



Mayo 2010

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN MÉXICO

Anatolio Lugo Félix*

Humberto Ponce Talancón**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Lugo Félix y Ponce Talancón: *Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo 2010.
www.eumed.net/rev/cccss/08/lfpt.htm

RESUMEN

El presente artículo es el resultado de una investigación que analiza la relación que existe entre las políticas públicas reflejadas en la gestión gubernamental, con la creación de municipios en México. Para ello, se revisó la base conceptual y la contextualización de las políticas públicas en los gobiernos locales, la problematización que orienta el estudio y se examinaron las evidencias documentales, experiencias y conflictos en algunas entidades federativas del país, durante el periodo 1990-2005, acerca de los procesos de municipalización, además de una exhaustiva revisión bibliográfica.

Su aportación destaca la relevancia que asumen la administración pública y ciencias políticas, fundamentalmente la disciplina basada en políticas públicas vinculada con los procesos de creación de municipios en México.

Palabras clave: políticas públicas, gestión pública, creación de municipios.

ABSTRACT

This paper is the result of research that examines the relationship between public policies reflected in governance, with the creation of municipalities in Mexico. To this end, we reviewed: the conceptual basis and the contextualization of public policy in local governments, the problematization that guides the study and reviewed the documentary evidence, experiences and conflicts in some states of the country during the period 1990-2005, about municipalization processes, in addition to an extensive literature review. His contribution emphasizes the importance assumed by the public administration and political science, primarily discipline based on public policies related to the processes of creation of municipalities in Mexico. Keywords: public policy, public management, creation of municipalities.

- Doctor (c) en Ciencias Administrativas del Instituto Politécnico Nacional y catedrático de la Universidad de Occidente.
- Doctor en Psicología Social y Estudios de Doctorado en Administración Pública de la UNAM y catedrático-investigador del IPN.

ANTECEDENTES

El municipio en México es considerado el actor institucional responsabilizado de la promoción del desarrollo local, fenómeno que ha sido determinante a partir de las reformas al artículo 115 (1983 y 1999) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos. En la primera reforma el Estado mexicano estableció como objeto de estudio el fortalecimiento económico y financiero del municipio y su autonomía política. La segunda contiene determinaciones importantes, como el reconocimiento al gobierno municipal y la ampliación y precisión de servicios públicos locales y empréstitos entre otros.

Este proceso ha sido incompleto y obstaculizado por la rigidez de la política económica adoptada por el gobierno federal y los gobiernos estatales, situación que exhibe la necesidad de que los gobiernos municipales –además de administradores de recursos centralmente asignados– adopten nuevas formas y condiciones que permitan aprovechar las potencialidades en sus territorios para la solución compartida de los problemas; una de las vías es la aplicación

de políticas públicas integrales, con equidad y con democracia en el quehacer de los gobiernos locales.

Con esa orientación se abordó el tema del presente artículo, denominado *Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México*, independientemente de que en las tres últimas décadas se han incrementado en México los estudios e investigaciones acerca de las políticas públicas y los procesos de municipalización originados en el país, los cuales han sido poco relacionados y estudiados desde la perspectiva de la práctica de políticas públicas, aspecto incorporado como necesario en la agenda gubernamental. El objeto fue contribuir en el debate referido a la problemática de los procesos, que de manera acelerada ha vivido el país.

El artículo plantea como supuesto de la investigación, la ineficacia de las políticas públicas que repercuten en la gestión pública, donde los gobiernos locales estimulan la creación de municipios. Dicha planteamiento se sustenta en las siguientes preguntas de investigación: *¿Cómo se contextualizan las políticas públicas en los gobiernos locales?, ¿Cuáles son las consecuencias de la creciente creación de municipios? y ¿En qué medida constituyen las políticas públicas una alternativa para orientar los procesos de municipalización?*

Para su desarrollo y contestación de las preguntas de investigación, se realizó un análisis del marco conceptual de políticas públicas y de la base conceptual del municipio, con énfasis en autores que abordan ambos temas. Se hace referencia a políticas públicas en el contexto de los gobiernos locales, en particular de los municipios, actores importantes para el fortalecimiento del desarrollo y el bienestar social; también se describió la problemática, centrando su desarrollo en los aspectos sociales, políticos, económicos y culturales desafíos sustantivos de los gobiernos locales por las demandas de la población, para la creación de municipios y su relación con la aplicación de políticas públicas. Figuran experiencias en procesos de municipalización y la ineficacia de políticas públicas, con el estudio de los conflictos por la creación de municipios en México y en consecuencia, por la necesidad y relevancia de estudiar el problema de estos procesos basados en las políticas públicas. La

investigación concluye con una aportación inacabada de los autores, como producto del presente trabajo de investigación

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En este apartado se definen los conceptos básicos de política pública y municipio, sustentados en las aportaciones de diversos autores que tienen relevancia en este campo de conocimiento y disciplinas de estudio.

Concepto de política pública

A Harold, Lasswell se le considera como generador y orientador de la *disciplina de políticas públicas* en los años cincuenta; definió la política pública como "Quién obtiene qué, cuándo y cómo" (Harold, 1971). Este enfoque está centrado en la acción pública y su impacto en los actores beneficiados o perjudicados por esa acción. La definición guarda un sentido genérico, en el entendido de que no es una definición operativa; es decir, que no define la política pública por sí misma. La propuesta de Harold empieza a evolucionar y cobrar relevancia en el ámbito académico, intelectual y socio gubernamental hasta fines de la década de los sesenta, para convertirse en una definición más caracterizada y específica..

De acuerdo con Aguilar, (2003), la política pública es un doble sentido y un curso de acciones: deliberadamente diseñado, y segundo, porque es el curso de acción efectivamente seguido. No sólo en función de lo que afirma el gobierno y lo que quiere hacer. También lo que en realidad hace y logra por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Entonces, es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y genera toda una serie de decisiones para adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores, lo que significa que el autor integra la política y la gestión pública en una sola definición, como curso de acción deliberadamente diseñado, mientras que también es el curso de acción efectivamente seguido; es decir la instrumentación de la política pública.

Respecto de las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, el autor define que "Una política puede ser una regulación, una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o

futuros, libres o condicionados) y como una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos" (Aguilar, 1996:32), También el autor expresa que: [...] La política pública (PP) y la nueva gestión pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los estados sociales desarrolladores y para restablecer la naturaleza pública, que las políticas de los gobiernos autoritarios habían distorsionado o pervertido y para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en pertinencia, cobertura y costo-eficiencia. A ese contexto crítico se debe que las dos propuestas de PP y NGP se hayan difundido con certeza y hayan sido recibidas por gobierno, sociedad y academia como instrumentos de conocimiento y gestión, útiles para reconstruir la gobernabilidad con dificultades y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos en forma eficaz y socialmente aceptado [...].

