

Nuevos municipios en México. Propuesta metodológica para la evaluación de la pertinencia, eficacia e impacto de la municipalización en los últimos 20 años.

Blancas Martínez, Edgar Noé.

Cita:

Blancas Martínez, Edgar Noé (2014). *Nuevos municipios en México. Propuesta metodológica para la evaluación de la pertinencia, eficacia e impacto de la municipalización en los últimos 20 años*. 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales. COMECSO, San Cristóbal de las Casas.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/edgar.noé.blancas.martinez/18>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pcmY/sy8>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La **C**onstrucción del **F**uturo:

Los retos de las Ciencias Sociales en México

**Memorias del 4 Congreso
Nacional de Ciencias Sociales**

VII

Instituciones y políticas públicas

**Alain Basail Rodríguez
Óscar F. Contreras Montellano
COORDINADORES**



**La construcción del futuro: los retos
de las Ciencias Sociales en México.
Memorias de 4 Congreso Nacional
de Ciencias Sociales**

VII. Instituciones y políticas públicas

COORDINADORES

Alain Basail Rodríguez
Óscar F. Contreras Montellano

ELABORACIÓN EDITORIAL

Cesmeca-Unicach

ISBN 978-607-8240-45-6

Documento electrónico

Publicado por CESMECA-UNICACH, Tuxtla Gutiérrez
y COMECOSO, Tijuana. Marzo, 2014.



Sede del COMECOSO

El Colegio de la Frontera Norte, carretera escénica
Tijuana – Ensenada, Km 18.5,
San Antonio del Mar, 22560,
Tijuana, Baja California, México
www.comecoso.com



Los documentos incluidos en
*La construcción del futuro: los retos
de las Ciencias Sociales*, por
Alain Basail Rodríguez y Óscar
Contreras Montellano (coords.)
se encuentran bajo una licencia
**Creative Commons Reconocimiento-
NoComercial-SinObraDerivada 4.0**
Internacional License.

Obra en www.comecoso.com y
www.cesmeca.unicach.mx

El contenido (textos e imágenes) de los
artículos es responsabilidad de cada autor.



Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
1a. Avenida Sur Poniente núm. 1460, 29000,
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
www.unicach.edu.mx



Centro de Estudios Superiores de México y Centromérica
Calle Bugambilia núm. 30, fracc. La Buena Esperanza, mz. 17, 29243,
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
www.cesmeca.unicach.mx

Nuevos municipios en México.

Propuesta metodológica para la evaluación de la pertinencia, eficacia e impacto de la municipalización en los últimos 20 años

