

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se hace una revisión conceptual acerca de las categorías de análisis que fundamentan la presente investigación, sin que ello signifique un agotamiento en su definición.

En la discusión, se aborda en primera instancia el contexto regional, asumiendo la necesidad de enfocar la investigación desde la óptica del espacio geográfico independientemente del método de análisis y la tipología regional referida; seguido de este, se retoma la importancia de las tareas de planificación que son determinantes en los procesos de desarrollo regional para cualquier nivel de gobierno (federal, estatal y municipal). Por otra parte, se pone énfasis en la teoría de las políticas públicas, un concepto recurrente en nuestra cotidianidad, pero rara vez discutido sobre su origen, alcances e implicaciones conceptuales, y aunque su incorporación al campo de la administración y el gobierno no es reciente, por su utilidad se ha llegado a considerar por sus precursores como una tecnología del buen gobierno que encuentra en los espacios municipales, un campo fértil de aplicación.

En este mismo capítulo, se hace un repaso de los servicios públicos municipales como una de las tareas sustantivas para las autoridades municipales, porque la adecuada respuesta a su prestación, refleja la capacidad administrativa y de gestión del gobierno municipal; de igual forma, se exponen en esta sección las ideas en torno al ámbito municipal, como la esfera de gobierno más cercana a la población. Asimismo, se hace una revisión de las principales aportaciones en el campo del ordenamiento territorial, cuya discusión teórica reciente, permitirá reorientar esta importante y novedosa rama de la ciencia.

Se advierte desde este momento que hay conceptos relacionados; pero no por ello se evitará la discusión en el momento, ya que es necesario mantener coherente la explicación; donde sin perder el orden, se logre un campo teórico unido en su estructura y contenido, pero que vincule y sirva de puente con los demás capítulos, para lograr

una reconstrucción formal de las principales categorías que giran alrededor de la presente investigación.

Hay que señalar desde este momento que el estudio de los servicios públicos, es un tema de investigación poco recurrente en México, más aún cuando se trata de ponerlo en el centro de la discusión y como criterio orientador del ordenamiento territorial; sin embargo, a pesar de esta debilidad o carencia teórica que sustente la presente investigación, es pertinente abordarlo desde una óptica precisa en un capítulo aparte, donde la pareja conceptual encuentre justificación y pertinencia; es decir, desde el enfoque estrictamente jurídico o legal; que sirva de enlace y marco imprescindible para diseñar políticas públicas basadas en principios y normas que faciliten la tarea de modelar y analizar las posibilidades de construir una propuesta de ordenación de los centros de población con base en la actividad sustantiva más importante de los gobiernos municipales: los servicios públicos.

En México no se han llevado a cabo esfuerzos teóricos o prácticos desde la óptica y análisis de los servicios públicos tal como aquí se aborda. Ante esta carencia, se advierte la necesidad imperiosa de reorientar los esfuerzos municipales en la labor planificadora del crecimiento ordenado de los centros de población. Desde luego, no será fácil articular estos esfuerzos tanto teórica como metodológicamente.

1.1 Sobre el asunto regional

Abordar el concepto de región, no es tarea sencilla por cuanto implica la necesidad de un trabajo inter y transdisciplinario; sin embargo, en el marco de la presente investigación, se le da mayor importancia al enfoque geográfico, por tratarse de un estudio que tiene por referente al territorio como espacio dado. En este contexto, se asume que “el conocimiento regional es sinónimo de conocimiento geográfico en tanto la necesidad de comprender un fenómeno o conflicto regional remita unívocamente a considerar el problema como metodológico y que por lo tanto, conocimiento geográfico y conocimiento regional son una misma cosa” (Geocalli, 2002:14); se asume en consecuencia que el método regional es entonces, el método de la geografía para el

caso de la presente investigación, porque el enfoque geográfico permite realizar estudios regionales por su multidisciplinariedad sin que ello signifique desprenderse del apoyo de otras importantes ramas de la ciencia.

Sin embargo, no es la única forma de abordar este complicado concepto, porque además del enfoque geográfico, los economistas, los políticos, los sociólogos y otros especialistas; tienen una forma particular de entenderlo y construirlo, por ello se sugiere distinguir esas dimensiones de articulación con otras de tipo territorial, que deben ser precedidas por una adecuada expresión territorial de los problemas, objetivos y acciones de cada una de las dimensiones (Ferreira, 2003), y aunque la forma tradicional de definir el concepto de región, privilegia aquellos elementos que se suponen estáticos de la realidad; muchos de estos, por su fácil identificación son derivados de los criterios estrictamente geográficos¹.

Para efectos de esta investigación se pretende encontrar un sano equilibrio en su comprensión; por ello, una aproximación teórica y práctica del concepto de región asume que las regiones mexicanas intentan incorporarse en los procesos globales, pero ahora se encuentran con una realidad marcada por el protagonismo del capital privado y la reducción o incluso desaparición de esquemas de regulación estatal, con lo cual los territorios operan bajo lógicas difíciles de prever y controlar desde la administración pública, por este motivo, se intenta rescatar desde el nivel de gobierno municipal, una propuesta para hacer frente a los problemas derivados del creciente influjo de la globalización; entre otros, el desbordante crecimiento desequilibrado de los centros de población en México; y, donde Tlaxcala no podía escapar a este complicado panorama.

De esta forma, independientemente desde la óptica geográfica, económica, sociológica, demográfica, política, ecológica, etc., se debe asumir un enfoque acerca del contexto regional, porque el asunto de las regiones no es un tema reciente y más desde el enfoque geográfico; y aunque llegó a ser considerada la geografía como el pariente pobre e incluso simple apéndice de la historia (Hiernaux, 1997), es necesario hoy más que nunca, destacar su importancia y apoyo a otras ramas de la ciencia, por

¹ Sin embargo, se considera que la forma de trabajar con las regiones dependerá del interés de cada investigador, del alcance y objetivos planteados; incluso puede estar determinado por asuntos más de carácter globalizante en las sociedades modernas.

ello y para ubicar la concepción dominante acerca del conocimiento científico en esta materia, hay que referirse a la práctica científica de Estrabón (64/63 a.C.-24/25 d.C.), en la época de mayor esplendor del Imperio Romano, el siglo de Augusto; ello es importante por dos razones, porque su forma de conocer resume el conocimiento universalista del mundo grecorromano y porque su condición de geógrafo está vinculada a una forma de hacer geografía que en nuestro mundo moderno especialmente, tiene características revolucionarias. La referencia hecha a Estrabón es indispensable, porque si bien es cierto se asume un enfoque más geográfico, el contexto regional se basa en un sentido transdisciplinario, donde las acciones del hombre determinan su construcción, Estrabón decía “el geógrafo debe primeramente tomar su punto de partida del hombre que ha medido la tierra como un todo, para entonces explicar en primer término el mundo habitado y sus relaciones con la tierra como un todo, pues esta es la peculiar tarea del geógrafo, que deberá intentar la explicación a partir de las teorías y leyes generales de la sociedad, así como de las elaboraciones teóricas particularmente referidas a la región, apelando a la lógica analítica para relacionar información cuantitativa y cualitativa, con un adecuado aprovechamiento del instrumento lógico matemático” (Estrabón citado por Geocalli, 2002:56).

Además se han desarrollado en la geografía otras herramientas que si bien son indispensables, incluso para la presente investigación, no han tenido la difusión y ampliación necesaria en favor de la ciencia y aunque la mayoría de los aportes recientes a los estudios geográficos tienden a diluir la reflexión teórica, no se niega su alcance y potencial científico.²

Sin embargo, tan importante es la geografía que incluso se ha señalado que el esquema lógico a través del cual se generan las formas espaciales y que para el caso del comportamiento de los servicios sería la misma situación, estaría dado entre otras cosas por (Trinca, 2000:125):

a). Propiedades intrínsecas de la clase de fenómenos;

² Ejemplo de ello, son las modernas técnicas digitales de procesamiento de imágenes, de cartografía digital y de Sistemas de Información Geográfica (SIG), que obliga y hace necesario el uso de estas técnicas para mediar con indicadores que puedan resultar compatibles con el conocimiento comúnmente aceptado y resulte confiable y objetivo.

- b). Su comportamiento en el espacio;
- c). Tipo de espacio correspondiente a la clase de fenómenos y sus propiedades, y
- d). Configuración (forma) espacial de los fenómenos.

El señalamiento anterior es fundamental para aspirar a un modelo congruente y factible con la realidad de los centros de población en Tlaxcala, ya que la misma “noción de espacio relativo permite afirmar ahora que la geografía estudia el patrón directamente observable de las distribuciones espaciales de los fenómenos -y buscar sus leyes- en la superficie de la tierra” (Trinca, 2000:126); hay que observar por tanto, que los servicios públicos tienen una naturaleza propia de cobertura, responde a un comportamiento en forma de red en su distribución sobre el territorio; pero además las propiedades de los servicios son tan diversas que su configuración espacial, asume formas y problemáticas diferentes, que subyacen en los requerimientos primarios de la población y la forma en su uso y aprovechamiento en el municipio.

De esta manera abordar las regiones desde el enfoque geográfico, tiene igual sus aseveraciones porque se circunscribe al territorio o medio físico, y desde luego ello amerita una definición más precisa del término y aunque su uso es reciente, en la década de 1980 ya se tenía avanzada la siguiente definición: “la región no es sino un recipiente neutral susceptible de llenarse con contenidos diversos” (Palacios, 1993:5, citado por Geocalli, 2001:19), en esta definición, también se hacen prevalecer los límites del perímetro regional por sobre los elementos distintivos; donde el marco o porción territorial está dado por un contorno causado por un accidente geográfico, una demarcación administrativa, un patrón de poblamiento, un tipo de suelo o sustrato geológico entre otros muchos criterios más donde la naturaleza de la estructura de las regiones aparece en una acción combinada entre los rasgos y propiedades múltiples que la conforman, que sin desatender la acción del hombre, la región es de forma simultánea y conjunta un objeto dado, una construcción social e histórica y una categoría analítica.³

³ Sin el anterior reconocimiento, se mutilarían partes centrales de la discusión teórica de la región, aspecto que dada la variedad de unidades territoriales van desde la escala mundial, nacional, estatal y las regiones, hasta los niveles locales como el municipio y si no se hace así, impediría centrar correctamente el análisis y acercamiento a la realidad que contextualiza el espacio geográfico: la región de estudio, que para efectos del presente trabajo se configuran las cabeceras municipales.

