

CAPÍTULO 2

LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 El municipio y su legislación

La conquista de los pueblos mesoamericanos legitimó los actos conforme al derecho del Gobierno Español, que tenían una representación imperial que recaía en la autoridad del ayuntamiento como titular del gobierno municipal; y un día de mes de abril de 1519, en las playas de Chalchichuecan, se fundó el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz (hoy Antigua Veracruz) y el municipio que agonizaba en España, recobra los bríos en las colonias trasatlánticas y sus cuatro virreinos –Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata- los que constituirán la base jurídica para la fundación de asentamientos importantes a partir de las formaciones indígenas destacadas y sometidas de las misiones o de los presidios o fuertes que, construidos conforme avanzaba la conquista, alcanzaron con el tiempo a convertirse en importantes centros de población: La Villa Rica de la Vera Cruz, Puebla, Coyoacán, Perote, Mérida, Acapulco, etc. (El Municipal, 1998:30).

Como ya se hizo referencia en el apartado teórico, el municipio es la unidad básica de la estructura política de la federación, de la administración pública y de la organización de los niveles de gobierno estatal y federal, es una porción del territorio nacional, con límites establecidos, con características naturales específicas y con condiciones económicas y sociales particulares.

En la República Mexicana, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a principios de 1999 (Vega y Zaldívar, 2000), habían 2419 municipios distribuidos en 31 estados de la federación y las variaciones en el número de municipios por entidad son enormes; van desde cinco en los estados de Baja California y Baja California Sur, hasta 570 en el estado de Oaxaca. Las diferencias en extensión territorial de los municipios son también desproporcionadas; el municipio con mayor superficie es el de Ensenada, Baja California, con 51,952 kilómetros

cuadrados, en tanto que los municipios de Tocatlán y Mazatecochco en Tlaxcala, tienen únicamente seis kilómetros cuadrados cada uno.

De igual manera, la población por municipio es heterogénea, mientras que el municipio de Guadalajara en Jalisco registró 1,646,319 habitantes, el municipio Santa Magdalena Jicotlán en Oaxaca reportó apenas 109 habitantes. Por otro lado el municipio con mayor densidad en 1995 era Nezahualcóyotl en el Estado de México con 19,901 habitantes por kilómetro cuadrado y el de menor densidad era Coyame en el estado de Chihuahua, con 0.27 habitantes en un mismo kilómetro cuadrado (Vega y Zaldívar, 2000). Pero las diferencias igual se presentan a nivel climático, geológico, de recursos naturales, etc.

El estado de Tlaxcala por su parte, hasta 1995 tenía 44 municipios y en ese año se crearon 16 más con lo que suman los 60 actuales. El municipio con mayor población hasta el año 2000 era Tlaxcala con 73,230 (INEGI, 2000); y Lázaro Cárdenas, el de menor población con 2,347 habitantes. Esa diversidad municipal, obliga a sus gobiernos a encarar de manera diferente sus problemas, y es una tarea difícil que debe ser apoyada cada vez más con los aportes de la investigación. Sin embargo, lo que aquí se analiza son los servicios públicos municipales, que alcanzan un carácter obligatorio para los gobiernos municipales y en Tlaxcala según la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2001), son nueve los servicios públicos de responsabilidad municipal: agua potable, drenaje y alcantarillado, limpia, seguridad pública, calles parques y jardines, alumbrado, rastro, mercados y panteones. Estos tres últimos estarán fuera del análisis por presentar una localización puntual; a diferencia de los demás que tienen una distribución en forma de red sobre la zona urbana.

A partir de la reforma del Artículo 115 constitucional en 1983, se incorpora la facultad reglamentaria para que los municipios dicten sus propias leyes conforme sus intereses sociales en un marco de autonomía y libertad, lo que les permiten esas atribuciones que les conciernen, convertirse en una esfera con enorme potencial político, administrativo y legal; aspectos que no han sido aprovechados del todo por los municipios, ya que se sienten supeditados a ordenamientos legales y mandatos políticos de tipo estatal y federal, cuando esa situación ha sido rebasada con esas facultades. Sin embargo, los gobiernos municipales están supeditados política y

presupuestalmente a la voluntad del ejecutivo estatal; ya que el abanderamiento político y las estrategias de control del ejecutivo y su brazos operadores que representan las instituciones públicas del gobierno del estado, se anclan en los territorios municipales para imponer o limitar las tareas de la autoridad en ese nivel de gobierno.

Resultado de la facultad reglamentaria, una de las características de los reglamentos, es que no pueden afectar derechos constitucionales de los gobernados (SEGOB, 1992); y para el caso de estudio que aquí se presenta, son fundamentales y necesarios en los gobiernos municipales al menos los reglamentos específicos de cada uno de los servicios públicos (de agua potable, drenaje y alcantarillado, limpia o recolección de basura, seguridad, panteones, rastros, mercados, etc.), de obras públicas, de construcción, de desarrollo urbano y vivienda y de ordenamiento territorial.

Sin embargo, el aspecto fundamental de los reglamentos no es su existencia porque ello no determina su cabal cumplimiento, tampoco garantiza el logro de los objetivos para los que fue creado, ello estará en función de la forma en que sea operado por las autoridades, pero en el mayor de los casos en cómo es aceptado por los habitantes; es decir, se convierte en un asunto de educación y cultura.