Edgar Noé Blancas Martínez

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

noeblancas@yahoo.com.mx

Resumen

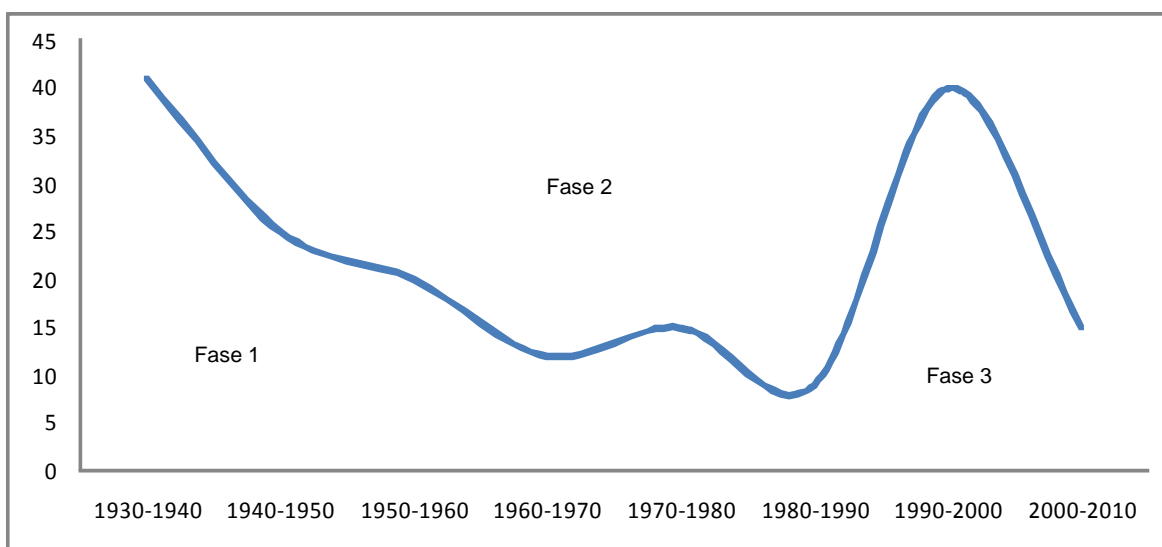
En las últimas décadas se crearon 65 municipios en México. En la mayoría de los casos los procesos respondieron a demandas de pobladores que señalaban falta de atención a sus comunidades con servicios públicos por parte de los gobiernos municipales, así como acciones de marginación o exclusión. En la actualidad un centenar de comunidades reclaman la creación de 58 municipios en 20 estados del país. La academia, en este marco, ha propuesto variadas formas de entender e interpretar los procesos que van desde la discusión de estos como parte de un fetichismo institucional que no resuelve problemas de la dimensión del desarrollo, hasta las que consideran que se trata solo de la transferencia de la impopularidad de un régimen neoliberal de acumulación al espacio local. Una evidencia de la incidencia positiva en indicadores de desarrollo, también la hay. No obstante, las evaluaciones realizadas de los procesos y sus resultados han sido parciales en cantidad o en dimensión de análisis, pues se tratan bien del impacto en algunos indicadores del desarrollo o bien de la pertinencia de los procesos. Se puede citar, por ejemplo, el estudio de Macip Bazán para el caso de 16 nuevos municipios de Tlaxcala.

Este texto presenta, en consecuencia, un marco metodológico general para la evaluación de la municipalización en México de los últimos 20 años. El marco entrecruza tres dimensiones de incidencia, tres esferas o criterios de evaluación y dos ámbitos de análisis. Lo que se busca es dejar a un lado las evaluaciones de carácter parcial. Como dimensiones de incidencia se consideran el *desarrollo*, la *participación* y la *gobernanza*, como esferas la *pertinencia*, la *eficacia* y el *impacto* y, como ámbitos el objetivo concreto y el de la percepción y apreciación. Se anota que el fin no es el desarrollo definido, sino el desarrollo esperado que en relación con la participación, si y solo sí, es evaluable como efecto de la municipalización, pues de lo contrario se valora solo la eficacia del proceso a partir de *lo dado* con la institución gubernativa a los pueblos.

1. Antecedentes

La municipalización entendida como proceso de creación de nuevos municipios a partir de otro u otros, o incluso de la fusión de dos o más ha estado presente en la historia de los estados modernos, algunas veces vinculada a las vertientes políticas liberales, otras tantas a la búsqueda de la eficiencia administrativa y económica. En México, se han dado oleadas importantes de estos procesos. En la historia contemporánea, por ejemplo, han sucedido de forma intensa en el tiempo posrevolucionario donde el quehacer estuvo incidido por las ideas del municipio libre (fase 1) y, también a partir de los años ochentas del siglo XX hasta bajo el marco de la política descentralizadora (fase 3). Entre ambas oleadas la política centralista del estado fue la que predominó dejando como marginal a la institución municipal.

En el caso de la última fase es menester hacer tres anotaciones, pues se trata de la que en este texto se considera para evaluación: primero, se ha creado una cantidad de municipios que rompe con la fase previa. En sólo 25 años en términos netos se crearon 65 nuevos municipios en 14 estados, cuando en las dos décadas previas solo fueron 23. Segundo, la fase se caracteriza por una lógica centrada en la noción de lo municipal, en la lógica de la participación política y el control de los recursos por parte de los pueblos. Y, tercero, se tratan bien de procesos masivos, como los llevados a cabo en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, o de procesos de lucha social aislados no siempre exitosos enmarcados en una disputa por el control de la municipalidad.



Gráfica 1. Incremento neto de municipios de 1930 a 2010.