La idea de región adquiere diversas modalidades para la discusión, que van desde la forma más compleja hasta la más coloquial y analógica; por ejemplo, dice Van Young: “las regiones son como el amor, difíciles de describir, pero cuando las vemos las sabemos reconocer” (Van Young, 1992:3 citado por Rosales, 2000:34); incluso esa carga subjetiva la llevan implícita, independientemente del enfoque que se le quiera dar; por ejemplo aquí la óptica geográfica está más referida al territorio; pero no por ello, se impide crear regiones bajo criterios simultáneos o paralelos con otras ciencias o disciplinas; y en efecto, otros más asumen que la región “es una representación espacial confusa que recubre realidades extremadamente diversas en cuanto a su extensión y a su contenido” (Giblin-Delvallet, 1993:1264 citado por Rosales, 2000:34) y para ello es recomendable hacer uso de la transdisciplinariedad, para efectuar análisis de los cortes posibles realizados en el espacio, sean cortes sociales, políticos, ecológicos, etc., de esta forma, se trata por tanto, de una subdivisión que corresponde a una escala intermedia entre la del estado -entidad federativa de Tlaxcala para el presente estudio- y los municipios, que para efectos de esta investigación se llamarán microregiones representadas por las cabeceras municipales; y aunque algunos autores citan que “la región es un espacio geográfico más amplio que una localidad pero menos que la correspondiente a una Nación-Estado, y sus límites estarían determinados por el alcance efectivo de ciertos sistemas donde sus partes interactúan en mayor medida entre sí que con sistemas externos” (Rosales, 2000:34), aquí se plantea que la región igual puede ser una forma de organización mínima, incluso un nivel inferior a las cabeceras municipales representadas por el sistema de barrios, colonias o manzanas. Pero aquí no se requiere que sus fronteras sean impenetrables; el mismo Boisier (1999) establece la existencia de regiones virtuales; y por otro, tampoco se requiere que dichas fronteras regionales coincidan con las divisiones políticas o administrativas más fácilmente identificables o incluso con accidentes topográficos; a todo esto, se tiene el cuidado porque al no haber una definición consensual, se complica la aceptación de estudios con esta naturaleza.

Uno de los problemas que no ha sido resuelto y causa conflicto, es el de “la región concebida como espacio dado y no como producto de una forma de conocer” (Geocalli, 2002:16), esta discusión se acarrea desde la polémica que se suscita con la

progresiva ausencia de los geógrafos en el campo de las ciencias sociales, pero con crecientes demandas y espacios que empezaron a asumir y copar los planificadores; con labores diferentes pero determinantes en el análisis del territorio. Ambas posturas son válidas para diferentes tipos de trabajos a realizar, siendo para los estudiosos de ciencias puras más aceptada la región como concepto dado; a diferencia de los estudiosos de las ciencias sociales que por tener en el centro de la discusión al hombre, se rige más por la región como producto de una forma de conocer. Aquí se comparte la óptica geográfica y se cuida la forma de abordarlo, porque se reconoce la inevitable necesidad de considerar sus fundamentos para alcanzar objetividad y mayor aproximación científica.

Hiernaux (1997:11) por su parte define la región como “aquella porción del espacio global en la cual se pueden identificar procesos (individuos, grupos y acciones) societarios particulares, distinguibles de los que se ejercen en los espacios vecinos o distantes, respondiendo a una temporalidad propia y con una identidad propia”, lo interesante de este concepto es el carácter de distinción entre grupos; así como los rasgos de identidad y la influencia que ejerce la temporalidad en esa posible distinción, lo anterior permite inferir que conforme transcurre el tiempo se pueden crear o configurar nuevas regiones.

Si se analiza el concepto de región alejado de su comprensión a los problemas de desarrollo, de nada servirá comprender la realidad en su justa dimensión; es por ello que se sugiere la aportación a los problemas del desarrollo regional; lo anterior reclama la intervención decidida de quienes pueden responder a estos problemas territoriales e implica dejar espacios al aporte local donde se tiene la ventaja del conocimiento de la realidad concreta. Por tanto, el espacio municipal es el más fértil del desarrollar porque cuenta con el respaldo legal del artículo 115 constitucional, la energía renovada de sus actores y la posibilidad de entender sus problemas por la cercanía a su realidad, para en consecuencia actuar sobre ellos. Finalmente, es un asunto de valoración, de conocer qué tanto han aportado las autoridades o si están en condiciones de modificar estructuralmente los problemas de su territorio.

Para efectos de esta investigación y dentro de la clasificación de los tipos de región, se considera que las cabeceras de los municipios bajo estudio, se inscriben en

un tipo de región económico-administrativa, según la clasificación realizada por Delgadillo (1999), donde se destaca que esas regiones se refieren a propuestas de ordenamiento (apoyado en la cartografía) y de ejecución de objetivos administrativos, fundamentalmente en cuanto a ordenación municipal y por ende, resulta interesante ya que se encuadra en los objetivos de la presente investigación.

Sin embargo, no hay que perder de vista a las regiones-plan, ya que son parte de la clasificación más recurrente en los estudios regionales, donde además están las regiones homogéneas y polarizadas; pero “dicha región-plan o espacio-plan, es el análisis de la elección de los medios geográficos disponibles para llevar a la práctica un fin determinado dentro de un plazo previsto” (Gutiérrez, 1984:74), siendo por tanto característico de las circunscripciones territoriales donde los gobiernos tienen su espacio de acción y donde el tiempo es factor para el cumplimiento de los propósitos establecidos.

1. 2 Las tareas de planificación en América Latina, México y Tlaxcala

La planificación para el desarrollo en América Latina, inicia en Chile en 1961 (Carrillo, 2003) con la reunión de Punta del Este Uruguay donde se tenía por objetivo utilizar la planificación como instrumento de desarrollo y orientar las reformas estructurales e institucionales. Sin embargo, en México desde 1915 existían acciones pioneras en materia de política regional mediante instrumentos como la Ley de la Reforma Agraria. No obstante, el crecimiento económico, demográfico y urbano inició en nuestro país a partir de los años cuarenta con políticas de impacto territorial aislado, posteriormente las políticas urbano regionales de 1970 a 1976, se convierten en importantes bastiones en la conformación de planes y programas urbanos e industriales, posterior a 1977 y hasta 1985, con acciones de planificación urbano-regional institucionalizada se integran más de 230 ciudades incorporándose planes nacionales, globales, regionales y de desarrollo industrial; incluso, se formulan el programa de desarrollo urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de la región centro definida en el PND 2001-2006, así como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Garza, 1992).

Una de las posturas que más nos identifican con el fenómeno municipal que queremos abordar en Nanacamilpa, Tlaxcala y su comparación con otros municipios, es entender la planificación de una forma más congruente con lo que se espera del modelo que se pretende derivar en esta investigación; no se trata entonces, de buscar ser idealistas sino de rescatar una verdadera y efectiva práctica del gobierno municipal y abrir la posibilidad de hacer compatible un modelo, con incipiente legislación y la creciente revaloración del espacio municipal como base del desarrollo regional; por lo anterior, toda práctica de planificación se convierte en una combinación dosificada de cálculo previsor de los gobiernos locales, que se debería alimentar de una simulación constante del futuro, y de cálculo reactivo ante los problemas territoriales.

El estilo de gobierno dominante en nuestros países casi no deja espacio a la previsión, y “agota todas sus energías gestando respuestas urgentes a los problemas ya acumulados que muestran señales de trasponer los límites que marcan el deterioro” (Matus, 2003:160), que referimos aquí como el crecimiento desordenado de los centros de población y que dificulta el acceso al mínimo de servicios que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115.

La misma Constitución carece de plena aplicación en cuanto a las leyes que de ella emanan y existe la necesidad de trasladar, reforzar o cambiar algunas funciones de gobierno, por lo que tienden a desaparecer las mediaciones estatales entre lo local y el nivel federal, diluyendo la capacidad para dirigir el desarrollo regional desde los propios aparatos de gobierno central. Esto trae severas implicaciones sobre la organización territorial y las prácticas de planificación regional y municipal, porque las capacidades administrativas de los gobernantes estarán diferenciadas y determinadas por la posibilidad de tener una planificación efectiva y acertada sobre los territorios de su competencia; por ello, se pretende rescatar la labor planificadora como directriz o eje para la incorporación de estrategias de atención en la cobertura de los servicios públicos que orienten o induzcan el crecimiento ordenado de los centros de población.

Sin embargo, no se debe perder de vista que hay potencialidades endógenas que poseen las propias regiones, ya que de manera reciente se intenta rescatar lo local o municipal como espacios fértiles tanto de la investigación, como de las tareas de buen

gobierno. Se entiende por tanto, que la planificación es parte del ejercicio del poder y es más propicio llevar a cabo la tarea de modernizar los sistemas de administración y función pública en los gobiernos municipales y estatales, buscando en el futuro inmediato, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales, formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas internas (de la región) y externas (fuera de ella incluyendo los efectos de la globalización).

Por lo anterior, “la tarea de planificar las regiones consiste en un proceso en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado” (Delgadillo, 2002:6) donde la sociedad misma es capaz de opinar, participar activamente y hacerse sentir con sus demandas y el gobierno o un agente externo que puede ser una organización no gubernamental, puede asumir el rol de promotor de desarrollo.

De esta forma política y territorio se convierten en un binomio inseparable de las estrategias de gobierno para la eficiente administración del espacio y su tratamiento debe considerar el ejercicio de la función pública junto a los intereses locales, donde sin embargo, debemos cuidar a nuestro juicio el aspecto legal que en el marco de la planificación es determinante para el ejercicio pleno de esta tarea, ya que de no considerarlo, se corre el riesgo de perder el control político de la circunscripción territorial y en particular si es favorable a la presente investigación, representa la base para la aplicación del modelo propuesto en la realidad concreta. De esta forma, la importancia de las prácticas de planificación y gestión estratégica en las que el sujeto es el propio territorio organizado, se revaloran para crear ambientes favorables y propuestas dentro del espacio municipal y en especial las cabeceras municipales que son la microregión objeto de análisis en la presente investigación.

También es necesario establecer algunas características de la planificación, entre ellas tenemos que debe ser: normativa, innovadora, política, negociadora y basada en el aprendizaje social (Bervejillo, 1996), y todas serán esenciales en la presente investigación; por ejemplo, el aspecto normativo para sentar las bases del ordenamiento territorial en las cabeceras municipales; de igual forma, debe incorporarse una buena dosis de innovación a fin de reproducir el proceso en otros municipios; pero

también se debe considerar el aspecto político para lograr la apertura de las autoridades locales y estatales; la primera para su aceptación en los cabildos y Direcciones de Obras y Servicios Públicos Municipales; y la segunda, a través de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Congreso del Estado de Tlaxcala e instituciones del ejecutivo como son SECODUVI, COPLADET y COPESEP. Asimismo, el carácter negociador con las instancias de decisión para la aplicación de los programas de gobierno y beneficiarios, será fundamental para trascender la direccionalidad del proceso; y finalmente, se basa en el aprendizaje social, porque si existen beneficios sociales con la participación de la sociedad, se pueden madurar y reproducir las condiciones organizativas para hacer favorable la tarea de planificación en un segundo momento con el carácter de mediano y largo plazo.

Como se puede entender, las condiciones para la planificación serán fundamentales para desarrollar adecuadamente la propuesta durante el proceso de contrastación empírica, aunque es indudable que la mayor parte de esta importante tarea, corresponde al protagonismo e iniciativa del gobierno municipal, más que considerar la fortaleza participativa de la comunidad en la construcción de la propuesta y modelo de ordenamiento territorial. Es por ello, que reforzar las capacidades del gobierno municipal a través de tecnologías de información (como los SIG) e instrumentos para una eficiente administración como las políticas públicas, serán determinantes para el éxito en la cobertura planificada de los servicios públicos.

La planificación es indispensable para reforzar la intencionalidad del modelo que se pretende diseñar, incluso ha sido expresado por Harold Lindstone que una de las características de la planificación es la capacidad de crear modelos de base cuantitativa y que sean verificables o contrastables en la realidad (García, 2003)⁴.

Una de las tareas más importantes de la planificación es procurar el orden y en los municipios, es determinante para la adecuada aplicación de las políticas públicas; por esta razón, es importante un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel municipal que apoye y/o complemente el modelo propuesto, con procedimientos explícitamente

⁴ Dejando claro que no debe preocuparnos las implicaciones de crear un modelo, porque entre ensayo y error se estará contribuyendo a enfrentar la compleja realidad de un tema poco estudiado a detalle desde esta perspectiva.

diseñados donde tenga por base y andamiaje teórico-práctico una sencilla política que exprese medidas operables pero factibles y de resultados concretos en la realidad municipal del estado de Tlaxcala. Por lo anterior y como bien establece (Cortez, 1993:111) “el Plan de Ordenamiento Territorial tendría que contemplar la forma óptima de abordar los asuntos de demarcación territorial al interior del ambiente de aplicación buscando la racionalización espacial sobre bases físicas”, esta consideración es elemental, porque es una gran preocupación el crecimiento físico de las zonas urbana y sus patrones de comportamiento si la intención es aprovechar los espacios físicos en el territorio municipal, tanto porque su distribución es inadecuada, como porque hay divisiones territoriales de forma irracional, pero sobre todo ausentes de responder a una planificación efectiva en cobertura de servicios públicos. Ejemplo de ello, es que si bien es cierto en el año 1995, se crearon 16 nuevos municipios en Tlaxcala, es interesante responder si en realidad era necesario; o prevalecía en ese municipio, incapacidad administrativa o falta de recursos para atender las demandas de la población en el nuevo territorio. En Tlaxcala, de esos 16 nuevos municipios, no toda la población adolecía de insuficiencia de servicios; pero fue claro que no se tenía la capacidad para administrar ni para mejorar las condiciones de infraestructura municipal y si a ello se suma la insuficiencia económica y poco involucramiento de la población, las posibilidades de fortalecer esa nueva fragmentación territorial se convirtieron en un tema de amplia discusión.

Sin embargo, lo anterior no significa que una demarcación territorial, siempre implicará una problemática, por el contrario, si esa posibilidad de controlar la delimitación del territorio logra conjugar criterios racionales y se aplica de forma planificada, es posible abatir la demanda insatisfecha de servicios públicos, aunque invariablemente en Tlaxcala y la mayor parte del territorio nacional, la búsqueda del control político de los municipios, resta posibilidades de éxito si lo que se busca es la ordenación territorial y el desarrollo.

Esta tarea no es fácil, el mismo marco jurídico es bastante denso y difícil de aplicar en los diferentes contextos, porque las características de los instrumentos formales para la ordenación territorial, no sólo es el marco jurídico y su rigidez; sino la voluntad política, la existencia de políticas de un nivel jerárquico mayor que impide

libertad de actuación a los gobiernos municipales, por eso se ha reclamado con insistencia hacer valer la libertad y autonomía municipal, a fin de decidir sobre las tareas prioritarias, la flexibilidad de incorporación de recursos que atienda problemas reales y sobre todo, se cuente con la racionalidad y voluntad política para tomar decisiones inteligentes, con base en procedimientos explícitos y concordantes con una práctica científica en el territorio.

En México, la planificación inicia como un requerimiento administrativo exigido en forma de documento a los gobernantes electos en los niveles federal, estatal y municipal y pierde su carácter rector que orienta las tareas durante los años de gobierno; pero además no es una práctica integral y permanente, relegándose a un escrito desligado de la realidad regional. A nivel federal el Plan Nacional de Desarrollo se constituye como el principal documento; en las entidades federativas, se faculta al ejecutivo la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo; y el gobierno municipal también es responsable de los Planes Municipales de Desarrollo que son aprobados por los Congresos de los estados y publicados en los Periódicos Oficiales respectivos para que entren en vigencia.

Uno de los principales factores que impiden una planificación efectiva en México y sus entidades federativas es la pérdida de continuidad, ya que al ser los periodos de gobierno de seis años, impide el seguimiento a aquellos programas y proyectos de maduración y consolidación superiores a ese lapso de tiempo. Ese mismo problema lo sufren con mayor impacto los gobiernos municipales para sus tres años de gobierno. Sin embargo, no es la única limitante a las tareas de planificación; adicionalmente, ocurren desfases entre la planificación federal, estatal y municipal cuando los partidos políticos al frente de cada nivel de gobierno difieren en sus objetivos. Gobiernos que priorizan sectores, proyectos o actividades distintas a otros niveles de gobierno, entran en discusión cuando no existe una adecuada comunicación y relación intergubernamental. Si en cada nivel las capacidades, tiempos, objetivos y recursos son distintos, la planificación tiene un camino largo por superar.

El gobierno federal, caracterizado por profesionales especializados en planificación tiene un ambicioso reto que consiste en articular primero los objetivos nacionales derivados de las entidades federativas, para que los gobiernos de los

estados hagan lo propio con sus municipios. No se puede afirmar en qué nivel es más complicado planificar, tampoco se puede concluir dónde es más relevante esta labor porque la articulación es integral; sin embargo, quienes más conocen la realidad y lo que ocurre en sus territorios son las autoridades municipales, esa será la principal ventaja para diseñar programas y proyectos viables con alto impacto regional. Programas nacionales en México fracasan por desconocimiento del territorio y lo que sucede en su interior, lo mismo puede pasar con los gobiernos de los estados, sobre todo aquellos de amplia extensión territorial. Pero no es el único factor, Tlaxcala a pesar de ser un territorio relativamente pequeño pueden interponerse voluntades políticas que restrinjan una efectiva planificación o simplemente perder continuidad ante cambios de gobierno con partidos diferentes.

Por lo anterior, las buenas prácticas sobre ordenamiento territorial, tienen como base el poder garantizar el máximo grado de eficiencia y equidad mediante la planificación, que genere altos niveles de legitimación gubernamental; pero también, diseñar estrategias reales y modernas para promover el desarrollo de las regiones.

1.3 El enfoque de políticas públicas en México y Tlaxcala

No es extraña la idea de que gobernar representa elegir ciertos valores y criterios, objetivos y medios, rutas estratégicas de acción, actores, procedimientos, tiempos e instrumental; sin embargo, “la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, están quedando sin investigaciones sistemáticas” (Aguilar, 1992:15), este es el espacio de oportunidad al presente trabajo.

Para aspirar a lo anterior, los procesos de descentralización han sido determinantes ya que la disputa por los recursos públicos tiene la presencia de altos niveles de exclusión, elitismo y concentración, obligando a los gobiernos a realizar reformas a través de estrategias descentralizadoras, fundamentadas en la regionalización, la municipalización y el fortalecimiento de los poderes locales (Haefner, 2000), lo que otorga el privilegio de poder desarrollar estrategias emergidas del nivel

municipal, pero además que encuentren réplica en otros espacios si se perfilan como casos exitosos en problemas comunes a los territorios urbanos.

Las políticas sin embargo, han adquirido una tendencia densamente administrativa, la complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimientos especializados, uso de geotecnologías, cultura de participación social, educación, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez; que sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico; las decisiones, podrían caer en peores equivocaciones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales (Aguilar, 1992), lo que también tendría por resultado una imagen de gobierno débil, sin capacidad de respuesta y carente de profesionalismo en la difícil tarea de gobernar⁵.

Con el contexto anterior, se establece una primera noción sobre políticas públicas, y se refiere a “tecnologías de gobernar que imprimen una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones que regulan la competencia abierta y plural de la democracia moderna; es decir, son tecnologías a través de las cuales se mejora e incrementa la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos” (Uvalle, 1994:106); con esta definición que se comparte por considerar el carácter creativo, profesional, racional y democrático; se identifica una virtud central: la posibilidad de poner al servicio de la sociedad a las personas más capaces, profesionales y técnicamente mejor dotadas para guiar el destino de sus asuntos públicos; esta definición compartida se vuelve una necesidad para los gobiernos modernos; pujantes del desarrollo, tener en sus filas verdaderos ingenieros sociales que construyan o sienten las bases y condiciones para moldear sociedades con una mejor calidad de vida.

La gestión de los servicios públicos, resulta trascendente por el carácter sustantivo y obligatorio de los gobiernos porque el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala al menos nueve servicios públicos que no pueden ofrecerse en cantidades discretas; lo anterior, conduce al ciudadano a su disfrute pero no se consideran los costos en su justa dimensión. Lo anterior es

⁵ Cada vez más criticada y sometida a constante evaluación por los demás actores del territorio (sociedad civil y empresarios) sobre todo municipal.

fundamental señalarlo porque se presenta una racionalidad estrecha (Andere, 1994); es decir, una conducta negativa del “gorrón”, que consiste en disfrutar de los servicios pero no contribuir a su ampliación, cuidado y mantenimiento; y justamente para reducir esas situaciones, se sugiere disminuir esa externalidad privatizando los servicios que el gobierno no tenga la capacidad de administrar por falta de personal o limitaciones tecnológicas (tal es el caso de recolección de basura para el aprovechamiento industrial), con lo que se amplían las posibilidades de tener más y mejores servicios con menos costos; e implica de ser necesario, trasladar un costo al ciudadano mediante su participación en efectivo o especie a cambio de una mayor calidad del servicio.

Para no optar por la privatización de algunos servicios, debe ser una exigencia a los gobiernos, incorporar lo más selecto del conocimiento teórico y técnico a las tareas administrativas y de toma de decisiones, porque con base en las nuevas realidades que los estados viven, es importante revisar la situación que guardan sus capacidades de gobierno, ya que es evidente que sus métodos de gobierno tengan momentos de eficacia y obsolescencia; y para tratar de reducirlos, es recomendable imprimirle el carácter innovador a las tareas, acompañándolas de un moderno servicio civil de carrera y capacitación permanente ajustable a los requerimientos y demandas sociales, acordes con los desafíos del desarrollo de las regiones.

A propósito del desarrollo, algunos autores comentan que para justificar desde un punto de vista teórico, la implementación de políticas destinadas a disminuir el crecimiento de la población, se considera que éste constituye un obstáculo al desarrollo (Welti, 1998:373), esto es fundamental porque la relevancia de esta investigación es contribuir al desarrollo y si la población crece, en consecuencia los centros de población requerirán de espacios, vivienda y servicios adicionales para tener la cobertura de sus necesidades básicas; esta situación se reproduce no sólo en Tlaxcala sino a nivel nacional.

El gobierno en acción o la administración pública misma; que se reduce a la práctica de la racionalidad en las tareas de gobierno y de acuerdo con las nuevas relaciones de la sociedad y el estado, la estructura de poderes en cualquier nivel, tiene que gobernarse tomando en consideración el cálculo, la correlación, la regulación y modulación de las fuerzas protagónicas de la sociedad moderna; es decir gobierno,

sociedad civil organizada e iniciativa privada; y es aquí, donde se rescata otra virtud de las políticas públicas; además de la racionalidad y el uso de tecnologías de información y es su carácter democrático, porque una sociedad abierta como la contemporánea, tiene que gobernarse atendiendo a su complejidad crecientemente pública, que es nacida de la diferenciación de sus estructuras; en este sentido, las políticas públicas son opción para gobernar en contextos plurales y democráticos.

Pero ésta última característica, expresada en la posibilidad de acercar la construcción de las políticas públicas a contextos democráticos; se convierte el espacio municipal, en el entorno propicio para la consolidación de esta corriente de pensamiento; incluso, hoy día obedece la tendencia y moda de hacer recurrente el término para invocar una acción gubernamental, por ello, se considera el enfoque más adecuado. Pero si además, se suma el ingrediente de la racionalidad gubernamental y la capacidad creadora de los gobernantes; y por si fuera poco, se incorporan técnicas modernas de administración de base geográfica; de reconocimiento legal con fundamento científico, de sustento estadístico, con un enfoque sustentable y con amplias posibilidades de implementar un modelo territorial; se pueden abrir nuevas líneas de investigación que alimenten este fértil campo de la investigación científica y tenga como base la acción incremental (desde los municipios o microregiones) como forma válida y propicia para fomentar el desarrollo.

Otra postura en relación con el concepto de políticas públicas sobre todo en su primera versión norteamericana, “nace precisamente en el espacio teórico dominado por los estudios pragmáticos y subyace en ella la intención de racionalizar, direccionar y posteriormente impulsar las acciones gubernamentales bajo cuadros analíticos operacionalizables” (García, 1993:300); es decir, como un conjunto de acciones orientadas a cristalizar un proyecto más o menos predefinido por el gobierno; visto así, se presentan según este mismo autor, como procesos de definición, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones conformadas y construidas en un espacio multirrelacional dinámico que involucra a una serie de actores y se manifiestan en las diferentes instancias de la administración pública que es la fachada o cara más aparente del gobierno; y esto implica que debemos considerar que las políticas formuladas o diseñadas e implementadas; sin duda, tendrán impactos positivos o

negativos en función de la capacidad y alcance de la política; es decir, como es posible obtener un profundo éxito y reconocimiento de la sociedad por su cercanía; pero igual se puede recibir la más sentida crítica directa del ciudadano.

La posición teórica adoptada para el presente trabajo, comparte la idea de que las políticas públicas son “una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de vida ciudadana” (Uvalle, 1994:112), y abre la puerta como lo establece el concepto, a la incorporación de información necesaria a través de las herramientas de SIG, como alternativa sumada a los recursos cartográficos que ofrece la disciplina del ordenamiento territorial para tener por resultado una propuesta interesante de desarrollo regional en esta investigación.

Al hablar de las políticas públicas como de tecnologías de buen gobierno con las que se busca mejorar la capacidad que tienen los gobiernos para actuar de forma racional, tratando de abatir lo errático e irracional de la vida social; se entiende que el objeto de estudio de la administración pública como ciencia social tecnológica a nivel municipal debe caracterizarse por tener una naturaleza empírica, observable y verificable en las cabeceras municipales aquí analizadas; y se busca que la versión tecnológica de esa administración pública municipal como modelo para el crecimiento de los centros de población, destaque en su gestión: racionalidad, tecnologías de gobierno, capacidad y eficiencia gubernamental y legitimidad administrativa; sin embargo, deben asociarse al modelo más elementos innovadores, capaces de transformar y mejorar la calidad de la acción gubernamental, y para ello se incorporan tecnologías geoespaciales a diversas regiones, que llevan varios años en constante mejora y sofisticación.

No es difícil, entender que es en las cabeceras municipales donde se muestra clara preferencia por la ejecución de los servicios públicos porque es el centro de la vida política y social del municipio, este asunto debe valorarse porque es el centro de población que más posibilidades tendrá de ampliar la red servicios públicos y que traerá consigo el crecimiento de la zona urbana y necesidades de servicios. Dichas

necesidades crecientes de servicios dificultan el abasto a toda la población en la búsqueda de una cobertura total, ya que entre los obstáculos más recurrentes están: la falta de recursos financieros, problemas administrativos, falta de personal capacitado, dispersión de la población, condiciones geográficas del municipio y voluntades políticas del gobernante. Sin embargo, para el modelo debe existir una relación directa entre la prestación de los servicios con los niveles de cobertura existentes, las necesidades de los habitantes y las cuotas de recuperación del mismo.

Para aplicar un modelo que sea funcional en cada región o espacio urbano, será necesario integrar en un sistema de información geográfica básico a nivel municipal los datos mínimos de cada servicio como los flujos, los suministros, la periodicidad, la distribución por zonas de demanda, los costos de mantenimiento, zonas de subsidio, etc., para facilitar en primera instancia la cobertura adecuada a los centros de población existentes; pero también, prever zonas de crecimiento, orientando la ampliación de la mancha urbana y la reorganización del territorio. Si lo anterior resultara improcedente, habría que valorar la posibilidad de optar por la concesión a particulares dependiendo los problemas y la naturaleza del servicio en discordia.

Debido las limitaciones en las capacidades administrativas, es en el nivel local, donde menos se detiene el gobernante a pensar sobre el desarrollo demográfico de la ciudad, ya que “es muy complicado que las administraciones locales pueden seguir dicho movimiento tanto en su expansión como la propia concentración; sea porque son muchas las áreas de crecimiento, porque los servicios públicos permanecen primitivos, porque quizá hayan terrenos ocupados sin autorización, o porque las condiciones de vivienda se hacen difíciles, para no decir inaceptables” (Flores, 1995:152), lo que obliga a repensar la forma en que las tareas cotidianas de la autoridad municipal, estén orientadas a regular esos vicios en las ciudades; y que mejor medida, que aprovechar la planificación de los servicios, asociada preferentemente a una normatividad local, a fin de hacer respetar una política de crecimiento ordenado de los centros de población.

Las políticas públicas en Tlaxcala tienen una marcada diferencia entre las que se ejecutan en el espacio urbano y las de implementación rural, a pesar de que el territorio estatal es pequeño en extensión y existe amplia conectividad en sus vías de comunicación. Sin embargo, la diferencia en las políticas públicas se debe al traslado y

etiquetamiento de algunos programas estatales y federales, no obstante las necesidades son diversas y se pueden presentar casos donde se prefiere tener un espacio cultural (auditorio) antes que acceder a la cobertura total del servicio de agua potable, alcantarillado, seguridad, recolección de basura, alumbrado; o bien, dotar de despensas a la población cuyas necesidades difieren del objetivo que plantea el programa asistencial.

Sin embargo, Tlaxcala por presentar características que se conjugan de manera singular, resulta atractivo analizar ese mosaico de comportamientos en la política pública estatal. Podemos citar varios ejemplos: hay municipios como Apizaco y Chiautempan, donde la autoridad orienta sus recursos para mejorar el comercio y los servicios porque es la vocación económica de esos centros poblados; por otro lado, autoridades como las de Huamantla, Tlaxco y Calpulalpan entienden que la agricultura es un bastión fundamental que se atiende tradicionalmente pero repunta la industria como una alternativa económica reciente, alcanzando mayor fortaleza en Ixtacuixtla, Tetla y municipios de la vía corta que conecta al estado de Puebla. Asimismo, la mayor parte de los municipios dan especial relevancia a las fiestas patronales, cultura y tradición regional y en muchos casos, las autoridades se involucran con recursos públicos para lograr los objetivos comunes.

Otro aspecto fundamental de la política pública es la participación social; y en Tlaxcala, el espacio rural es el más propicio y fértil de donde surgen y se aprecian manifestaciones públicas para demandar o exigir servicios frente a recintos públicos como el Congreso del Estado y Palacio de Gobierno o instituciones públicas como la sede estatal de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Gobierno (SEGOB), Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA). También hay expresiones cooperativas y formas de organización vecinal dignas de estudios de caso como en los municipios de Alzayanca, Españita e Ixtenco. Lo que se busca es que la participación social no se manifieste sólo en las urnas, ni en los edificios públicos; sino también, que respalde las tareas de sus gobiernos, esto será un reto y premisa fundamental del modelo que se propone.

1.4 Importancia de los servicios públicos municipales.

Para hacer un ejercicio exhaustivo en este apartado, se separan los conceptos de servicio público y la categoría municipal, para evitar dar por conocidos los elementos que giran alrededor de cada unidad de análisis.

El municipio, por su contacto directo con los demandantes en el ámbito local, se convierte en el “espacio natural de la disputa por los recursos y en la arena donde se dirimen las orientaciones particulares asumidas por el sistema político mexicano” (García, 1993:299); incluso de manera reciente, ha pasado a ser el centro de atención durante los procesos electorales y se convierte en la instancia de gobierno más cercana a la sociedad; por ello, es prudente conocer los antecedentes del municipio en México.

El origen de la institución municipal data del arribo a México de los conquistadores españoles en 1519, tras fundarse la Villa Rica de la Vera Cruz en el puerto del mismo nombre; sin embargo, es hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que el municipio se considera libre y autónomo (SEGOB, 1990); y son precisamente estas dos atribuciones las que le dan una serie de facultades de enorme potencial con los alcances necesarios para aspirar de manera endógena al desarrollo, sea a través de manejo de recursos, dictar su propia reglamentación y definir las propias políticas que su gobierno considere pertinentes.

Para precisar el término, se establece que el municipio es la unidad básica de la estructura política de la Federación, de la administración pública y de la organización de los gobiernos estatales y federal. El municipio “es una porción del territorio nacional, con límites establecidos, con características naturales específicas y con condiciones económicas y sociales particulares” (Vega y Zaldívar, 2000:5); y si se revisa el Artículo 115 Constitucional, el municipio se presenta como la unidad político-administrativa y territorial de la organización de la nación mexicana y su sistema federativo. Los municipios integran los estados y éstos la federación; así las ideas contenidas en ese artículo consideran al municipio como la unidad territorial básica para el ordenamiento, uso, aprovechamiento y la conservación de los estados y la Nación. Textualmente expresa dicho artículo: “...los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado...
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley...
- III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
 - a). Agua potable y alcantarillado
 - b). Alumbrado público
 - c). Limpia
 - d). Mercados y centrales de abasto
 - e). Panteones
 - f). Rastro
 - g). Calles, parques y jardines
 - h). Seguridad pública y tránsito, y
 - i). Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad económica y financiera” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004:86).

También se expresa en este artículo constitucional, que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Hay que señalar sin embargo, que la justificación de la provisión de servicios por parte del gobierno tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático, esto es importante señalarlo porque la constitución misma se inspira en este criterio y los servicios públicos tienen esa base democrática que debe considerarse por ser una responsabilidad directa de las administraciones municipales.

Es responsabilidad de los gobiernos municipales -como lo expone la Lic. Rocío González Fernández, Directora de Servicios Públicos del Municipio de Nanacamilpa, Tlaxcala, en entrevista de fecha 03 de octubre de 2005-, el poder realizar un “ejercicio democrático con la participación de la comunidad”; es decir la posibilidad de evaluar los servicios de manera interna o incluso mixta, donde “los ciudadanos actúen como analistas y los analistas o gobernantes se pongan en el lugar del ciudadano” (Subirats, 1994:123), lo que permita una evaluación participativa y lo más objetiva posible para construir una realidad congruente con los objetivos que se persiguen en el municipio.

No hay que olvidar que en la presente investigación una de las tareas fue evaluar la política pública de tres períodos de gobierno, para analizar la pertinencia de transitar hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población; para lo cual se analizaron los mecanismos de intervención en ejecución de obra pública que se traduce en servicios públicos.

Con relación a los servicios públicos en el municipio mexicano, la legislación lo establece con claridad; pero lo que hay que destacar, es que existe un fuerte vínculo entre la acción gubernamental y los servicios públicos; y es la principal justificación funcional para la legitimación de las acciones de gobierno, porque se han fundado históricamente en la búsqueda del bienestar común a través de políticas públicas concretas; sin embargo, dichas políticas deben cuidar no sólo aspectos de ejecución para ampliar la red de servicios, es importante considerar que entre los problemas específicos que deben atacar los gobiernos municipales están atender la erosión de la infraestructura pública, y es tan determinante que podrían existir mayores beneficios para la población demandante de ese servicio, que la misma ampliación en nuevas zonas, pero ello dependerá de la valoración para determinar si el deterioro es por uso o falta de mantenimiento.

Pero no es el único problema, porque es común encontrar que el establecimiento de tarifas inferiores a las reales por la prestación de algunos servicios públicos, el agua y la electricidad, por ejemplo, provocan desperdicio y sobreconsumo. Lo anterior se convierte en problemático, por el abasto y las limitaciones de diversa índole en su cobertura; por ejemplo, en varias ciudades, las familias no asumen el precio real de los servicios públicos de recolección y eliminación de la basura, con la consiguiente

sobreproducción de desechos y residuos orgánicos domésticos y por consecuencia se provoca un doble problema; el primero con relación al abasto y cobertura del servicio y por ende los costos de mantenimiento se incrementan; y el segundo estriba en que se genera una contaminación y aunque no es la generalidad en todos los servicios, indirectamente sí se producen incluso en aquellos que no tienen un comportamiento en forma de red por ejemplo, los panteones, los rastros y los mercados; y por el otro lado, los que provocan daño considerable al ambiente como son: excesiva emisión de basura, aguas de drenaje y alcantarillado sin tratamiento final, uso irracional del agua; recubrimiento de la pavimentación que genera lo que se conoce como islas de calor que contribuyen al calentamiento global. Visto así, la adecuada prestación de los servicios públicos, no sólo es una cuestión de costos y funcionalidad; implica también educación y cultura en su uso y disfrute; así como su consideración en el cuidado del ambiente, como un elemento recientemente valorado en el desarrollo de las sociedades.

Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos –considerando los recursos y la gestión realizada- por tanto, una buena prestación de servicios, significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental, a este respecto hay que añadir que si bien es cierto la asignación de recursos nunca será suficiente; se busca a través de tecnologías de buen gobierno, hacer eficiente la cobertura de los servicios, mediante alternativas que se exponen en la presente investigación; sea: planificando su prestación, normando su mantenimiento o a través de la concesión a empresas paramunicipales, que es otra alternativa poco recurrida.

De manera particular, aquí se intenta evidenciar que puede hacerse uso de una cobertura planificada para disminuir por un lado costos de mantenimiento y ampliación; pero además, puede permitir un control en el crecimiento de los centros de población, ya que al no proporcionar servicios a diestra y siniestra, se inducirá u orientarán los asentamientos hacia zonas donde el gobierno destine como la mejor alternativa. De esta manera y como señala (García, 1993:329) “la cobertura y comportamiento de los servicios públicos se asocia a las acciones de gobierno en un espacio administrativo; pero la concreción de funciones pasa necesariamente por una interpretación a priori – de las élites decisorias- sobre las vías más idóneas para solucionar problemas y

conflictos”, porque así se presenta actualmente el crecimiento desequilibrado de las zonas urbanas, ante la concentración poblacional y la necesidad de ocupación de una vivienda y su aspiración a la dotación de servicios básicos.

Pero el escenario planteado así, encierra una serie de problemas más complejos de lo que aparentan, ya que además de las limitaciones presupuestales, hay carencias en las capacidades del personal y si a ello se suma la heterogeneidad municipal⁶; las cosas se complican. Esta situación en realidad es mucho más difícil para los municipios y es normal que constantemente se hace referencia en los encuentros o convenciones sobre el municipio en México la marcada diversidad que se presenta a lo largo y ancho del territorio; de los casi 2500 municipios del país, tan sólo unos cuantos están realmente en posibilidad de cumplir su papel con cierto decoro específicamente en materia de servicios, lo que permite inferir la poca o nula capacidad financiera, técnica y humana para dar solución a las crecientes demandas de los ciudadanos que se asientan en los territorios municipales; y en especial, en las cabeceras.

En este contexto, los servicios públicos aparecen en escena como un ámbito de especial interés por ser sustantivos de la función gubernamental; es por ello, que se muestran múltiples facetas que hacen atractiva su investigación, por ejemplo: la cristalización de las políticas gubernamentales se manifiesta, en buena medida a través de la prestación de servicios y por ello, de su adecuado funcionamiento dependerá el cumplimiento de los objetivos; asimismo, los servicios públicos representan uno de los indicadores del desarrollo de un país o región lo que permitirá en última instancia hacer una contribución de la forma más modesta en la aspiración al desarrollo.

Intentar una definición unívoca de servicios públicos es una labor compleja, por ello sólo se establece una aproximación caracterizando sus principales elementos:

1. Tienen el carácter de necesidad general;
2. Requieren de inversiones de gran escala muchas veces indivisibles;
3. Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización;

⁶ Nos referimos con heterogeneidad, a esa gran variedad de características de los territorios municipales, que van desde tamaño en extensión territorial, cantidad de habitantes, culturas, recursos, tipos de suelo, diferencias de relieve, climas, cantidad de localidades, partidos gobernantes, costumbres, cantidad de funcionarios y complejidad de su gobierno municipal, cantidades de recaudación fiscal, actividad económica dominante, asignaciones presupuestales, entre otras.

4. Son de baja o nula rentabilidad y con una lenta rotación de capital;
5. Su valor de uso es colectivo;
6. No se pueden ofrecer cantidades discretas;
7. Pueden ser ofrecidos de manera monopólica por empresas públicas que controlan todas las etapas de producción y distribución; y por último,
8. Su demanda tiene poca elasticidad-precio; es decir, que los cambios en los precios hacen variar poco el volumen consumido, debiéndose ello a su carácter de necesidad general (García, 1993).

Sin embargo, otro aspecto que debe considerarse y que es esencial en su atención, es el carácter obligatorio para el aparato gubernamental, situación que se vuelve una ventaja a fin de ser una atribución directa de municipios lo que le permite intervenir facultativamente con la tarea de planificación; pero igual representa una desventaja, si no se tienen las capacidades financieras, de gestión, técnicas y de recursos humanos suficientes para su adecuada prestación.

Otra forma de definir a los servicios es aquella que hace referencia más a su justificación y su carácter de necesidad general, ya que todos los servicios de manera colectiva son diseñados deliberadamente para cubrir ciertas necesidades reconocidas socialmente; son manifestaciones, en primer lugar, de la voluntad de la sociedad de sobrevivir como un todo orgánico y en segundo, del deseo expreso de la gente de contribuir a la supervivencia de otras personas; y a este respecto se menciona que son una de las partes medulares de la gestión gubernamental y muchos gobiernos no saben lo que cuesta prestar un servicio (Osborne y Gaebler, 1993); y es este principio que habría que analizar si subyace en las mentes de la población beneficiada con los servicios públicos en las cabeceras municipales de: Nanacamilpa, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, Nativitas, Teolocholco, Tepetitla de Lardizábal y Xaltocan, porque creemos que no se ha valorado en su justa dimensión.

Ante esta situación, se intenta diseñar una nueva forma de atender su cobertura, reinterpretar los procesos de dotación de servicios públicos con participación comunitaria, el manejo transparente de la hacienda local y las experiencias innovadoras de la administración como el desarrollo organizacional; pero también están “la reingeniería institucional, la presencia de gerentes sociales o administradores de las

ciudades, los presupuestos participativos, las audiencias públicas o cabildos abiertos. Todas estas cuestiones están directamente relacionadas con las políticas sociales de nivel local y modifican sustancialmente el estilo de gobernar las ciudades” (Ziccardi, 1997:92); y sin embargo, no se hace mención todavía de la posibilidad de incorporar modernas tecnologías geoespaciales para la modelación del comportamiento en la distribución de los servicios, que permita un análisis profundo orientado a la toma de decisiones inteligentes.

Entre los factores que más determinan la prestación de los servicios públicos en Tlaxcala en la búsqueda de una cobertura total, se encuentran lo accidentado del terreno, las limitaciones de presupuesto, la incapacidad de optimizar el recurso, la falta de gestión y la distancia del centro de población al origen de distribución del servicio (Cortez, 1993), pero poco se comenta sobre el aspecto político, pues influye de manera significativa en la cobertura total de los servicios y si se agrega la incapacidad administrativa y de planificación de las autoridades en este nivel municipal, las cosas se vuelven más complejas.

De esta manera, el análisis desde la óptica de los servicios públicos tiene su trascendencia porque es innegable que “es la acción del hombre la que tiene que modificar, en la medida de lo posible, algunos desequilibrios geográficos mediante obras de infraestructura” (Unikel, 1976:65), lo que permite situar la presente investigación con la suficiente pertinencia en el análisis, pero además ofrece la posibilidad de dar una explicación desde un enfoque poco utilizado en las investigaciones de los centros urbanos y en especial a aquellos servicios de orden municipal que son referidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, como responsabilidad de los ayuntamientos; sin tener que poner por ejemplo a esas grandes obras de infraestructura que sólo los gobiernos estatales o federales tienen la capacidad de ejecutar. Es decir, se busca analizar la diversidad de servicios públicos de competencia municipal y valorar cómo se traduce en las decisiones políticas de atención para su cobertura; por lo anterior, los gobiernos locales tienen todavía mucho que hacer en materia de servicios mediante políticas públicas racionales, preferentemente desde el enfoque incrementalista aquí sugerido.

Por el comportamiento de los servicios públicos, también de gran importancia son los estudios sobre las características de la urbanización ya que es conveniente en el análisis de los flujos y direcciones en la dotación de los servicios, porque de este factor puede depender una adecuada modelación del costo-beneficio en cada servicio. Aunque también, uno de los mayores obstáculos para alcanzar una cobertura total de los servicios públicos, está referido al factor distancia, ya que hay una dificultad de suministrar servicios en zonas de baja densidad poblacional; por ello se infiere que los servicios se localizan en relación a las condiciones de accesibilidad.

1.5 La necesidad del crecimiento ordenado de los centros de población

Se entiende por centro de población, a toda aquella localidad que al ser ocupada por una población tienen un crecimiento urbano, que se presenta cuando se construyen las viviendas y se realizan las principales obras públicas, tales como calles, plazas, redes de agua potable y alcantarillado; y estas últimas se convierten en la infraestructura urbana; es decir, todo ese conjunto de redes básicas de conducción y distribución: vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas y teléfonos, entre otras, que hacen viable la dinámica en el sistema. Y de manera precisa, son las obras públicas de infraestructura las que componen el soporte para el funcionamiento de los servicios públicos; que en conjunto forman redes básicas que facilitan la circulación de las personas y el abastecimiento de productos.

La idea de “Centro de Población” está señalada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2005, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) al definirse como las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven para su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se prevean para la fundación de los mismos (PNDUOT, 2001). Por supuesto que esta idea tiene un matiz más legal, pero será válida en esta investigación. El mismo programa señalado, considera al crecimiento urbano como el fenómeno de expansión física de los centros de población.

Para hacer una referencia histórica del crecimiento de los centros de población, con la aparición en 1978 del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (SAHOP), -aunque dicho plan tuvo poca influencia en la estructuración del espacio nacional-, marca un hito en la historia económica del país, pues indica el proceso para la intervención planeada del Estado en el desarrollo urbano regional de México. La continuación de dicha política está contenida en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, elaborado en 1984 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) (Ávila, 1993:22); sin embargo, la política en materia de asentamientos humanos fue ampliada a su carácter de ordenamiento territorial, trasladando una importante responsabilidad a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) quien actualmente es la encargada a nivel federal, de observar y dar seguimiento al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 y que ha derramado a algunas entidades de la República ese seguimiento, concretándose en leyes propias de ordenamiento de sus territorios.

Al referirse a crecimiento de los centros de población, quizá lo primero que venga a la mente sean las grandes ciudades, esas complejas estructuras urbanas con intensa dinámica, funcionalidad y una problemática con tal inercia y dimensiones, que las voluntades de los actores por cambiar la tendencia del desorden es fácilmente rebasado. Por lo anterior, se fija la atención en aquellos centros de población que están incubando ese proceso, y por las reducidas dimensiones es un buen momento de trabajar con ellos e impedir que se conviertan en el futuro en gigantescas áreas urbanas sin control. Además, cuando los centros de población van creciendo, hay menos posibilidades de que el gobierno incida puntualmente con políticas sobre todos los puntos y calles de la ciudad; a diferencia de las cabeceras municipales o comunidades de menos de 15 mil habitantes -como las aquí analizadas- así como la gran mayoría de localidades del país, y donde sí es posible incidir positivamente con un modelo modesto pero funcional y pertinente de ordenamiento territorial basado en la tarea sustantiva más importante del gobierno municipal: los servicios públicos.

No es casual, que las atribuciones y facultades de los ayuntamientos tengan en los principios de libertad y autonomía sus armas fundamentales para tomar las riendas de las actividades sucedidas en el municipio y una de las grandes preocupaciones es

empezar por ordenar el territorio que gobernarán las autoridades de este nivel, que es la porción de espacio urbano que caracteriza a los centros de población (las cabeceras municipales), para que se vean influidos por adecuadas políticas públicas y contribuir a su desarrollo.

La tipología municipal y los principios que los orientan son múltiples y diversos, pero la mayor atención de las autoridades está puesta en la obra pública, que se traduce en servicios y que mejor posibilidad que cambiar la visión de cobertura a fin de inducir el crecimiento ordenado de sus centros de población, tal como ocurre en Nanacamilpa, modelo que se sometió a prueba en el transcurso de esta investigación.

Sin embargo, se menciona que un territorio jurisdiccional y físicamente no demarcado es un territorio desordenado (Cortez, 1993); por lo anterior se vuelve necesario que exista una intervención decidida de los gobiernos en este caso municipales porque basan su actuación en la administración del espacio y en determinado momento, la indefinición territorial puede generar entre otras cosas la imposibilidad de aplicar planes y programas exitosos, pero también conflictos entre la población donde las fronteras sean vulnerables.

Para tener planes exitosos, debe acompañarse la propuesta territorial de un marco normativo sólido y esta propuesta debe tener como lo expresa Delgadillo, (1999:94), “el poder de reglamentar nuevos criterios para el desarrollo urbano que permitan a largo plazo una programación dirigida y controlada del crecimiento de las ciudades”; lo anterior se pretende lograr con la propuesta final de un marco jurídico, donde la cobertura total considere la obligación de todas las administraciones locales de Tlaxcala, por seguir ese principio de priorizar los servicios públicos evitando la dotación en zonas alejadas e irregulares no previstas dentro de la zona urbana y con base en este criterio, realizar las aportaciones para el ejercicio de la obra pública en los municipios. Siendo la Ciudad de México el primer centro urbano del país y el que reproduce los problemas más agudos en su organización territorial, una de sus mayores preocupaciones radica en el abasto de servicios, tanto por razones de relieve, como de distancia de las colonias; pero también porque la planificación efectiva no se cumple debido a intereses políticos en beneficio de determinados espacios y grupos urbanos;

pero indudablemente el detener su crecimiento debería ser una prioridad del actual gobierno.

El asunto del crecimiento ordenado de los centros de población, se basa en la discusión sobre el Ordenamiento Territorial, ya que este último es complejo e incluye el territorio municipal urbano. Aquí se establecen los elementos mínimos para su discusión, pretendiendo sentar las bases para articular conforme a las categorías conceptuales anteriores la propuesta de forma coherente; donde en una región –en este caso el territorio urbano de las cabeceras municipales de Tlaxcala-, se incorpore la tarea de planificación para la cobertura de los servicios públicos municipales, fundamentada en principios de política pública a fin de aplicar un modelo con base a criterios de ordenamiento territorial y con el objetivo de inducir un crecimiento ordenado de los centros de población o cabeceras municipales muestra.

Entre las coincidencias acerca del Ordenamiento Territorial, está la que considera que es una disciplina bastante nueva y con unos contenidos no bien acotados, Saenz de Buruaga (citado por Pujadas, 1998:11), la define como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” y aunque quizá para los alcances de la presente investigación, no sea tan ambiciosa; es digno rescatar que la ordenación del territorio afecta a la práctica de la acción pública, puesto que la generalidad de las decisiones procedentes de los diferentes niveles administrativos supone una incidencia, en menor o mayor grado sobre el territorio. La ordenación del territorio podría verse como un “corte transversal que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un tratamiento integrado” (Pujadas, 1998:11), esta concepción destaca el principio teórico de las políticas públicas que considera a las personas como actores o protagonistas; al tiempo que asume al menos conceptual y analógicamente la posición transversal del análisis, necesaria para los estudios regionales.

A pesar de que es una disciplina nueva; no son las únicas aportaciones y uno de los conceptos más difundidos y aceptados al respecto, se establece en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (citado en Pujadas, 1998), suscrita por países

representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), la define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad; explica además, que es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y de la organización física del espacio según un concepto rector; se destaca de esta definición el carácter interdisciplinario y administrativo porque se muestra acorde con los esfuerzos de investigación necesarios para promover la ordenación del territorio; pero además, abre la posibilidad en el uso de la facultad del gobierno municipal para intervenir en estas tareas, donde por supuesto se busca como fin esencial el desarrollo.

Por lo referido a la ingerencia gubernamental, otra definición más cercana a la función pública, y en específico al nivel de gobierno municipal, establece que “el ordenamiento del territorio de los municipios, y con ello el de los estados y el de la nación; no es una tarea fácil, requiere de conciencia, voluntad y participación de la autoridades municipales, de los propietarios y poseedores de la tierra y de la sociedad en su conjunto” (Vega y Zaldívar, 2000:6), porque cada actor tiene un impacto sobre el territorio ya que de manera progresiva en este siglo XXI, el territorio se ha transformado y es totalmente diferente al de hace sólo 30 años; de igual forma se advierte, que esa transformación es en diversos aspectos negativa y que, como consecuencia, se producen serios problemas que afectan el desarrollo; es decir, la calidad de vida de las personas; es por ello, que a nuestro alrededor los centros de población y las ciudades se han multiplicado en tamaño, convirtiéndose en anárquicas aglomeraciones en las que predomina la irregularidad en la tenencia de la tierra, sumándose severas deficiencias cuantitativas y cualitativas de vivienda y servicios, contaminación del aire, agua, suelos, etc., imperando otros problemas sociales como inseguridad, desempleo, informalidad, enfermedades y demás, lo que provoca transformaciones de la sociedad y del territorio, que se originan por el crecimiento y concentración de la población.

De esta forma; el ordenamiento territorial, se entiende aquí como una serie de acciones y medidas para racionalizar la ocupación, uso y explotación del territorio y para equilibrar su transformación con la conservación de sus características y recursos

naturales, y que además requiere de la participación de todas las instituciones de México y de todos los mexicanos; pero también es fundamental, que la iniciativa de ordenamiento debe surgir desde cada uno de los municipios del país, porque además de ser la unidades político-administrativas básicas constitucionalmente definidas, son los habitantes (y gobernantes) de cada municipio quienes conocen su tierra y sus recursos, sus posibilidades y limitaciones, su patrimonio histórico y cultural, sus necesidades y carencias, nótese que los autores antes señalados como Aguilar (1992) o Uvalle (1994), destacan la relevancia de la participación social como una virtud, que es contemplada en la teorías de las políticas públicas y por tanto llega al terreno empírico con amplias posibilidades de contrastar el modelo expuesto más adelante.

Bajo esta perspectiva de incorporar el sentir de la sociedad, será necesario encausar correctamente el uso, aprovechamiento y conservación del territorio, cuidando que la correspondencia entre planificación en la cobertura de los servicios públicos en el municipio se haga compatible con el aprovechamiento más adecuado del territorio y permita funcionalidad para el desarrollo de todas las actividades que dinamizan y le dan vida a las cabeceras municipales; porque no se puede llevar al detrimento o desvalorizar zonas de uso y beneficio común por atender un esfuerzo de ordenamiento; por ello, se pretende poner siempre los intereses de grupo por encima de los individuales. Para establecer propuestas adecuadas, también será necesario utilizar métodos modernos de geografía o auxiliares y técnicas de análisis regional diferente a las que hasta hoy se han practicado; para que se corresponda a una propuesta con la mayor rigurosidad científica posible.

Una de las causas del crecimiento desordenado de la ciudad y que igual ocurre en la mayoría de los centros de población, -sin escapar las cabeceras municipales-, ha sido la incorporación masiva del suelo para la construcción habitacional, sin que se cuente con una planificación del desarrollo de acuerdo a la vocación del territorio, pero si además se agrega que la gestión gubernamental en materia de ordenamiento territorial ha sido poco eficaz frente a los problemas que genera la urbanización, se convierte en una conjunción de factores que acentúan el problema con la implicación de actores privados y públicos. Sin embargo cabe señalar, que es posible que existan ciudades dinámicas, que presenten una lenta urbanización y para el caso de

Nanacamilpa, presenta un sano equilibrio, porque no resiente los influjos de ciudades cercanas; pero sobre todo porque tiene una identidad propia en el estilo de gobierno municipal y la visión de ciudad que desean tener en el futuro; esto es, obedeciendo con mucha atingencia principios básicos de planificación efectiva.

Es vital por tanto, entender el ordenamiento como un instrumento del desarrollo y para que sea congruente con la lógica que priva en nuestro país, estados y municipios, no será suficiente la voluntad expresa de los actores, deben ir más allá al empoderamiento de estos actores locales, de hacer suyo el proyecto de municipio para aspirar a construir sociedades desarrolladas bajo principios de mejora en las condiciones de vida de sus habitantes. Lo anterior será importante si se pretende regular con orden el crecimiento de los centros de población y aunque es posible que hayan diferencias en la forma de crecimiento en cada cabecera municipal, será fundamental manejar como premisa que una forma de control de ese crecimiento estriba en la ingerencia de las autoridades sobre el territorio por construir.

Estos esfuerzos, implican tópicos fundamentales del ordenamiento territorial o planeamiento como suele ser llamado, el cual puede desglosarse en tres clases fundamentales de actividad, a las que pueden darse los nombres de política, diseño y análisis; corresponderá aquí enfocar una política pública certera (diseño, formulación y evaluación de la política), bajo los parámetros de una propuesta de modelo de ordenamiento territorial; a fin de analizar la posible relación de dependencia y/o causal del crecimiento de población bajo la propuesta de una cobertura total de los servicios públicos, lo que permitirá la modelación del sistema cerrado propuesto; es decir, estableciendo topes o límites al crecimiento urbano, regresando a la revisión de cada espacio del territorio para iniciar la política de cobertura con la totalidad de los servicios y de ahí avanzar al resto, hasta dejar toda la zona urbana completa y partir de ahí, a la apertura de nuevas zonas de crecimiento, previo conocimiento de los espacios más adecuados para su ordenamiento.

En este contexto, Nanacamilpa se perfila como un ejemplo de crecimiento ordenado en la región norponiente, aunque el futuro de los centros poblados estará fuertemente influido por la réplica que genere el fenómeno expansivo que provoca el

crecimiento físico incontrolable de la Ciudad de México con toda su periferia conurbada o también llamada Zona Metropolitana del Valle de México.

El movimiento expansivo de los estados que conforman la región centro país (Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) puede traer graves consecuencias en el suministro de servicios si no se reproducen modelos que frenen esa dinámica. Particularmente el estado de Tlaxcala se ve severamente influido en su zona sur por la conurbación de la Ciudad de Puebla, pero en el lado poniente de Tlaxcala, la influencia de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana amenaza el territorio estatal si no fuera por la barrera natural que representan las elevaciones del Ixtaccíhuatl y Popocatepetl, además del relieve contiguo al norte de esas formaciones volcánicas, donde se localiza el municipio modelo: Nanacamilpa.

Sin embargo, no sólo Nanacamilpa puede verse afectado por esas masas urbanas en expansión; por un lado, Puebla tiene una gran cantidad de accesos a la entidad Tlaxcalteca: por el sur dos vías de comunicación con una conectividad importante (vía corta a Chiautempan e ingreso por Zacatelco), por el oriente la ciudad de Puebla accede al territorio estatal por el municipio de Zitlaltépetl y se le suma el ingreso de tránsito de carga proveniente del sureste mexicano mediante la carretera Veracruz - México. Asimismo, por el nororiente se llega a Tlaxcala a través del Municipio de Tlaxco proveniente de Chignahuapan y Zacatlán, Puebla. Finalmente por la región norte y poniente, la conexión al estado de Tlaxcala desde Pachuca, Hidalgo y el acceso desde la Ciudad de México por la carretera federal a Texcoco, Estado de México.

Por lo antes expuesto, Tlaxcala no escapa por ningún frente a esa ventaja regional que otorga su localización; y en el caso particular de Nanacamilpa el centro poblado más importante por su cercanía en la región norponiente es Calpulalpan, cuya influencia no ha llegado a ser determinante porque sus actividades económicas, de servicios, educativas, industria, etc. se enlazan más a las ciudades de Texcoco y Otumba, Estado de México por un lado; y por el otro, Ápan, Ciudad Sahagún y Pachuca, Hidalgo. Por su parte Nanacamilpa, todavía mantiene lazos más estrechos con la región de Ixtacuixtla, Tlaxcala y San Martín Texmelucan, Puebla. Lo anterior se

ha vuelto más evidente por el desarrollo de infraestructura carretera en la región, convirtiendo al estado de Tlaxcala en lugar obligado de paso entre la región de mayor concentración poblacional del país (Zona Metropolitana del Valle de México) y aquella donde se produce gran parte de la producción nacional (el Sureste mexicano).

El panorama del fenómeno poblacional expansivo no es muy alentador para el territorio de Tlaxcala, los crecientes asentamientos humanos, la accesibilidad con nuevas carreteras y la dinámica económica e intercambio con los estados vecinos, obligan a repensar propuestas claras para buscar el crecimiento ordenado.

1.6 Implicaciones en la construcción de un modelo

Es importante exponer algunas consideraciones acerca de lo que significa construir un modelo, para empezar es pertinente dejar clara su definición porque en ocasiones se pierde de vista el sentido y objeto de una investigación en este nivel, dando paso a ideas poco estructuradas, dispersas y hasta repetitivas, de esta manera con la aspiración de un modelo, recién se abren las posibilidades de profundizar los razonamientos en materia de servicios públicos.

Dentro de la naturaleza de los modelos; el mismo concepto, como lo expresa Skillin (citado por Haggett y Chorley, 2002:11), "...puede ser una teoría, o una ley, o una hipótesis, o una idea estructurada. Puede ser una función, una relación, o una ecuación, puede ser una síntesis de datos. Lo más importante, bajo el punto de vista de la Geografía, es que, bien desarrollados en el espacio (modelos espaciales), o bien desarrollados en el tiempo (modelos temporales), su aplicación puede extenderse al razonamiento sobre el mundo real". Este concepto no sólo es compartido en su totalidad, sino que la tarea sustantiva a desarrollar es captar la realidad, razonar su comportamiento e interpretar posibles escenarios que hasta el momento parecerían inalcanzables en México por el nivel cultural y las viciadas estructuras gubernamentales; pero no se pretende enjuiciar la incapacidad de los gobiernos municipales, sino dejar claro que en países desarrollados del mundo existe

funcionalidad y alta calidad de los servicios y que por lo tanto, aquí es posible arribar a ese nivel aunque las condiciones culturales, económicas y políticas sean diferentes.

A continuación se exponen algunas características de los modelos según Haggett y Chorley (2002), y se irá señalando en cada una de ellas en que medida (poca=A, regular=B ó gran medida=C) se ha considerado en este estudio y porqué:

1. El modelo es una estructuración simplificada de la realidad (C). De siete municipios se extrajo la realidad de los servicios públicos, para darle coherencia y consistencia a este trabajo.
2. Los modelos son una aproximación enormemente subjetiva (B). Sin embargo, cuando se habla de que hay contextos y condiciones que lo pueden hacer posible, esa subjetividad puede disminuir.
3. Los modelos de mejor resultado poseen un alto grado de probabilidad y un margen amplio de aplicación (B). Esta probabilidad en el modelo, dependerá de los esfuerzos de autoridades municipales capaces y conscientes de la relevancia de la propuesta; pero también puede ser posible fortaleciendo la legislación.
4. Todos los modelos necesitan de una revisión y un perfeccionamiento constantes, a medida que se vaya recibiendo nueva información o cambiando el concepto de realidad (B). Se pretende realizar en sucesivos trabajos de ordenamiento territorial, como línea de investigación futura.
5. La palabra modelo es un término convencional que se emplea de maneras distintas. Como sustantivo, implica representación; como adjetivo, grado de perfección, y como verbo se usa para demostrar o explicar cómo es algo (C). Y en efecto, aquí se usa para explicar y representar como es el comportamiento de los servicios públicos.
6. La característica fundamental de los modelos se deriva de que en su construcción se ha adoptado una actitud enormemente selectiva ante la información, de la que no sólo se ha eliminado el ruido, sino también las señales menos importantes (C). Dicha construcción implicó dejar fuera algunos servicios puntuales, definir los límites temporales y espaciales, pero también importantes conceptos que pueden provocar confusión en la forma de abordar el estudio, tal es el caso de ciudad y urbanización.

7. Los modelos son aproximaciones selectivas (C). Se decidió hablar de centros de población y no de ciudades o de centros urbanos, para no entrar en una discusión que perdiera de vista el sentido del modelo.
8. Los modelos están estructurados, en el sentido en que aspectos significativos seleccionados de la malla de la realidad se analizan a través de sus interconexiones (B). Se asume con responsabilidad que no se buscó con amplitud un trabajo interdisciplinario; ya que no se logra ser experto en cada materia, pero se pretendió ser siempre respetuoso del tratamiento científico de los términos.
9. Tiene una naturaleza sugestiva, consiste en que de un buen modelo deben desprenderse sugerencias para su propia extensión y generalización (C). Con el último capítulo de este escrito y la sección de sugerencias se cumple con esta característica, porque se desprenden predicciones sobre el mundo real.
10. La selectividad implica que los modelos difieren de la realidad puesto que son aproximaciones a ella (C). Debe ser una constante transitar con acercamientos a la realidad, considerando las limitaciones y complicaciones que representa lograr la aplicabilidad del modelo.
11. Los modelos son analogías, ya que difieren del mundo real (C). Por supuesto que se hace esa especie de réplica con el municipio de Nanacamilpa, y si se difiere del mundo real es porque el contexto de los otros seis municipios analizados; que son la mayoría, está lejos de llegar a esos ideales señalados en la propuesta.
12. La reaplicación es un requisito previo de los modelos en las ciencias empíricas. La mayoría de los constructores de modelos geográficos juzgarán su valor, casi exclusivamente, por su capacidad de reaplicación al mundo real (A). No hay posibilidades inmediatas de llevar a cabo este ejercicio, pero el reto está latente para encontrar eco en espacios legislativos o municipales con el interés de construir el ideal que se maneja en esta investigación.
13. Dentro de la función de los modelos, son necesarios para salvar las diferencias entre los niveles de la observación y de la teoría; y les corresponde la simplificación, reducción, concreción, experimentación, acción, extensión, globalización, establecimiento y aplicación de teorías (B). Se llevó a cabo una simplificación con la propuesta de cobertura total, se redujo el fenómeno al

espacio urbano, se concretó a los servicios públicos, se experimentó con cada autoridad municipal, se actuó en consecuencia, se pretende extenderlo a la comunidad científica para que alcance difusión y derive en conocimientos sistematizados y congruentes.

14. Los modelos no sólo tienen una función organizativa respecto a los datos, sino también de fertilidad en la extracción del máximo de información (C). Derivado del análisis e interpretación de los datos obtenidos en campo y gabinete, se pudo lograr el objetivo.
15. Los modelos desarrollados también tienen una función lógica facilitando la explicación de la aparición de un fenómeno particular (B). Diversos fenómenos apreciados, pero uno en particular fue de tipo cultural, debido a las diferencias en la forma de entender el problema por algunas autoridades del gobierno del estado al negar información, por otras de los municipios al sentirse vigilados ante la entrega de los datos, misma que sufrió en algunos casos, una espera mayor a los seis meses después de haberla solicitado, pero también la felicitación para aquellos funcionarios que facilitaron esta labor y situados en el otro extremo usuarios desconfiados por las preguntas emitidas durante el levantamiento.
16. Modelar es analizar sistemas complejos por medio de sistemas más simples, de forma que resulte fácil reconocer dentro de los sistemas complicados, la existencia de elementos suficientemente familiares como para no necesitar de explicación (C). Se simplificó la realidad, dejando claro que un mecanismo de tope en la cobertura de servicios, puede impedir desorden en los centros poblados.
17. Los modelos cumplen también una función normativa al comparar ciertos fenómenos con alguno más conocido (C). Aquí la comparación se hizo mediante la analogía para entender, que en la misma casa que se habita, se debe empezar por ordenar el espacio, para emprender el desarrollo de actividades al interior. Por ejemplo, si en el hogar, existe un desorden y por ello no se encuentra una herramienta de trabajo, impedirá cumplir con otras tareas quizá más importantes.
18. La función constructiva de los modelos radica en ser elementos básicos en la construcción de teorías y leyes (B). Se contribuye en la medida de lo posible de una forma modesta a esta consideración.