En ese sentido, las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública para la implantación de estrategias ante un problema determinado, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones inicial que dan origen a las actividades retrospectivas, por las cuales es posible proveer de elementos con evidencia, argumentativos y de persuasión, necesarios para la obtención de consensos (Aguilar, 1996).

Para Lahera, Parada (2002:18-19), [...] las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido éste de manera democrática, los cuales son desarrollados naturalmente por el sector gubernamental, con la participación de la comunidad y del sector privado.

En esta definición, Lahera distingue que la política pública es política porque incorpora a los actores, a quienes afectan las decisiones de los problemas que interesa, sean integrados a la agenda gubernamental para lograr la debida negociación y solución. En el conjunto de los actores involucrados, es indispensable considerar el papel y capacidad de influencia del sector público, como señala el autor, es un error valorarlo como un actor neutral.

Define las políticas públicas como: [...] una concatenación de actividades coherentes por los menos en su intención, y tomados principalmente por los actores del sistema público administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones generan actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver Lahera (2000: 20).

Afirma Meny-Thoenig (1992:89), que “Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.

Meny-Thoenig señalan que la política pública debe ser liderada por el gobierno, ya que ésta es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, naturalmente en coordinación con los sectores social y privado.

Cabrero (Thoenig, citado en Cabrero, 2005:19), en lugar de política pública, define la acción pública como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”.

Se infiere en esta definición que la política pública o acción pública como aquellas acciones que el sector público o entidades públicas emprenden para atender los problemas sociales de manera conjunta con la participación ciudadana.

En función de lo mencionado por los autores, exponen acerca de la definición de política pública, la reflexión de definición de política pública es *como la identificación por la entidad gubernamental de un problema y su propia decisión de diseñar e implementar estrategias y acciones conjuntas con la ciudadanía para la solución equilibrada, integral y democrática de ese problema, y no sólo la identificación del propio problema y, por consecuencia, que el diseño e implantación de estrategias y acciones queden como parte del discurso, es decir, sólo quedan en el papel*. Con esta orientación, el gobierno tiene que dar

solución real a los problemas que aquejan a la sociedad mediante la política pública; sólo así cumplirá con su función primordial, que consiste en atender los problemas de la comunidad.

La política pública en consecuencia, debe plantearse con base en una visión transformadora, provocar cambios en la sociedad, situando una acción que demanda coordinación institucional en el mediano y largo plazos. Además, debe ser participativa y primordialmente debe reconocer las principales necesidades de la sociedad.

Los gobiernos tienen la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como son el empleo, vivienda, educación, abastecimiento de agua, alcantarillado, medio ambiente, salud y seguridad entre otros; para resolver o incluso, prevenir estos problemas por lo que resulta necesario la eficiente implantación de las políticas públicas, para lo cual se deberá contar con una estructura pública de carácter administrativo que opere con efectividad y contribuya para satisfacer a la sociedad en el cumplimiento a sus demandas. Con ello, se tendrán elementos para catalogar al gobierno como efectivo en su caso. Un gobierno puede ser valorado y calificado como eficaz si el objeto es alcanzado, o los rendimientos permanecen y crecen ante los desafíos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de ese objeto es variable y por consiguiente, es variable el grado de gobernabilidad (Martinelli, 2002).

En esta investigación referida al estudio y aplicación de la política pública, resultó determinante los consensos que habrán de tener las instancias de los gobiernos estatal y municipal, para atender las demandas sociales de municipalización por vías estratégicas e innovadoras de la política pública *a priori*, concomitante y *a posteriori* del planteamiento de los problemas por crear nuevas municipalidades; es decir, hacer uso en realidad de las bondades que ofrece esta disciplina y de su aplicabilidad en una nueva gestión pública.

Concepto de municipio

Como parte fundamental de este apartado, se desarrolló un análisis teórico y conceptual del municipio, destacando en esencia la naturaleza del municipio; identificación de las disciplinas de política pública y gestión pública. Además,

se realizó un análisis de la doctrina municipalista en el derecho municipal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que relaciona la disciplina de políticas públicas. En ese tenor se abordó:

Escuela sociológica y jus-naturalista

En esta corriente teórica, Carlos F. Quintana (2005:6-9) cita a los siguientes autores: Adolfo Posada (1936), quien sostiene que “el municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista”.

Efrén Córdova (1964) afirma [...] que el municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había creado. No niega [la escuela sociológica] que exista un concepto legal de municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad. Existe una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal.

La escuela sociológica se complementa con la concepción jus-naturalista de Tocqueville (1978), en una de sus exposiciones, retoma la tesis de esta corriente: El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas los lugares donde existan seres humanos reunidos constituyen un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres, usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las repúblicas; las entidades federativas y los municipios.

Carlos F. Quintana (2005:9) afirma que [...] el jus-naturalismo sostiene que el municipio no es obra del legislador, sino un hecho social de conveniencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta. Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su función adjetiva. La ley simplemente admite la personalidad del municipio donde la naturaleza lo ha creado y le otorga sus derechos. El jusnaturalismo asume, como una variantes, la interpretación teológica del orden natural, atribuyéndole a una voluntad superior, que el hombre no hace más que reconocer y esa voluntad la identifica con Dios...

Escuela legalista o de derecho positivo.

Para esta corriente, el municipio es una figura jurídica y en consecuencia, la creación del Estado. También se le llamar formalista o jurídica. Con ella asume plena responsabilidad el Estado de otorgar al municipio personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias. Es decir, mientras que el Estado, por ley, no lo considere como tal, éste seguirá fungiendo como comunidad o congregación asentada en un territorio o espacio geográfico.

Con el enfoque legalista, los apologistas de la misma expresan que el municipio es una entidad humana, territorial y jurídica, creada por la ley y que si no está sustentado en ella, el municipio no existe. Entre los que guardan esta posición figuran:

Hans Kelsen, citado por Carlos F. Quintana (2005) Teoría para el derecho, p. 119. Derecho municipal (2005:10), uno de los más destacados defensores, identifica la identidad del municipio de la siguiente manera: “[...] Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres [...] El Estado es un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinarias. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos del derecho...”

El jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela (1986:817) señala que [...] “el municipio entraña una entidad jurídica política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial; estos elementos, ópticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan...”

Esta escuela forma el polo opuesto de la Escuela jus-naturalista, al confrontar la creación por ascendencia natural histórica y el derecho jurídico, dos posiciones de extremo para la búsqueda de la identidad del municipio.

Enfoque de la gestión pública municipal

Se ha reiterado que las bases estructurales del municipio en México se encuentran en el artículo 115 constitucional. Este precepto señala que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Al revisar la doctrina del municipalismo mexicano en su fracción tercera, enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad y que son aquellos que la población demanda para tener una vida digna. Estos servicios a los que alude el 115, deberá ofrecerlos la municipalidad con el concurso de los estados, cuando así se requieran. Entre estos servicios se mencionan los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, parques y jardines, como fundamentales, atendiendo la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Dicho precepto no utiliza el término de políticas públicas, pero se puede inferir que para la realización de los servicios prestados por el municipio, mediante el órgano administración definido como ayuntamiento, se debe hacer gestión o acción pública, esta última es propiamente el instrumento para aplicar o dejar de aplicar la política pública.