Fuente: Blancas (2013:34)

Desde luego estos procesos no han sucedido de manera aislada en el contexto internacional. Los procesos se han dado en todas las latitudes, y de manera muy relevante en el continente americano, por citar, en Bolivia en los años noventa se crearon 250 municipalidades (Mendoza, 2011:151). Desde una perspectiva crítica los procesos pueden relacionarse al agotamiento del modelo de estado centralista y benefactor, que en la reestructuración de los estados a escala global se dice se busca rescatar la energía, recursos o creatividad de otros actores en la gestión de lo público. Esto se relaciona con cambios de gran alcance de carácter estructural ligados al desarrollo del capitalismo, pero no es este el espacio para su discusión detallada.

1.1. ¿Cuáles son las justificaciones de la municipalización?

En los procesos recientes de municipalización en México se nota son diversas las dinámicas, las argumentaciones y contextos, pero en la mayoría de ellos priva que la población persigue tomar el control de la gestión de lo público para cambiar o transformar su espacio local, situación distinta a la sola reivindicación de bienes y servicios públicos que puede estar situada en una posición menor en una escala de cuestionamiento de las instituciones. Es esa la justificación que se encuentra en el centenar de pueblos que demandan el proceso. Se busca una transformación en el marco de la institucionalidad. Situación también distinta a los casos donde se traspasa esa condición como fue la creación del municipio autónomo en San Juan Copala o de los pueblos indígenas en la selva lacandona en 1994. El Cuadro 1 resume las justificaciones de los procesos actuales.

En un análisis de los procesos actuales, Blancas (2013) encontró que en la mayoría de los casos los pueblos persiguen hacerse del gobierno municipal para conducir *su propio proceso de desarrollo*. La lógica que conduce los procesos, desde una visión financiera, es simple analizada en el contexto de la política de descentralización: cuando 8 pesos deben repartirse *discrecionalmente* entre dos pueblos iguales de un municipio cabe la posibilidad que uno reciba más que el otro, por ejemplo, 6 y 2 pesos. Cuando las *reglas del juego* señalan una repartición proporcional de acuerdo a sus atributos, es obligado que ambos pueblos reciban igual cantidad de 4, pues son iguales. Pero cuando éstos municipios reparte entre sus pueblos, sin reglas, es decir, *discrecionalmente*, la parte que reciben, cabe la posibilidad que unos pueblos reciban más que otros. Y esto es lo que sucede. Por tanto, ante la *ausencia de reglas* o violación a las mismas, no se garantiza la distribución equitativa de los recursos, así que el proceso de municipalización repercute en la distribución de recursos públicos, pues *otorga la certeza* de recibir parte de ellos al modificar su estatus político de pueblo a municipio. Si los pueblos son municipios participan del sistema de reglas de distribución que les garantiza parte proporcional de los recursos descentralizados.

1.2. ¿Cuáles son los resultados de la municipalización?

En sentido contrario al argumento anterior, se encuentra el de quienes anteponen al principio de distribución equitativa de recursos el principio de eficiencia del gasto público. De manera que, con la lógica del aumento del gasto corriente al crear un nuevo municipio, pues se duplica el aparato burocrático, se merma la proporción de gasto de inversión, no siendo factible, por ende, financieramente el proceso. ¿Qué dice la evidencia de la municipalización?

Evalúa Lugo (2010), sobre la creación de nuevos municipios en México que, las evidencias, salvo raras excepciones, muestran que los nuevos gobiernos municipales carecen de suficiente capacidad de gestión e infraestructura para autogobernarse. En la mayoría de casos se duplica la burocracia y las funciones administrativas, en detrimento del gasto de inversión. Por tanto, debe preferirse para un mayor beneficio de la población, combatir el centralismo de las cabeceras y fortalecer a los ayuntamientos para que eleven su calidad de gestión, más que crear municipios. Desde luego el autor toma como centro de su análisis la esfera de la eficiencia. Blancas (2013) y Macip (2002) no concuerdan en ello.

