

INTRODUCCIÓN

El acelerado crecimiento poblacional en el siglo pasado e inicio de este, ha tenido por resultado la necesidad de que las sociedades busquen un espacio físico donde asentarse y desempeñar en ese territorio, las actividades productivas que les permitan cubrir sus demandas y requerimientos. Sin embargo, el espacio de terreno elegido no siempre resulta el más adecuado para tener acceso a bienes, obras y servicios suficientes con la calidad requerida.

Lo anterior se convierte en un problema cuando las autoridades más cercanas a la población que en el presente trabajo son las del nivel municipal, tienen por obligación constitucional la dotación de servicios públicos, lo cual en muchas ocasiones no es posible para toda la población debido a la amplitud de la demanda y la limitación presupuestal, pero en especial porque existen zonas o asentamientos humanos alejados de la red de servicios públicos y en donde es costoso llevar la cobertura. Esta situación se debe entre otras causas, a la falta de políticas públicas de planificación de crecimiento ordenado de los centros de población, a la carencia de legislación en materia de usos de suelo, o bien porque no hubo una intervención gubernamental acertada para regular en el momento adecuado los asentamientos irregulares.

Los centros de población con esta tendencia, están condenados a sufrir desequilibrios y carencias en el suministro de agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, seguridad pública, recolección de basura, etc., situación que le resta a la traza urbana funcionalidad, organización y estructuración básica del territorio para permitirle a su población aspirar a mejores condiciones de vida mediante el disfrute de la cantidad y calidad suficientes de servicios.

Actualmente las tareas y esfuerzos para contribuir al desarrollo regional, obliga a diseñar propuestas congruentes con la realidad de los países y sus contextos tanto local como internacional; asimismo, en las agendas de organismos internacionales y gobiernos nacionales se pone énfasis en problemas relacionados con la mejora en la calidad de vida de los habitantes y entre los indicadores considerados para medir esa condición son el acceso a servicios públicos (ONU, 2001).

Analizar las condiciones que guarda esta importante variable en la medición del desarrollo, permite tener un referente para el estudio de los procesos de urbanización, ordenamiento del territorio y planificación municipal; que de otra manera, se encaminarían como estudios aislados sin un vínculo necesario para diseñar una propuesta desde una de las esferas de gobierno más cercanas a la sociedad que es el municipio y con la función o tarea sustantiva más importante: la dotación de la infraestructura básica señalada.

En esta investigación, se pretende construir un modelo con base en criterios de planificación y ordenamiento territorial que fundamente la cobertura racional de obras y servicios públicos en los centros de población y de manera particular el análisis de la cabecera municipal de Nanacamilpa de Mariano Arista, Tlaxcala, en comparación con otros centros de población también elegidos para este estudio, dicha elección obedeció a dos criterios: por rango de población menores a 15 mil habitantes y con base en su morfología urbana.

Para fundamentar la propuesta, se recurrió a la revisión y discusión de diversas posiciones conceptuales sobre las políticas públicas, la planificación, el desarrollo, el municipio mexicano, los servicios públicos municipales y el ordenamiento territorial. Las políticas públicas, son el enfoque teórico principal e inicialmente con su origen en Norteamérica bajo el esquema de tecnologías del buen gobierno, representan un recurso de los gobiernos que ha encontrado su campo más fértil en los espacios locales y que se basa en principios de racionalidad y tecnologías de información como apoyo, donde los gobiernos recurren a verdaderos ingenieros sociales, capaces de imprimirle innovación e iniciativa en la solución de los problemas municipales y en determinado momento recurrir a la participación social en la conciliación de intereses y soluciones en el territorio municipal.

Es importante mencionar que los enfoques sobre la planificación no se disocian ni de las políticas públicas, ni el desarrollo y tampoco del ordenamiento territorial; y por supuesto, es en el nivel municipal, donde estas tareas se vuelven más importantes. La tarea de planificar las regiones como bien expresa Delgadillo (2002), consiste en un proceso en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Hay que resaltar, que la planificación

que esta de moda es la de corte estratégico o desde abajo, a diferencia de la planificación central o desde arriba, que entró en crisis después de las severas críticas a los gobiernos federal y estatal; sin embargo, dada la obligación que tienen los gobiernos municipales para dotar de los servicios públicos, es determinante que asuman con responsabilidad y eficiencia dicha actividad; independientemente de que pueda madurar la participación social a fin de contribuir con esfuerzos de los beneficiarios en la ampliación o cobertura de los servicios públicos.