Las reformas al artículo 115 de 1999 publicado en el Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1999, fortalecieron las bases del derecho municipal, que reconocen la autonomía política del municipio, donde destaca que el ayuntamiento pasa de ser un órgano de administración, para ser considerado como un órgano de gobierno del municipio. Esta connotación le otorga al municipio una definición para hacer verdaderamente política pública, aunque no resulte explícito.

El artículo 25 Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1999, que constitucionalmente señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la constitución.

También en reformas al artículo 25 Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983, se anota que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, además de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Asimismo, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Las modificaciones y el contenido del artículo 115 fundamentan el sentido que la doctrina municipal debe atribuir a la disciplina de políticas públicas.

La base conceptual de municipio es determinante en su significado. Sin embargo, persiste la ausencia en esas acepciones de la disciplina de políticas públicas, quizá por lo escasamente trabajada que ha sido en su relación con la categoría de municipio, razón para proponer a la municipalización como disciplina de estudio en futuras investigaciones.

La ausencia de la política pública en la base conceptual del municipio obedece a la sobrevaloración o predominio de la identidad jurídica administrativa del municipio y en todo caso, a que la política pública tiene un reconocimiento mucho más reciente como propuesta disciplinaria en los asuntos de la administración pública y de los órdenes de gobierno.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El marco referencial y conceptual de políticas públicas y municipio contextualizan la idea de considerar que las políticas públicas forman parte del quehacer del Estado para llevar a cabo la gestión pública en atención de las demandas sociales. En ese sentido, es posible establecer más o menos una idea consensuada de que las políticas públicas se refieren a un determinado gobierno, que atiende fines y un núcleo específico de población. Es un medio para llegar a una determinada meta económica social. En este sentido, la diversidad municipal en México es una realidad sumamente interesante, cuyo análisis constituye un desafío para quienes incursionan en el estudio de este nivel de gobierno, el cual se vuelve un espacio privilegiado para la articulación de acciones orientadas a promover el desarrollo económico. (M. Carrillo, 1987)

Los gobiernos locales y específicamente los municipios, son actores importantes para el fortalecimiento del desarrollo y el bienestar social. Su ámbito de gestión es un campo que favorece para ejercer la política pública local y construir nuevos espacios de acción pública en contextos que habitualmente no habían sido de su competencia.

Las políticas públicas en México han cobrado fuerza. Empezaron a desarrollarse de manera significativa a partir de los años ochenta. En el contexto municipal, no se puede afirmar lo mismo, ya que el avance es precario, en virtud de que todas las investigaciones acerca de políticas públicas se habían orientado a cuestiones relacionadas con el gobierno federal y, en menor grado, con el ámbito estatal, marginando las políticas públicas en el espacio municipal.

Las políticas públicas se han adoptado a partir de los años ochenta como una prospectiva de modernizar el quehacer político y administrativo, no significa que no hayan existido, sino que la toma de decisiones por los actores en la acción pública se aplicaban discrecionalmente.

Cabrero (2003) señala que [...] en las políticas públicas municipales en México es posible encontrar la falta de propuestas que tengan como origen el ámbito municipal. Las agendas municipales responden más que todo a la inercia de atender las demandas por servicios públicos o demandas específicas sin ninguna visión integral de desarrollo. Las decisiones son tomadas con una visión a corto plazo y siguiendo estrictamente los criterios rígidos del gobierno federal y estatal. Sin embargo, a pesar de todo ello, en los últimos años investigadores y estudiosos municipalistas se han dado a la ardua tarea para analizar la dinámica de las políticas públicas en los municipios, destacando los avances que al respecto se han dado...

Es necesario considerar que lo importante es gobernar con la aplicación de políticas públicas, entendidas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar: 36).

La importancia de las políticas públicas radica en lo que directamente los gobiernos realizan para mejorar su actuación y en consecuencia, constituyen

las formas de acciones concretas desde el gobierno hacia la sociedad. Las políticas públicas, para su aplicación y procedimiento, deben ser de igual manera específicas y claras en sus propósitos, instrumentos y procedimientos para resolver con eficiencia las demandas de la población, en esta ocasión en el ámbito de los municipios.

Los gobiernos deben calificar por su rendimiento y por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad hacia mejores niveles de bienestar y de vida digna. Aunque en México se ha avanzado muy lentamente en el ejercicio de la democracia, en la asignación de recursos y en la figura de autoridad en el ámbito municipal. todavía existe incapacidad para resolver con éxito problemas sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública; por ejemplo, el deterioro del ambiente, la seguridad, el empleo y la marginación social. Este escenario pudiera atribuirse a la ineficacia en el ejercicio de políticas públicas en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La falta de recursos económicos ha provocado que casi todos los municipios en México padezcan graves problemas de administración y de subordinación, ya que la mayor parte de los recursos son asignados por la federación. Factores como la insuficiencia de recursos propios, programas controlados por el centro y escasa visión de las autoridades y funcionarios municipales para impulsar proyectos de inversión municipal y de fomentar la participación ciudadana, han provocado mayores rezagos en las municipalidades del país.

Los desequilibrios expuestos, producto de la ineficacia de las políticas públicas y de la insuficiencia de recursos en el desarrollo local, condicionan a la acción gubernamental a diseñar un nuevo modelo de gestión pública; concretar una reforma legislativa federal y estatal en materia de desarrollo local; mayor convocatoria a la participación ciudadana; planeación y promoción del desarrollo local y regional; considerar la educación y ecología como los ámbitos más importantes del desarrollo sustentable; promover la cultura de respeto a los derechos sociales y humanos que garantice la calidad de vida ciudadana a nivel municipal; hacer un diagnóstico situacional de los municipios para observar los componentes social, económico, político, geográfico y jurídico en la toma de decisiones de planeación estratégica municipal, y diseñar e instrumentar procesos de gestión de calidad para simplificar, automatizar y transparentar los procesos administrativos municipales.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Debido a diversos problemas sociales, políticos, económicos, educativos y culturales que se enfrentan los gobiernos locales por las reincidentes demandas de la población para la creación de municipios, es necesario reflexionar y estudiar con nuevos enfoques este fenómeno; en este caso, consiste en observar los procesos de municipalización gestados desde la aplicación de políticas públicas, no sólo incorporando a su agenda las acciones que tradicionalmente son atendidas por los gobiernos locales, es decir, la prestación de los servicios públicos, que son una de las causas fundamentales para que los grupos sociales busquen crear nuevas municipalidades, sino priorizando los asuntos que deben integrarse a la agenda de políticas públicas e incorporando acciones que deben resolverse de manera integral. Es hacer más gestión pública por los gobiernos locales. Sólo de esta manera las funciones tradicionales se redimensionan, pasando de ser la prestación de un servicio público a convertirse en el ejercicio integral de una política pública.