19. Los modelos pueden ser descriptivos y normativos (B). Parcialmente cumple ambos criterios siempre que tenga esa validación y consistencia en el marco legal.
20. Los modelos pueden considerarse, por otro lado, como sistemas definidos en base al interés relativo que ponga el que los construye, en las variables input/output, (entradas y salidas) como algo distinto de las variables de status interno (B). Será un sistema, cuando la propia lógica del modelo sea entendida por sus actores y se decida implementarla, tendiendo por resultado algo concreto.
21. Un buen número de modelos pueden considerarse como sistemas sintéticos, sistemas parciales y cajas negras (B). Este más bien es parcial y síntesis de una realidad.
22. El constructor de modelos, por las características especiales de éstos, está continuamente expuesto a incurrir en errores. La simplificación puede conducir a olvidos intolerables; la estructuración, a falsas correlaciones; el carácter sugestivo, a predicciones impropias; la aproximación, a lo fantástico; y la analogía, a pasos injustificados de un dominio a otro (C). Totalmente de acuerdo, y se trataron de evitar en la medida de lo posible.
23. La construcción de modelos y el razonamiento son inseparables, pero el precio a pagar por empleo de modelos es la vigilancia eterna (C). A eso se está expuesto, se agradecen las críticas de todo tipo; pero más aun, las recomendaciones para aportar algo al conocimiento científico.
24. En la utilización de modelos, el peligro en la construcción de ellos es aun mayor por todo aquello que en nuestra cultura existe en este momento y que tiende a hacer de ellos un elemento de moda (B). A pesar de no ser los servicios públicos un objeto de estudio de moda, es un tema con el que se vive a diario, al usar el lavabo, al usar el cesto de basura, al girar la llave del agua o al salir a la calle; están ahí presentes esos servicios. Sin embargo, poco se dice sobre cómo llegaron ahí, qué implicaciones tiene y como se logra su diaria dotación.
25. Finalmente, decir que los modelos van muy bien con el mundo ideal de las computadoras, de la automatización y de la tecnología del espacio, y con el extraordinario status que de pronto se ha concedido a los científicos al servicio del gobierno. Es fácil sentirse arrastrado por el atractivo del futuro, y este atractivo en

la actualidad es más bien una quimera (C). Sin embargo, si no se arriesga con la propuesta de someter la consideración de un modelo, ¿quién más lo intentará?

Por tanto, los modelos entendidos como “la representación simplificada de un sistema” (Carrillo, 2003:16), permitirán analizar y reconstruir procesos para explicar de la mejor manera lo aquí estudiado, pudiendo ser un ejemplo, pero eso dependerá de la claridad, consistencia del modelo y los procesos que lo integran. Asimismo, el autor menciona que los modelos más usuales para propósitos de planificación son los econométricos, los de predicción simulada, de compatibilización y de optimización, por la naturaleza de esta investigación, podrían no ser exclusivos de un tipo de planificación y aquí se considera, que parcialmente es tanto de predicción simulada del comportamiento y patrón de cobertura de los servicios públicos, como de optimización de los costos para la cobertura total en el centro de población.

Se hace referencia a modelos que se usan comúnmente para explicar el crecimiento de los centros urbanos: la teoría de las zonas concéntricas (elaborada por E. W. Burgess en 1927), la teoría de los sectores radiales de Hawer Hoyt; en 1939 y el modelo de los núcleos múltiples desarrollado por Harris y Ullman en 1945 a partir de una idea de Mckenzie. Los dos primeros modelos pueden utilizarse para describir y posiblemente predecir cambios en la estructura básica en cuanto a la utilización del suelo urbano, cabe señalar que todos ellos tienen un poder explicativo, pero para esta investigación se retoman brevemente los dos primeros; y en particular, el concepto de sector radial que se creó especialmente con el fin de explicar los esquemas de distribución de las viviendas urbanas; pero también las teorías de las zonas concéntricas y de los mismos sectores radiales suponen un centro principal en el proceso de crecimiento urbano; y es el criterio que se aprovecha para explicar la lógica de crecimiento del municipio de Nanacamilpa como modelo a seguir.

Otras características adicionales e importantes sobre los modelos, es que deben ser posibles; es decir, que tengan pertinencia y aplicabilidad en el mundo real. Asimismo, se busca que tengan una larga duración, que no sean parciales y sus condiciones se reproduzcan en el tiempo con una vigencia prolongada, lo que permitirá realizar una evaluación de sus resultados. También se busca que el modelo sea elástico; es decir, que se busque la réplica en cualquier centro poblado y será posible si

en la medida de su simplificación, contempla la posibilidad de universalizar sus criterios y homogeneizar sus etapas naturales de ejecución. Por último, el modelo debe tener una raíz democrática que será posible si se logra conjuntar la voluntad ciudadana, la aprobación en cabildo por sus representantes y se lleva a cabo en el marco de legalidad que establezcan leyes en la materia de tipo federal, estatal y la reglamentación municipal.

El modelo entonces podría asumirse como la representación formal de cómo entender el comportamiento de un sistema y, en condiciones adecuadas, puede utilizarse para obtener predicciones condicionales, con lo que la política urbana intentará resolver en primera instancia los problemas urbanos observables a simple vista, aunque en la consideración de la estructura de los modelos, es vital tanto la modelación demográfica de estructura de población urbana como la consideración del uso y suministro de los servicios.

1.7 Discusión de contexto y referencia

A nivel internacional, se conocen pocos esfuerzos donde encontremos vestigios de la propuesta que se comparte y construye aquí, y es debido a que si son países desarrollados, la planificación real y efectiva, evitó llegar a este momento problemático de crecimiento desordenado de los centros de población. En caso extremo, si son países con alta pobreza, el crecimiento ordenado de los centros de población pasa a ser un problema secundario, dando prioridad a necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, etc.

Bajo esta consideración, se hizo una revisión de experiencias en otros países de América Latina y estados de la República Mexicana encontrando lo siguiente:

A nivel internacional, uno de los casos que llama la atención fue la existencia en Argentina de una Secretaría de Servicios Públicos, y cuyas principales actividades planificadas está la del servicio de limpia, donde se define el tipo de limpieza a realizar, el lugar por donde se efectuará y el horario en que se llevará a cabo, esto brinda un panorama de la relevancia que van adquiriendo los servicios y por supuesto que México

puede hacer más a nivel de las municipalidades y los más de nueve servicios que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 115.

Pero Argentina no es el único país de Latinoamérica que está haciendo algo por los servicios públicos, en Panamá existe también una Secretaría de Planeamiento Urbano y Vivienda, que pretende la organización del territorio en manzanas de aproximación rectangular; asimismo, para buscar un futuro armónico de los nuevos barrios que se van incorporando, fue definiendo un modelo de ciudad cerrado, lo que en este trabajo se denomina un modelo con la característica de tope; es decir, poner freno a la dotación de servicios otorgados a diestra y siniestra, para centrarse en todas aquellas áreas que no cuenten con la totalidad de los servicios y hacer estas tareas progresivas hasta tener una cobertura total en la zona urbana. Es decir, lo que se busca es articular la ciudad de forma armónica, integrada, ordenada, dotada de infraestructura eficiente y poseedora de un sistema de movimientos internos seguro y racional.

Otro país donde existe un ente regulador de servicios públicos es Costa Rica, y se constituye en un organismo autónomo, dirigido y administrado por una junta directiva y uno de los principales objetivos que persigue es tener disponibles un continuo de archivos sobre información relativa a resoluciones tarifarias, información estadística y financiera sobre las instituciones, información de naturaleza legal y de regulación de los servicios públicos, incluyendo aspectos de calidad, oportunidad, continuidad, precio y sostenibilidad. Se tiene claro que los servicios públicos igual pueden estar concesionados a particulares, a fin de garantizar calidad, buenos precios y permanencia. Lamentablemente en México y sus entidades federativas, la posibilidad de concesión será remota, mientras no deje de ser un botín económico que se logra con manipulación de los fondos de aportación destinados a obras y servicios públicos.

Entre las revisiones a nivel nacional, se tiene que en el Distrito Federal, se hizo un ejemplo de procuración ambiental y ordenamiento territorial, a fin de evitar la contaminación de tierras de cultivo y parcelas ejidales del paraje “El Pato”, del pueblo de San Juan Ixtayopan en la Delegación Tláhuac, provocado por el depósito de desasolve de presas y aunque esto implica un ejemplo relacionado con el servicio de limpia y alcantarillado, representa ya un esfuerzo de ordenación territorial.

Por otro lado, se atendieron sitios puntuales como parques, basureros, edificios, mercados y centros históricos en el Estado de México, mediante un programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio y aunque el resultado, sólo fue la elaboración de mapas temáticos, le permitió a la autoridad dimensionar la magnitud del problema ante la pérdida progresiva de áreas naturales o lugares públicos de esparcimiento.

Asimismo, en el estado de Colima se utilizan mapas digitales para llevar un control georreferenciado del uso del agua, permitiéndoles la recaudación por este concepto. Una labor similar pretende realizar la administración municipal de Zacatelco, Tlaxcala mediante una propuesta que realiza el Centro de Análisis Territorial (CAT) en El Colegio de Tlaxcala A. C.

Otro ejemplo acorde con nuestro objetivo de investigación, es la cartografía digital que le sirve al municipio de San Andrés Cholula Puebla, para recaudar impuestos, pero además mediante mapas digitales, se planifica el crecimiento del municipio, otorgando permisos de uso de suelo acorde con la normatividad o hacia donde ellos consideran debe crecer la ciudad; algo similar se pretende realizar pero apoyado en la legislación, la planificación, los servicios públicos como eje regulador y el ordenamiento del territorio; que desde luego obliga a una política pública con alto profesionalismo y racionalidad en las decisiones.

Por último, rescatar dos experiencias caóticas en la Ciudad de México: la primera responde a un problema de accesibilidad y funcionalidad necesaria para ingresar al centro de la ciudad, debido a factores de concentración poblacional, redes de transporte y disponibilidad de infraestructura urbana; y la segunda, que representa el crecimiento habitacional que parece nunca terminar con la construcción de miles de nuevos asentamientos alrededor de esa gran ciudad.

Los esfuerzos para explicar y abordar el crecimiento ordenado de los centros de población desde la óptica de los servicios públicos, es insuficiente cuando no se tiene una base sólida en los trabajos de planificación y ello está asociado a la fortaleza o debilidad de los gobiernos en todos sus niveles. En los municipios de Tlaxcala y en general del país no es la excepción, porque la preocupación de los gobiernos radica en atender problemas coyunturales o inmediatos, generalmente los gobiernos en este nivel

tienen una vocación de ser reaccionarios a los problemas, antes que planificar las tareas en el territorio municipal. Lo anterior está íntimamente ligado a la falta de educación y cultura en el uso de las herramientas y aplicaciones que pueden apoyar la labor planificadora; si también se carece de datos con buena calidad, pero además la imposibilidad para los tomadores de decisión y la falta de presupuesto, la situación se vuelve aguda.

Hay ejemplos sobre la imposibilidad de tener un modelo adecuado en la prestación de servicios públicos, por ejemplo como menciona Iturbe Posadas (2005), no hay un modelo para el servicio de recolección de basura, porque las rutas no están definidas en función de mediciones previas de descarga, no se sabe qué volumen aproximado hay por día, en qué periodo del año se genera más, etc. No se puede pensar así en un servicio eficiente y eficaz que sea en gran medida autosuficiente económicamente, tampoco existen indicadores de desempeño para saber si la ciudad es cada vez más limpia. El reto de todo esto, es que se mezclen la capacidad del elemento humano, la tecnología, la actividad socio-organizativa y la voluntad de quienes toman las decisiones en este contexto.

Se intuye parte de la demostración en este trabajo que cuando se diseña una nueva área urbana, incluso cuando una familia o un ciudadano, decide construir un espacio para habitar, los servicios públicos vienen después de instalarse. En teoría, la planificación debe evitar ese problema de dotación, sin embargo el sistema funciona a la luz de intereses económicos, que impiden diseñar adecuadas alternativas de solución a esos problemas que son consecuencia de la falta de planificación. Por ello, plantear la posibilidad de un modelo de crecimiento basado en servicios públicos fue un tema interesante pero en la praxis encontró sus dificultades si hay carencia de voluntad e incapacidad del gobernante, así como mecanismos ineficaces acompañados de una ley que permita lograrlo.