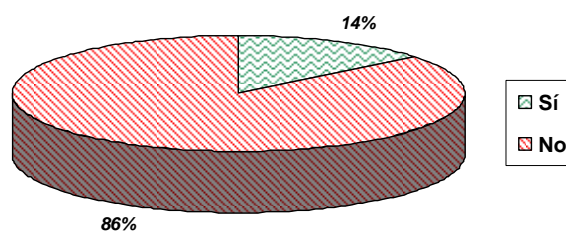
Del artículo 115 constitucional derivan la mayor parte de las facultades de los municipios en materia de servicios públicos y se señala además la posibilidad de que estos sean prestados con el concurso del estado, previo acuerdo del ayuntamiento y a solicitud del Presidente Municipal y mediante respectivo convenio en el que se deberá establecer; plazos, términos y condiciones financieras y económicas de la colaboración. Asimismo, aparece la figura de las concesiones de los servicios públicos municipales, sin que se impida la facultad del ayuntamiento de municipalizar en todo momento cualquier servicio. Lo anterior se prevé a fin de que se logre el desarrollo urbano municipal y evitar contingencias demográficas.

Sin embargo, el tema de la concesión pasa a ser interesante en su discusión porque en primer término, se ve como una posibilidad real de que las administraciones concedan a particulares la prestación de un servicio que si bien será cobrado, igual se garantizaría su calidad. Pero también se critica esa posibilidad, porque la caracterización de los servicios es su peculiaridad de ser públicos; llevan un matiz

eminentemente social lo que obliga constitucionalmente a los gobiernos municipales a su prestación. Sin embargo, las autoridades municipales haciendo uso de su facultad reglamentaria, autonomía y libertad tienen la posibilidad de concesionarlos sobre todo tratándose de aquellos servicios que por su naturaleza, impliquen una imposibilidad del gobierno municipal para prestarlos con la calidad suficiente. Ejemplos de ello, son el servicio de limpia, parques, panteones, seguridad, etc.

En el caso de las cabeceras muestra, al preguntar a los funcionarios si estarían dispuestas a concesionar la prestación de un servicio, 86 % no estuvo de acuerdo; es decir, sólo uno de los siete municipios aceptó la posibilidad como se puede ver en la Figura 1. En primera instancia parece que las autoridades deben entender que no todos los servicios pueden derivar ingresos, pero también que no todos ellos ameritan un desgaste e inversiones desmedidas para cubrirlo; y el caso de la basura es el servicio más evidente, ya que su manejo en forma de concesión puede permitir fomentar una cultura de manejo en la ciudadanía (incluso ingresos por su separación o clasificación) y a un particular permitirle obtener ingresos con una administración al más puro estilo privado; donde tanto gobierno, ciudadanía y empresa salgan beneficiados.

Figura 1. Porcentaje de aceptación para concesionar servicios públicos a particulares



Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo (2005)

Debe analizarse la posibilidad de concesión, porque dependiendo las capacidades e infraestructura municipal, puede recurrirse si la legislación lo permite. Las autoridades deben dimensionar las implicaciones de cada servicio para estar en condiciones de conceder la intervención de particulares; donde más allá de las críticas de la ciudadanía por la incapacidad gubernamental, se asuma una postura racional como lo exige el concepto de políticas públicas y reconocer que ante todo debe estar la

calidad del servicio, incluso por encima de la imagen de la autoridad municipal que tanto se acostumbra cuidar.

Una de las reformas más importantes al artículo 115, es la de 1983, porque en ella se establece los servicios que estarán a cargo de los municipios, pero además les otorga de manera plena los principios de libertad y autonomía; es decir, la facultad de gobernarse por sus propias leyes y para el objetivo de la presente investigación es determinante, porque “el desarrollo urbano no es exclusivo de las ciudades, ya que su carácter es universal y se manifiesta también en aquellos municipios que tienen características rurales y que experimentan la creación de nuevos asentamientos, a la manera de un pueblo o una pequeña ciudad” (CEDEMUN, 1995:11), entendiendo que el crecimiento urbano se da con el aumento espontáneo y desordenado de la población y de los elementos físicos como son: vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos; por ello se busca que ese desarrollo urbano, sea planeado y tenga por objetivo el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, en armonía con el medio ambiente y en función de sus recursos; y por supuesto, conducir el crecimiento ordenado de sus centros de población, debe realizarse atendiendo las demandas de obras, bienes y servicios que requieran los habitantes.

Los beneficios de las reformas permite a los municipios dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planificar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; pero esa regulación del proceso del desarrollo urbano, debe comprender entre otras cosas el trazo y nomenclatura de calles, alineamiento de vivienda, dejar espacios como jardines, autorizar de forma planeada nuevas construcciones y ampliación de calles; sin olvidar que debe aplicarse tanto para las zonas urbanas y conurbadas. Sin embargo, la realidad muestra con claridad que la población se asienta voluntariamente donde le parece adecuado, donde tiene un espacio disponible, o simplemente donde puede hacerlo sin tomar en cuenta la dotación de infraestructura y conforme una planificación efectiva; de esta manera, el problema de ocupación arrastra consigo problemas de accesibilidad total a los servicios, sin las instalaciones necesarias para facilitar una mejor calidad de vida de sus habitantes.

2.2 Las cabeceras municipales objeto de estudio

Resultado de la selección de los municipios y sus respectivas cabeceras objeto de esta investigación (ver anexo metodológico), se muestra en la Figura 2, la distribución de las cabeceras municipales que aquí se analizan y que representan las zonas urbanas.