La premisa de observar los procesos de municipalización desde la visión de políticas públicas pudiera confrontarse con los mandatos establecidos por las constituciones locales de las entidades federativas de México, ya que en cada una de ellas existen factores integrales y diferenciados para la creación de municipios; sin embargo, el concepto políticas públicas no se opone al propósito de analizar y mejorar la toma de decisiones para atender la problemática, sino que, por el contrario, fortalece la idea de que se pueden evitar procesos que no son pertinentes y que generan consecuencias negativas para el buen desarrollo de los nuevos municipios. En ese entendido, el uso de la gestión pública, como parte esencial de las políticas públicas, reorienta la toma de decisiones gubernamentales para la creación de un municipio.

En este contexto, se plantea la problemática derivada de la creación de municipios, como aspecto fundamental para el desarrollo del presente artículo.

México, país integrado por 31 entidades federativas con un total de 2,439 municipios en 2005 y el Distrito Federal, formado por delegaciones; de ese total de municipios, por ejemplo, Oaxaca tenía 570, le seguía Puebla con 217 y Chiapas con 118; por su parte, Baja California y Baja California Sur contaban con 5 cada uno. En los tres primeros casos, la suma de municipios en el país

evidencia un desequilibrio por razones de la concentración de esta forma de gobierno en sólo tres entidades federativas (Tabla 1).

TABLA I
Número de municipios en México, 1990-2005

Estado		Municipio	Estado		Municipio	Total Municipios
Clave	Nombre	Cantidad	Clave	Nombre	Cantidad	Cantidad
01	Aguascalientes	11	18	Nayarit	20	31
02	Baja California	5	19	Nuevo León	51	56
03	Baja California Sur	5	20	Oaxaca	570	575
04	Campeche	11	21	Puebla	217	228
05	Coahuila	38	22	Querétaro	18	56
06	Colima	10	23	Quintana Roo	8	18
07	Chiapas	118	24	San Luis Potosí	58	176
08	Chihuahua	67	25	Sinaloa	18	85
10	Durango	39	26	Sonora	72	111
11	Guanajuato	46	27	Tabasco	17	63
12	Guerrero	81	28	Tamaulipas	43	124
13	Hidalgo	84	29	Tlaxcala	60	144
14	Jalisco	125	30	Veracruz	212	337
15	México	125	31	Yucatán	106	231
16	Michoacán	113	32	Zacatecas	58	171
17	Morelos	33				33
Total		911	Total		1528	2439

Fuente: Oficialías mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados (2005).

Las entidades federativas que en los últimos 15 años crearon un total de 53 municipios fueron Aguascalientes (2), Baja California (1), Baja California Sur (1), Campeche (3), Chiapas (7), Estado de México (4), Guerrero (6), Jalisco (1), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (2), Sonora (2), Tlaxcala (16), Veracruz (5) y Zacatecas (2). En el caso del estado de Tlaxcala, es importante observar, por ejemplo, si en cada uno de los nuevos municipios fue considerado el factor capacidad financiera para sostener la operación de su administración, así como el factor infraestructura de servicios públicos con los que deben contar esos espacios para adquirir la categoría de municipio, aparte de otras condiciones contenidas en la Constitución local de esta entidad federativa. Casos extremos al de Tlaxcala, en los que sólo se crearon uno o dos municipios, son los estados de Baja California y Sonora, respectivamente (Tabla 2).

TABLA 2
Número de municipios creados en México
por entidad federativa, 1990-2005

Núm.	Municipio	Cant.
1	Aguascalientes	2
2	Baja California	1
3	Baja California Sur	1
4	Campeche	3
5	Chiapas	7
6	Estado de México	4
7	Guerrero	6
8	Jalisco	1
9	Quintana Roo	1
10	San Luis Potosí	2
11	Sonora	2
12	Tlaxcala	16
13	Veracruz	5
14	Zacatecas	2
	Total	53

Fuente: Oficialías mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados (2005).

Entre las entidades donde se crearon municipios, se advierte que existe una diferenciación de tamaño territorial, densidad poblacional, percepción de ingresos en salarios mínimos (Tabla 3). Se compara el territorio del estado de Tlaxcala, siendo 17 veces menor que el de Baja California. En densidad de población, el primero es casi siete veces mayor que el segundo; si estas diferencias se equiparan con el número de municipios creados en ambas entidades, da una diferenciación desequilibrada de los municipios. (Tabla 3)

TABLA 3
Indicadores económicos en México
por entidad federativa, 2000

Estado	Territorio	Población			Salarios mín. perc.			% part. PEA		
	KM2 Miles	Núm. Habs. Miles	Dens. Pob.	% Resp. al país	(-) de 1 sal. %	De 1 a 2 sal. %	de 2 a 5 sal.%	Sect. Prim.	Sect. Sec.	Sect. Terc.
Aguascalientes	5,471	944.3	172.6	1.1	6.7	31.0	39.5	7.4	35.3	54.8
Baja California	69,421	2,487.4	35.8	2.8	2.9	18.0	48.7	6.3	36.6	51.8
Baja California Sur	73,471	424.0	6.1	0.5	6.2	26.7	42.8	11.9	20.3	64.8
Campeche	50,812	690.7	13.5	0.8	22.4	28.6	21.7	25.0	21.4	51.7
Chiapas	74,211	3,920.9	52.8	4.4	33.1	20.3	13.7	47.2	13.2	37.3
Estado de México	21,355	13,096.7	613.3	14.7	9.1	35.7	33.2	5.2	31.2	59.5
Guerrero	64,281	3,079.6	47.9	3.5	15.9	30.2	23.2	26.7	20.3	50.6
Jalisco	80,836	6,322.0	78.2	7.1	8.1	27.2	40.7	10.0	31.9	55.0
Quintana Roo	50,212	875.0	17.4	1.0	7.6	24.4	39.7	10.5	16.2	71.1
San Luis Potosí	63,068	2,299.4	36.4	2.6	16.6	29.8	25.6	21.3	27.0	48.1
Sonora	182,052	2,217.0	12.2	2.5	6.7	31.9	40.1	15.9	29.4	51.3
Tlaxcala	4,016	962.6	239.7	1.1	15.8	36.0	25.7	18.2	37.8	41.9
Veracruz	71,699	6,909.0	96.4	7.8	23.6	33.3	19.2	31.7	19.5	46.7
Zacatecas	73,252	1,363.6	18.6	1.5	11.4	32.3	26.2	20.7	26.7	49.5

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal / Sistema Nacional de Información Municipal. México, D.F. 2000.