El aspecto que puede distorsionar una planificación participativa, es la dificultad para ponerse de acuerdo en la política o modelo de cobertura más adecuado para la zona urbana, ya que se requiere madurez, educación y cultura de todos los actores para unificar los criterios en pro de una cobertura racional; por tanto, determinar las prioridades, implica una serie de intereses relacionados con la propiedad del espacio físico, lo que se considera un obstáculo tan o más fuerte que lograr el involucramiento de cooperación física, económica o en especie de la sociedad para la ejecución de servicios públicos en las cabeceras municipales. Lo anterior obliga a repensar una propuesta basada en tecnologías de información que sea planificada y protagonizada por la autoridad municipal con un respaldo legal y un soporte de conocimiento de las estructuras organizativas en los centros de población.

En relación con la necesidad del ordenamiento territorial, se entiende -para esta investigación- como la distribución racional de los servicios públicos para la transformación óptima del espacio urbano microregional de la cabecera municipal de Nanacamilpa, Tlaxcala, tomado como ejemplo modelo para la comparación con los demás municipios de la muestra. Por tanto, no se puede perder de vista, que para pensar en un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población, la triada fundamental para el análisis está puesta en escena: 1. políticas públicas, 2. planificación y 3. ordenamiento territorial; y colocando en el centro del debate, la posibilidad de que la ejecución de servicios públicos sea la directriz para la inducción del crecimiento físico ordenado.

Ligado a las categorías de análisis anteriores, el concepto de región para efectos de esta investigación, es el espacio microregional urbano, donde se planifican las tareas de distribución y cobertura de los servicios públicos con la finalidad de mejorar las

condiciones de vida en los centros de población a través de políticas públicas con alto grado de racionalidad.

Partiendo del concepto de servicios públicos, entendido como la tarea sustantiva de las autoridades municipales dentro del espacio urbano, cuya lógica obedece a una racionalidad progresiva en su cobertura que los caracteriza por convertirse dichos servicios en una necesidad general, requieren de inversiones elevadas, son de baja o nula rentabilidad, pueden ser ofrecidos en cantidades que la autoridad juzgue convenientes, se ofrecen de manera monopólica generalmente y tienen poca elasticidad-precio en la demanda García (1993:228). Pero además el mismo autor menciona que los servicios no pueden ofrecerse en cantidades discretas, situación que creemos inválida porque el carácter libre y autónomo del municipio le permite tomar decisiones que la autoridad juzgue convenientes en su territorio.

Con relación al municipio, el concepto se comparte con lo expresado en el artículo 115 Constitucional cuando lo define como la unidad político-administrativa y territorial de la organización de la Nación mexicana y su sistema federativo, se agrega únicamente, que son los atributos de libertad y autonomía que lo convierte en el espacio de gobierno más fértil, y que le permite emprender iniciativas a favor del desarrollo municipal.

El proceso investigativo, requirió diversos tipos de datos para generar información y un conocimiento más cercano del objeto de estudio, esto permitió dotar el cuerpo de la presente investigación con racionalidad y sentido analítico para enfrentar el fenómeno regional en cuestión y en general aquellos que aquejan a los centros de población en el estado de Tlaxcala.

La importancia de la presente investigación, radica en poder construir un modelo con bases analíticas suficientes para hacer una aportación a los niveles de gobierno municipales, fundamentando su direccionalidad bajo criterios racionales donde se considere como premisa fundamental un adecuado crecimiento físico de los centros de población. Por lo anterior, el estudio resalta porque permitirá al menos sentar las bases para: 1. Orientar el crecimiento ordenado de los centros de población, 2. Optimizar los gastos en servicios públicos, 3. Favorecer la funcionalidad en la zona urbana, 4. Mejorar

la imagen urbana, 5. Modernizar la administración pública municipal y 6. Mejorar las condiciones de vida de la población a través de la mayor cantidad y calidad de infraestructura y servicios públicos disponibles.