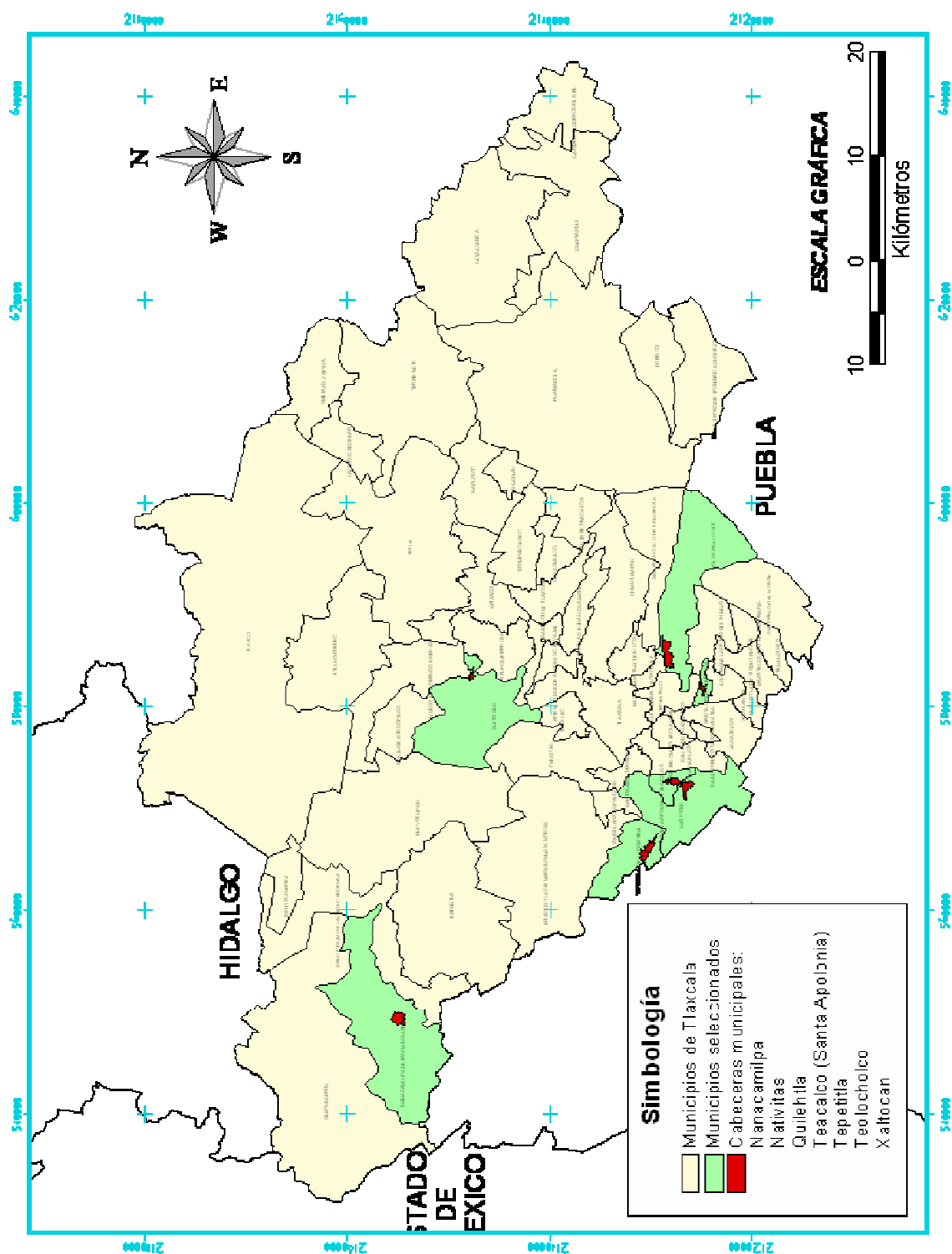
De los municipios que contienen las cabeceras objeto de estudio, cinco de ellos están localizados en la zona sur de la entidad federativa, uno más en la zona centro; y Nanacamilpa en el poniente; además, los conflictos en el levantamiento de los datos coinciden en ser aquellos del sur quienes más causaron retraso y problemas tanto con autoridades municipales como con la población usuaria de los servicios.

En resumen, los municipios seleccionados fueron:

- Nanacamilpa de Mariano Arista (municipio modelo)
- Nativitas
- Santa Apolonia Teacalco
- Santa Cruz Quilehtla
- Teolocho
- Tepetitla de Lardizábal
- Xaltocan

Asimismo, se presenta brevemente una descripción que caracteriza a cada municipio para tener una referencia mínima y comprender los procesos inherentes a cada territorio. Se adicionan unos pequeños mapas sintéticos de localización para cada municipio con base en una imagen de satélite Landsat Nasa al 2000, con tres bandas en RGB (Red, Green, Blue), se presentan en color natural y el sistema de proyección empleado para todos ellos es Universal Transversa de Mercator (UTM).

Figura 2. Localización de los municipios y cabeceras objeto de estudio

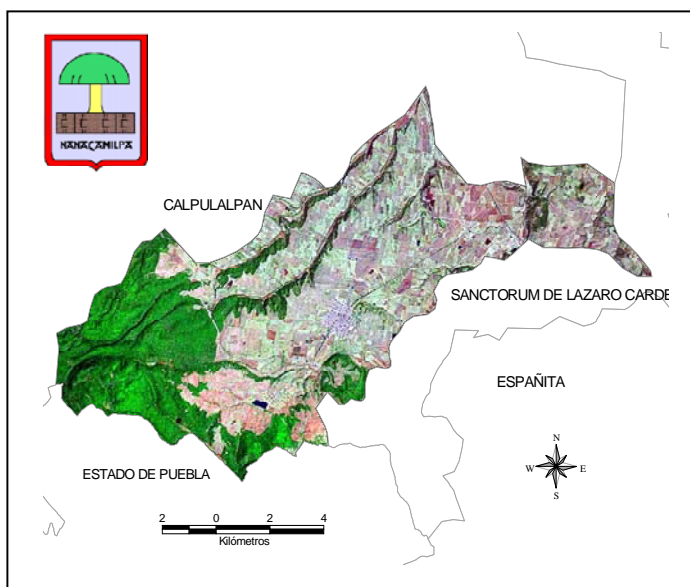


Fuente: Elaboración propia

NANACAMILPA

Significa “campo sobre los hongos” o en la “cementera de los hongos”. Está ubicado en el Altiplano central mexicano y al poniente del estado a 2,720 metros sobre el nivel del mar (msnm), se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 29 minutos latitud norte y 98 grados 32 minutos longitud oeste. Colinda al norte y poniente con el municipio de Calpulalpan, al sur con el estado de Puebla y al

Figura 3. Municipio de Nanacamilpa



oriente se establecen linderos con el municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas. El municipio se alzó sobre la hacienda de Nanacamilpa que da el nombre al municipio y fue fundada en 1581, gracias a la merced que la Corona española le otorgó a Juan de Villerías (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

De acuerdo con la información del INEGI, el municipio de Nanacamilpa comprende una superficie de 97.86 kilómetros cuadrados, lo que representa el 2.40 por ciento del total del territorio estatal. Para el año 2005, de acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005 efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 15,672 habitantes (INEGI, 2005). El municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista tiene una densidad de población baja con 160.1 habitantes por kilómetro cuadrado, a pesar de que cerca de las tres cuartas partes de su población vive en zonas urbanas.