También existe heterogeneidad de índices de marginación social de una entidad federativa a otra (Tabla 4). Por ejemplo, Baja California tenía un índice de marginación social muy bajo, mientras que para Sonora era bajo, para Tlaxcala medio y para Zacatecas el índice era alto. Esa caracterización de índices de marginación social entre las entidades federativas expresa la suficiencia e insuficiencia de infraestructura y servicios públicos, factor contenido en las constituciones políticas locales como requisito elemental para la creación de municipios, además de que son elementos relacionados por completo con el concepto gestión pública y, por consecuencia, con políticas públicas, que bien sus indicadores pudieran poner en juicio la eficacia y, por tanto, la calidad de las políticas públicas aplicadas. (Tabla 4)

TABLA 4
Indicadores sociales en México
por entidad federativa, 2000

Estados	Lugar nacional	Grado de marginación	Índices de marginación	Población analfabeta de 15 años o más	Población sin primaria completa de 15 años o más	Población con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Viviendas sin drenaje ni excusado	Viviendas sin energía eléctrica	Sin agua entubada	Con hacinamiento
Aguascalientes	28	-0.973	Bajo	4.84%	23.03%	42.23%	3.38%	1.78%	1.30%	37.82 %
Baja California	30	-1.268	Muy Bajo	3.53%	19.59%	22.22%	1.95%	2.33%	6.83%	36.58 %
Baja Calif. Sur	27	-0.802	Bajo	4.21%	20.98%	35.82%	3.71%	4.62%	6.32%	38.80 %
Campeche	8	0.702	Alto	11.81%	34.22%	64.12%	17.27%	8.79%	14.61 %	56.63 %
Chiapas	1	2.251	Muy Alto	22.94%	50.31%	75.89%	19.33%	12.01 %	24.99 %	65.03 %
Edo. De México	21	-.605	Bajo	6.40%	20.84%	49.41%	8.14%	1.80%	6.23%	47.65 %
Guerrero	2	2.118	Muy Alto	21.57%	41.92%	66.16%	35.29%	11.04 %	29.54 %	59.67 %
Jalisco	25	-0.761	Bajo	6.45%	26.71%	40.93%	4.93%	2.14%	6.78%	38.46 %
Quintana Roo	20	-0.359	Medio	7.52%	25.18%	40.37%	9.23%	4.36%	5.34%	53.01 %
San Luis Potosí	6	0.721	Alto	11.29%	34.10%	58.82%	11.43%	11.54 %	20.92 %	43.85 %
Sonora	24	-0.756	Bajo	4.40%	22.40%	40.95%	4.19%	3.23%	3.47%	42.18 %
Tlaxcala	18	-0.185	Medio	7.80%	23.42%	63.38%	8.43%	2.05%	2.48%	54.61 %
Veracruz	4	1.278	Muy Alto	14.87%	39.17%	68.64%	10.21%	11.11 %	29.47 %	51.50 %
Zacatecas	12	0.298	Alto	7.97%	37.50%	58.91%	19.68%	4.03%	11.05 %	42.68 %

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal / Sistema Nacional de Información Municipal. México, D.F. 2000.

La tendencia creciente en la creación de municipios en los últimos quince años encuentra como causa principal la excesiva concentración de recursos económicos y de servicios en las cabeceras municipales de las que se separaron. Se puede argumentar que la experiencia ofrece evidencias que, salvo raras excepciones, los municipios de reciente creación tienen la suficiente capacidad y la infraestructura para autogobernarse (condición ajena a lo que establecen las constituciones locales como requisitos para crearlos). En la

mayor parte de los casos, provocan que se dupliquen las funciones administrativas y la burocracia, en detrimento del gasto de inversión productiva que podrían tener para una mayor calidad de la población.

La tendencia es la creación de municipios es acelerada, pero más que estimular su formación sería deseable combatir el centralismo de las cabeceras municipales e impulsar un mayor equilibrio de los beneficios del crecimiento en los municipios y entre las regiones. Desde luego, la creación de municipios podría obedecer a causas justificadas y se les tendrá que apoyar. Las perspectivas del municipio en los próximos años son, entonces, de fortalecimiento y revaloración como ámbito por excelencia de la gestión y unidad y el equilibrio de poderes, de manera que se asegure el desarrollo equilibrado de los tres órdenes de gobierno.

EXPERIENCIA DE PROCESOS DE MUNICIPALIZACIÓN E INEFICACIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Con el propósito de observar la ineficacia de las políticas públicas en el desarrollo de los gobiernos locales y, por ende, su impacto en la creación de municipios, se analizan tres casos relevantes de experiencias de esos procesos de municipalización. A continuación se mencionan esos casos:

La creación de 16 municipios en Tlaxcala

Procede distinguir algunas características acerca de las condiciones que antecedieron a la municipalización en el estado de Tlaxcala, así como los argumentos de justificación de quienes presentaron las iniciativas para erigir dichas municipalidades:

González Madrid (2002:176-178) señala que “[...] a pesar de las modificaciones al marco legal electoral en 1994, fundamentalmente para dar certidumbre en torno a las acciones de los organismos electorales y para estimular la participación electoral, a finales de 1994 surgieron conflictos poselectorales como en ninguna época, prolongados éstos durante 1995 en varios municipios bajo la forma de cuestionamientos a la gestión municipal de luchas por la integración de la administración municipal. Paralelamente, en 1995 surgieron o fueron alentados pretensiones de creación de municipios en algunas

comunidades del sur de la entidad, que luego fueron asumidas por otras comunidades en el poniente y el oriente de Tlaxcala...”.

Éste movimiento de municipalización resultó casi insólito, debido a la creación de muchos municipios en relación con el tamaño territorial de la entidad; Además de aquellas acciones de presión y protesta social promovidas para la creación de municipios, y los mismos tiempos para realizar estos procesos; por ejemplo, Santa Apolonia Teacalco, cuyos habitantes alentaron acciones violentas de retención de funcionarios del gobierno local y quemaron el palacio municipal de Nativitas. Este caso fue el detonante de un movimiento neomunicipalista (González, 2000) que existió hace varios años como un hecho en algunas comunidades del sur de Tlaxcala (Quilehtla, Ayometla y Santa Apolonia).

Santa Apolonia se puede tomar como un caso de una vía violenta por lograr su municipalización; en otros, se promovieron acciones de presión (como los plantones frente al Congreso local). Puede hablarse de una vía de fundamentación histórica, como el caso típico de Quilehtla (en donde, por sus usos y costumbres, funcionó la figura Presidencia Municipal Auxiliar, que en 1995 se adoptó en la Constitución y en la ley electoral locales).

Una vía distinta para crear municipios en Tlaxcala se tipifica en el caso de la comunidad de Benito Juárez, ejemplo de la vía pacífica y negociadora ya que, además de ser el último municipio creado en 1995, se resolvió en sesión extraordinaria y en un plazo de sólo once días entre la presentación de la solicitud y la aprobación del dictamen de decreto.

Independientemente de las tres vías de presión seguidas para la municipalización de espacios geográficos en Tlaxcala, el gobierno de la entidad trató de justificar su agenda de municipalización con tres criterios (Álvarez, 1995):

a) La supuesta forma arbitraria como se integraron los municipios en el siglo XIX (en alusión a las desventajas experimentadas por las comunidades de

Quilehntla, Ayometla, Xiloxoxtla, Huctzingo, Zacualpan, Tlaltelulco y Tetlanohcan).

b) La difícil convivencia social y política entre las comunidades (Santa Apolonia Teacalco y Texoloc).

c) El rápido desarrollo económico y demográfico de las comunidades, en contraste con las cabeceras municipales Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y San José Teacalco.

Estos criterios evadían la realidad de que la creación de municipios en la entidad tenía implícito crear estructuras administrativas complejas que afectaron negativamente el erario, así como el conflicto político derivado por exigencia de los partidos políticos de querer participar en la conformación de las administraciones municipales respectivas, aun siendo perdedores en los procesos electorales.

En Tlaxcala, la municipalización contiene una total iniquidad en el quehacer de políticas públicas antes y después de los procesos de municipalización, con independencia de los tres criterios de agenda con los que el gobierno estatal trató de justificarlos; es decir, si invertimos la percepción, fue la falta de políticas integrales y democráticas las que generaron las inconformidades y demandas sociales para la creación de 16 municipios. Esta manera de aplicar las políticas públicas tiene su réplica a lo largo y ancho del país, principalmente en las entidades federativas con demandas sociales para la creación de municipios.

El municipio 19, un estudio de viabilidad económico social

El municipio 19 es un estudio de viabilidad económica social de Heriberto Meza Campusano (Meza, 2000), de la Universidad Autónoma de Sinaloa. En él, Campusano se refiere a la sindicatura de Eldorado, municipio de Culiacán, Sinaloa, México, y centra su estudio en la factibilidad de que Eldorado sea o no municipio, en función del criterio capacidad financiera, derivando un análisis de la relación ingreso/egreso, es decir, la solvencia económica para financiar la estructura administrativa de un nuevo municipio. Meza Campusano en ningún

momento relaciona las políticas públicas con la problemática estudiada, que de alguna manera es un factor relevante en este tipo fenómenos (Meza, 2000).

El autor esboza, a la luz de la metodología propuesta por George L. Morrisey (1996), una síntesis de las fortalezas y limitaciones del espacio objeto de estudio, así como de las oportunidades y las amenazas que influyen sobre el mismo. El investigador incluye en ese resumen los elementos territorio, población, actividades económicas, servicios públicos, infraestructura económica y social y presupuesto fiscal del territorio estudiado. Algunas de las conclusiones obtenidas por Meza Campusano se evalúan de la siguiente manera: La creación del municipio 19 es una gran responsabilidad histórica por los actores de ese proceso. Del análisis realizado en el presente trabajo podemos atisbar que tal municipio difícilmente soportaría una nómina con salarios muy elevada, mucho menos asignación de deuda pública. Aun así, en la austeridad, el nuevo ayuntamiento sería muy sensible ante los cambios negativos tanto de la producción agrícola, como de la pesquera, acuícola y del azúcar (Meza, 2000:154).

Las implicaciones de algunos problemas estructurales de la región, centradas en la producción de los sectores de la economía impactarían en una deficiente generación de recursos financieros para el sostenimiento del municipio 19. También ofrece algunas alternativas y recomendaciones para fortalecer la atención a las necesidades que generó la demanda social por crear el nuevo municipio.

Consejo de Pueblos Nahuas del alto Balsas (CPNAB), creación de cinco municipios en el estado de Guerrero

Es importante tratar en el tema los antecedentes del estado de Guerrero, donde el Consejo de Pueblos Nahuas del alto Balsas (CPNAB), asociación civil del estado de Guerrero, demanda, por los menos, cinco casos para la creación de municipios, pero según esta asociación las limitaciones que dispone la legislación local han impedido que se formalice legalmente la decisión de varios pueblos de reagruparse territorialmente.

Los argumentos del CPNAB indican que estos espacios territoriales quieren separarse de sus cabeceras municipales y crear municipios, unos por razones

históricas y otros por la lejanía de sus cabeceras municipales, lo que se traduce en falta de atención y desinterés a sus problemas por las autoridades. Así también, al observar la marginación social de las comunidades y, muchas veces, por las divisiones partidistas que fomentan y cultivan los presidentes municipales o directamente del gobierno del estado, ligados al partido Revolucionario Institucional, por medio de algunas dependencias de gobierno. Otras de las razones es que los pueblos se ven obligados a soportar las decisiones sin consenso por parte de los presidentes municipales y del gobierno en materia de asuntos públicos; es decir, del centro o de la cúspide. Lo anterior ha provocado, según la CPNAB, que se piense en salidas, como la creación de municipios, donde entre todos se puedan gobernar y dar un gobierno incluyente, plural, democrático y tolerante.

Los casos propuestos por la CPNAB para la creación de municipios son los siguientes: Hueycantenango (Chilapa), Santa Cruz del Rincón (San Luis Acatlán) o municipio Montaña Sur, Rancho Viejo (Tlacoa-Chistlahuaca), Marquelia y municipio del Alto Balsas (abarca cuatro municipios: Tepecoacuilco, Zumpango, Mártir de Cuilapan y Huitzucó).

El caso del estado de Guerrero conduce a reflexionar que si los factores relacionados con las demandas de municipalización obedecen más a razones políticas públicas circunstanciales, y se puede pensar en crear municipios ajenos a juicios objetivos, lo que puede generar decisiones desatinadas, sin atender en realidad a los pueblos que demandan con justicia la creación de municipios. Los casos demandados para la creación de municipios se pueden multiplicar y, fortalecer por parte de los gobiernos estatales.

La experiencia que aporta el análisis de los estudios sobre la municipalización de espacios territoriales hace suponer que no necesariamente se toman en cuenta con objetividad los factores contenidos en las constituciones locales de los estados de la república, pero más allá de ello es que el ejercicio de las políticas públicas, en su sentido más amplio e integral, puede ser una estrategia que oriente o evite demandas sociales al margen de la ley por la creación de municipios; es decir, mayor gestión pública que atienda problemas

relacionados como causas principales que estimulan los procesos de municipalización. Esta gestión de carácter integral, amplia, equitativa y democrática, debe ejercerse en los gobiernos federal y estatal con objetivos y beneficios focalizados en los gobiernos locales, que son los espacios donde se da realmente la gestación de las municipalizaciones.

Existe un factor común en los tres casos analizados, que son razones fundamentales en las crecientes movilizaciones a nivel nacional con propósitos de demandar nuevas municipalidades; éstas son la percepción de abandono por las autoridades federales, estatales y de los ayuntamientos establecidos, la carencia de servicios e infraestructura adecuados, la pobreza y la falta de oportunidades de la población por alcanzar mejores niveles de vida. Se percibe, también, que las cabeceras municipales concentran la mayor parte de los beneficios, marginando a las comunidades de la periferia. Por ello, la creación de un nuevo municipio se presenta como la única alternativa u opción viable para sacar del atraso a la población.