Es importante señalar que las hipótesis básicas sobre las que gira el estudio, consisten en: a). suponer que la falta de planificación municipal en la ocupación del espacio físico de los centros de población, dificulta una cobertura total de obras o servicios públicos (agua potable, drenaje o alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, recorridos de seguridad, pavimentación, guarniciones y banquetas), provocando un crecimiento o expansión desordenada y con ello baja calidad de los servicios como uno de los factores que inciden directamente en el desarrollo municipal. Asimismo, se busca b). demostrar que es posible inducir un crecimiento físico ordenado de los centros de población mediante un esfuerzo desde la esfera municipal, a través de la orientación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, guarniciones, banquetas, alumbrado público, recolección de basura y recorridos de seguridad municipal, mismos que están enunciados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tienen un comportamiento físico en forma de red o de aparente conectividad.

Con el estudio se pretende construir una base sólida de conocimientos sobre el patrón de comportamiento en la ejecución de servicios públicos y dejar para su puesta en marcha un modelo que facilite tomar decisiones racionales por los gobiernos municipales para orientar el crecimiento físico de los centros de población. Sin embargo, el beneficio no radica únicamente en el logro de ordenamiento territorial; sino que además brindará la posibilidad de que los gobiernos municipales decidan sobre los recursos destinados a infraestructura optimizando rutas, mejorando la dotación y reparto de servicios, evitando duplicidad de gastos en la incorporación del equipamiento, deteriorando su calidad por el permanente manejo que implica el mantenimiento y acciones correctivas; y en general, todas aquellas implicaciones nocivas derivadas de la falta de planificación en el municipio.

El objetivo general de la investigación, consiste en proponer un modelo analizando la distribución de la obra y servicios públicos municipales (agua potable, alcantarillado, pavimentación, recolección de basura, alumbrado y seguridad pública) y

su patrón de comportamiento y exponer que es posible convertirlo en un criterio de planificación determinante en el crecimiento ordenado de los centros de población; tomando como base la cabecera municipal de Nanacamilpa en el estado de Tlaxcala de 1999 a 2005 y comparándola con seis cabeceras municipales más de la misma entidad federativa. La selección de la cabecera municipal de Nanacamilpa, obedece a que cumple con el índice de forma más cercano a uno (Vega y Zaldívar, 2000), lo que implica que tiene una morfología urbana casi perfectamente similar a un cuadrado. Por su parte los otros seis municipios: Nativitas, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, Teolochocho, Tepetitla de Lardizábal y Xaltocan, presentan un índice de forma alejado a uno y significa que tienen una forma alargada en su perímetro urbano.

Para alcanzar el objetivo en esta investigación, se contempló la obtención de datos mediante trabajo de campo y de gabinete. La recopilación del trabajo de campo consistió en la aplicación de cédulas de entrevista y tuvo por fuente a dos tipos de informantes, uno fue la autoridad municipal y el otro la ciudadanía; para lograrlo, se diseñó el formato de cédula de entrevista para ser aplicada a los funcionarios municipales de las direcciones de obras y/o servicios públicos de los siete municipios implicados; y por otro lado, para obtener datos de la ciudadanía, se diseñó una encuesta para ser aplicada en las cabeceras municipales. Por lo que respecta al trabajo de gabinete, se recopiló del Órgano de Fiscalización Superior (OFS) del Gobierno del Estado de Tlaxcala el catálogo de obra pública de 1999 a 2004 para los siete municipios, y el último año de ejecución de esa infraestructura correspondiente al 2005, se solicitó durante la entrevista con autoridades municipales. Se procedió al tratamiento estadístico de los datos para tener un capítulo con los resultados, los análisis y la interpretación correspondiente.

El cuerpo de la presente investigación, consta de cuatro capítulos. En el primero se hace una discusión de las principales teorías y conceptos que fundamentan el trabajo, como son: políticas públicas, planificación, ordenamiento territorial, servicios públicos y municipio; todos estos conceptos desde la óptica del desarrollo regional. Asimismo se presenta un marco de referencia del problema de investigación, destacando la importancia y necesidad de la legislación que permita acompañar la posibilidad de perfilar un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población

ya sea con ingerencia de los gobiernos federal y estatal o bajo el argumento de la facultad reglamentaria que es competencia exclusiva del gobierno municipal.