Cuadro 1. Justificaciones en los procesos actuales de municipalización

Estados	Número de demandas	Extensión territorial y lejanía de la cabecera	Falta de atención o abandono del ayuntamiento o	Falta de recursos, servicios u obras públicas	Discriminación o violación a sus derechos
Aguascalientes	1		X	X	
Baja California Sur	1	X			
Chiapas	2	X		X	
Colima	1		X	X	
Durango	1		X	X	
Guerrero	4	X		X	X
Hidalgo	2		X	X	X
Jalisco	2		X	X	
México	22	X	X	X	
Michoacán	1	X		X	
Morelos*	1				
Nayarit	2		X	X	
Oaxaca	1				X
Puebla	4		X	X	X
Quintana Roo	1	X		X	
Sinaloa	2			X	
Tabasco	6	X	X		
Tlaxcala	1			X	
Veracruz	2		X	X	
Zacatecas*	1				

Fuente: Blancas (2013:170) Nota: * No se encontraron argumentos

Para Blancas (2013) la creación de municipios se justifica por los resultados en indicadores relacionados a los bienes y servicios públicos. En su investigación del nuevo municipio de Santa María Tonanitla creado en 2003, observa un aumento considerable de los ingresos públicos cuyo ritmo de crecimiento supera al del municipio del cual se segregó –su esfera de evaluación es la eficacia. Refiere que para los tonanitecatl los efectos son positivos Según Efrén Bennetts, comisariado ejidal, participante desde los años sesentas en las comisiones de la delegación de Tonanitla, se ha beneficiado en la cosa material:

porque ya se dio por pavimentar nuestra avenida principal, nuestras calles del centro del pueblo, la cosa de la vivienda ya no estamos como antes [...], por el mismo municipio que es el

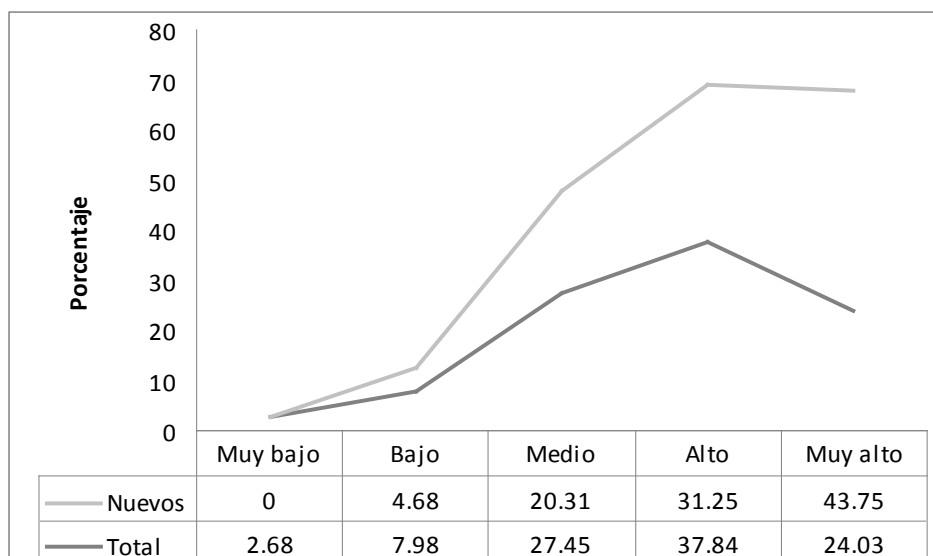
arquitecto de obras públicas ya le hicieron la barda a nuestro panteón para proteger las tumbas de nuestros difuntos, han pavimentado las calles, hay luz pública, los servicios de día en día son mejor, sí ha dado beneficio la creación del municipio.

[...] del 2003 para acá las mejoras se están viendo, porque la mayor parte de las calles ya están pavimentadas, hacia las colonias del lado sur, del lado poniente, del lado oriente, del lado norte. Yo no puedo decir que no ha habido mejoría. Sí la hay.

Este relato refiere la esfera de evaluación de impacto.

Macip (2002:402) como Blancas, desde la esfera de la eficacia defiende una similar conclusión a éste respecto a la evaluación de la experiencia de los nuevos municipios de Tlaxcala de 1995. Para el autor, en 14 de los nuevos 16 municipios la administración de los servicios públicos mejoró debido a la cercanía de la administración, porque la administración resulta de situaciones directas entre la población y la autoridad, porque se dispone de recursos completos y porque en la administración y planeación se involucra a los ciudadanos. En 15 casos mejoró la equidad en la prestación de los servicios, pues se aplican los recursos en consenso con los representantes de las comunidades. Por otra parte, el mismo autor, respecto a la gobernabilidad, evalúa que en 13 de los 16 nuevos municipios se logró el objetivo.

