.

En cuanto a la delimitación territorial, contrasta la relativa permanencia de los límites de las intendencias no colindantes con las norteñas provincias internas con los frecuentes cambios en los límites de las comandancias de las provincias internas y de las intendencias norteñas. Además, la jurisdicción de las tres intendencias ubicadas más al norte —Arizpe, Durango y San Luis Potosí— se traslapó con las de las comandancias de las provincias internas, lo que implicó superposiciones gubernamentales y territoriales.

Con la finalidad de incrementar el control de la Corona sobre toda la zona norte del Virreinato de la Nueva España, una real cédula, del 22 de agosto de 1776, creó la Comandancia General de las Provincias Internas, que tenía un claro componente militar y que incluía las provincias de las Californias, Sonora, Sinaloa, Nuevo México, Nueva Vizcaya (Durango), Texas y Coahuila. En las siguientes décadas la división geopolítica de la zona norte del Virreinato tuvo modificaciones importantes y, con frecuencia, transitorias. El número de comandantes osciló de uno a tres, de la misma forma, lógicamente, que el número de provincias internas por ellos gobernadas, si bien, en general, se mantuvo la diferenciación entre las provincias internas occidentales de las provincias internas orientales. Además, variaron las provincias norteñas gobernadas por comandantes o directamente por el virrey; por ejemplo, en ocasiones se incorporaron a las comandancias las provincias orientales de Nuevo León y Nuevo Santander (Tamaulipas), mientras que las occidentales Californias regresaron a depender directamente del virrey.

Diez años después de la fundación de las provincias internas y con la misma finalidad de incrementar el control regio sobre la población novohispana, la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, del 4 de diciembre de 1786, creó 12 intendencias, las cuales eran gobernadas por intendentes nombrados directamente por el rey. Estas intendencias ocupaban una superficie mayor a la de la actual República Mexicana, pues, si bien no incluían la Baja California, que dependía directamente del virrey, ni Chiapas, que pertenecía al Reino de Guatemala, las intendencias de Arizpe (Sonora), Durango y, sobre todo, San Luis Potosí incluían extensos terrenos que algunas décadas más tarde pasarían a engrosar el territorio estadounidense. Además de Chiapas y la Vieja California, las únicas zonas del territorio novohispano que nunca quedaron incluidas en las intendencias fueron Nuevo México y Nueva California. Este hecho corrobora la afirmación sostenida antes acerca de la gran relevancia de las intendencias en la posterior división territorial mexicana.

Hasta que fueran sustituidas por las provincias constitucionales, las 12 intendencias creadas en 1786 se mantuvieron constantes, aunque sus territorios cambiaron en ocasiones, poniendo de manifiesto, entre otras cuestiones, las imbricaciones antes aludidas entre intendencias y provincias internas, por superposición de jurisdicciones y confusión de límites. Por ejemplo, en el momento de su creación, las jurisdicciones de las



intendencias de Arizpe, Durango y San Luis Potosí, se traslaparon con la de la Comandancia General de las Provincias Internas, si bien la competencia del comandante general era básicamente en asuntos militares y de defensa. Las denominaciones oficiales de las 12 intendencias, que respondían a los nombres de sus capitales, sugieren permanencias relevantes en los siglos subsecuentes: Arizpe (Sonora y Sinaloa), Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guadalajara, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, México, Puebla de los Ángeles, Veracruz, Antequera de Oaxaca y Mérida de Yucatán.

Como evidencian los datos señalados, hubo territorios que en distintos lapsos quedaron al margen de los dos tipos principales de jurisdicciones borbónicas, y que siguieron dependiendo directamente del virrey: las Californias y, desde que en 1793 se separó de la intendencia de Puebla, Tlaxcala. En 1800, Tlaxcala tenía 57 820 indígenas, cifra solo superada por una de las 23 subdelegaciones de la intendencia de Puebla, Tepeaca (Tanck, 2005: 69). Sin embargo, su territorio era, como lo es hoy, relativamente pequeño. En realidad, la segregación de Tlaxcala constituyó uno de los pocos ejemplos de cambio en las delimitaciones territoriales de las intendencias, si se exceptúan los relacionados con las noroñas provincias internas. Otro se produjo cuando Zacatecas se anexó una porción de Jalisco.

Pero el cambio que implicó más territorio y población fue el que a continuación se reseña entre las intendencias de Puebla y de México. Por resolución de la Junta Superior de la Real Hacienda del 23 de enero de 1792, aprobada por la real orden del 8 de septiembre del mismo año, la intendencia de Puebla cedió a la de México el partido Quautla Amilpas, que pasó a formar parte del territorio que conformaría, en 1826, la prefectura de Cuernavaca y, en 1869, el estado de Morelos. A cambio, la intendencia de México perdió ante la de Puebla, las subdelegaciones de Ihualapa y Tlapa, lo que extendió a la intendencia de Puebla hasta el océano Pacífico y separó definitivamente a las intendencias de México y Oaxaca. A la postre, esta expansión poblana fue transitoria, pues se revirtió en 1849, cuando el estado de Puebla aportó la prefectura de Tlapa, que probablemente incluía el territorio de la que había sido subdelegación de Ihualapa, a la constitución del estado de Guerrero.<sup>7</sup> Este intercambio de subdelegaciones producido en 1792 entre las intendencias de Puebla y de México fue claramente desfavorable para la segunda de ellas no solo en lo territorial sino también en lo demográfico, pues, mientras que en 1800 la subdelegación de Quautla Amilpas tenía 9 873 indígenas, la de Ihualapa tenía 11 212 y la de Tlapa, con 42 126, era una de las más pobladas de las dos intendencias (GEM, 1826; Gerhard, 2000: 17; Romero Quiroz, 1977: 31-32; Tanck, 2005: 69).

Las Einsus basadas en la Constitución gaditana de 1812, que se transformaron en Edepansus a raíz de la Independencia, estuvieron presentes tanto en los dos periodos virreinales en que estuvo vigente tal Constitución (1812-1814 y 1820-1821) como en los primeros años de su vida independiente, hasta la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824. Dado que la Constitución de 1812 estuvo vigente durante Imperio de Iturbide, parecería apropiado emplear el término *provincias constitucionales* tanto para las Einsus previas a la Independencia como para las Edepansus del mencionado imperio. Como es bien sabido, la interrupción de la vigencia de la Constitución de 1812 durante la etapa Virreinal, tanto en la península ibérica como en los territorios de ultramar, se debió a un viraje absolutista de Fernando VII, que, por desgracia, no sería sino el antecedente del que volvería a protagonizar en 1823, dos años después de que México comenzara su andadura como país independiente.

El nivel de institucionalización de las Einsus novohispanas, como el de las Edepansus del Imperio de Iturbide, fue mediano. Pese a las provincias internas y las intendencias se crearon a través de documentos de cierto rango jurídico, no fue frecuente encontrar documentos posteriores, ni antes ni después de la Constitución de 1812, que ofrezcan una visión global de las Einsus que componían la Nueva España. Los cambios de límites entre las provincias internas y de las intendencias colindantes con ellas muestran frecuentes imprecisiones, lo que dificulta la elaboración de mapas con la representación de las Einsus novohispanas en fechas determinadas. De hecho, las listas encontradas al respecto desde 1810 hasta 1820 no proceden de documentos administrativos, sino que están vinculadas con las elecciones celebradas entre tales años. Lo mismo sucede en cuanto al Imperio de Iturbide.

Uno de los cambios que distingue la estructura de las Einsus surgida con las reformas borbónicas de la estructura que gira en torno a la Constitución de 1812 se refiere a los tipos de Einsus contenidos en cada una. En la primera estructura, se distinguen dos tipos de Einsus: las provincias internas y las intendencias. En la segunda estructura, predomina solo uno, el de las provincias constitucionales, por más que las Californias podrían constituir otro, al no reconocérseles el derecho a celebrar elecciones (Berry, 2014: 111). Esto significa que durante la segunda estructura el universo de las Einsus fue más homogéneo.

El número de las Einsus no presenta modificaciones relevantes en una y otra estructura de las Einsus virreinales en relación con el actual territorio mexicano. De acuerdo con cuatro elecciones celebradas, entre 1810 y 1820, en relación con la Constitución de 1812, las 12 Einsus que eran intendencias en 1786 se habrían mantenido como provincias constitucionales. El número que sí varió fue el de las entidades vinculadas exclusivamente con las provincias internas, así como el de otras que formaron parte de alguna intendencia, aunque estas no parecería que deban considerarse provincias constitucionales en el pleno sentido del término.

El número de provincias internas e intendencias en 1786 puede estimarse en 17: 12 intendencias, de las cuales dos fueron también provincias internas (Sonora o Arizpe y Durango o Nueva Vizcaya), y cinco Edepansus que solo fueron provincias internas (cuadro 2). En las elecciones celebradas en 1810 para elegir diputados a las Cortes que redactaron la Constitución de 1812, se eligió un representante por cada una de 17 provincias. En comparación con las Einsus de 1786, estas incluían las 12 intendencias, dos entidades vinculadas exclusivamente con provincias internas (Nuevo León y Coahuila) y otras tres que pertenecieron a intendencias: Querétaro, Tlaxcala y Tabasco (González Oropeza, 2014: 55; Berry, 2014: 117). Acerca de estas tres últimas, es probable que se les pueda aplicar lo que se sabe respecto a Querétaro y Tlaxcala en las dos elecciones siguientes, las cuales seleccionaron diputados para las Cortes ordinarias derivadas de la Constitución de 1812: que solo se les consideraba independientes de las Einsus de México y Puebla, respectivamente, para efectos electorales (Berry, 2014: 130).

En cuanto a las elecciones para diputados a las primeras Cortes ordinarias del Imperio Español, que sesionaron en el bienio 1812-1813, solo se tiene constancia de que se celebraron en 11 provincias. Todas tuvieron participaron en las elecciones de 1810: ocho asociadas con intendencias (Guadalajara, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, México, Puebla, Veracruz y Yucatán), una con provincias internas (Coahuila) y dos pertenecientes a intendencias (Querétaro y Tlaxcala) (Berry, 2014: 125-128). Sobre la participación de las provincias novohispanas en las elecciones para las Cortes ordinarias de 1820-1821, celebradas en 1820, tras el paréntesis absolutista de Fernando VII, se tienen los nombres de los 45 diputados elegidos. Intervinieron 14 provincias: las 12 vinculadas con las intendencias, Nuevo León y Tlaxcala (González Oropeza, 2014: 86-89; Berry, 2014: 134-137). Sobre las elecciones para el bienio 1822-1823, cuyos diputados no llegaron España por la consumación de la Independencia, se tienen datos de la participación de 11 provincias: ocho asociadas con intendencias, Nuevo León, Querétaro y Tlaxcala (Berry, 2014: 138-139).

Los datos mencionados, sobre las provincias participantes en cuatro elecciones relacionadas con la Constitución de 1812, desdican la conveniencia de considerar provincias constitucionales tanto las cinco posesiones en que la Constitución de 1812 (CGENE, 1812: art. 10) divide la parte de la “América septentrional” vinculada con el actual territorio de México (“Nueva España, con la Nueva Galicia y península de Yucatán [...] provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente”) como las entidades similares que, en realidad, son mencionadas por decretos de la época como organizadoras de las elecciones (Berry, 2014: 121). Esos mismos datos provinciales hacen sospechar que el decreto de las Cortes imperiales del 8 de mayo de 1821 —emitido, por tanto, poco antes de la independencia mexicana— no llevó consigo cambios en las Einsus de la Nueva España cuando ordenó que se estableciera “una diputación provincial en cada una de todas las Intendencias de provincia de la España ultramarina en que no esté establecida” (COME, 1821).

El cambio más notable entre la estructura de las Einsus surgida con las reformas borbónicas y la estructura que gira en torno a la Constitución de 1812 se refiere a la forma de gobierno y la autonomía. Esta última

fue del menor nivel posible en las provincias internas y las intendencias, pues ninguno de estos dos tipos de Eiusus tuvo ni siquiera CVP. Por su parte, las provincias constitucionales contaron con CVP, por más que la importancia de estos en la selección de sus autoridades fuera reducida. La provincia constitucional tenía tres autoridades principales: jefe superior, jefe político o jefe político superior, intendente y diputación provincial. De acuerdo con la información proporcionada enseguida sobre tales autoridades, puede sostenerse que el CVP de las provincias constitucionales tenía, en efecto, derechos electorales sumamente reducidos, pues su máxima autoridad era designada y la diputación provincial —autoridad colegiada que limitaba el poder del jefe político— era seleccionada de forma híbrida, al conjugar la designación de algunos de sus miembros con la elección de otros. No obstante, el que las elecciones de 1812 y 1820 solo presentaran “irregularidades técnicas de poca importancia derivadas de un sistema electoral complicado” (Berry, 2014: 133) aconsejaría que ese CVP de las provincias constitucionales fuera calificado como comunidad política (democrática), en contra del parecer de algunos protagonistas contemporáneos, como Lucas Alamán, quien, por no mirar con buenos ojos los procesos electorales, los consideraron desordenados (Berry, 2014: 131). La amplia y entusiasta participación de los ciudadanos en las elecciones celebradas entre 1810 y 1821, el apego a las normas y la calidad de los diputados elegidos (Berry, 2014: 141-142) son hechos que corroboran la pertinencia de considerar comunidad política a los CVP involucrados en tales comicios.

El jefe político fungía como máxima autoridad provincial y era nombrado por el rey, lo que le hacía similar a la máxima autoridad de las intendencias. El que el secretario del jefe superior provincial también fuera designado por la Corona muestra la poca autonomía de esta autoridad. La duración en el cargo de este jefe superior era indeterminada ( CGENE, 1812: art. 324; CGENE, 1813: cap. III, arts. 1, 4 y 9). El gran poder del jefe superior se manifiesta en la amplitud de sus funciones, pero también en que rendía cuentas directamente al rey, la regencia o el gobierno imperial, nunca al virrey, cargo que, dicho sea de paso, no aparece siquiera mencionado en ninguno de los dos cuerpos normativos citados en esta descripción de las autoridades provinciales. “El Gefe político será el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación Provincial, como asimismo entre esta y el gobierno [imperial]” (CGENE, 1813: cap. III, art. 16). Además, en el caso de las provincias ultramarinas, la Corona podía delegar en sus máximas autoridades “el ejercicio de las facultades del Real patronado” ( CGENE, 1813: cap. III, art. 19), con lo que añadían poder eclesiástico al civil.