En el capítulo dos se expone el marco que origina la investigación y la relevancia del espacio municipal como campo fértil de investigación y desarrollo, ya que es la esfera de la administración pública más cercana y de mayor contacto con la sociedad. Se expone la importancia de la legislación como marco de actuación libre y autónoma para las decisiones de sus autoridades. Asimismo, se pone énfasis en la nula aplicabilidad de los planes municipales y su incompatibilidad con la legislación en materia de ordenamiento territorial. Se reitera la necesidad de que los servicios, siendo la actividad sustantiva de los gobiernos municipales, se conviertan en directrices para aspirar a un modelo de cómo deben crecer físicamente los centros de población en el estado de Tlaxcala. También se presentan algunos mapas para reconocer el territorio y generalidades sobre las cabeceras y municipios seleccionados.

Los resultados más importantes del trabajo de recolección de datos, se encuentran en el capítulo tres, donde mediante un tratamiento estadístico se muestran cuadros y gráficas sobre la realidad en la ejecución de los servicios públicos para tres periodos de gobierno, analizando cuatro aspectos fundamentales: el tipo de servicio más recurrente por fondo de aportación y año, la cantidad en metros lineales de cobertura, las inversiones por tipo de servicio y las diferencias significativas o posibles relaciones que indiquen un patrón de cobertura y comportamiento del crecimiento físico de esos centros de población. En esta sección recobran especial importancia las pruebas estadísticas de comparación de medias, análisis de varianza y correlaciones (ver anexo metodológico) donde se exponen los resultados de las cabeceras municipales que son los centros poblados con mayor cantidad de habitantes en los municipios y los que concentran también la mayor cantidad de servicios públicos. Se destaca que el servicio más frecuente y costoso es la pavimentación y el fondo de mayor aportación es el de infraestructura social municipal.

En el mismo capítulo tercero, se presentan los resultados correspondientes al trabajo de campo, que derivan de la entrevista directa con los funcionarios municipales de la dirección de servicios u obras públicas de las siete cabeceras. Entre los hallazgos se encontró que se le resta importancia a la dirección de servicios públicos de los

gobiernos en ese nivel, cuenta con poco personal y tiene reducida participación en la ejecución del presupuesto; asimismo, los servicios que son prioridad atender para la autoridad son el drenaje y/o alcantarillado. El servicio más costoso y constante es el alumbrado que además es el de mayor demanda por el usuario. Por otra parte, hay una tendencia a que la población no avise para construir –excepto en Nanacamilpa- y por tanto no cuenten con servicios públicos básicos, con el paso del tiempo la demanda hace incosteable la cobertura debido a factor distancia y dispersión de los asentamientos humanos.

En el capítulo tres, también se expone información complementaria al esfuerzo en campo, resultado de una encuesta a los usuarios de los servicios ejecutados en las cabeceras municipales objeto de análisis. En ella se preguntan aspectos como la cantidad, calidad de servicios con que cuentan y opiniones generales sobre las condiciones de ordenamiento territorial municipal y aplicabilidad de legislación en la materia. Las respuestas del usuario, sitúan a Nanacamilpa como un municipio ejemplar en la mayor parte de las variables analizadas.

La fortaleza y contribución del estudio sobre el modelo que se persigue, se encuentra en el capítulo cuarto, donde se resumen los criterios para la cobertura de servicios, resultado del análisis y comparación de las cabeceras municipales, lo que permite conocer las condiciones y posibilidades de éxito para aspirar a ese modelo. Salvada esa encrucijada; se concluye que es posible la inducción del crecimiento ordenado teniendo como eje una política de cobertura orientada desde la ejecución de los servicios públicos. Asimismo se presentan índices para dar sustento a la propuesta en términos de cobertura, morfología, dispersión y criterios de decisión, teniendo por resultado la trascendencia de buscar la cobertura total como fundamento esencial del modelo.

Finalmente se presentan los alcances y obstáculos del modelo, las recomendaciones y conclusiones contemplando la propuesta y discutidos los resultados, dando paso a la bibliografía y sección de anexos, donde destaca el anexo con el diseño metodológico o proceso de la investigación.