Gráfica 2. Porcentaje de municipios por estratos de intensidad en el cambio relativo del índice absoluto de marginación 2000 – 2010.



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, 2013.

Una exploración del comportamiento del índice de marginación absoluta 2000 – 2010, da cuenta, para el objeto de este documento, que el efecto de los procesos es positivo. Como se puede observar en la gráfica 2, una mayor cantidad relativa de municipios nuevos, respecto a los 2 mil 445 municipios que se consideran se encuentran en el estrato de municipios que ha tenido una muy alta intensidad en el cambio relativo del índice. Esto es 43.75% de los nuevos municipios tuvo en el período un cambio relativo intenso en el índice, en cambio solo el 24.03% de todos los municipios tuvo uno de esta intensidad.

No obstante, ésta como las otras evaluaciones referidas de los procesos no resultan de un trabajo de investigación que de elementos suficientes para generar una postura académica, sustentada en evidencia, respecto a la municipalización en toda la tercer fase y desde la consideración de diferentes ámbitos, esferas y dimensiones. Los trabajos de evaluación se caracterizan por estar centrados a) en estudios de casos, b) en solo una o algunas de las dimensiones incididas, c) en sólo una de las esferas de evaluación, o d) sin considerar una temporalidad que deje observar efectos de largo plazo. Por ello, la necesidad de generar y, someter a la crítica académica, una propuesta metodológica holística.

2. Hipótesis de trabajo

La creación de nuevos municipios favorece indicadores de marginación y rezago social, pues permiten a los pueblos constituidos en municipios el aseguramiento de recursos públicos transferibles al ámbito municipal. Pese a ello, la obtención de la institución local gubernativa no garantiza una mayor participación y el ejercicio de una gobernanza, al no encontrarse el proceso de creación complementado con un cambio en las reglas en el ejercicio del gobierno y de los recursos públicos que permita a los pueblos tomar el control del desarrollo. Los procesos son pertinentes y eficaces, más no así con un impacto favorable.

3. Objetivo general

Evaluar la pertinencia, eficacia e impacto de los procesos de municipalización en México de 1990 a 2010, bajo una metodología que considere el largo plazo, las estructuras contextuales de los procesos, y los ámbitos materiales y subjetivos de la población incidida, desde una perspectiva de evaluación ex post.

4. Esferas de evaluación

Bajo un enfoque de cadena de resultados la propuesta privilegia tres esferas en la evaluación de los procesos, que como conjunto de relaciones causales va de la consideración institucional de concreción de creación de un nuevo municipio hasta la respuesta como fin a la justificación de la demanda por parte de los pobladores, que es lograr los cambios deseados por la población demandante de la creación. Las esferas de evaluación son pertinencia, eficacia e impacto, y responden a la perspectiva de evaluación tipo ex post que permite identificar las condiciones que aseguran, si es el caso, a que los procesos de municipalización respondan al fin de la demanda.

4.1. Pertinencia

Consiste en determinar si las condiciones previas al proceso de municipalización que justifican la demanda como falta de recursos, servicios públicos u obras en los pueblos, falta de atención o abandono por parte del gobierno municipal realmente eran preexistentes (ver Cuadro 1). El eje central de esta esfera es la identificación en el espacio local de municipalización de la exclusión de pueblos de los procesos de toma de decisiones públicas, y en la asignación de recursos, que como efecto excluye del desarrollo posible y de participación ciudadana.

Indicadores:

- Cobertura de servicios públicos básicos en los pueblos demandantes, y en el resto de los pueblos del municipio del cual aquellos se segregaron: agua potable, drenaje sanitario, infraestructura educativa y de salud, caminos.
- Porcentaje de recursos financieros aplicados en los pueblos demandantes, respecto al resto de los pueblos del municipio, desde su creación hasta el año 2010.
- Nivel de representación política de los pueblos demandantes en el espacio local, con reconocimiento en la estructura gubernativa: delegado, regidores, juez, síndico, presidente, funcionario, comités, etc.
- Calidad de la representación política traducida en los alcances de gestión y toma de decisiones para el espacio local. Se evalúa si la representación se traduce en convalidación de decisiones centrales o en una incidencia de carácter favorable para los pueblos demandantes.
- Comportamiento de los índices de marginación absoluta y de rezago social, comparables en el largo plazo con los índices para el resto del municipio.
- Valoración de la estigmatización de los pueblos demandantes con relación a atributos del espacio local o sus pobladores trátase por el origen étnico, los rasgos físicos, la lengua, la religión, el paisaje, la actividad productiva, u otra pauta cultural, política, social o económica.