El intendente se encargaba principalmente de cuestiones fiscales y, probablemente, también era designado por la Corona, pues debía presidir la diputación provincial en ausencia del jefe político, e incluso asumir este cargo cuando quedara vacante ( CGENE, 1812: art. 332; CGENE, 1813: cap. II, art. 2 y cap. III, art. 10).

La diputación provincial, que tenía amplias atribuciones económicas, sociales y administrativas ( CGENE, 1812: art. 335; CGENE, 1813: cap. II), estaba integrada por el jefe político, que fungía usualmente como presidente, el intendente, y diez vocales electos: siete propietarios y tres suplentes. Los vocales, además de ser naturales de la provincia o avecindados en ella durante siete años, debían tener “lo suficiente para mantenerse con decencia” y no podían reelegirse hasta “cuatro años después de haber cesado en sus funciones”. La diputación provincial debía renovarse “cada dos años por mitad” y tener al año un máximo de 90 sesiones “distribuidas en las épocas que más convenga” ( CGENE, 1812 : arts. 325-334). Estas normas constitucionales, otorgaban bases jurídicas para que las diputaciones provinciales pudieran ser democráticas, representativas, oligárquicas y relevantes en el gobierno provincial.

## PRIMERAS DÉCADAS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE (1821-1876)

### Imperio de Iturbide <sup>8</sup>

En este primer periodo del México Independiente, la identidad de las provincias constitucionales — que mantuvieron una forma de gobierno similar a la que tenían antes de la Independencia— se revela

indirectamente a través de dos leyes que convocaban a elecciones para la conformación de sendos congresos nacionales: una del 17 de noviembre de 1821 y otra del 17 de junio de 1823.

Tras la consumación de la Independencia en agosto de 1821, no solo se reconocieron las 14 diputaciones provinciales preexistentes, sino que se amplió su número al reconocerse como provincias constitucionales otras entidades que, en su mayor parte, también habían sido intendencias y provincias internas. En la Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, del 17 de noviembre de 1821, se emplazaba a representantes de 21 provincias, pues Provincias Internas de Oriente se fragmentaba en cuatro —Tejas, Coahuila, Nuevo Reino de León y Nuevo Santander o Tamaulipas—, Nuevo México se consideraba independiente de Nueva Vizcaya, Tlaxcala recuperaba su independencia de Puebla, en tanto que la Alta California y la Baja California, que, como se indicó, durante la etapa Virreinal no tuvieron estatus de intendencia ni de provincia interna, se reconocieron como dos provincias. Si el cálculo se circunscribe al actual territorio mexicano, son 18 las provincias mencionadas en 1821: las provenientes de 16 Eiusus borbónicas (todas, salvo Sinaloa), Tlaxcala y Chiapas. Todas existen hoy, pero la continuidad de Coahuila, Tlaxcala y Chiapas tuvo interrupciones.

Al finalizar 1823, antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación en enero de 1824, estas 21 provincias se habían convertido en 25. La Alta California, la Baja California, Nuevo México, Tejas, Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander o Tamaulipas, Guadalajara, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca y Chiapas se mantuvieron sin mayores cambios; pero Sonora y Sinaloa, la antigua Arizpe, se dividió en dos, de Nueva Vizcaya surgieron Chihuahua y Durango, Querétaro se segregó de México y, por último, el Istmo o Tabasco se separó de Yucatán. De esta manera, entre otras cuestiones, el territorio de la intendencia de México sufría su segunda segregación, la de la provincia de Querétaro, que se separó de la de México mediante el decreto del 22 de agosto de 1823.

Si nos ceñimos al actual territorio mexicano, este se dividió en 1823 en 23 provincias: las 18 provincias de dos años antes; Sinaloa, separada de Sonora; Chihuahua, separada de Durango; Querétaro, separada de México; Tabasco, separada de Yucatán; e Istmo de Tehuantepec, separada de Veracruz y Oaxaca. De las cinco no consideradas en 1821, una desapareció —Istmo de Tehuantepec—, mientras que las otras cuatro existen en la actualidad, pero dos permanecieron sin interrupciones —Querétaro y Tabasco— y las otras dos estuvieron suprimidas en algún momento, Sinaloa y Chihuahua.

### Primer Federalismo

El 31 de enero de 1824 (fecha en la que se promulgó el primer texto constitucional del México Independiente que tuvo una vigencia real, si bien también tenía un explícito carácter transitorio) suele considerarse como el origen de los estados mexicanos, es decir, de las Edepansus federales más características de este país. Por primera vez en la historia de México, las Edepansus adquieren rango constitucional y un grado de institucionalización más elevado del que antes habían gozado. Desaparece definitivamente el nombre de *provincia* para denominar a las Edepansus, el cual es sustituido por los de *estado* y *territorio* (O’Gorman, 1985: 58-59). A los pocos meses, el 4 de octubre de ese mismo año, fue promulgada la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Carta Magna que, sin la naturaleza provisional del texto anterior, tuvo una vigencia de 11 años (cuadro 1).

En conjunto, en esos dos textos de carácter constitucional (SCCM, 1824; CGCNM, 1824), aparecen 22 Edepansus. Si se les añade el Distrito Federal, son 23 las Edepansus que existían en el actual territorio mexicano al terminar 1824, de las cuales solo dos, Colima y Distrito Federal, no tenían antecedentes como Edepansus (cuadro 2). Las 22 primeras incluyen no solo las 18 entidades que aparecen en los dos textos constitucionales de 1824, entre las que se encuentra Colima (en los dos casos como territorio), sino también una, Tlaxcala, que aparece en el primero pero no en el segundo, y otras tres que solo aparecen en el segundo, pero que, como Tlaxcala, habían sido Edepansus antes de 1824: Chihuahua, que desde su registro en la Constitución de octubre de 1824 no ha vuelto a desaparecer, Coahuila, que en la Constitución de 1857



apareció unida a Nuevo León para recuperar su independencia en 1864, y Chiapas, que se reincorporó definitivamente a México en septiembre de 1824 (cuadro 1).

En cuanto a los territorios que terminarían en poder de los Estados Unidos, Alta California apareció como territorio en los dos textos constitucionales de 1824, Nuevo México solo aparece, también como territorio, en el segundo y Tejas, en ninguno de los dos. En el Acta Constitutiva de la Federación, el estado Interno de Oriente estaba integrado por Nuevo León, Coahuila y Tejas, en tanto que el estado Interno del Norte se componía de Durango, Chihuahua y Nuevo México. Y en la Constitución del mismo año Coahuila y Tejas formaban un solo estado (INEGI, 1997: 25-26; O'Gorman, 1985: 57-62).

Aunque con frecuencia, como se dijo, se considera el 31 de enero de 1824 como el origen de los estados mexicanos registrados en el texto constitucional de ese año, es lógico que no se tome esa fecha para conmemorar oficialmente la fundación de tales entidades federativas, sino alguna otra que refleje la concreción de esa disposición nacional. En el caso del Estado de México, por ejemplo, dicha conmemoración se lleva a cabo el 2 de marzo, en virtud de que fue en ese día de 1824 cuando se instaló (en la ciudad de México, que entonces era su capital) su primer Congreso local. La continuidad entre el nuevo estado y la provincia homónima previa, así como la sujeción de dicha instalación a lo prescrito por la federación, se hizo palpable, entre otros asuntos, en la narración que de ella redactara el periódico *El Sol* al día siguiente y en los dos primeros decretos promulgados por la nueva legislatura.

En la ciudad de México a los dos días del mes de marzo de 1824 los señores diputados al Congreso del Estado, los individuos de la diputación provincial con su secretario y los del ayuntamiento de esta capital reunidos en la Sala capitular de este cuerpo, de regreso de la Santa Iglesia Catedral, donde se cantó solemne Te Deum, se procedió por el secretario de su diputación provincial a recibir de los señores diputados el juramento ante el Jefe Político Superior, bajo la fórmula siguiente: ¿Juráis a Dios haberos bien y fielmente en el cargo que el Estado os ha encomendado, mirando en todo por el bien y prosperidad del mismo Estado y guardar y cumplir el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, haciéndola igualmente guardar y cumplir a todas las autoridades, corporaciones e individuos del Estado y lo mismo en cuanto a la constitución general de la Federación Mexicana que forme el congreso constituyente? (Baranda y García, 1987: 60).

El mismo día de su instalación, el Congreso del Estado de México emitió sus dos primeros decretos. El primero acordó “que en tanto organiza el gobierno provisional y nombra gobernador continúe V. S. [Melchor Múzquiz <sup>9</sup> en el ejercicio de sus funciones que le pertenecían como jefe político [de la provincia de México]”. El segundo decreto, significativamente titulado “Sobre la organización provisional del gobierno interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre”, además de lo indicado en su título, establecía, en su artículo octavo, que “el poder Judicial del Estado reside, por ahora, en las autoridades que actualmente lo ejercen” y, en el artículo décimo, que “los ayuntamientos y demás corporaciones, autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán desempeñando las funciones que les están encomendadas, arreglándose en todo a las leyes vigentes” (CCEM, 1824a; Baranda y García, 1987: 61; Moreno, Díaz, García y Oseguera, 1992: 105-106).

La legislatura instalada el 2 de marzo de 1824 se componía de 21 diputados, que fueron electos el 15 de febrero por 90 electores secundarios reunidos en la Universidad Pontificia de la Ciudad de México; entre ellos se encontraban el jefe político Melchor Múzquiz, el secretario y los escrutadores (Romero, 1990: 37-38). Esto demuestra que la participación política era entonces sumamente excluyente.

El único cambio que se hizo en sus primeros años de vigencia a la Constitución del 4 de octubre de 1824 sobre la división territorial se concretó al mes de su promulgación y consistió en segregar el Distrito Federal del Estado de México, que, por aquel entonces, rodeaba a la ciudad de México por todas sus partes. La superficie separada de este estado mediante un decreto de 18 de noviembre de 1824 fue pequeña, pero su importancia no podía ser mayor; de hecho, esta fue la principal causa de tal segregación. (O'Gorman, 1985: 70).

El Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824 (SCCM, 1824), es considerada como el documento fundacional de la República Federal Mexicana y, por tanto, el que decretó la conversión de las



Edepansus de provincias a estados, lo que implicó una mayor autonomía y potencialidad democrática para tales Edepansus. Al respecto, en el artículo quinto esta acta constitutiva señala que “la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, al tiempo que el artículo siguiente sostiene que “sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general”. De acuerdo con tales declaraciones, se establece la división entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no solo en el ámbito nacional (artículo noveno) sino también en el de los estados (artículo vigésimo), y respecto a poderes de los dos ámbitos se reitera la prescripción casi con las mismas palabras: “jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo” (SCCM, 1824: arts. 9 y 20).

En este mismo documento se enlistan 20 Edepansus: 17 estados, así como tres “territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella” (SCCM, 1824: art. 7) y, por tanto, sin el goce de la autonomía propia de los estados.<sup>10</sup> Al comparar esta lista de enero de 1824, de 20 Edepansus, con las 21 entidades de noviembre de 1821 y con las 25 provincias existentes antes de promulgar el texto constitucional de enero de 1824 (sin contar con la de Istmo de Tehuantepec), se percibe, en general, un retroceso en el proceso de fragmentación política, debido a que el estado Interno de Occidente vuelve a unir Sonora y Sinaloa, el estado Interno del Norte reunificó las provincias de Nuevo México, Chihuahua y Durango, y el estado Interno de Oriente volvió a juntar las provincias de Tejas, Coahuila y Nuevo León, pero se mantuvo el de Nuevo Santander, “que se llamará de las Tamaulipas” (SCCM, 1824: art. 7). Por su parte, las dos Californias se convirtieron en sendos territorios, por lo que la única entidad nueva surgida en el Acta Constitutiva de la Federación fue el territorio de Colima, segregado del estado de Jalisco (cuadros 1 y 2; INEGI, 1997: 9, 25; SCCM, 1824; Sordo y Sierra, 2010: 72-73).

Tras nueve meses en los que se produjeron algunas segregaciones, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, estableció 23 Edepansus, 19 estados y cuatro territorios: las dos Californias, Nuevo México y Colima. En comparación con la división de enero de 1824 en 20 Edepansus, el incremento de entidades se debió a que el estado Interno del Norte se volvió a dividir en tres (los estados de Chihuahua y Durango, así como el territorio de Nuevo México), el estado Interno de Oriente se dividió en dos (el de Coahuila y Tejas, por un lado, y el de Nuevo León, por otro), en tanto que Chiapas aparecía unida a México, en consonancia con su incorporación definitiva a esta nación el 14 de septiembre de 1824. Sin embargo, Tlaxcala no se consideraba dentro de este registro de 23 Edepansus, pues la Constitución de 1824 lo dejaba como problema por resolver junto con el del lugar dónde debían residir los poderes federales. Entre la Constitución de 1824 y la instauración del Primer Centralismo en 1835, el número de entidades aumentó de 23 a 27: 20 estados (el nuevo surgió a partir de la división de Sonora y Sinaloa), seis territorios (Tlaxcala y Aguascalientes fueron las novedades) y un Distrito Federal que se segregó del Estado de México, pese a la tajante oposición de los diputados de esta entidad federativa (cuadros 1 y 2; CGCNM, 1824; INEGI, 1997: 10-11, 26-27; Sordo y Sierra, 2010: 72-74).

La separación del Distrito Federal, mediante el decreto de 18 de noviembre de 1824, constituyó la primera segregación del Estado de México después de su erección al final de enero de ese mismo año y, probablemente, fue la modificación más trascendental en la división geopolítica de México desde su primera Constitución oficial, en octubre de 1824, hasta la llegada del Primer Centralismo en 1835, debido a que la capital del país no solo era su centro articulador en lo político, sino también en todos los otros ámbitos de la realidad (económico, social y cultural).