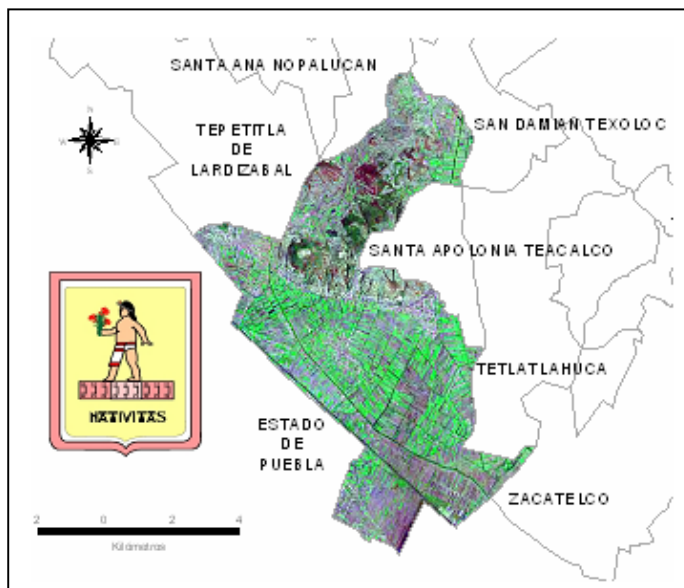
El promedio de ocupantes por vivienda bajó de 4.64 personas en cada una en el año 2000, a 4.19 en el 2005 (INEGI, 2005). En el municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, la actividad agrícola es la más importante.

Finalmente, las principales localidades son: Nanacamilpa, Francisco I. Madero, San Felipe Hidalgo; además cuenta con las rancherías de Miguel Lira y Ortega, Tepunte y Domingo Arenas (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

NATIVITAS

Su significado es “en la tierra nueva”. Localizado al sur del estado en el Altiplano central mexicano a 2,200 msnm, Nativitas se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 14 minutos latitud norte y 98 grados 19 minutos longitud oeste. Colinda al norte con los municipios de San Damián Texoloc y Santa Ana Nopalucan; al sur con el estado de

Figura 4. Municipio de Nativitas



Puebla; al oriente se establecen linderos con los municipios de Tetlatlahuca, Santa Apolonia Teacalco y Zacatelco, por último al poniente colinda con el municipio de Tepetitla de Lardizábal. Este municipio se caracterizó hace siglos por el aprovechamiento de sitios que por su configuración orográfica hubiera sido imposible utilizar, además servían para evitar la erosión de los suelos (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

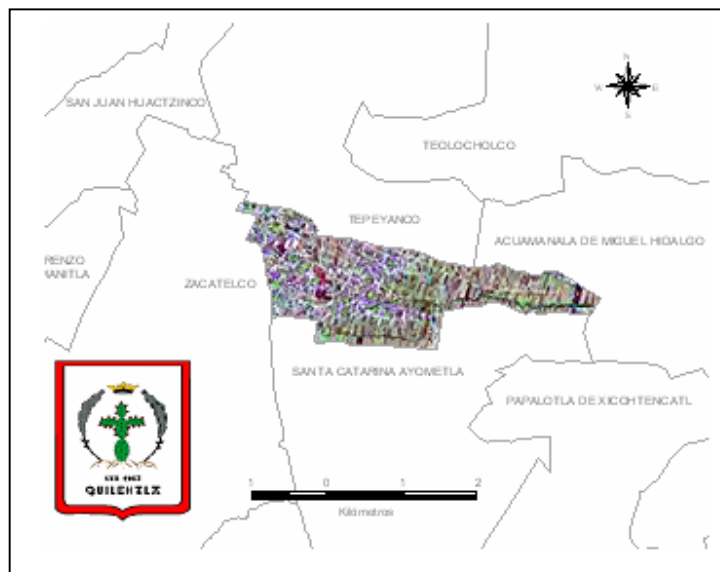
De acuerdo con la información del INEGI, el municipio de Nativitas comprende una superficie de 61.99 kilómetros cuadrados, lo que representa el 1.52 por ciento del total del territorio estatal. De acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005 efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 21,863 habitantes (INEGI, 2005). La densidad de población del municipio es ligeramente mayor a la del estado con 352.7 habitantes por kilómetro cuadrado. El promedio de ocupantes por vivienda para el año 2005 fue de 4.62 personas en cada una.