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿En el momento de creación del nuevo municipio, la justificación empleada por los demandantes era válida?
- ¿La estrategia de municipalización era adecuada para atender la demanda, en el contexto de las políticas estatales y federales?

4.2. Eficacia

Consiste en reconocer en el nuevo municipio los medios obtenidos por efecto del proceso de creación, es decir, recursos, servicios públicos, infraestructura, canales de participación y para la toma de decisiones, con independencia del impacto de los mismos en la justificación de la demanda. No se trata del reconocimiento del efecto en la población, en el ámbito objetivo material o subjetivo, sino del efecto mismo del proceso de creación que se traduce en los medios que representa la institución de gobierno municipal.

Indicadores:

- Evolución de la hacienda pública del nuevo municipio en relación a ingresos propios y participaciones, del año de creación al 2010.
- Cuantificación de los recursos públicos transferidos al nuevo municipio, del año de creación a 2010, por los gobiernos federal o estatal: aportaciones del ramo 33 u otros.
- Orientación de los recursos financieros propios y transferidos según tipo de gasto y destino específico: salarios, prestaciones sociales al personal, pago de servicios y mantenimiento de

infraestructura administrativa, construcción de infraestructura básica, educativa o de salud, becas, mantenimiento o construcción de caminos, etc.

- Cuantificación de beneficiarios o montos de apoyo derivados de programas federales o estatales como producto de la gestión del gobierno del nuevo municipio.
- Nivel de representación política de los pueblos demandantes en el espacio local, con reconocimiento en la estructura gubernativa: delegado, regidores, juez, síndico, presidente, funcionario, comités, etc.
- Nivel de participación de la población, extra institucional, en el arreglo de asuntos públicos.
- Evolución en la cobertura de servicios básicos en el nuevo municipio: agua potable, drenaje, infraestructura educativa y de salud, caminos, etc.
- Evolución en el comportamiento de los índices de marginación absoluta y de rezago social.

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿Los medios obtenidos a través de la municipalización son adecuados para atender las demandas de los pobladores del nuevo municipio, en relación a la justificación inicial de abandono, exclusión o marginación?
- ¿Se encuentran cubiertas las demandas a través de los medios obtenidos con la municipalización: financieros, programas, canales de participación? Si no es así, ¿cuáles son las causas o factores intervinientes? ¿Es posible con los medios gestionados cubrir las demandas?

4.3. Impacto

Consiste en la valoración en el largo plazo de los efectos de la municipalización en la justificación de la demanda, que se traduce en el reconocimiento por parte de los pobladores de los nuevos municipios del grado de éxito o fracaso del proceso, con independencia de los medios obtenidos. Esta esfera concierne principalmente al ámbito de lo subjetivo, de la percepción y apreciación, aunque no es excluyente de él, porque se trata del efecto del proceso en la población.

Indicadores:

- Identificación, por parte de la población, de beneficios y perjuicios derivados de la creación del nuevo municipio.
- Valoración de los efectos del proceso de municipalización por parte de las autoridades municipales, estatales y federales en el espacio local, y de los pobladores del nuevo municipio.
- Grado de satisfacción de la población en relación a las expectativas y a las justificaciones de demanda del nuevo municipio.
- Calidad de la representación política traducida en los alcances de gestión y toma de decisiones para el espacio local. Se evalúa si la representación se traduce en convalidación de decisiones centrales o en una incidencia de carácter favorable para los pueblos demandantes.

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿Qué impactos positivos generó la municipalización? ¿Qué factores pueden contribuir a maximizar los efectos positivos?
- ¿Qué impactos negativos generó la municipalización? ¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?
- ¿Hasta qué punto las expectativas de impacto de la municipalización fueron cubiertas?
- ¿En qué grado la municipalización contribuyó a los cambios apreciados en las demandas de justificación?