Las evidencias permiten entender que el progreso es un fin deseado que sólo será realidad siempre y cuando las comunidades alcancen la categoría de municipio. Con esas razones y evidencias se le puede contrastar con la idea de que las políticas públicas son una vía alterna para orientar y mejorar la toma de decisiones en casos de municipalización antes o después de la posibilidad de crear municipalidades, sin menoscabo de las atribuciones y derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobiernos locales.

APORTACIÓN INACABADA

La disciplina de políticas públicas se exime de las experiencias o estudios realizados de procesos de municipalización –que anteceden a este aspecto–; de igual manera, poco se enfatiza en el ejercicio de la gestión pública, lo que conduce a pensar que la mayor parte de las demandas sociales para crear municipios provienen de causas atribuibles a la no observación, ni ejercicio de ambas disciplinas. Estas evidencias denotan la fragilidad de los gobiernos locales ante la gestación y presión por crear municipios, ya que la población

involucrada en estas demandas pretende encontrar la solución a problemas de pobreza, rezago social –en suma, a la marginación social– sólo con el hecho de crear municipalidades, cuando puede haber vías alternas de crecimiento y mejor calidad de vida sin la realización de municipios que, en gran medida, provocan consecuencias estructurales como municipios no sustentables financieramente, fragmentación favorablemente el territorio de las expectativas de municipalización para la vida política, económica y social del país.

Se propone la inclusión y aplicación de las políticas públicas en el quehacer de los gobiernos locales, más allá de la función administrativista que éstos cumplen como una extensión de la rigidez de la política aplicada por los órdenes de gobierno federal y de los gobiernos estatales; es decir, se requieren políticas públicas integrales, relacionadas con la prestación de servicios públicos, infraestructura, medio ambiente, hacienda, salud, educación y procesos de gestión de calidad, entre otros. Estas alternativas inhibirán la creación de municipios innecesarios, sin excluir la posibilidad del nacimiento de nuevas municipalidades cuando así se justifique, y en cumplimiento de las atribuciones constitucionales contenidas en el artículo 115 y, por ende, las que correspondan a cada entidad federativa en procesos de municipalización.

Asimismo, se hace necesario una reforma profunda del artículo 115 constitucional, que supere las ambigüedades y vacíos en materia de atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos.

Valorar la toma de decisiones políticas sobre los parámetros técnicos. En casos especiales de comunidades con territorio limitado, dispersión de comunidades y baja población por migración, analizar la opción de supresión y compactación de municipios.

Establecer sistemas permanentes de información ciudadana respecto de las obras y acciones de los gobiernos municipales y avanzar en la consolidación de un sistema de planeación democrática para dar mayor coherencia a la función pública municipal.

Formular indicadores de impacto social para evaluar los resultados administrativos de los ayuntamientos.

Ampliar la participación de la comunidad municipal en los asuntos públicos, en tanto afecten sus niveles de vida y la perspectiva de crecimiento familiar, acompañado todo ello de una profunda descentralización y desconcentración de funciones y recursos para superar la estrecha concepción del municipio como mero prestador de servicios y convertirlo en promotor de desarrollo.

El papel que tengan los regidores, los síndicos, los delegados y consejeros municipales es fundamental para que el municipio se desarrolle con justicia, con equidad y con armonía entre sus habitantes.

Esas figuras deberán fortalecer su vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos municipales, informar sobre sus gestiones con periodicidad, promover la formulación y expedición de reglamentos y demás disposiciones normativas, e impulsar la participación de los ciudadanos en apoyo de los programas del ayuntamiento.

Realizar estudios comparados en los municipios de reciente creación para evaluar sus indicadores de vida digna en el momento de su creación y los de actualidad para observar la sustentabilidad de municipalizar nuevos espacios geográficos.

Asumir la responsabilidad por parte de las autoridades de las administraciones municipales, estatales y federales, para que sean más gestores ante las demandas sociales, observando comportamientos de pertinencia, efectividad, equidad y ética ante los procesos de municipalización innecesarios.

CONCLUSIONES

En el contexto de los supuestos, las políticas públicas son cursos de acción orientadas a la solución de problemas complejos y multifactoriales, sustentados en la gestión pública, parte esencial de su implantación y permite alcanzar capacidad al gobierno para que diseñe y ejecute acciones con el objeto de solucionar una problemática específica. Esa capacidad debe garantizar la solución de los problemas sociales en sus distintos ámbitos.

Al comprenderse y aplicarse las políticas públicas con ese enfoque, se infiere que las políticas públicas aplicadas por la acción gubernamental en el desarrollo local no han sido eficaces, puesto que la tendencia creciente de creación de municipios en México, durante los últimos quince años, es producto, principalmente, de la excesiva concentración de recursos económicos y de servicios en la cabecera del municipio del que se pretenden separar o separaron. En este último caso, la experiencia evidencia que salvo raras excepciones, los municipios de reciente creación tienen la capacidad y la infraestructura para autogobernarse. En la mayoría de los casos, provocan que se dupliquen las funciones administrativas, la burocracia y disminuya el gasto de inversión productiva que podrían tener. Por consecuencia, el avance de las políticas públicas es precario, orientadas, principalmente, a cuestiones relacionadas con el gobierno federal y en menor grado con el ámbito estatal, marginando las políticas públicas generadas en el espacio municipal.

De no aplicarse la política pública en los espacios municipales como alternativa integral, equitativa y democrática no sería posible combatir el centralismo de las cabeceras municipales e impulsar un mayor equilibrio de los beneficios del desarrollo al interior de los municipios y entre las propias regiones, y es casi seguro que se sigan creando municipios con tanta rapidez como hasta la fecha. Sin embargo, esto no significa que se cancele plenamente la creación de municipios ya que, las demandas sociales para la creación de municipios podrían tener causas justificadas para darle formalidad al proceso.

Como parte de estas conclusiones se da respuesta a las preguntas de investigación las cuales se describen a continuación:

¿Cómo se contextualizan políticas públicas en los gobiernos locales? Se califican como deficientes ante la incapacidad de los gobiernos locales para evaluarlas por su rendimiento y su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad a mejores niveles de bienestar y vida digna. Aunque en México se ha avanzado –lentamente– en el ejercicio de la democracia, sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública; por

ejemplo, el deterioro del ambiente, la seguridad, el empleo y la marginación social. Este escenario pudiera atribuirse a la ineficacia en el ejercicio de políticas públicas, donde estaría mayormente en entredicho la concreción de la gestión pública por las instancias de los gobiernos federal y estatal.