En relación con la forma de gobierno, el acta de enero de 1824 establece con nitidez la independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo —que no podrá depositarse en un solo individuo— y Judicial, pues, como indica para el ámbito federal, “nunca podrán reunirse dos ó más de ellos en una corporación ó persona”. En lo que atañe al CVP, solo se señala que los miembros de Poder Legislativo deberían ser “electos popularmente” y que el Ejecutivo ejercerá su cargo temporalmente, “por determinado tiempo” (SCCM, 1824: arts. 20-21). Al respecto, la Constitución de 1824 reitera, casi textualmente, lo enunciado en enero de

ese año, sin introducir novedad alguna (CGCNM, 1824: arts. 157-159). Por lo que toca a la Constitución de 1857, se establece que “los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular” (CGC, 1857: art. 109). Esta es la única norma en esta Constitución que permite inferir que los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados eran electos, lo cual, en efecto, era una realidad.

El texto original de la Constitución de 1917, después de repetir casi textualmente esa fórmula, añade ciertas concreciones, si bien con otros fines.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre [...] Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años [...] En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente (CC, 1917: art. 115).

En cuanto a la primera frase, adquiere su formulación actual con la reforma publicada el 10 de febrero de 2014: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre” (CC, 1917: art. 115). Por lo que toca a las otras dos aseveraciones se reiteran de manera parecida, siempre dando por sentado que los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados son ocupados por cargos electos. Por ejemplo, así se hace en la reforma publicada el 29 de abril de 1933 para enfatizar que ni los gobernadores ni los diputados locales pueden ser reelegidos.

#### Centralismos posteriores al Primer Federalismo

Estos centralismos se distribuyeron en tres lapsos: 1835-1846 (CGN, 1836; JNL, 1843),<sup>11</sup> 1853-1855 o dictadura de Santa Anna (Santa Anna, 1853) y 1864-1867 o Imperio de Maximiliano (Maximiliano, 1865). Más allá de que en los tres lapsos las Edepansus se llamaran *departamentos*, sus naturalezas políticas fueron distintas, por lo que conviene diferenciar dos tipos de estructura. En los 11 años del primer lapso, los CVP de los departamentos tuvieron derechos electorales reducidos —aunque en un grado relativamente bajo—, mientras que en los dos lapsos siguientes los departamentos ni siquiera tuvieron CVP.

De acuerdo con la sexta ley de 1836 (CGN, 1836), el territorio mexicano se dividía en departamentos, distritos, partidos y municipalidades (según la terminología de este trabajo, los distritos y los partidos eran Einsus). Los departamentos estaban al mando de gobernadores que accedían al cargo por un procedimiento que podría calificarse de híbrido, en tanto que conjugaba lo electoral con la designación. Según dice el artículo quinto de esa sexta ley, “los gobernadores serán nombrados por éste [el gobierno general o nacional] a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los Departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos”. En contraposición, los miembros de las juntas departamentales accedían al cargo a través de elecciones. De acuerdo con el artículo noveno de la misma sexta ley, las juntas departamentales, cuyas amplias facultades no se restringían al ámbito legislativo, se componían de siete individuos, en tanto que el artículo siguiente señala que tales individuos “serán elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados”. En cuanto a la duración de tal encomienda, el artículo 11 especifica que “las juntas departamentales se renovarán en su totalidad cada cuatro años, comenzando a funcionar el día 1 de enero”.

El carácter sumamente oligárquico de los CVP de las Edepansus previstos en 1836 se manifiesta en las rentas anuales exigidas para ser gobernador —dos mil pesos— y para ser miembro de las juntas departamentales —mil quinientos pesos, igual que los diputados nacionales—. Lo elevado de tales cifras se manifiesta al saber que cada uno de los cinco individuos que componían el exclusivo Consejo Supremo Conservador tenía un sueldo de seis mil pesos anuales (CGN, 1836: art. 10 de la segunda ley) o que los administradores de las haciendas de valle de México cuyos propietarios residían en la ciudad de México recibían un sueldo fijo promedio de quinientos pesos anuales (Guarisco, 2003: 215).

El cuerpo normativo de 1843 (JNL, 1843), pese a las modificaciones que introdujo, mantuvo la situación previa en los aspectos medulares que aquí interesan. La autoridad colegiada de los departamentos se denominó asamblea departamental y se compuso de entre siete y 11 vocales, pero sus facultades continuaron parecidas a las de las juntas departamentales previas, al tiempo que sus vocales, como los diputados nacionales (a los que se exigía una renta anual de mil doscientos pesos, ochocientos pesos menos que la requerida a los senadores), eran electos (JNL, 1843: arts. 28, 42, 131, 132, 134). En relación con la selección del gobernador de los departamentos, la asamblea departamental proponía al gobierno supremo una lista de por lo menos cinco personas, pero, como en 1836, el presidente no siempre tenía la obligación de sujetarse a ella (JNL, 1843: facultad XVII del art. 134). Uno de los requisitos para ser gobernador, para cuyo cargo se preveía una duración de cinco años, era el disponer de una renta anual mínima de dos mil pesos (JNL, 1843: arts. 136-137).

Parecería que durante la dictadura de Santa Anna la forma de gobierno de las Edepansus fue, como en el ámbito nacional, autoritaria, sin que hubiera ningún tipo de CVP respecto a la colectividad soberana ni respecto a cualquiera de sus Edepas, por lo menos en lo que dependiera de las directrices emanadas del gobierno del país. Las citas siguientes avalarían la pertinencia de tales afirmaciones, al tiempo que muestran que esta dictadura fue más centralista y jurídicamente autoritaria que los centralismos previos. Por un lado, la carta que Lucas Alamán dirigió a Santa Anna, indicándole los puntos del programa conservador que debía seguir, disponía la abolición completa del sistema federal y de las elecciones, incluidas las municipales (Díaz, 2000: 587; Lira y Staples, 2010: 447). Por otro lado, se elimina toda institución de control sobre el Ejecutivo, incluidos el Congreso nacional, así como “las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios”, las cuales se declaran “en receso” en el decreto inaugural de esta dictadura y pasarían a llamarse *departamentos* poco después (Lira y Staples, 2010: 447; Santa Anna, 1853: art. 1 de la sección tercera). Por último, el decreto del 16 de diciembre de 1853 sugiere que la mencionadas tendencias autoritarias y centralistas se mantuvieron, o incluso se agudizaron, pocos meses después de que Santa Anna tomara el poder, pues este declaraba que, por voluntad de la nación,

el presidente continuaría con sus facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario; que en caso de fallecer, o de imposibilidad física o moral, escogería sucesor, asentando su nombre, con las restricciones que creyera oportunas, en un pliego cerrado y sellado que se depositaría en el ministerio de Relaciones; en fin que su tratamiento sería el de Alteza Serenísima (Díaz, 2000: 589).

En el ámbito de las Edepansus, parecería que el Segundo Imperio fue tan jurídicamente autoritario y centralista como la dictadura de Santa Anna. Por un lado, los departamentos eran gobernados por prefectos nombrados por el emperador (Maximiliano, 1865: art. 33). Por otro lado, se preveía que estas Edepansus contarán con “un Consejo de Gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del Administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero ó industrial, segun mas convenga á los intereses del Departamento” (Maximiliano, 1865: art. 29). Pero todo parece indicar que este consejo, que tenía un carácter más de asesor del prefecto que legislativo y que tenía menos atribuciones que las juntas y asambleas departamentales previas, tampoco era electo. Esto no solo se infiere de su composición, difícilmente compatible con cualquier tipo de elección, sino también de la siguiente cita, que, por otra parte, indicaría que, a diferencia de la dictadura de Santa Anna, se mantuvieron los CVP municipales.

En cuanto a las autoridades, serían nombradas por el emperador. Solo en los ayuntamientos municipales habría elecciones para renovar la mitad de sus miembros cada año. En los otros ámbitos no había órganos representativos, pero se crearon cuerpos consultivos que permitían el acercamiento a la sociedad y el conocimiento de sus problemas (Lira y Staples, 2010: 471).

En cuanto a la división territorial durante los tres lapsos centralistas analizados, en 1836 se suprimieron tres Edepansus —Colima, Distrito Federal y Tlaxcala— y en la dictadura santanista, además de reaparecer

Aguascalientes, se segregaron las únicas tres Edepansus que, al poco tiempo, se suprimirían definitivamente —Sierra Gorda, Istmo de Tehuantepec e Isla del Carmen—. Sin embargo, la modificación de la división territorial de México más relevante se produjo en el Segundo Imperio, la cual merece un análisis algo más detallado (cuadros 1 y 2).

### **La propuesta de Orozco y Berra (1865)**

La importancia de la división territorial que realizó Orozco y Berra por orden de Maximiliano I en 1865 radica en que “fue la única que se ha hecho de nuestro país tomando en cuenta los elementos necesarios para que pudiera darse una división lógica y funcional” (Commons, 1989: 96), valoración ya señalada por O’Gorman (1985: 169-170), como reconoce la propia Commons (1989: 79). Sin embargo, prácticamente no hubo tiempo para llevar a la realidad dicha propuesta, pues, como dice O’Gorman (1985: 163) y recupera Commons (1989: 79) “al colapso del gobierno monárquico, el de la República triunfante anuló de una plumada, sin más razones que el odio, la organización territorial del Imperio, única que merece esa designación”.

Los objetivos de la propuesta, plasmados en los oportunos requisitos, se manifiestan tanto en las bases previstas en el documento, de julio de 1864, por el que se nombró a Orozco y Berra para elaborar “un proyecto de división territorial y política en el término de ocho meses”, como en un texto del propio Orozco y Berra, publicado en 1878 y titulado “Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días. Población actual”. El proyecto elaborado por Orozco y Berra sirvió de base para la ley del 3 de marzo de 1865, donde se estableció, en el artículo segundo, que el Imperio, conforme la primera de las tres bases, se dividía en 50 departamentos.

A los pocos días de esa ley, el 16 de marzo del mismo año, el emperador Maximiliano decretó que los mencionados departamentos se agruparan en ocho “divisiones militares”, que estarían bajo el mando de un general de división, un general de brigada o un coronel (Commons, 1989: anexo 6). Esta división fue recuperada en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del 10 de abril del mismo año, cuyo artículo 52 establecía que “el territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades”. En cierto sentido, la agrupación de los departamentos en divisiones militares podría interpretarse, según el marco teórico-metodológico expuesto, como que los departamentos pasaron a ser Einsus integradas en unas nuevas Edepansus, las divisiones militares, pero, dada la escasa repercusión práctica de esta nueva estructura de las Edepas mexicanas, me conformo por ahora con plantear el tema. Basta con señalar que esta interpretación resulta, cuanto menos, discutible dado el carácter estrictamente militar de las ocho divisiones en cuestión.

La división de México en 50 departamentos muestra que Orozco y Berra, así como su emperador, estaban interesados en llevar a cabo una partición donde se conjugaran diversos criterios —del medio natural y de prácticamente todos los aspectos sociales: políticos, económicos, sociales y culturales— y donde el resultado fueran entidades de importancias —política, económica y demográfica— similares. La segunda de las tres bases establecidas en el nombramiento se ciñe al medio natural: “se elegirán en cuanto sea posible límites naturales para la subdivisión”. Sin embargo, la tercera base muestra tanto la consideración de diversas variables como la pretensión de equilibrio: “Para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima y elementos todos de producción de manera que se pueda conseguir con el transcurso del tiempo la igualdad del número de habitantes en cada uno” (Commons, 1989: 97).

El texto de Orozco y Berra permite concretar lo plasmado en el nombramiento. Señala que “la elección de límites naturales es la más perfecta que pueda adoptarse, así para separar un país de otro, como una fracción política de su vecina dentro de una misma nación” (Commons, 1989: 91-92). De la diversidad de las variables por considerar da cuenta la siguiente cita:

Una buena división territorial es un problema complejo compuesto de multitud de elementos, de los cuáles los unos pueden ser fácilmente puestos en relación, mientras los otros presentan en su conjunto dificultades insuperables a veces. Dependerá de los límites, de la extensión, de los accidentes naturales del terreno, de la feracidad del suelo, del modo con que estén



distribuidos los depósitos de las aguas, los ríos y las montañas, de los centros principales de población, de su fuerza y de sus recursos, de los medios de comunicarse, de las razas allí establecidas, y, además de otros mil pormenores; ni habrá que olvidar los idiomas hablados por los habitantes del país ni usos, su religión y sus costumbres (Commons, 1989: 91).

Por último, Orozco y Berra era consciente de las consecuencias políticas del equilibrio pretendido respecto a las otras variables: “debía procurarse también, en cuanto fuera posible, que no resultaran fracciones inmensas y llenas de recursos, que por sí solas pudieran convertirse en árbitros de la suerte común, al lado de otras despobladas y sin medios de subsistencia, privadas de los elementos necesarios y por consecuencia débiles e incapaces para vivir y desarrollarse” (Commons, 1989: 92).

### **Constitución de 1857 y República Restaurada**

La Constitución de 1857, que recuperaba de la de 1824 la concepción federal de la República Mexicana, consignaba, en su artículo 43, las 25 “partes integrantes de la federación”: 24 estados y el territorio de Baja California. En el artículo 72 de esta Constitución se indica que, para convertirse en estados, los territorios debían tener, por lo menos, 80 000 habitantes. Por su parte, el decreto del 27 de mayo de 1857 indica la principal diferencia política, en cuanto al Poder Ejecutivo, entre los estados y los territorios: “En los territorios de Tlaxcala y Colima, cesarán en sus funciones los actuales jefes políticos, tan luego como tomen posesión los gobernadores que deben ser nombrados popularmente” (INEGI, 1997: 36).

La Carta Magna de 1857 contuvo una especie de incoherencia lógica que no se corrigió hasta la Constitución de 1917: registraba un estado inexistente, Valle de México, mientras que no enlistaba una entidad existente no coincidente con aquella, el Distrito Federal. El artículo 46 se dedicaba a indicar de qué se trataba esta anomalía: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar”. Esta incoherencia ha se ha interpretado como una “deficiencia de enumeración” (INEGI, 1997: 15). Más bien parecería el reflejo del deseo del constituyente de que ese estado, que de hecho ya se había concretado en otro momento, se volviera a hacer realidad. La anomalía permaneció 60 años, hasta que la Constitución de 1917 recuperara el sano principio de registrar únicamente las partes integrantes de la federación realmente existentes. Si se corrigiera la mencionada incoherencia, el número de entidades que integraban la República Mexicana en febrero de 1857 permanecería igual al señalado en la Constitución de ese año, pero su composición variaría: 23 estados, un territorio y un Distrito Federal (INEGI, 1997: 14-15).

En comparación con la división territorial de julio de 1854, que contemplaba 29 entidades —22 estados, seis territorios y un Distrito Federal—, la de la Constitución de 1857 prescindía de cinco y añadía una. Por un lado, se suprimieron definitivamente tres territorios creados en 1853, y que por tanto tuvieron una vida efímera —Sierra Gorda, Isla del Carmen y Tehuantepec—, el Distrito Federal, aunque su supresión de la Carta Magna no se correspondiera con la realidad, y el estado de Coahuila, que se fusionó con el de Nuevo León. La única entidad contemplada en la Constitución de 1857 que no existía previamente era el ficticio estado de Valle de México. Si el número de estados entre 1854 y 1857 aumentó de 22 a 24, se debió a que Colima y Tlaxcala pasaron, definitivamente, de territorios a estados y se incluyó Valle de México, pero desapareció el de Coahuila. Los territorios quedaron reducidos al de Baja California, debido a las tres desapariciones y los dos ascensos de categoría.

Si no se considera la mencionada división de Orozco y Berra, durante el decenio de 1860, se erigieron cuatro entidades nuevas, de las cuales dos se segregaron del Estado de México: los estados de Hidalgo y Morelos. Las cuatro se han mantenido hasta hoy sin interrupciones. Mediante un decreto del 19 de febrero de 1862, se creó el estado de Campeche, a costa del de Yucatán. Dicha erección fue ratificada por el decreto del 29 de abril de 1863. El estado de Coahuila se separó del de Nuevo León a raíz del decreto de 26 de febrero de 1862, confirmado por otro del 20 de noviembre de 1868. Con el territorio del segundo distrito militar, delimitado por un decreto de junio de 1862, se erigió el estado de Hidalgo, mediante el decreto de 16 de enero de 1869. Con el territorio del tercer distrito militar, delimitado por el mismo decreto de junio de 1862, se creó el estado de Morelos, mediante decreto del 17 de abril de 1869.



## PERIODO ACTUAL (1876-2019)

El periodo Actual se caracteriza por cuatro cuestiones. En primer lugar, la división territorial de las Edepansus permaneció casi inalterada, pues solo se crearon tres: dos en el Porfiriato —Nayarit y Quintana Roo, la única de los tres cuya existencia ha tenido interrupciones— y una después de la Revolución, Baja California Sur. En segundo lugar, en lo que toca a la categoría de las Edepansus, también predominó la continuidad, dado que todas se mantuvieron como estados, excepto cuatro, que tuvieron cambios al respecto: tres pasaron de territorios a estados —Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo—, en tanto que otra más, el Distrito Federal o Ciudad de México, sin convertirse estrictamente en estado, se hizo más parecida a este tipo de Edepansu. En tercer lugar, debido a los cuatro cambios mencionados, se constata una homogeneización de la naturaleza de las Edepansus, pues, de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, 31 terminaron por ser estados y la restante se hizo muy similar a un estado. En cuarto lugar, se produjeron cambios notables respecto a la naturaleza política de las Edepansus, entre los que sobresalió una histórica transición del autoritarismo a la democracia, que culminó en los últimos años del siglo XX. Sin embargo, los cambios previos respecto a los CVP —en lo fundamental, protocomunidades políticas— de las Edepansus no deben minusvalorarse.

La reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857, emitida el 12 de diciembre de 1884, creó el territorio de Tepic, segregándolo del de Jalisco. En el mismo artículo, pero de la Constitución de 1917, ya aparece como estado y con su actual nombre: Nayarit. Otra reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857, en este caso del 24 de noviembre de 1902, estableció el territorio de Quintana Roo con la porción oriental del estado de Yucatán, si bien este territorio se reincorporó al de Yucatán entre el 10 de junio de 1913 y el 26 de junio de 1915, en tanto que, entre 1931 y 1935, fue suprimido, al quedar anexado a los estados de Yucatán y Campeche. Por fin, mediante la correspondiente reforma constitucional de los artículos 43 y 45, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 1935, se restableció el territorio de Quintana Roo (INEGI, 1997: 15-19).

En la versión inicial de la Constitución de 1917, se consignaban 31 entidades, las cuales podrían considerarse como el resultado de añadir a las 25 registradas en la Constitución de 1857 las seis erigidas entre 1862 y 1902. No obstante, hay que hacer una precisión al respecto: solo 24 de las 25 entidades registradas en la Constitución de 1857 pasaron a la de 1917 sin ameritar mayores comentarios, pues la Constitución de 1917 sustituyó, por fin, al potencial estado del Valle de México por el real Distrito Federal.

La Constitución de 1917 registraba 28 estados, dos territorios y un Distrito Federal. Los 28 estados proceden de 23 registrados en la Constitución de 1857 —es decir, todos excepto el comentado Valle de México—, cuatro creados con la categoría de estado después de esa fecha —Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos— y el de Tepic, que, como sabemos, a raíz de la Constitución de 1917 no solo cambió de nombre, sino también de categoría, al pasar de territorio a estado. La Constitución de 1917 sumó al único territorio existente en la de 1857, Baja California, el de Quintana Roo. Por último, como se anticipó, la Constitución actualmente vigente, si bien profusamente reformada, volvió a registrar al realmente existente Distrito Federal en lugar de la entelequia del estado de Valle de México (INEGI, 1997: 15-17).

En los 100 años transcurridos a partir de que fuera promulgada la Constitución de 1917, los cambios en las entidades federativas han sido escasos. El último se produjo en 1974. En cuanto a número de entidades, la única novedad definitiva se produjo en febrero de 1931, cuando el territorio de Baja California se dividió dos territorios: Territorio Norte de la Baja California y Territorio Sur de la Baja California. La otra alteración del número de entidades fue temporal: como se indicó, el territorio de Quintana Roo estuvo dividido entre los estados de Yucatán y Campeche entre diciembre de 1931, cuando se suprimió, y enero de 1935, cuando se restableció la situación previa. Por tanto, la supresión del territorio de Quintana Roo solo duró tres años. Con respecto al cambio de categoría de territorio a estado, el de Baja California Norte se produjo en enero de 1952 y los de Baja California Sur y Quintana Roo el 8 de octubre de 1974. A partir de entonces, los

Estados Unidos Mexicanos se han conformado por 31 estados y un Distrito Federal que se convirtió en Ciudad de México en su reforma de 2015. Todas estas alteraciones de la división geopolítica de la República Mexicana después de la promulgación de la Constitución de 1917 implicaron, como se indicó, reformas a su artículo 43, donde se consigna cuáles son las partes integrantes de la Federación, lo que muestra que el alto grado de institucionalización de las Edepansus iniciado en el periodo de las Primeras Décadas del México Independiente se ha mantenido hasta el presente (cuadros 1 y 2; CC, 1917; INEGI, 1997:17-19).

La narración de la transición de territorio a estado de Baja California Sur pone de manifiesto el incremento notorio de autonomía aparejado a estos cambios de categoría, los cuales también implicaban la conformación de un CVP. En concreto, muestra el paso de un Poder Ejecutivo local designado a otro electo por el correspondiente CVP, la creación de poderes Legislativo —también electo— y Judicial específicos, así como la promulgación de constituciones locales.

Antes de convertirse en estado, el Territorio Federal Sur de la Baja California estaba gobernado por un *jefe político*, designado por el presidente de la nación, y no tenía Poder Legislativo ni Constitución ni Poder Judicial propios. El 8 de octubre de 1974, el Congreso de la Unión elevó al mencionado territorio a la categoría de *estado libre y soberano*, lo que se tradujo en que el jefe político de dicho territorio, Félix Agramont Cota, designado por el presidente Luis Echevarría Álvarez en 1970, se convirtiera en gobernador provisional del Estado de Baja California Sur. Enseguida, fue electo un Congreso estatal constituyente, que redactó la Constitución local oportuna. Tras conformarse el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur, se celebraron nuevas elecciones, de las cuales surgieron tanto la primera legislatura constitucional del Congreso del Estado de Baja California Sur como el primer gobernador constitucional del estado, Ángel César Mendoza Arámburo, lo que implicó la terminación del mandato de Agramont.

Lo anterior se produjo de acuerdo con lo previsto en los artículos transitorios del decreto donde se estableció la creación, simultáneamente, de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo. Por ejemplo, el artículo tercero transitorio indicaba que

la Cámara de Senadores a propuesta en ternas del Ejecutivo Federal nombrará un Gobernador Provisional en cada uno de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo. Los Gobernadores Provisionales rendirán protesta constitucional ante el propio Senado de la República [...] convocando a elecciones para integrar las legislaturas constituyentes locales (PEEUM, 1974: 5).

La conversión de los últimos territorios que pervivían a estados puede interpretarse como una homologación consistente en el *ascenso* de unas entidades de menor categoría a entidades de una categoría superior; es decir, el tránsito de una situación de desventaja, en comparación con los estados, a obtener la misma categoría que estos. El resultado es que todas esas entidades, las que ya eran estados y las tres que consiguieron serlo después de 1917, se quedaron en la misma situación: la propia de la Edepansu federal de mayor rango.

El cambio de naturaleza del Distrito Federal tuvo similitudes y diferencias respecto a esos tránsitos de territorio a estado. Los parecidos son principalmente políticos al referirse a la autonomía y a la forma de gobierno. El Distrito Federal, como los territorios mencionados, obtuvo poderes ejecutivos, legislativos y judiciales más independientes de la federación. Asimismo, al poder elegir a sus propios poderes Ejecutivo y Legislativo, los habitantes adultos del Distrito Federal conformaron un CVP; requisito indispensable, como sabemos, para que exista una comunidad política y una democracia. En esta variable política, el Distrito Federal se homologó con las otras entidades federativas del país. Sin embargo, en los aspectos económicos, sociales y culturales, el Distrito Federal ha tenido, antes y después de su cambio de naturaleza política, claras ventajas respecto a todas las otras Edepansus de México —independientemente de que hayan sido territorios o estados—, por lo que en este sentido no sería apropiado hablar de homologación. Desde hace, por lo menos, cinco siglos, la ciudad de México concentra, en mucho mayor grado que cualquier otra parte del país, la actividad económica, las universidades, los hospitales, los medios de comunicación, las editoriales, los teatros, etcétera.

El cambio de naturaleza política del Distrito Federal fue lento —duró unos 30 años— y se concretó a través de tres reformas principales: 1987, 1993 y la iniciada en 2015. La lentitud se debió a que la homologación política del Distrito Federal con los estados, a diferencia de lo sucedido en los tránsitos de territorio a estado, se produjo paulatinamente, lo que muestra que fue un proceso conflictivo y polémico. Por ejemplo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera institución legislativa de la entidad, se convirtió en Asamblea Legislativa del Distrito Federal —con más facultades que la anterior—, la cual, años más tarde, dio lugar al actual Congreso de la Ciudad de México. Otro ejemplo es la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue sustituido por la Constitución Política de la Ciudad de México.

En 1987, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, se dio al Distrito Federal una especie de congreso estatal, llamado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos miembros —denominados *representantes*—, como en los estados, eran electos. Esta Asamblea funcionó de 1988 a 1994, cuando se convirtió en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada, ahora sí, por diputados. Esta nueva asamblea tenía la facultad, a diferencia de la anterior, de dictar leyes sin tener que recurrir al Congreso de la Unión. Por otra parte, a raíz de la reforma de 1987, aunque el presidente de la república seguía nombrando al jefe del Distrito Federal, lo tenía que seleccionar de entre los diputados pertenecientes al partido que hubiera obtenido la mayoría en la mencionada asamblea.

De 1927 a 1997, el presidente de México administró la entidad a través de un Departamento del Distrito Federal —llamado Departamento Central entre 1928 y 1941— encabezado por un jefe del Departamento del Distrito Federal o regente, que formaba parte del gabinete presidencial. El cambio de esta situación, respecto al máximo gobernante del Distrito Federal, se originó en la reforma de 1993, la cual tuvo lugar bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y sustituyó la mencionada figura de jefe del Departamento del Distrito Federal por la de *jefe de gobierno* —primero del Distrito Federal y luego de la Ciudad de México—, que sería electo directamente por los ciudadanos. Con tal finalidad, hubo que reformar la Constitución federal. El primer jefe de gobierno del Distrito Federal fue Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), quien ocupó un cargo que, desde entonces, se ha mantenido en manos de partidos de izquierda —primero el Partido de la Revolución Democrática y, después, Morena—. Como parte de la reforma de 1993, al año siguiente, se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual sería sustituido por la Constitución Política de la Ciudad de México.

La última reforma fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2015 y fue promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto el 29 de enero de 2016. El objetivo fue dotar a la capital del país de un estatus político similar al de las otras 31 Edepansus de México, aunque conservaba el carácter de capital de la República Mexicana y, por tanto, la sede de los poderes de la Unión. Esta reforma se concretó en el cambio de nombre de la entidad (de Distrito Federal a Ciudad de México), la transformación del Poder Legislativo (de Asamblea Legislativa del Distrito Federal a Congreso de la Ciudad de México, que, entre otras cuestiones, por primera vez vota los cambios a la Constitución Federal), el cambio del Poder Judicial (de Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a Poder Judicial de la Ciudad de México), la transformación de las delegaciones políticas en alcaldías presididas por el correspondiente alcalde y la sustitución del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual fue redactada por una Asamblea Constituyente que se instaló en septiembre de 2016 y entró en vigor en septiembre de 2018. Sin embargo, a diferencia de los estados, el gobierno federal, entre otras cuestiones, mantiene la responsabilidad del financiamiento a la educación y servicios de salud de la Ciudad de México, lo que puede considerarse como una más de las ventajas de las que disfruta esta entidad federativa.

El 29 de enero de 2016 “se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México” (CJF, 2016: considerando quinto). “Con la publicación de ese Decreto el Distrito Federal pasa a denominarse Ciudad de México y se eleva a rango de entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización

política y administrativa, con todos los derechos y obligaciones que a ello conlleva” (CJF, 2016: considerando sexto).

Como se indicaba, la culminación de la transición del autoritarismo a la democracia en México al final del siglo XX, ha sido el cambio político más relevante del periodo Actual (incluso, podría afirmarse lo mismo respecto a toda la etapa del México Independiente), más allá de que no esté asociado con algún cambio de la división territorial de las Edepansus ni de sus CVP. Esta transición, que se produjo de manera más o menos simultánea en la República Mexicana y en las Edepansus que conforman esta colectividad soberana, implicó, entre otras cuestiones, la conversión, de acuerdo con el marco teórico del presente artículo, de sus protocommunidades políticas previas —de la colectividad soberana y de las Edepas que la componen— en verdaderas comunidades políticas.

En el ámbito nacional, la transición a la democracia habría comenzado con la aprobación, en 1977, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual incluía tres cambios importantes: financiamiento público y acceso a los medios de información para los partidos de oposición; facilidades para el registro de nuevos partidos políticos; y, a través de la representación proporcional, la reserva de 25 por ciento de la Cámara de Diputados para partidos diferentes al hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como consecuencia, en las elecciones para diputados federales de 1979, se inscribieron tres nuevos partidos, que obtuvieron ciertos escaños: Comunista Mexicano, Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores (Lizcano, 2020: 141; Woldenberg, 2012: 26-33).

Después de cambios sucesivos, que incluyeron la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral en 1990, en 1996 se aprobó un conjunto de reformas legales que, en el ámbito jurídico, establecen un marco normativo plenamente democrático. Desde entonces, las instituciones, totalmente independientes del Ejecutivo, y las normas electorales aseguran que las elecciones en México son limpias, competidas y con altas dosis de equidad tanto en el financiamiento como en la presencia en los medios de comunicación. Desde entonces, el PRI dejó de ser un partido hegemónico. En 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como se señaló, ganó las primeras elecciones que se realizaron en el Distrito Federal y el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro. Asimismo, la alternancia en los ayuntamientos se hizo frecuente. En 2000, el PAN ganó la presidencia de la República Mexicana (Lizcano, 2020: 141; Woldenberg, 2012: 109-119). Los datos mencionados son suficientes para demostrar que

en 1996-2000 culminó la transición mexicana desde un régimen no democrático de tipo autoritario (con elecciones fraudulentas, subordinación de todos los poderes al Ejecutivo, pero con cierta tolerancia ante el disenso) hasta un régimen democrático, donde los procesos y los resultados electorales indican que los niveles de competencia libre y limpieza de las elecciones, las libertades políticas y civiles, así como la autonomía de las instituciones electorales eran suficientes para que se produjera lo que ninguna no democracia permite: la alternancia del poder en todos los órdenes de gobierno, incluido el de mayor jerarquía. Además, los resultados electorales de 1997 y 2000 en el ámbito nacional determinan la independencia del Poder Legislativo. De esta manera, si bien a los datos mencionados se tendrían que añadir los relativos a la independencia del Poder Judicial, el régimen político mexicano adquirió las tres características propias de la democracia, y así se ha mantenido hasta la fecha. Los hechos contrarios a tales características han sido excepcionales en las dos últimas décadas (Lizcano, 2020: 141-142).

De esta manera, después de una larga transición a la democracia de dos décadas, México, a lo largo de los últimos 20 años, ha protagonizado la experiencia más prolongada y plena de democracia de su historia (Lizcano, 2020: 132).

Pese a que ha habido diferencias respecto a la calidad de la democracia alcanzada en cada una de ellas, en general la transición a la democracia ha tenido lugar, como se indicaba, en las distintas Edepansus mexicanas (Lizcano y Reynoso, 2015). Baste con argumentar esto respecto a uno de los estados, el de México, donde con frecuencia se ha puesto en duda que se haya producido dicha transición, debido sobre todo a que no ha habido alternancia en la gubernatura estatal. Incluso acerca de este estado se ha demostrado que, como en el ámbito nacional, la transición a la democracia tuvo resultados definitivos desde 1996, tanto en la legislación



(Lizcano, Betancourt y Naessens, 2016: 168) como en los resultados electorales respecto a la Legislatura local y los municipios. En este último sentido, que involucra aspectos tan fundamentales para la democracia como son la competencia y la alternancia, los datos son contundentes. En 1996, el PRI, si bien hasta hoy no ha perdido la gubernatura estatal, ha dejado de sacar más de la mitad de los votos en las elecciones legislativas y municipales del Estado de México en diversas ocasiones. Entre 1996 y 2006, la votación del PRI en esos dos tipos de elección osciló entre 37 y 32 por ciento, siendo similar o, incluso, inferior a la de alguno de los dos principales partidos de oposición de entonces en el Estado de México: el PRD y el PAN. El que en 2009 el PRI recuperara la mayoría absoluta en ambos tipos de elección no contradice la interpretación señalada, máxime cuando a raíz de las elecciones de 2018 fue Morena el partido que obtuvo la mayoría de los diputados locales y de los alcaldes de los 125 municipios mexiquenses (Arzuaga, 2010: 93-95; Lizcano, Naessens, Duarte, Maya y Ramírez, 2015: 48-50).

Aunque su significación sea menor que la de la mencionada transición a la democracia, no puede dejar de señalarse dos cambios relativos a la extensión de los CVP ocurridos durante el periodo Actual analizado en este apartado. Estos cambios afectaron, más o menos simultáneamente, tanto a la colectividad soberana mexicana como a sus dos principales tipos de Edepas, estados y municipios. El que estos dos cambios fueran anteriores a la transición a la democracia determinó que esta no tuviera que hacer modificaciones al respecto. Si bien ambos cambios, al eliminar los dos tipos de discriminación más excluyentes, llevaron consigo drásticas ampliaciones de los CVP, no debe olvidarse que, en realidad, esas ampliaciones se produjeron en el seno de protocomunidades políticas. Con todo, esto permitió que la transición a la democracia consistiera en el paso de una protocomunidad política universal a una comunidad política de la misma extensión, al beneficiarse de las ampliaciones de la protocomunidad política.

La primera ampliación de la protocomunidad política se produjo en torno a la Constitución de 1917, cuando se eliminó la discriminación socioeconómica que confería su carácter oligárquico a las protocomunidades políticas del Porfiriato, en las cuales, por más que pudieran votar, les estaba vedado el acceso a los cargos, incluso a los municipales, a la gran mayoría de los adultos varones bien por su actividad —jornaleros— bien por ser analfabetos. La segunda ampliación de la protocomunidad política tuvo lugar alrededor de mediados del siglo XX y consistió en el reconocimiento de los derechos electorales de las mujeres. En 1953, se reforma el artículo 34 de la Constitución federal para que las mujeres puedan votar y ser votadas, aunque en la reforma del artículo 115, del 12 de febrero de 1947, ya se habían reconocido esos derechos respecto a las elecciones municipales (CC, 1917).

## CONCLUSIONES

Para terminar este trabajo, se sintetiza lo dicho en su apartado de “Visión general” respecto a dos cuestiones: devenir de la división territorial de las entidades dependientes político-administrativas de nivel superior (Edepansus) mexicanas en el lapso estudiado (1776-2019) y periodización de tal devenir, que conjuga la dimensión de la división territorial con la de la naturaleza política. Esta última se analiza a través de tres variables: institucionalización, autonomía y forma de gobierno.

Respecto al primer asunto, se ratifica, con datos novedosos, lo señalado en la obra clásica de O’Gorman (1985), en el sentido de que en la historia de la división territorial de las Edepansus mexicanas, tanto en el lapso estudiado por él como en el aquí analizado, predomina la permanencia. El prestigioso historiador llega a esa conclusión tras analizar, a partir principalmente de fuentes jurídicas, los cambios ocurridos en esa historia, lo que constituye quizá su mayor aportación. No obstante, su tarea interpretativa se ciñó en lo fundamental a proponer algunas hipótesis, realmente pesimistas, sobre las causas y las consecuencias de tal permanencia, sin mostrar mayor interés en la distribución temporal de los cambios que con tanto detalle reseñó.

La permanencia de la división territorial de las Edepansus mexicanas se manifiesta sobre todo en que las 18 entidades que existían en el momento de la Independencia se han mantenido hasta hoy, lo que implica

que más de la mitad de las 32 entidades federativas ya existían hace casi dos siglos, en general con las mismas capitales.

No obstante, pese a la significación de este hecho, no se debe minusvalorar que en esos 198 años se produjeron 16 procesos de amputación-segregación, de los cuales han surgido otras tantas Edepansus, pero a costa de solo nueve amputadas. Si esto es así es porque Jalisco tuvo dos amputaciones, Yucatán tres y el estado de México cinco. Esos 16 procesos de amputación-segregación se agrupan en dos tipos: los ocho calificados de *relevantes*, porque en ellos la Edepansu segregada tenía una población y/o un territorio similar al de la Edepansu amputada; y los otros ocho considerados *menos importantes*, porque en ellos la Edepansu segregada tenía una población y un territorio claramente inferiores a los de la Edepansu amputada. Como es lógico, en buena medida, las actuales entidades federativas de menor extensión están asociadas en estos procesos de amputación-segregación menos importantes.

Con todo, la principal aportación del presente trabajo consiste en proponer una periodización del devenir de la división territorial de las Edepansus mexicanas a lo largo de casi dos centurias y media, la cual considera no solo ese devenir, sino también el de la naturaleza política de tales Edepansus. Dicho devenir se divide en principio en dos etapas: Virreinato de la Nueva España (1776-1821) y México Independiente (1821-2019). A su vez, la segunda etapa se divide en dos periodos: el de las Primeras Décadas (1821-1876), caracterizado por la inestabilidad, y el Actual —desde el inicio del Porfiriato hasta hoy—, caracterizado por la estabilidad. La distinción entre las dos etapas, Virreinal y México Independiente, se basa en que, con la Independencia, las entidades intermedias de nivel superior (Einsus) virreinales se convirtieron en Edepansus. Por más que este cambio no implicara modificaciones relevantes en las dimensiones aquí analizadas —división territorial y naturaleza política—, estas Edepas adquirieron con la Independencia una relevancia mucho mayor de la que tenían en el Virreinato al convertirse en las Edepas de máximo rango en el naciente país y, por tanto, un protagonista decisivo de su historia.

Durante la etapa Virreinal se mantuvo un número similar de Einsus, pues en 1786 eran 17 y en 1821, 18. El grado de institucionalización de tales Einsus puede considerarse mediano porque, si bien suelen establecerse en documentos jurídicos de alto rango, sus cambios no siempre quedan registrados en ellos. En cuanto a la forma de gobierno y la autonomía, se pasó de unas provincias internas e intendencias cuyas autoridades eran designadas por autoridades de mayor rango, como el virrey y la propia Corona, lo que implica la ausencia de un conjunto de votantes potenciales (CVP) propio de las Einsus —con la consiguiente imposibilidad de una forma de gobierno democrática— y un nivel bajo de autonomía, a las provincias derivadas de la Constitución del Imperio Español de 1812, donde aparece por primera vez un CVP asociado con las entidades aquí analizadas, las Einsus que se convertirían en Edepansus. Esto entraña un presumible incremento de la autonomía, por más que dicho CVP tuviera derechos electorales sumamente reducidos, pues el Poder Ejecutivo de las Einsus era designado, en tanto que la autoridad colegiada que constituía la diputación provincial era seleccionada de forma híbrida, al tener una parte designada y otra electa.

En el periodo de las Primeras Décadas del México Independiente, el número de Edepansus pasó de las 18 que recibió de la etapa anterior a 29, tres menos de las que ahora tiene la República Mexicana. El dinamismo de las divisiones territoriales de este periodo no se muestra solo en este ascenso, sino también en las tres Edepansus que se crearon y se suprimieron definitivamente y en las ocho supresiones temporales. Todo esto sin considerar que el Imperio de Maximiliano decretó una división del territorio nacional en 50 departamentos que, pese a su notable carácter científico, no prosperó.

En cuanto a la dimensión política, este periodo también se caracteriza por la inestabilidad, la que se observa respecto a las tres variables con que se analiza esta dimensión: institucionalización, forma de gobierno y autonomía. Ante todo, esta inestabilidad se manifiesta en que pueden distinguirse cuatro estructuras geopolíticas de Edepansus en su seno. Tres fueron centralistas: la del Imperio de Iturbide, la del Primer Centralismo (1835-1846), así como la que comparten la Dictadura de Santa Anna (1853-1855) y el Imperio

de Maximiliano (1865-1867). La cuarta estructura es la federal, que a la postre sería la que perduraría hasta hoy, aunque se vería interrumpida por los gobiernos centralistas mencionados.

El concepto de CVP permite hacer distinciones importantes entre estas cuatro estructuras al distinguir distintas formas en el acceso al poder de las autoridades de las Edepansus. En una estructura, la correspondiente a la Dictadura de Santa Anna y el Imperio de Maximiliano, ni siquiera existió ese CVP, pues todas las autoridades de las Edepansus eran designadas. En otras dos estructuras —Imperio de Iturbide y Primer Centralismo— hubo CVP, pero con derechos electorales reducidos, pues la selección de las autoridades de las Edepansus conjugaba la designación con la elección. Por último, en la cuarta estructura —la federal— los poderes ejecutivos y legislativos de su tipo de Edepansu más representativo y numeroso, el estado, siempre fueron electos (lo que implica el reconocimiento de derechos electorales amplios), aunque no sucedió lo mismo respecto a los otros dos tipos de Edepansus de la estructura federal —territorios y Distrito Federal—, cuyas principales autoridades, en este periodo, siempre fueron designadas. Lógicamente, estas distintas formas de acceso al poder condicionan la autonomía de las Edepansus, pues la designación se asocia con el menor grado de autonomía y la elección con un mayor grado de autonomía, independientemente de que es previsible que este se incremente cuando las elecciones son democráticas, lo que desde luego no fue usual en este periodo. Por su parte, la selección de autoridades híbrida, que conjuga la designación con la elección, implicaría un grado intermedio de autonomía.

Asimismo, la inestabilidad de este periodo también se manifiesta en el grado de institucionalización: que pasó de ser bajo en el Imperio de Iturbide, donde se mantienen las características políticas de las provincias constitucionales previas a la Independencia, a alto en las estructuras de las Edepansus, centralistas y federales, posteriores al mencionado acontecimiento.

El periodo Actual se caracteriza por la permanencia de la división territorial, pues en los 143 años que abarca (1876-2019) solo se crean tres Edepansus —dos en el Porfiriato y Baja California Sur en 1931— y solo una, Quintana Roo, es suprimida (en dos ocasiones, pero en ambas temporalmente). Otra continuidad que se manifiesta a lo largo de todo este periodo es la relativa a la ininterrumpida estructura federal, asociada de forma constante a un alto grado de institucionalización y a estados que, como en el periodo anterior, siempre tuvieron CVP con amplios derechos electorales.

Sin embargo, la estructura federal de este periodo tuvo cambios significativos. En cuanto a la extensión de los CVP, con la Constitución de 1917, el CVP, que previamente había sido de carácter oligárquico, se hace masculino universal y, a mediados del siglo XX, conoce su máxima ampliación al incluir a las mujeres. También se produjo una homogeneización de las categorías de las Edepansus. En 1974, los últimos territorios, cuyas máximas autoridades seguían siendo designadas, se convirtieron en estados, por lo que tales autoridades pasaron a ser electas. La homogeneización se completó cuando los ciudadanos del Distrito Federal, que en 2016 pasaría a denominarse Ciudad de México, adquirieron esos mismos derechos a raíz de las reformas políticas de 1993 y 2015.

Con todo, el cambio político más relevante de este periodo fue la culminación, en 1996-2000, de una larga transición a la democracia, que comenzara en 1977, pues con ella comienza la experiencia democrática más larga y plena de México. Esta afirmación no solo es válida para el ámbito nacional, sino también para las Edepansus. En los 31 estados, las protocomunidades políticas se convierten en comunidades políticas, sin que se modifique la extensión de tales CVP. El caso del Distrito Federal fue distinto, pues su primer CVP se constituyó en 1988, cuando por primera vez en su historia esta Edepansu eligió una autoridad propia, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En este caso, el paso a la comunidad política se produjo en 1997, fecha en la que coincide la primera elección del Poder Ejecutivo de esta Edepansu con la primera elección democrática en la que los ciudadanos de la capital de México participan para seleccionar a alguna de sus autoridades específicas. De la misma forma que la reforma política de 1993 condujo, unos años después, a la elección de un Poder Ejecutivo similar al de los estados, la reforma de 2015 equiparó el Poder Legislativo de la capital del país a los de las otras entidades federativas.

## REFERENCIAS

- Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill y Bryan S. Turner (1986). *Diccionario de sociología*. Madrid: Cátedra, 285 pp.
- Arzuaga Magnoni, Javier (2010). "Tendencias electorales y sistema de partidos en el Estado de México (1981-2006)". En Francisco Lizcano Fernández y Ruperto Retana Ramírez (coords.), *Estado de México y democracia en los albores del siglo XX* (pp. 71-102). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México / Instituto Electoral del Estado de México.
- Baranda, Marta y Lía García Verástegui (1987). *Estado de México, una historia compartida*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Gobierno del Estado de México, 390 pp.
- Barfield, Thomas (ed.) (2000). *Diccionario de antropología*. México: Siglo XXI, 652 pp.
- Bassols Batalla, Ángel (2002). *Geografía socioeconómica de México*, 8ª ed. México: Trillas, 422 pp.
- Berry, Charles R. (2014). "Elecciones para diputados mexicanos". En Nettie Lee Benson (coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822): ocho ensayos* (pp. 109-142). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.) (2002). *Diccionario de política*, 13ª ed. México: Siglo XXI, 2 vols.
- Bonte, Pierre y Michel Izard (2005). *Diccionario Akal de etnología y antropología*. Madrid: Akal, 758 pp.
- Campo, Salustiano del (dir.) (1987). *Diccionario UNESCO de ciencias sociales*. Barcelona: Planeta-Agostini, 4 vols.
- CC (Congreso Constituyente) (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, tomo V, 4ª época, núm. 30, 5 de febrero, pp. 149-161. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf). La versión de inicios de 2020 de esta Constitución de 1917 puede consultarse en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf). En 2014, la Secretaría de Gobernación publicó una versión donde se especifican las reformas de la Constitución hasta dicha fecha: [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf).
- CCEM Congreso Constituyente del Estado de México) (1824a). Decreto 2. Sobre la organización provisional del gobierno interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre, 2 de marzo. En *Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México. Tomo I* (pp. 5-6). Toluca, 1848: Imprenta de J. Quijano. También se encuentra en Robles Martínez (2011: 30-31).
- (1824b). Decreto 18. Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, 6 de agosto. En *Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México. Tomo I* (pp. 20-30). Toluca, 1848: Imprenta de J. Quijano. También se encuentra en Robles Martínez (2011: 31-42).
- CGC (Congreso General Constituyente) (1857). Constitución Política de la República Mexicana, 5 de febrero. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.
- CGCNM (Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana) (1824). Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.
- CGENE (Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española) (1812). Constitución Política de la Monarquía Española. En Manuel González Oropeza y otros, *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812* (pp. 63-198). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf> y <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf>.
- (1813). Decreto. Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, de 23 de junio. En Manuel González Oropeza y otros, *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812* (pp. 265-279). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012. Disponible en: <http://www.biblioteca.tv>.
- CGN (Congreso General de la Nación) (1836), Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 29 diciembre. Disponible en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/0>



2/Leyes-Constitucionales-de-la-Repu%CC%81blica-Mexicana-1836.pdf y [https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes\\_Constitucionales1](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1).

- CJF (Consejo de la Judicatura Federal) (2016). Acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016#:~:text=Con%20la%20publicaci%C3%B3n%20de%20ese,conlleve%2C%20por%20lo%20que%20en](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016#:~:text=Con%20la%20publicaci%C3%B3n%20de%20ese,conlleve%2C%20por%20lo%20que%20en).
- Coll-Hurtado, Atlántida (coord.) (2007). *Nuevo atlas nacional de México*. México: Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, paginación especial.
- Commons, Áurea (1989). “La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865”. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 12, núm. 12, México: Instituto de Estudios Históricos de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 79-124.
- Delgadillo Macías, Javier y Felipe Torres Torres (2011). *Nueva geografía regional de México*. México: Trillas, 272 pp.
- Díaz, Lilia (2000). “El liberalismo militante”. En Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México (coord.), *Historia general de México* (pp. 583-631). México: El Colegio de México.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2009). *Situación de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 135 pp.
- Franco Maass, Sergio (coord.) (1992). *Atlas del Estado de México*. Toluca: Gobierno del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México, 85 pp.
- García Martínez, Bernardo y Gustavo Martínez Mendoza (2012). *Señoríos, pueblos y municipios. Banco preliminar de información*. México: El Colegio de México, 101 pp.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (1826). *Memoria en que el Gobierno del Estado libre de México da cuenta de los ramos de su administración al Congreso del mismo Estado, a consecuencia de su decreto de 16 de diciembre de 1825*. Toluca: imprenta a cargo de Rivera. En Secretaría de Gobierno del GEM, *El Poder Ejecutivo ante la Legislatura del Estado. Memorias del Gobierno: 1825 [sic], 1827, 1829 (edición facsimilar)* (pp. 10-95). Toluca: GEM.
- Gerhard, Peter (2000), *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*, 2ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 495 pp.
- González y González, Luis (1997). “Terruño, microhistoria y ciencias sociales”. En Pedro Pérez Herrero (comp.), *Región e historia en México (1700-1850). Métodos de análisis regional* (pp. 23-36). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- González Oropeza, Manuel (2014). “Estudio introductorio”. En Nettie Lee Benson (coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822): ocho ensayos* (pp. 17-100). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Guarisco, Claudia (2003). *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política, 1770-1835*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, 289 pp.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1996). *Estados Unidos Mexicanos. Cien años de censos de población*. Aguascalientes: INEGI, 135 pp.
- (1997). *División territorial del Estado de México de 1810 a 1995*. Aguascalientes: INEGI, 446 pp.
- (2015). *Panorama sociodemográfico de México 2015*. México: INEGI, 96 pp.
- (2018). *Estados Unidos Mexicanos. División estatal*. Aguascalientes: INEGI. Disponible en: [http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/div\\_territorial/nacionalestados.pdf](http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/div_territorial/nacionalestados.pdf).
- Jáuregui, Luis (2010). “Las reformas borbónicas”. En Pablo Escalante Gonzalbo y otros, *Nueva historia mínima de México* (pp. 113-136). México: El Colegio de México.
- JNL (Junta Nacional Legislativa) (1843). Bases de Organización Política de la República Mexicana, 13 de junio. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/bases-1843.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf) y [https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Bases\\_de\\_la\\_Organizacion\\_Politica\\_de\\_la\\_Republica\\_Mexicana1](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Bases_de_la_Organizacion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1).

- Lira, Andrés, y Anne Staples (2010). “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”. En Erik Velásquez García y otros, *Nueva historia general de México* (pp. 443-486). México: El Colegio de México.
- Lizcano Fernández, Francisco (2013). “Unidad y diversidad del fenómeno democrático”. En Francisco Lizcano Fernández y Cynthia Araceli Ramírez Peñaloza (coords.), *Hacia una historia del poder en México* (pp. 63-92). México/Toluca: Miguel Ángel Porrúa / Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México / Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2017). *Estado de México: una regionalización con raíces históricas*. Toluca: Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México / Instituto de Administración Pública del Estado de México / Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal del Gobierno del Estado de México, 209 pp.
- (2019). “Sistemas políticos de los pueblos de indios al final de la Nueva España”. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, segunda época, vol. 37, núm. 73-75, otoño, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia / Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (Inauco), pp. 141-174.
- (2020). “Reconocimiento, diagnóstico y fortalecimiento de la democracia mexicana”. En Santiago López Acosta (coord.), *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024* (pp. 129-150). Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato / Instituto Electoral de Michoacán.
- Lizcano Fernández, Francisco, y Víctor Manuel Reynoso Angulo (coords.) (2015). *Calidad de las elecciones a titular del Ejecutivo en el Centro y Centro-occidente de México*, Toluca: Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad de Guanajuato / Universidad Autónoma de Querétaro / Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, 285 pp.
- Lizcano Fernández, Francisco, Hilda Naessens, Francisco Javier Duarte Jove, Ivonne Maya Espinosa y Rogerio Ramírez Gil (2015). “Estado de México, 2011”. En Francisco Lizcano Fernández y Víctor Manuel Reynoso Angulo (coords.), *Calidad de las elecciones a titular del Ejecutivo en el Centro y Centro-occidente de México* (pp. 47-63). Toluca: Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad de Guanajuato / Universidad Autónoma de Querétaro / Asociación Mexicana de Ciencias Políticas.
- Lizcano Fernández, Francisco, Felipe Carlos Betancourt Higareda e Hilda Naessens (2016). “Transición a la democracia en el Estado de México desde una perspectiva jurídico-electoral (1978-2012)”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 143-168.
- Maximiliano (emperador de México) (1865). Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, México, Imprenta de Andrade y Escalante, dado en el palacio de Chapultepec, a 10 de abril de 1865. Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf](http://www.or denjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf).
- McGowan, Gerald Louis (2011). “Las desmembraciones”. En Carmen Salinas Sandoval (coord.), *Historia general ilustrada del Estado de México. Volumen 4. Reformas borbónicas, Independencia y formación del estado (1760-1869)* (pp. 315-367). Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México / Poder Judicial del Estado de México / LVII Legislatura del Estado de México.
- Moreno Espinosa, Roberto, Francisco José Díaz Casillas, María de los Ángeles García Martínez y Felipe Oseguera Gutiérrez (1992). *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V centenario del encuentro de dos mundos*. Toluca: Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 356 pp.
- Nohlen, Dieter (dir.) (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa / El Colegio de Veracruz, 2 vols.
- O’Gorman, Edmundo (1985). *Historia de las divisiones territoriales de México*, 6ª ed. México: Porrúa, 326 pp. Las dos primeras ediciones de este libro fueron de 1937 y 1948.
- PEEUM (Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos) (1974). Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo CCCXXVI, núm. 26, 8 de octubre, pp. 1-7.

- Pérez Alvirde, Moisés (1994). *Erecciones municipales, villas, ciudades, anexiones y segregaciones territoriales del Estado de México*. Toluca: LII Legislatura del Estado de México, 390 pp.
- Romero Quiroz, Javier (1977). *División territorial y heráldica del Estado de México*. México: GEM, 103 pp.
- (1984). *El Estado de México. Marcos históricos y geográficos*. Toluca: GEM, 101 pp.
- (1990). *Alcaldías, corregimientos y ayuntamientos del Estado de México, México*. Toluca: Instituto Mexiquense de Cultura, 63 pp.
- Santa Anna (Antonio López de Santa Anna, presidente de México) (1853). Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución. México, 22 de abril. Disponible en: [http://www.bibliotecatv.artman2/publish/1853\\_152/Bases\\_para\\_la\\_administraci\\_n\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_hasta\\_237.shtml](http://www.bibliotecatv.artman2/publish/1853_152/Bases_para_la_administraci_n_de_la_Rep_blica_hasta_237.shtml).
- SCCM (Soberano Congreso Constituyente Mexicano) (1824). Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 31 de enero. México: Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, y María Julia Sierra Moncayo (2010). *Atlas conmemorativo: 1810, 1910, 2010*. México: Siglo XXI / Senado de la República, 345 pp.
- Tanck de Estrada, Dorothy (2005). *Atlas ilustrado de los pueblos de indios. Nueva España, 1800*. México: El Colegio de México / El Colegio Mexiquense / Fomento Cultural Banamex / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 268 pp.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México, 150 pp.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CPV: conjunto de votantes potenciales. Este concepto incluye tanto las comunidades políticas, compuestas por ciudadanos o personas con derechos civiles y políticos, como las protocomunidades políticas, cuyos integrantes pueden votar, pero no disfrutan de derechos civiles ni, en sentido estricto, políticos, por lo que deben considerarse como ciudadanos.

Edepa: entidad dependiente político administrativa.

Eiba: entidad intermedia básica. Esta Edepa está compuesta de varias UBOP.

Einsu: entidad intermedia de nivel superior. Esta Edepa se conforma de varias Eibas.

Edepansu: entidad dependiente político administrativa de nivel superior. Es la Edepa de mayor jerarquía.

UBOP: unidades básicas de la organización política, como los ayuntamientos actuales.

UPB: unidades políticas básicas, como las categorías políticas de ciudades, villas y pueblos, al margen de que sean o no cabeceras municipales.

## NOTAS

2En este texto, los términos *limpieza electoral* y *fraude electoral* solo aluden a lo sucedido en los lugares donde se depositan y cuentan los votos. Las elecciones se consideran limpias cuando los resultados electorales coinciden con las preferencias de los electores; es decir, cuando en las urnas solo están los votos que deben estar, y estos se cuentan bien. Por el contrario, se considera que la elección es fraudulenta cuando, como sucedía en México hasta el final del siglo XX, no se respeta la voluntad de los votantes, debido, entre otros ejemplos, a que la urna ya contiene votos antes de ser instalada (*urna embarazada*, en el argot político mexicano) o a que grupos de personas son trasladadas a varias casillas para votar en cada una de ellas (*carrusel*).

3Si se quisiera aplicar el criterio de esta clasificación a la historia universal, se tendrían que establecer tres tipos de CVP, en lugar de los dos señalados. El CVP con derechos electorales restringidos se mantendría con la misma definición, pero el CVP con amplios

derechos electorales pasaría a ser uno con derechos electorales intermedios, para reservar el CVP con amplios derechos electorales para aquellas experiencias, como la democracia griega de la Antigüedad, donde el CVP seleccionaba —a través de elecciones o de sorteos— un número de autoridades mucho mayor al que hoy se está acostumbrado.

4La pertinencia de calificar de *clásica* la mencionada obra de O’Gorman se demuestra no solo en que sigue siendo de cita obligada en los textos que se refieren a la historia de las divisiones territoriales de la Edepansus mexicanas, sino también en los acuerdos que concitan algunas de sus tesis principales, como se manifiesta en Commons (1989), una de las estudiosas actuales más relevantes en la materia.

5Nunca está de más insistir en que la pretensión de suponer que los hechos y procesos históricos deben explicarse necesariamente por una sola causa, sea considerada esta en primera o en última instancia, debe ser sustituida por planteamientos epistemológicos que admiten una multicausalidad donde puede haber o no una causa principal y donde ésta no siempre es de la misma naturaleza —económica, política, geográfica, etcétera—.

6Salvo indicación contraria, la información de este apartado proviene de las siguientes fuentes: Coll-Hurtado, 2007: H III 1, H III 2 y el texto previo sin paginar que le corresponde; Jáuregui, 2010: 124-129; O’Gorman, 1985: 15-25; Sordo y Sierra, 2010: 4-9.

7Algunos mapas relativos a las desmembraciones del Estado de México (Franco, 1992: 14; Pérez, 1994: 21; Romero, 1984: mapas 1-3; Baranda y García, 1987: 158-167) pretenden que no se produjo esta segregación de la intendencia de México al hacer colindar indebidamente las Einsus (y, posteriormente, Edepansus) de México y Oaxaca hasta la erección del estado de Guerrero en 1849, lo que implica desconocer que Puebla tuvo salida al océano Pacífico desde 1823 hasta 1849.

8Esta parte del trabajo se basa en las siguientes fuentes: INEGI, 1997: 7-9, 24-25; Romero, 1977: 36-38; Sordo y Sierra, 2010: 34-37.

9Melchor Múzquiz, que en 1824 era coronel del ejército mexicano, teniente coronel mayor de nacionales de infantería de la ciudad de México y jefe político superior de la provincia de México, mandó publicar tanto la Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares en las Provincias que han sido Declaradas Estados de la Federación Mexicana, del 9 de enero de 1824, como el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero del mismo año, un mes antes de que asumiera interinamente la gubernatura del Estado de México (Romero, 1977: 39-41). El 4 de agosto de 1824, el congreso estatal nombró gobernador al general Manuel Gómez Pedraza, también futuro presidente de la República Mexicana, pero al no presentarse a la protesta fue sustituido por Múzquiz, quien volvió a desempeñar este cargo del 17 de septiembre de 1824, de acuerdo con el decreto 21 de dicha fecha, al 8 de marzo de 1827 (después volvería a hacerlo de abril de 1830 al 14 de agosto de 1832).

10La menor autonomía de los territorios, así como su menor importancia, se mantuvo en el futuro. Por ejemplo, en el artículo 72 de la Constitución de 1857 se indica que, para convertirse en estados, los territorios tenían que tener, por lo menos, 80 000 habitantes. Por otro lado, el decreto de 27 de mayo de 1857 corrobora la principal diferencia política, en cuanto al acceso al poder del Poder Ejecutivo, entre los estados y los territorios: “En los territorios de Tlaxcala y Colima, cesarán en sus funciones los actuales jefes políticos, tan luego como tomen posesión los gobernadores que deben ser nombrados popularmente” (INEGI, 1997: 36).

11Entre paréntesis, se indican los principales cuerpos normativos de cada lapso.

#### Cuadro 1



## CUADRO 1

## Cuadro 1

Regiones Edepansus	1776-1812 (9)	1786 (12)	1821 (21)	1823 (26)	1824a (20)	1824b (23)	1835 (27)	1836 (24)	1847 (26)	1853 (29)	1857 (25)	1917 (31)	1974-2019 (32)
<b>Norte anexo a EEUU</b>	(2)	--	(3)	(3)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)	--	--	--	--
Tejas	PI	--	P	P	--	--	--	D	E	--	--	--	--
Nuevo México	PI	--	P	P	--	T	T	D	E	--	--	--	--
Alta California	--	--	P	P	T	T	T	--	--	--	--	--	--
<b>Noroeste</b>	(4)	(2)	(3)	(5)	(3)	(4)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(6)
Baja California (Norte)	PI	--	P	P	T	T	T	D	E	T	T	T	E <sup>1952</sup>
Baja California Sur	↑	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	E <sup>1931/1974</sup>
Sonora/Arizpe	PI	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Sinaloa	PI	↑	↑	P	↑	↑	E <sup>1830</sup>	D	E	D	E	E	E
Durango / Nueva Vizcaya / Interno del Norte	PI	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Chihuahua	↑	↑	↑	P	↑	E	E	D	E	D	E	E	E
<b>Noreste</b>	(3)	--	(3)	(3)	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	(3)	(3)
Nuevo León / Provincias Internas de Oriente /	PI	--	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Coahuila	PI	--	P	P	↑	E	E	D	E	D	↑	E <sup>1864</sup>	E
Tamaulipas/Santander	PI	--	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
<b>Oeste</b>	--	(2)	(2)	(2)	(3)	(3)	(3)	(2)	(3)	(3)	(3)	(4)	(4)
Jalisco/Guadalajara	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Navarit/Tepec	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	E <sup>1884</sup>	E
Colima	--	↑	↑	↑	T	T	T	↑	T	T	E	E	E
Michoacán/Valladolid	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
<b>Centronorte</b>	--	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(4)	(4)	(3)	(4)	(4)	(4)	(4)
Zacatecas	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Aguascalientes	--	↑	↑	↑	↑	↑	T <sup>1835</sup>	D	↑	D	E	E	E
Guanajuato	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
San Luis Potosí	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
<b>Centrosur</b>	--	(2)	(3)	(4)	(4)	(3)	(5)	(3)	(5)	(6)	(6)	(8)	(8)
México	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Hidalgo	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	E <sup>1869</sup>	E
Morelos	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	E <sup>1869</sup>	E
Guerrero	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	D <sup>1949</sup>	E	E	E
DF/CM	--	↑	↑	↑	↑	↑	DF <sup>1824</sup>	↑	DF	DF	E <sup>7</sup>	DF	DF-CM
Querétaro	--	↑	↑	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Puebla	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Tlaxcala	--	↑	P	P	E	E	T <sup>1824</sup>	↑	T	T	E	E	E
<b>Sureste</b>	--	(3)	(4)	(5)	(4)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(7)	(7)
Veracruz	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Oaxaca	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Chiapas	--	--	P	P	--	E	E	D	E	D	E	E	E
Yucatán/Mérida	--	I	P	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
Campeche	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	E <sup>1862</sup>	E
Quintana Roo	--	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	T <sup>1902, 1935</sup>	E <sup>1974</sup>
Tabasco	--	↑	↑	P	E	E	E	D	E	D	E	E	E
<b>Temporales</b>	--	--	--	(1)	--	--	--	--	--	(3)	--	--	--
Sierra Gorda	--	--	--	--	--	--	--	--	--	T	--	--	--
Istmo de Tehuantepec	--	--	--	P	--	--	--	--	--	T	--	--	--
Isla del Carmen	--	--	--	--	--	--	--	--	--	T	--	--	--

Entidades dependientes político-administrativas de nivel superior (Edepansus) en México Bassols, 2002; Coll-Hurtado, 2007: H III 1, H III 2 y H IV 1, así como los textos previos sin paginar que les corresponden; Delgadillo y Torres, 2011; GEM, 1826; INEGI, 1997: 3-46; O'Gorman, 1985; Sordo y Sierra, 2010: 4-9, 34-37, 72-74, 80-81, 102-104, 116-119, 128-129, 132-133, 192-193.

**Cuadro 1** Las principales diferencias de la regionalización de este cuadro respecto a regionalizaciones previas (Bassols, 2002; Delgadillo y Torres, 2011) se deben al interés de unir en la misma región las Edepansus segregadas con las amputadas, lo que, por otra parte, no genera distorsiones geográficas graves. Dentro de cada región, las Edepansus son ordenadas, en principio, geográficamente: de norte a sur y de oeste a este, con excepción de las segregadas de otras Edepansus después de la Independencia, que aparecen debajo de la entidad amputada y con mayor sangría. La dirección de la flecha de estas Edepansus segregadas señala a las Edepansus que resultaron amputadas con tales segregaciones.

Las columnas encabezadas por fechas ofrecen información tomada de las siguientes obras y/o documentos jurídicos. 1776-1813:

Coll-Hurtado (2007: H III 1) y O'Gorman (1985: 15-19). 1786 (4 de diciembre): Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España (el número de intendencias no habría variado hasta, por lo menos, la Constitución de 1812, no así su superficie). En ocasiones, la intendencia de San Luis Potosí incluyó los territorios de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. 1821 (17 de noviembre): convocatoria para la elección de los diputados al Congreso. 1823 (17 de junio): Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso. En la lista de provincias convocadas para enviar sus

representantes para la elección del Congreso, se incluyó Querétaro, pese a que fue erigido unos meses después, el 14 de octubre de ese mismo año, así como dos provincias que también se erigieron después de tal fecha, las de Chihuahua e Istmo de Tehuantepec (O'Gorman, 1985: 47-51). **1824a** (31 de enero): Acta Constitutiva de la Federación. En este cuerpo normativo, los tres estados siguientes se integraban así: Interno de Occidente con las provincias de Sonora y Sinaloa; Interno del Norte con las de Chihuahua, Durango y Nuevo México; e Interno de Oriente con las de Coahuila, Nuevo León y los Tejas. **1824b** (4 de octubre): Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En esta Constitución de 1824 aparecen unidos tanto Sonora y Sinaloa como Coahuila y Tejas (INEGI, 1997: 25-26; O'Gorman, 1985: 58-62). **1835**: situación previa al Primer Centralismo. **1836** (30 de diciembre): Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana. **1847** (21 de mayo): Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos. Este código incluyó el estado de Guerrero, pero lo hizo de manera condicionada, por lo que aquí no se hizo lo propio, siguiendo la recomendación de O'Gorman (1985: 107). **1853**: situación al terminar este año o, dicho de otra forma, la división registrada en las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1853, con las cuatro Edepansus que se añadieron desde la promulgación de este código hasta el final de 1853 (O'Gorman, 1985: 113-117). **1857** (5 de febrero): Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (en lugar del DF aparece el estado Valle de México). **1917** (5 de febrero): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque Quintana Roo se creó como territorio en 1902, se suprimió en dos ocasiones (1913-1915 y 1931-1935), por lo que la fecha de su erección definitiva es 1935. **1974-2019**: situación que prevalece en la República Mexicana a raíz del decreto de 8 de octubre de 1974, que suprime la categoría de *territorio* al erigir en estados las dos entidades que permanecían con esta categoría: Baja California Sur y Quintana Roo.

Debajo de las fechas que encabezan las columnas, aparece, entre paréntesis, el **número de Edepansus** existente en México en el año en cuestión, el cual se desglosa por regiones.

**Abreviaturas** de Edepansus. **PI**: provincia interna (en realidad, se señalan las provincias que, en algún lapso comprendido entre las fechas indicadas, integraron las Edepansus denominadas *provincias internas*, cuyo número osciló entre uno y tres, oscilación idéntica, lógicamente, a la que tuvieron los comandantes que estaban al frente de cada provincia interna). **I**: intendencia. **P**: provincia con base en la Constitución de 1812. **E**: estado. **DF**: distrito federal. **CM**: Ciudad de México. **T**: territorio. **D**: departamento.

En cuanto a la **fecha que aparece pegada a la letra que indica la clase de Edepansu**, cuando aparece por primera vez en determinada clase de Edepansu en el lapso transcurrido entre dos de las fechas consideradas, se indica el año de erección en dicha clase de Edepansu; cuando en ese mismo lapso se erigió primero en una clase de Edepansu y luego en otra se indican los dos años (en realidad, esto solo ha sucedido en el caso de Baja California Sur, que se fundó como territorio en 1931 y se convirtió en estado en 1974).

Cuando la fuente menciona una Edepansu con los **nombres de dos entidades que antes conformaron dos Edepansus distintas**, se registra solo en la Edepansu cuyo nombre aparece en primer lugar, y en la Edepansu cuyo nombre aparece en segundo lugar se pone la fecha oportuna (por ejemplo, en 1857 Nuevo León y Coahuila aparecen unidos).

## Cuadro 2

## CUADRO 2

Cuadro 2

Regiones Edepansus	1786 (17)	1821 (18)	1823 (23)	1824 (23)	1835 (25)	1836 (22)	1847 (24)	1853 (29)	1857 (25)	1865 (50)	1876 (29)
<b>Noroeste</b>	<b>(4)</b>	<b>(3)</b>	<b>(5)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(11)</b>	<b>(5)</b>
Baja California (Norte)	PI	P	P	T	T	D	E	T	T	--	T
Baja California Sur	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	↑
Sonora/Arizpe	PI/I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Sinaloa	PI	↑	P	↑	E <sup>1830</sup>	D	E	D	E	--	E
Durango / Nueva Vizcaya / Interno del Norte	PI/I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Chihuahua	↑	↑	P	E	E	D	E	D	E	--	E
<b>Noreste</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(2)</b>	<b>(7)</b>	<b>(3)</b>
Nuevo León / Provincias Internas de Oriente	PI	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Coahuila	PI	P	P	E	E	D	E	D	↑	--	E <sup>1864</sup>
Tamaulipas/Santander	PI	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
<b>Oeste</b>	<b>(2)</b>	<b>(2)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(7)</b>	<b>(3)</b>
Jalisco/Guadalajara	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Nayarit/Tepic	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	↑
Colima	↑	↑	↑	T	T	↑	T	T	E	--	E
Michoacán/Valladolid	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
<b>Centronorte</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(4)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(4)</b>	<b>(4)</b>	<b>(4)</b>
Zacatecas	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Aguascalientes	↑	↑	↑	↑	T <sup>1835</sup>	D	↑	D	E	--	E
Guanajuato	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
San Luis Potosí	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
<b>Centrosur</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(3)</b>	<b>(5)</b>	<b>(6)</b>	<b>(6)</b>	<b>(11)</b>	<b>(8)</b>
México	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Hidalgo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	E <sup>1869</sup>
Morelos	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	E <sup>1869</sup>
Guerrero	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	D <sup>1949</sup>	E	--	E
DF/CM	↑	↑	↑	DF	DF <sup>1824</sup>	↑	DF	DF	E?	--	DF
Querétaro	↑	↑	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Puebla	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Tlaxcala	↑	P	P	T	T <sup>1824</sup>	↑	T	T	E	--	E
<b>Sureste</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(5)</b>	<b>(10)</b>	<b>(6)</b>
Veracruz	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Oaxaca	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Chiapas	--	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Yucatán/Mérida	I	P	P	E	E	D	E	D	E	--	E
Campeche	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	E <sup>1862</sup>
Quintana Roo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	--	↑
Tabasco	↑	↑	P	E	E	D	E	D	E	--	E
<b>Temporales</b>	--	--	<b>(1)</b>	--	--	--	--	<b>(3)</b>	--	--	--
Sierra Gorda	--	--	--	--	--	--	--	T	--	--	--
Istmo de Tehuantepec	--	--	P	--	--	--	--	T	--	--	--
Isla del Carmen	--	--	--	--	--	--	--	T	--	--	--

Entidades dependientes político-administrativas de nivel superior (Edepansus) del actual territorio mexicano cuadro 1.

Cuadro 2 Las Edepansus que aparecen por primera vez, excepto en el caso de las tres temporales, se indican con cursivas, por lo que, si se suman a las 17 de 1786, el resultado son las 32 Edepansus mexicanas en 1974-2019. Significado de las fechas. 1786: se suman las provincias internas creadas en 1776 con las intendencias creadas en 1786. 1821: provincias en el momento previo a la Independencia. Respecto a 1786, se suman dos (Tlaxcala y Chiapas) y se resta una (Sinaloa). 1823: provincias al final del Imperio de Iturbide. En comparación con el inicio de este imperio, se añaden cinco Edepansus, pero solo cuatro subsisten hasta hoy: Sinaloa, Chihuahua, Querétaro y Tabasco. La quinta es la efímera Istmo de Tehuantepec. 1824: entidades federativas al final de este año. En relación con la fecha anterior, se suman dos Edepansus (Colima y Distrito Federal) y se restan otras dos (Sinaloa e Istmo de Tehuantepec). 1835: como en el cuadro 1, situación previa al Primer Centralismo; dos más que en 1824, Sinaloa y Aguascalientes. 1836: como en el cuadro 1, inicio del Primer Centralismo; tres menos que en 1835 (Colima, Distrito Federal y Tlaxcala). 1847: como en el cuadro 1, comienzo del Segundo Federalismo; dos más que en 1836, porque aparecen las tres no registradas en 1836, pero no se registra Aguascalientes. 1853: como en el cuadro 1, centralismo de Santa Anna; se añaden cinco a 1847: Aguascalientes, Guerrero (creado en 1849, antes de la dictadura de Santa Anna) y las tres Edepansus temporales. 1857: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; cuatro menos que en 1853 (Coahuila y las tres Edepansus temporales). 1865: Imperio de Maximiliano (la distribución de los 50 departamentos es aproximadas) (O'Gorman, 1985: 160). 1876: comienzo de Porfiriato; cuatro más que en 1853

(Coahuila, Hidalgo, Morelos y Campeche). De 1876 a 2019, solo aparecen tres Edepansus: dos en el Porfiriato (Nayarit y Quintana Roo) y una en el largo periodo de autoritarismo priista: Baja California Sur. Además, en estos 143 años, la única supresión es la de Quintana Roo, que, tras crearse en 1902, se suprimió en dos periodos: 1913-1915 y 1931-1935.

Debajo de las fechas que encabezan las columnas, aparece, entre paréntesis, el número de Edepansus existente en México en el año en cuestión, el cual se desglosa por regiones.

**Abreviaturas de Edepansus.** PI: provincia interna derivada de la reforma borbónica de 1776. I: intendencia. P: provincia con base en la Constitución de 1812. E: estado. DF: distrito federal. CM: Ciudad de México. T: territorio. D: departamento.

En cuanto a la fecha que aparece pegada a la letra que indica la clase de Edepansu, cuando aparece por primera vez en determinada clase de Edepansu en el lapso transcurrido entre dos de las fechas consideradas, se indica el año de erección en dicha clase de Edepansu.

### Cuadro 3

#### CUADRO 3

##### Cuadro 3

Regiones Edepansus	Población (miles de habitantes)			Superficie (km <sup>2</sup> )
	1895	1950	2015	2015
<b>Total</b>	12 632	25 779	119 531	1 960 670
<b>Noroeste</b>	--	--	--	--
Baja California (Norte)	42	227	3 316	71 450
Baja California Sur	--	61	712	73 909
Sonora/Arizpe	191	511	2 850	179 355
Sinaloa	259	636	2 966	57 365
Durango / Nueva Vizcaya / Interno del Norte	295	630	1 755	123 364
Chihuahua	263	846	3 557	247 413
<b>Noreste</b>	--	--	--	--
Nuevo León / Provincias Internas de Oriente /	309	740	5 120	64 156
Coahuila	241	721	2 955	151 595
Tamaulipas/Santander	207	718	3 442	80 249
<b>Oeste</b>	--	--	--	--
Jalisco/Guadalajara	1 107	1 747	7 845	78 596
Nayarit	149	290	1 181	27 857
Colima	56	112	711	5 627
Michoacán/Valladolid	896	1 423	4 584	58 599
<b>Centronorte</b>	--	--	--	--
Zacatecas	453	666	1 579	75 275
Aguascalientes	105	188	1 313	5 616
Guanajuato	1 063	1 329	5 854	30 607
San Luis Potosí	568	856	2 718	61 138
<b>Centrosur</b>	--	--	--	--
México	842	1 393	16 188	22 352
Hidalgo	559	850	2 858	20 821
Morelos	159	273	1 904	4 879
Guerrero	420	919	3 533	63 596
DF/CM	476	3 050	8 919	1 495
Querétaro	229	286	2 038	11 691
Puebla	964	1 626	6 169	34 309
Tlaxcala	167	285	1 273	3,997
<b>Sureste</b>	--	--	--	--
Veracruz	866	2 040	8 113	71 824
Oaxaca	885	1 421	3 968	93 757
Chiapas	320	907	5 218	73 311
Yucatán/Mérida	299	517	2 097	39 524
Campeche	88	122	900	57 508
Quintana Roo	--	27	1 502	44 706
Tabasco	135	363	2 395	24 731

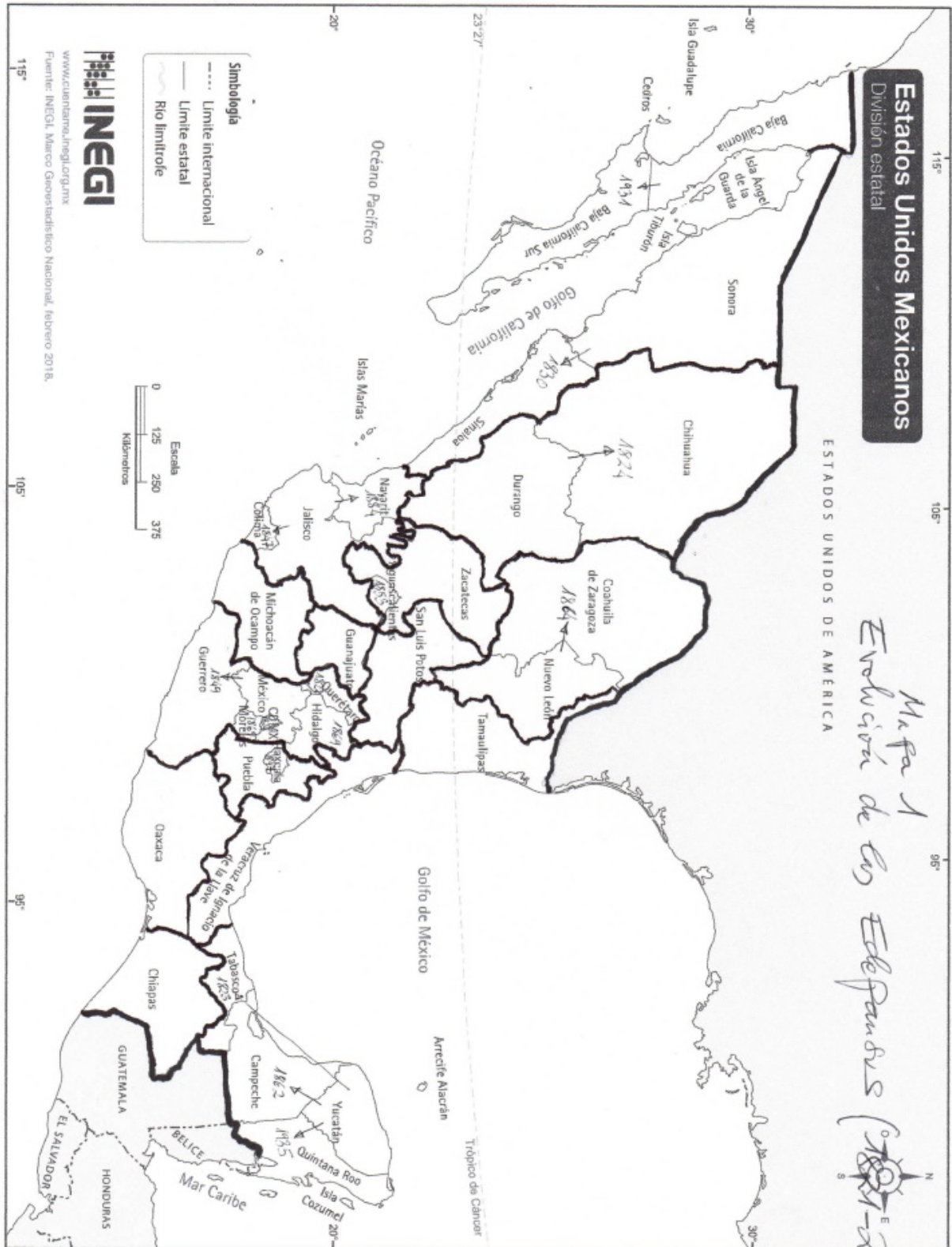
Población y extensión de las entidades dependientes político-administrativas de nivel superior (Edepansu) INEGI, 1996: 68 (población de 1895 y 1950); INEGI, 2015: 82, 84 (población de 2015 y superficie de 2015).

Cuadro 3 En 1895, la población de Baja California Sur se incluyó en la de Baja California, mientras que la de Quintana Roo se asignó a Yucatán.

### Mapa 1



MAPA 1  
Mapa 1



*Mapa 1  
Evolución de las Edepanus (1821-2019)*

Evolución de las Edepanus (1821-2019)  
INEGI, 2018; así como las mencionadas en el cuadro 1.

**Mapa 1** Los límites de las Edepansus son los reconocidos oficialmente en la actualidad (INEGI, 2018).

Las **flechas** señalan la dirección de la amputación-segregación, en tanto que las **fechas** indican cuándo tuvo lugar la última segregación de las Edepansus que las contienen, independientemente de la categoría (estado o territorio) que tenían en ese momento.

Las **líneas más gruesas** al interior de la República Mexicana sugieren los límites de las Edepansus en 1821, en el momento previo a la Independencia, con dos excepciones. En efecto, de las 18 Edepansus que se considera que existían en ese momento (cuadros 1 y 2), en este mapa solo se representan 16 en esa situación. La razón es que estas 16 han existido ininterrumpidamente desde entonces, mientras que Coahuila y Tlaxcala fueron suprimidas en algún momento de estos 198 (cuadro 1).