5. Dimensiones de evaluación

Derivado de un proceso de análisis de correspondencia de atributos evaluables, según la perspectiva ex post y en relación a la justificación de demanda, se logran identificar y se proponen tres dimensiones: desarrollo, participación y gobernanza.

5.1. Desarrollo

Se concibe el desarrollo, retomando el concepto que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1992), como un proceso que amplía:

la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

En este sentido, la dimensión del desarrollo en la propuesta es vista como un *fin alcanzable* y, por tanto transformable, con los medios que la municipalización permite obtener. Los medios contribuyen a un buen entorno de las condiciones físicas y políticas.

5.2. Participación

En los pueblos demandantes de municipalización no priva la participación, vista como proceso a través del cual distintos sujetos “intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velázquez y González, 2004:2). Por ello, se asume, la municipalización es un medio de asegurar canales de participación para transformar el orden, que para el caso es el de abandono, exclusión y marginación.

El análisis de la dimensión de la participación, por ende, contribuye como medio de verificación de la traducción de la municipalización en medio efectivo de incidencia favorable en la dimensión del desarrollo, condición para asegurar un desarrollo definido localmente. Sin esta consideración puede alcanzarse un tipo de desarrollo, pero no el deseable, no el pensado o soñado por los pueblos que han hecho su demanda de municipio, y que en éste encuentran el medio para hacer realizable su desarrollo.

5.3. Gobernanza

La gobernanza alude al ajuste, a la interdependencia, entre las demandas de los pueblos y las capacidades de los nuevos municipios. Como enfoque este no sitúa de forma aislada una dimensión de la sociedad civil y otra

gubernativa. Por tanto, como dimensión de análisis se asume en la “interrelación público – privada que se basa en la coordinación no jerárquica de encontrar nuevas oportunidades” (Ruano de la Fuente en Jorquera, 2011:6). Es decir, la dimensión de la gobernanza es la bisagra entre la *participación hacia el desarrollo* y el *desarrollo esperado*.

Si se cruzan las esferas de evaluación con las dimensiones se obtiene la siguiente comprensión: corresponde a las esferas de la pertinencia y la eficacia el análisis de las dimensiones del desarrollo y la participación, y corresponde a la esfera del impacto el de la dimensión de la gobernanza, el de esa bisagra que ajusta las otras dos dimensiones.

6. Consideraciones metodológicas

Para el cumplimiento del objetivo, en congruencia con la hipótesis señalada, se proyecta una metodología que abarca en síntesis los siguientes ámbitos, esferas y dimensiones:

- Como se refirió, las evaluaciones realizadas hasta hoy de estos procesos han sido acotadas en espacio, dimensiones y tiempo, por ello se propone abarcar como dimensiones *a) el desarrollo, b) la participación y, c) la gobernanza local*, siendo cada una de ellas atravesada en su análisis, según sea el caso, por los ámbitos de lo concreto objetivo y de la percepción y apreciación de los actores participantes.
- En el ámbito de lo objetivo se atienden indicadores básicos aproximativos al desarrollo (índice de marginación, índice de rezago social, índice de desarrollo municipal, etc). El objetivo específico es determinar la pertinencia y eficacia del proceso.
- En el ámbito de la *percepción y apreciación* se atienden propuestas del campo sociológico, para conocer como los actores participantes evalúan desde su espacio cotidiano el impacto de los procesos municipalizadores. En particular se propone un socioanálisis desde la perspectiva de Bourdieu. El objetivo específico es determinar el impacto del proceso por medio de la voz de las autoridades, de actores claves en lo local, como de los pobladores.
- En la esfera de la pertinencia y eficacia se considera el *universo* de nuevos municipios en México creados en el periodo de 1990 a 2010, y en la del impacto y/o gobernanza una *muestra* de estos, cuya selección se sujeta a consideraciones de diversidad demográfica, geográfica, económica, cultural y política de ellos.
- Como referente y contraste de los espacios de análisis se incluye en ambos ámbitos *municipios o pueblos de control*, principalmente aquellos de los cuales los nuevos municipios se segregaron, sean vecinos de aquellos o hayan atravesado por un proceso no exitoso de municipalización.
- Se considera el *largo plazo* lo cual implica trabajar con datos pertinentes a priori a los procesos de creación de los municipios (pertinencia) como presentes y proyectados (eficacia), así como instrumentos biográficos a aplicar a los actores participantes. Es menester en este seguimiento dar cuenta de las modificaciones en las políticas de descentralización en el país y de los montos de recursos transferidos, programas y sus reglas de operación.