En el municipio de Nativitas la actividad agropecuaria sigue siendo la más importante. Las principales localidades son: Nativitas como cabecera municipal, San José Atoyatenco, San Miguel Xoxitecatitla, San Rafael Tenayecac, San Vicente Xiloxochitla y Santiago Michac (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

QUILEHTLA

Su significado es “lugar donde abundan los quelites”. Ubicado en el Altiplano central mexicano a 2,240 msnm, el municipio de Santa Cruz Quilehtla se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 13 minutos latitud norte y 98 grados 13 minutos longitud oeste. Localizado al sur del estado, colinda al norte con el municipio

Figura 5. Municipio de Quilehtla



de Tepeyanco, al sur con Santa Catarina Ayometla, al oriente con Acuamanala de Miguel Hidalgo y al poniente con el municipio de Zacatelco. De acuerdo con el INEGI, comprende una superficie de 5.4 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.13 por ciento del total del territorio estatal. Las fuentes bibliográficas y hemerográficas indican que Santa Cruz Quilehtla al igual que San Antonio Acuamanala fueron aldeas vinculadas a la cultura Texoloc que floreció entre los años 800 al 350 a.c., pero sin más información que clarifique los orígenes y posterior desarrollo de esta población. Probablemente Santo Toribio Xicohtzinco fue la cabecera de la aldea de Santa Cruz Quilehtla (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

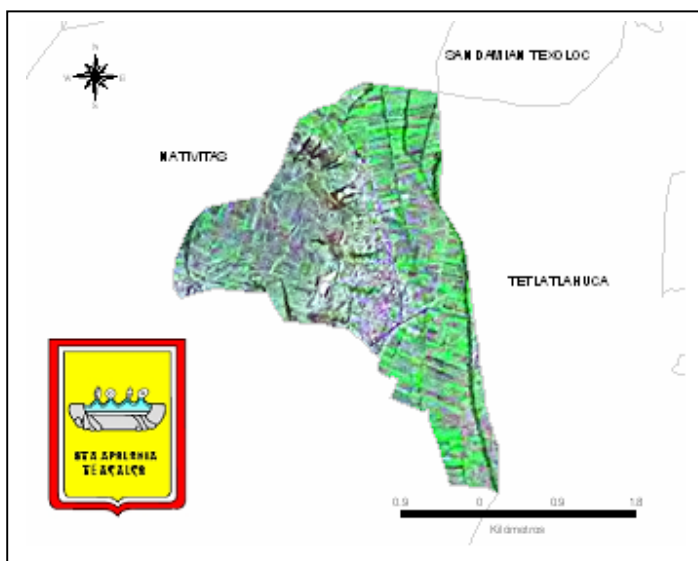
De acuerdo con los datos del INEGI, para el año 2005 existían en el municipio un total de 5,379 habitantes (INEGI, 2005), alcanzando una densidad poblacional elevada de 996.1 habitantes por kilómetro cuadrado. Cabe señalar, que en el año 2005, de acuerdo a los datos preliminares del II Censo de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI, existían en el municipio 1,122 viviendas en las cuales en promedio habitaban 4.79 personas en cada una.

La actividad agrícola en el municipio de Santa Cruz Quilehtla, es poco significativa respecto a la del estado. El municipio está conformado únicamente por la localidad con el mismo nombre y sus principales actividades se encuentran en la agricultura, ganadería y silvicultura (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

SANTA APOLONIA TEACALCO

Este municipio significa “en la canoa de piedra” y algo destacable históricamente es que los sistemas de cultivo usados por los campesinos de Santa Apolonia Teacalco, fueron aquellos que estaban vigentes en Tlaxcala desde la cultura Tezoquipan (300 a.c. a 100 d.c.). Las técnicas de irrigación y de cultivos de humedad mediante la construcción de chinampas y camellones, fueron ampliamente usadas en una región donde abundaba el agua (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

Figura 6. Municipio de Teacalco



Ubicado al sur del estado y en el Altiplano central mexicano a 2,200 msnm, el municipio se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 14 minutos latitud norte y 98 grados 19 minutos longitud oeste. Colinda al norte, al sur y al poniente con el municipio de Nativitas, por último al oriente colinda con el municipio de Tetlatlahuca (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

De acuerdo con el INEGI, el municipio comprende una superficie de 7.91 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.19 por ciento del total del territorio estatal. En 1995, dicha localidad por decreto del Congreso Local, pasó a formar parte de los municipios del estado de Tlaxcala. De acuerdo con datos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, para ese año su población era de 3,860 habitantes, alcanzando una densidad de población elevada con 487.99 habitantes por kilómetro cuadrado. Asimismo para el mismo año 2005, tenía 810 viviendas en las cuales en promedio habitaban 4.77 personas en cada una.

La actividad agrícola en el municipio, es poco significativa respecto a la del estado. Finalmente, el municipio sólo está compuesto por la localidad de Santa Apolonia Teacalco como cabecera municipal, su principal actividad se encuentra en la agricultura, ganadería y silvicultura (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

TEOLOCHOLCO

Su significado es “lugar donde se escondieron o ausentaron los dioses”. Teolochoolco en la Colonia disfrutó del usufructo de las tierras y maderas de las faldas de La Malintzi, conjuntamente con otras poblaciones vecinas (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

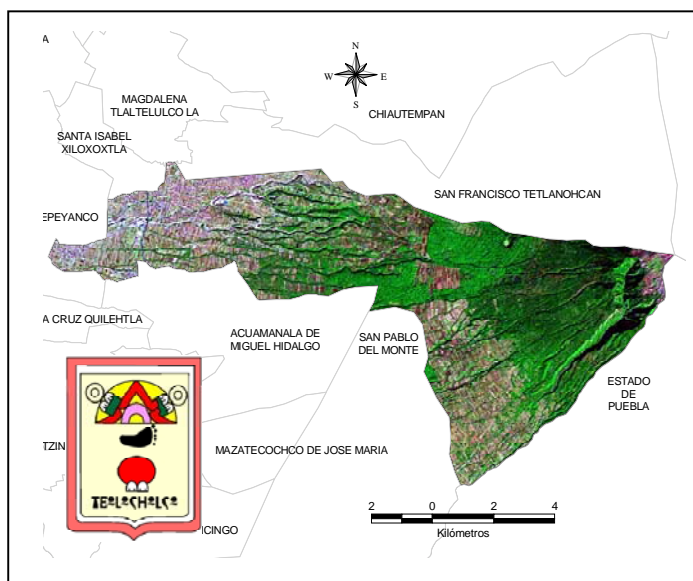
Ubicado en el sur del estado en el Altiplano central mexicano a 2,320 msnm, el municipio se sitúa

en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 14 minutos latitud norte y 98 grados 11 minutos longitud oeste. Colinda al norte con el municipio de San Francisco Tetlanohcan, al sur con los municipios de San Pablo del Monte y Acuamanala de Miguel Hidalgo, al oriente se establecen linderos con el estado de Puebla, asimismo al poniente colinda con los municipios de Tepeyanco y Santa Isabel Xiloxoxtla. De acuerdo con SEGOB-CEDEMUN (2001), Teolochoolco comprende una superficie de 80.53 kilómetros cuadrados y representa el 1.98 por ciento del total del territorio estatal.

De acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005 efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 19,435 habitantes y 3,888 viviendas (INEGI, 2005). Teolochoolco en los últimos veinticinco años ha sufrido un proceso de urbanización, lo que lo hace un municipio preponderantemente urbano. Su densidad para el año 2005 era de 241.34 habitantes por kilómetro cuadrado y en promedio habitaban cinco personas en cada vivienda.

En el municipio de Teolochoolco, la actividad agrícola ha dejado de ser preponderante debido al crecimiento de la actividad manufacturera. Entre las principales localidades están: San Luís Teolochoolco como cabecera municipal, El Carmen Aztama y Coaxinca (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

Figura 7. Municipio de Teolochoolco



TEPETITLA

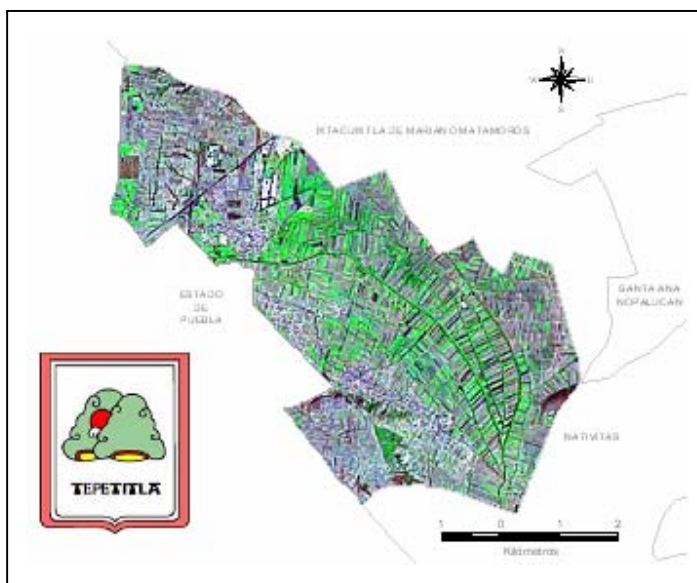
Tepetitla se traduce como “lugar entre cerros”, y era para 1791, un pueblo habitado por españoles, negros y mezclas. Está localizado en el Altiplano central mexicano a 2,260 msnm y se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 16 minutos latitud norte y 98 grados 22 minutos longitud oeste. Colinda al norte con el municipio de Ixtacuixtla de

Mariano Matamoros; al sur con el estado de Puebla, al oriente con el municipio de Nativitas, y al poniente con el estado de Puebla. Su superficie es de 28.71 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.70 por ciento del total del territorio estatal (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

Para el año 2005, de acuerdo con el II Censo de Población del INEGI, existían en el municipio un total de 16,368 habitantes (INEGI, 2005), por tanto presenta una densidad de población elevada con 570.12 habitantes por kilómetro cuadrado. Por otra parte la cantidad de viviendas en el municipio ascendió en el mismo año 2005 a 3,653, alcanzando un promedio de 4.48 personas por vivienda.

En Tepetitla de Lardizábal, la actividad agrícola es importante. Entre las principales localidades que integran el municipio tenemos: la cabecera municipal, con una población total de 6,227 habitantes, su actividad principal es la agricultura y la ganadería, las demás localidades son: Villalta, San Mateo Ayecac y Guadalupe (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

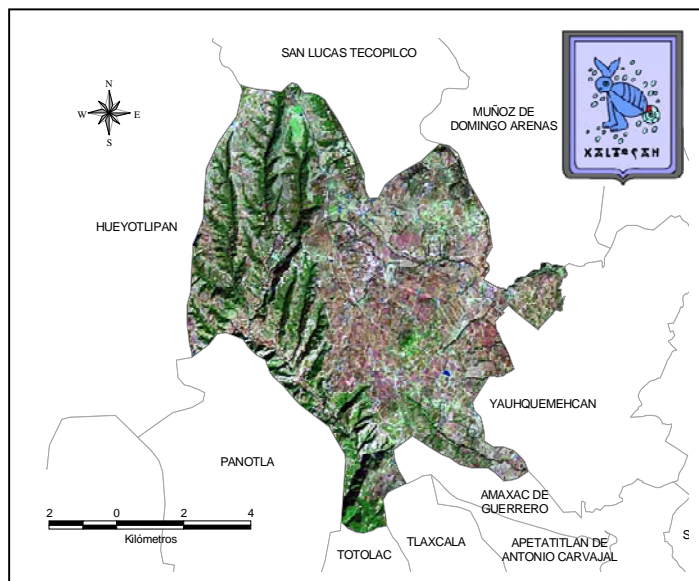
Figura 8. Municipio de Tepetitla



XALTOCAN

Este municipio significa “arenal de arañas” o “donde se siembra en arena”. El 14 de febrero de 1832, en una vieja Carta Topográfica del territorio de Tlaxcala, se hace mención de un Ayuntamiento con el nombre de San Martín Xaltocan, que pertenecía a la cabecera del mismo nombre, aunque en aquellos momentos esta cabecera se encontraba bajo la categoría política del pueblo (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

Figura 9. Municipio de Xaltocan



Ubicado en la parte central del estado y en el Altiplano central mexicano a 2,500 msnm, Xaltocan se sitúa en el eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 25 minutos latitud norte y 98 grados 12 minutos longitud oeste. Sus colindancias son al norte con los municipios de San Lucas Tecopilco y Muñoz de Domingo Arenas; al sur con Totolac y Panotla, al oriente con los municipios de Amaxac de Guerrero y Yauhquemecan, asimismo al poniente colinda con el municipio de Hueyotlipan. De acuerdo con el INEGI, su superficie es de 78.71 kilómetros cuadrados, lo que representa el 1.93 por ciento del total del territorio estatal (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

De acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda, existían en el municipio 8,474 habitantes (INEGI, 2005). La densidad municipal era de 107.66 habitantes por kilómetro cuadrado. En el mismo año, existían 1,997 viviendas en las cuales en promedio habitaban 4.24 personas en cada una.

En el municipio de Xaltocan, la actividad agrícola es la más importante. Las principales localidades son: San Martín Xaltocan como cabecera municipal, sus principales actividades se encuentran en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; las demás localidades principales del municipio son: Santa Bárbara Acuicizcatepec, La Ascensión Huitzcolotepec y Cuatla (SEGOB-CEDEMUN, 2001).

2.3. Los Planes municipales de desarrollo.

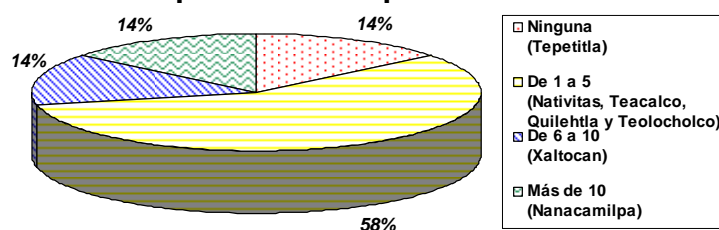
Un Plan municipal de desarrollo contiene la propuesta de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada y complementaria de los otros niveles de gobierno tanto federal como estatal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio. En el Plan “se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales” (CEDEMUN, 1991:15). Para fundamentar esta materia se encuentra la Ley Estatal de Planeación de Tlaxcala (2002), documento que tiene por objeto garantizar que la administración pública en todos sus niveles –lo que incluye el nivel municipal-, desahogue sus funciones de la manera más optimizadora de recursos que garantice el máximo de resultados y de calidad de los mismos. Representa de igual forma, el imperativo legal de que toda instancia administrativa se desempeñe con los mejores métodos en la materia. Bajando de nivel, tenemos a la Ley Orgánica Municipal (2001) como el ordenamiento más relevante para la administración pública municipal, en virtud de ser un dispositivo jurídico emanado de las dos leyes fundamentales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

De esta manera, el proceso de planificación se entiende como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan de desarrollo municipal y los programas que se deriven del mismo. Por otro lado, “las estrategias del plan de desarrollo municipal y de sus programas, tanto en su formulación como en su instrumentación observarán las vertientes establecidas en el sistema nacional de planeación democrática que son: obligatoriedad, coordinación, inducción, concertación, instrumentación, control y evaluación” (CEDEMUN, 1991:63).

Datos concernientes al levantamiento que se hizo durante entrevista directa a las autoridades municipales de los cabeceras muestra todos señalaron tener su plan municipal; pero en relación con poder planificar la ejecución de las obras contempladas en él, para el primer año de gobierno la mayor parte de los municipios sólo ejecutan

entre una y cinco obras de las expresadas en los lineamientos del plan; lo cual representa un nivel bajo tomando en cuenta que se realizaron en promedio 21 obras en los municipios muestra, lo que significa menos del 25 %; y se interpreta que la autoridad en su primer año de gobierno no realizó una labor de planificación apropiada. Sin embargo, no se puede afirmar que el documento en todos los casos sea un mero requisito que orienta una labor planificadora. Nótese en la siguiente figura, que Nanacamilpa es la única cabecera donde los funcionarios entrevistados, responden que en su primer año de gobierno, realizaron más de 10 obras de las contempladas en el plan municipal de desarrollo, para ser concretos 23, lo que representa casi el total de todos los demás municipios.

Figura 10. Obras realizadas en el año 2005 que están señaladas en los planes municipales de desarrollo



Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo (2005)

La mayor parte de los cabeceras como lo mencionaron los mismos funcionarios municipales, realizaron en su primer año de gestión entre una y cinco obras; y todos esos municipios están localizados en la zona sur de la entidad; llama la atención esta situación ya que es conocido que en la zona sur del estado, la ciudadanía se manifiesta activamente y exige las obras. La interpretación es que la autoridad entiende la demanda de la ciudadanía, atiende y da prioridad a las solicitudes que los pobladores demandan a diario y no se ajustan a cumplir lo que establecen sus planes. De esta forma, la autoridad está presionada permanentemente por los reclamos sociales y se relega la función planificadora en las administraciones municipales.

Esta experiencia confirma que el nivel de gobierno municipal no cuenta con instrumentos jurídicos específicos y efectivos para las acciones de planificación, excepto que deja a los gobiernos al inicio de su administración, la posibilidad de formular un Plan Municipal de Desarrollo que oriente sus acciones y que en la mayoría

de los casos, carece de operatividad por diversos factores entre ellos: un desconocimiento del territorio, personal sin la capacidad de elaborar un plan, incongruencia entre los deseos del gobernante y las necesidades reales de la población, insuficiencia de recursos o simplemente la incompatibilidad entre lo que se busca hacer con lo que se realiza a diario en el municipio. Por lo anterior, la participación de los gobiernos en este proceso, obligó la incorporación de diversas instituciones e instrumentos como: Comité de Planeación para el Desarrollo en el Estado (COPLADE), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Convenio Único de Desarrollo (CUD) y Convenios Estado-Municipio.

A nivel estatal, la institución más importante de mencionar es el COPLADE, organismo descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, en concordancia con los realizados por el gobierno federal. Por su parte, el COPLADEM funciona como órgano colegiado integrado por las dependencias del gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal que operen en el municipio y los representantes del sector social y del sector privado. Finalmente el Convenio Único de Desarrollo (CUD) en el marco del Sistema Nacional de Planeación, se establece en el Plan Nacional de Desarrollo que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio Único de Desarrollo (CUD) como el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental (INAP-BANOBRAS, 1988:58).

En el marco legal de la planificación, contar con un instrumento adecuado para esta labor puede fomentar el desarrollo de los centros de población y orientar los esfuerzos para controlar su crecimiento mediante la determinación de los usos del suelo urbano y la identificación de áreas necesarias para su exposición futura, promover acciones encaminadas a reordenar y renovar los centros de población, mediante un adecuado aprovechamiento de sus recursos, donde por supuesto debe cuidarse el asunto de la tenencia del suelo urbano, obras públicas, lotificación, construcciones y fraccionamientos; lo anterior será posible dotando de infraestructura básica a los centros de población en aquellas zonas más adecuadas.

Si a nivel federal y estatal es obligación de sus respectivos gobernantes, diseñar y publicar los planes de desarrollo correspondientes, a nivel municipal debe considerarse un documento vital, que refleje lo que los candidatos en campaña recibieron como sugerencia, más las necesidades e iniciativas para fomentar el desarrollo, pues es el nivel de gobierno más cercano a las demandas sociales y se tiene por obligación atenderlas; sin embargo, los planes de desarrollo no siempre se elaboran con la racionalidad, objetividad y alcances necesarios para su cumplimiento, la mayoría de las veces son simplemente una serie de promesas que se plasman en documentos ambiguos y carentes de un soporte que les de operatividad y se convierta en el documento base que establezca las líneas de acción para los tres años de gobierno y se aspire al desarrollo.

2.4 Marco legal del ordenamiento territorial

Lo anterior por lo que toca al marco jurídico del municipio; pero en relación con el ordenamiento territorial, en el año 2001 se publicó derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 con lo que se sientan por primera vez las bases para esta importante labor. En los contenidos de este programa con relación a la administración urbana, se señala que después de las diversas modificaciones del artículo 115 Constitucional se han ido transfiriendo cada vez mayores atribuciones a las autoridades locales; y que en la actualidad la dotación de servicios, infraestructura urbana y algunos equipamiento públicos, son responsabilidad de los municipios; pero además son responsables de administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Sin embargo, en el diagnóstico de ese programa se señala que es notoria la debilidad administrativa de una parte significativa de los municipios para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que les otorga el artículo 115 de la Constitución; lo que parece

absurdo en este diagnóstico es que se planteé que con el fin de elevar la capacidad de los municipios para atender la demanda de infraestructura y servicios de la población, se requiera que éstos mejoren su capacidad financiera, porque no todos los problemas municipales se resolverán incrementando los recursos financieros; ya que es necesario, también consolidar y darle permanencia a los equipos locales de planificación y administración urbana, sea por el servicio civil de carrera y con esa permanencia garantizar el desarrollo urbano en base a la experiencia acumulada; o al incorporar tecnologías nuevas a las tareas de gobierno, aunque aparece otra limitante que es el cambio o transición de gobierno municipal cada tres años, pues con la existencia de relevos en todos los niveles, los tiempos de maduración y aprendizaje de los nuevos funcionarios probablemente rindan pocos frutos al final de cada administración.

Pero a nivel estatal, también hay legislación en materia de ordenamiento territorial, el 17 de diciembre del año 2004, se aprobó en el recinto oficial del poder legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado, donde se establecen los lineamientos generales de actuación institucional y de los gobiernos para atender esta impostergable tarea; sin embargo, en ningún apartado de sus 188 artículos y siete transitorios se establece el cómo lograr esta importante tarea; pero sí, se menciona en el artículo quinto de los transitorios, que los municipios tienen la obligación de expedir el reglamento correspondiente en la materia. Situaciones como estas, deben promover que las instituciones de investigación intervengan dada la importancia y alcances de la ley, para contribuir a diseñar los mecanismos de operación y estrategias para la ordenación del territorio de los 60 municipios que componen la entidad tlaxcalteca.

Por lo anterior y de manera particular, en el artículo 29 de citada ley, se establece que es atribución de un comité municipal conformado para tal efecto, evaluar a solicitud de la Presidencia Municipal, los estudios y proyectos específicos tendientes a solucionar problemas urbanos y formular las propuestas correspondientes, así como proponer las medidas que se estimen convenientes para el mejor aprovechamiento y aplicación de los recursos destinados al desarrollo urbano y vivienda y la adecuada prestación de los servicios públicos municipales. En consecuencia, se determina que

hay vacíos que la investigación puede y tiene la obligación de cubrir, esa es la oportunidad en esta investigación.

De forma reciente, se aprueba el cinco de Octubre del año 2004, la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, la importancia de esta disposición radica en que la obra pública en la mayoría de los casos representa y corresponde en último término a un servicio público; es decir, incorporar pavimentación, drenaje, parques, jardines, etc., por su mantenimiento, pasan a convertirse en servicios que atiende el municipio; de ahí la importancia de asumir con racionalidad la incorporación de obra pública; es decir responder el qué, dónde, cuánto y para qué de esas inversiones en obra pública.

El marco jurídico es bastante amplio pero no por ello efectivo y automático su cumplimiento. Debe fundamentarse en la investigación científica para establecer lo más importante el cómo, qué, dónde y cuándo llevar a cabo las importantes tareas de planificación y ordenamiento territorial necesarias para el desarrollo municipal, que es el ámbito territorial y de gobierno en el que se inserta esta investigación.