¿Cuál es la problemática de los procesos de creación de municipios? Existe una creciente dinámica en los procesos de municipalización (53 nuevos municipios en el periodo 1990-2005) y en consecuencia, grandes expectativas de demandas sociales para la creación de otros espacios en municipalidades, pues la población considera que mediante el hecho de alcanzar la categoría de municipios tendrán, en la mayor parte de los casos, resuelto el problema de marginación social, cuando en realidad los procesos de municipalización están acompañados de juicios al margen de los factores establecidos por constituciones locales con consecuencias estructurales en la vida política, económica y social de los nuevos municipios.

Los gobiernos adolecen de creatividad para desarrollar políticas públicas alternativas, pues se adhieren firmemente a la rigidez legal que establece el municipio como única figura de autoridad territorial relevante, y nunca han examinado la posibilidad de disponer de otras figuras legales subalternas al municipio, como sindicaturas, delegaciones y comisarías, que ejerzan nuevos mecanismos, los cuales asegurarían una mejor representación de los intereses y demandas sociales. Es evidente una grave falta de imaginación política e institucional y una gran incapacidad para crear nuevas estrategias y alternativas que puedan paliar la solución de problemas sociales en el ámbito municipal, así como la exclusión política de la población sin que necesariamente se cree el nuevo municipio.

¿Cuáles son las consecuencias de la creciente creación de municipios? Las principales consecuencias se ubican en la percepción social de crear municipios débiles financieramente, con fragmentación territorial y creación de estructuras orgánicas políticas y administrativas complejas que duplican el gasto público.

Las consecuencias son evidencias que expresan baja capacidad de los gobiernos para atender con eficacia y eficiencia las demandas de municipalización, las cuales, en cierta medida, son producto de no observar, en primer término, los contenidos constitucionales para crear municipios.

¿En qué medida constituyen las políticas públicas una alternativa para orientar los procesos de municipalización? Ante la evidente y aguda presión por la creación de municipios en México –producto, en gran parte, por la falta de atención y gestión ante las demandas sociales– las políticas públicas son una verdadera alternativa para el desarrollo municipal y, por ende, de orientación a los procesos de creación de municipios.

Se puede valorar que la política pública en los espacios municipales a través de la gestión pública no se ejerce con eficacia, de manera integral, con equidad y, por consecuencia, con democracia, lo que vuelve débiles a los gobiernos locales en sus funciones. Ante esta situación es indispensable:

Que se genere una política de mayor equidad ante las demandas de los servicios públicos por parte de la población y evite las expectativas por crear municipios.

Que los mecanismos entre cabecera municipal y las comunidades o entre los recursos aportados y los beneficios directos recibidos, se constituyan en la base del crecimiento, de bienestar y de justicia con equidad.

Que el grado de competencia de las figuras inmediatas inferiores a la categoría de municipio –entre éstas, las sindicaturas, congregaciones y delegaciones– necesita ampliarse en el ámbito municipal. Para lograrlo a la brevedad posible, habría que fortalecerlas administrativamente, con énfasis en la definición de atribuciones y la delimitación de funciones que le correspondan en el ejercicio de sus compromisos ciudadanos. Asimismo, es procedente precisar, en la documentación legal requerida, criterios que obliguen a la presidencia municipal a aplicar recursos a estas figuras, por lo que resulta conveniente ampliar la participación y apoyo de ellas para evitar la concentración de las funciones públicas del gobierno municipal en su cabecera.

Una reforma administrativa que beneficie la pertinencia de los servicios prestados por el municipio y la atención y grado de involucramiento en su destino comunitario de la ciudadanía.

La integración de estas acciones y la incorporación a la gestión pública de funcionarios públicos, regidores, síndicos, delegados y consejeros municipales, entre otros, podrían constituir un prototipo de desarrollo político, económico y social, sin menoscabo del municipio, obligando este esquema a un desarrollo justo y equilibrado para la superación de los rezagos sociales. Esto, de alguna manera, indicaría que no necesariamente municipalizar un espacio es la panacea del problema, sino más bien respuestas de fondo y de solución integral a los problemas sociales en la geografía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2003). *La hechura de las políticas. Estudio introductorio y edición*. México. Segunda edición, Miguel A. Porrúa, pp. 25 -27.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996). *El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición)*. México. Segunda Ed, Miguel A Porrúa, pp. 27, 32, 36).

ÁLVAREZ, Eréndira (1995), "Participación ciudadana y gobierno local", *Cuadernos de debate de la agenda de la reforma municipal en México*, CIDE/Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México.

BERUMEN ARELLANO, Sergio (2001), "Los municipios de México: una propuesta para la operación del fondo para la infraestructura social municipal; el caso de San Cristóbal de las Casas, 1995-1998", tesis doctoral, ESCA/IPN, México.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1986), *Derecho constitucional mexicano*, sexta edición, Porrúa, México, p. 875.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 19.

CARRILLO, M. (1987), *El desarrollo económico de Puebla, 1981-1986*, Asesoría y Consultoría Económica, AC, Puebla, México.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.

CÓRDOBA, Efrén (1964), *Curso de gobierno municipal*, Editorial Universitaria, Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico.

DAFT Richard, L. (2000), *Teoría del diseño organizacional*, traducción al español, Internacional Thomson Editores, México.

ESPEJEL, Iliana (2004), *Propuesta para un nuevo municipio con base en cuencas hidrológicas*, Universidad Autónoma de Baja California, México.

GONZÁLEZ MADRID, Miguel (2002), Conflictos y elecciones extraordinarias de ayuntamientos en Tlaxcala, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1762/21.pdf> (fecha de consulta: 25/06/2009)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Sistema Nacional de Información Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal-Indicadores económicos en México por entidad federativa, 2000; Indicadores sociales en México por entidad federativa, 2000. Fecha de consulta septiembre de 2007, México, D.F.

KELSEN, Hans (1954), *Teoría general del Estado*, Editora Nacional Edinal, México.

LAHERA PARADA, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Chile.

LARRUE, Corinne (2000), *Analyser les Politiques Publiques d Environnement*, L. Harmattan, Paris, p. 20.

LASSWELL, Harold D. (1971), *A Pre-view of policy sciences*, American Elsevier Publishing Co., New York.

MARTINELLI, José María (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés, México.

MARTÍNEZ BARRAGÁN, Hirineo, Luis Ramírez Sevilla, Raúl Solís Gadea y María Basilia Valenzuela (2007), *Creación de nuevos municipios en México-Procesos y perspectivas*, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

YVES, Meny –JEAN CLAUDE Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Ciencia Política, Ariel, México, p. 89.

MORRISEY, Garet (1996), *Pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación*, Prentice Hall Hispanoamericana, México.

Oficialías mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados. Información consultada: número de municipios en México, 2005; número de municipios creados en México por entidad federativa 1990-2005.

POSADA, Adolfo (1936), *El régimen municipal, de la ciudad moderna*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. (2005), *Derecho municipal*, Porrúa, México.

TOCQUEVILLE, Alexis (1978), *La democracia, en América*, tercera reimpresión, FCE, México.

WEBER, Max (1969), *Economía y sociedad*, FCE, México, p. 228.