CONCLUSIÓN

No existen informes que den cuenta de investigaciones o evaluaciones, no de corte parcial, de efectos de procesos de municipalización en México o en América Latina. Esta carencia resulta grave en el contexto de multiplicación de demandas de pueblos en este sentido. Hoy más de un centenar de pueblos reclaman en México 58 nuevos municipios. Los actores involucrados, pobladores y autoridades recurren a visiones parciales para justificar sus posturas. Algunos observan la dimensión del desarrollo, otros de la participación con vistos de autonomía, unos parten de la evaluación parcial de la pertinencia, de la eficacia o del impacto, unos más atienden los datos, lo observable, pero otros anteponen a ello la palabra de quien justifica.

La academia, en este sentido, debe asumir su responsabilidad para con la sociedad generando respuestas científicas, verdaderas respuestas científicas, que den cuenta de los efectos de los procesos de municipalización, lo que implica hacerse de evidencia determinante, pues, como Pierre Bourdieu y David Harvey refieren la pseudo ciencia busca anteponerse con palabras deleitosas. Solo una propuesta de carácter holístico puede lograr este cometido. Resulta preocupante que de evaluaciones parciales o pseudo científicas se parta para tomar decisiones respecto de las demandas de los pueblos segregacionistas. En 2009 ciudadanos del pueblo de Pedregoso del municipio de Pinos en Zacatecas, hicieron la petición de creación de un nuevo municipio. El diputado Elías Barajas, presidente de la Comisión legislativa jurisdiccional contestó que serían las cuestiones técnicas y de requisitos, las que decidirían (El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009).

Valga pues, tomar en consideración, que la justificación de los demandantes de municipios es tomar el control del desarrollo, el control de su espacio ante el abandono y marginación de los gobiernos municipales. Y, en este contexto resulta contundente que las evaluaciones deben trascender las esferas de evaluación de lo técnico, de la eficiencia de los proyectos o instituciones gubernativas. Se debe dar paso a propuestas de evaluación que se ocupen de la municipalización como una *participación hacia el desarrollo*, hacia el *desarrollo esperado*. Para cerrar cito a Bozzano (2013:79):

Los nuevos municipios son una deuda pendiente en territorios donde *identidades*, *necesidades* y *sueños* germinan, brotan y se reproducen en su gente, y donde, a la vez, las instituciones con frecuencia no logran responder suficientemente al ciudadano [...] No se trata sólo de responder las *necesidades* básicas de los comunidades, bastante necesitadas por cierto en América Latina, es menester también escuchar, conocer y entender las *identidades* y apoyar las *expectativas* y los *sueños* de las comunidades más postergadas.

Bibliografía

- Blancas Martínez, Edgar Noé. 2013. *Dis-posiciones neoliberales. Los juegos de la Municipalización en Teacalco y Tonanitla*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.
- Bozzano, Horacio. 2011. “Descentralización y municipalización en Bolivia”, en Blancas, Edgar Noe. *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

-
- Haldenwang, Christian von. 1990. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina", en Revista EURE, número 50. Santiago.
- JICA. 2012. *Pautas generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública*. Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú.
- Jorquera Beas, Daniela. 2011. *Gobernanza para el desarrollo local*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Local. Santiago de Chile.
- Lugo Félix, Anatolio. 2010. "Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Mayo 2010.
- Macip Bazán, Ricardo. 2002. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza. México.
- Medianero Burga, David. 2010. "Metodología de evaluación ex post", en revista *Pensamiento Crítico*, número 13. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.
- Mendoza Botelho, Martín. 2011. "Descentralización y municipalización en Bolivia", en Blancas, Edgar Noe. *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.
- UNDP. (1992). *Informe sobre el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza. 2004. *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas*. Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia. Colombia.
- Hemerografía
- El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009. "Quieren ciudadanos crear otro municipio". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas>