



BIBLIOTECA CENTRAL
USO ÚNICAMENTE EN SALA

**REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL
DE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL,
COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO**

ESTADO DE TLAXCALA

*ESTA TESIS ES UN TRABAJO DE RECOPIACION, INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS PARA OBTENER EL GRADO
ACADÉMICO DE MAESTRO EN ARQUITECTURA-URBANISMO*

ARQ. JOSE ANTONIO MARIO SANDOVAL AHUACTZIN

UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL ESTADO DE PUEBLA
FACULTAD DE ARQUITECTURA

Abril de 1999

TE 711

#49141

SAN 1999

SANDOVAL AHUACTZIN, JOSE ANTONIO MARIO

REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



INDICE

	Página
1. INTRODUCCION.	4
2. MARCO TEORICO DE REFERENCIA. - Ciudad y Planificación.	7
3. PLANEAR ..., ES TAREA DE GOBIERNO.	11
4. MARCO JURIDICO. - Preceptos Constitucionales. - Leyes de carácter Federal. - Leyes de carácter Estatal. - Leyes y Normas de carácter Municipal.	14
5. LA PLANEACION URBANA EN MEXICO. - Los Planes de Desarrollo Urbano. - Plan Municipal de Desarrollo Urbano. - Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población. - Reglamentos Municipales. - Organización Administrativa del Municipio.	17
6. PROPUESTA PARA MEJORAR LA GESTION. DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL.	23
7. REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL, COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO. - Obra Pública. - Hechos. - Participaciones federales a los Municipios. - Propuesta Concreta. - Ventajas. - Elaboración de la Cédula. - Producto.	29
" Esquema de Desarrollo Urbano para un Centro de Población "	41

49141



BIBLIOTECA CENTRAL
USO UNICAMENTE EN SALA

	Página
8. CONCLUSIONES.	43
ANEXO ESTADISTICO	45
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.	66

1. INTRODUCCION.

En la República Mexicana, la institución municipal, consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución), es la expresión y la síntesis de las luchas registradas en la historia nacional, es la manifestación viva y cotidiana del vínculo entre la función de gobierno en el ejercicio pleno e irrestricto de la libertad, y el respeto fundamental a la sociedad civil en el marco de la democracia y la justicia social.

En el municipio es donde existe la diversidad y el disenso, hacia su interior, actúan y se interrelacionan instituciones de los diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos, grupos sociales y privados; conjuntamente con la sociedad y todas aquellas formas que adopta la ciudadanía para defender sus intereses y evidenciar sus demandas.

Estas singularidades, de carácter cultural, histórico, político y socioeconómico, ya de cara al siglo XXI, ponen en relieve la importancia del municipio en el panorama de las nuevas libertades y en el proceso de modernización y de reforma a que está obligado el gobierno mexicano.

Otra característica intrínseca a considerar en ese nuevo panorama, es el fenómeno ruralidad-urbanidad y su corolario dispersión-concentración que se presenta con similitud en todo el territorio nacional, debido principalmente a que por acción directa de los procesos de urbanización y modernización, las distancias se han "acortado" significativamente.

En el estado de Tlaxcala, de los 60 municipios que forman la entidad y de acuerdo a los datos resultado del Censo de Población y Vivienda realizado en 1995 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), solo 4 municipios tienen más de 50,000 habitantes (cuadro 1), de las 1188 localidades que forman el estado, 79 rebasaron los 2,500 habitantes (cuadro 2), en ellas se registró la concentración del 79.93% de la población total; por otro lado, 1109 localidades o sea el 93.3% del total, tenía menos de 2,500 habitantes y alojaron al 20.07% de la población total en la entidad.

Es evidente la existencia de una fuerte dispersión poblacional asentada en 1109 localidades, situación que condiciona los intentos de planeación y agudiza los problemas en la dotación de equipamiento y servicios, diluyendo los esfuerzos y recursos por atenderlos.

Por otro lado, la situación actual del municipio quizás en todo el país, está rubricada entre otras cuestiones por la crónica insuficiencia financiera para atender sus obligaciones constitucionales. En muchos casos, por la obsolescencia de sus estructuras y procedimientos administrativos; o por su incapacidad técnica y administrativa; pero sobre todo, y quizás la más importante, está rubricada por la creciente demanda ciudadana de

espacios de participación social en la conformación de las decisiones que tienen que ver con su futuro.

En la actualidad, el *Desarrollo Urbano Local*, constituye un tema de enorme interés y de especial atención por su estrecha y vinculada relación con la *Administración Municipal*. Al respecto, la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), facultan al municipio para administrar el desarrollo urbano, entendido este como el producto de la adecuación y aprovechamiento del medio en sus aspectos físico, económico y social; implica por lo tanto, prever la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población y, la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

El Desarrollo Urbano Municipal, busca el equilibrio, por ello, debe ser concebido integralmente con el desarrollo regional, ya que difícilmente se da en forma independiente, comprende también la actividad coordinada del gobierno y la sociedad, coordinación dirigida a planear, ejecutar y controlar las acciones del proceso de urbanización, de acuerdo a su vocación económica y al orden jurídico establecido. En las pequeñas localidades, no existe esa coordinación en virtud de la falta de recursos tanto humanos como económicos.

A partir del último tercio de los años 80's, las características de la ansiada apertura económica mundial, provocaron modificaciones radicales en los estilos políticos de gobierno y dieron paso con mayor decisión a la democracia y la participación social.

En aquellos años, el gobierno instrumentó un programa sobresaliente llamado *Solidaridad*, cuyo objetivo específico fue lograr que los recursos convenidos de los gobiernos federal y estatal, se articularan e integraran con las acciones de los Ayuntamientos y la participación ciudadana, haciendo obras públicas, que resolvieran necesidades apremiantes y sentaran las bases para el crecimiento futuro de los municipios y sus localidades, en donde autoridades y sociedad (vía comités de participación social y de obra), fueran sujetos activos de su propio desarrollo.

La decisión de los gobiernos federal y estatal de apoyar directamente a las comunidades del país y descentralizar algunas acciones y funciones exclusivas del gobierno federal, de alguna forma han propiciado el restablecimiento de la confianza en este, sin embargo y pese a las mejores intenciones por aprovecharlo, su operación se dificultó por la ausencia de un marco de congruencia, que permitiera: identificar los problemas y formular los proyectos hasta su ejecución y evaluación, incorporando esfuerzos de planeación e instrumentación en el nivel comunitario municipal, con una visión de corto, mediano y largo plazos.

Desde aquel entonces, está faltando el eslabón para pasar de la buena intención gubernamental, al esfuerzo ordenado y compartido de autoridad local y población, acción que puede evitar entre otras cosas, la improvisación y el desorden.

Estas realidades obligan ya a la autoridad municipal a ejercitar la planeación como herramienta, pero no solamente para la cabecera municipal que en el mejor de los casos ya cuenta con sus instrumentos de planeación decretados, publicados y vigentes, sino para todas las localidades, con el fin de prever el crecimiento, optimizar y eficientar los recursos de que dispone.

Lo ideal sería que todos los municipios y cada una de las localidades que los conforman, tuvieran sus instrumentos de planeación estructurados y vigentes, la realidad es que difícilmente podrán tener ese estudio que les permita no solo ordenar, sino también prever su desarrollo urbano.

Estoy convencido de que la obra pública de cualquier tamaño, en cualquier sitio y bajo cualquier circunstancia, se constituye en catalizador del crecimiento. Requiere sin embargo de un mecanismo de registro, control y seguimiento, para que mediante su proceso de decisión previa, se convierta en un instrumento regulador del crecimiento y propicie la *Administración del Desarrollo Urbano de cada Centro de Población*.

Esta propuesta pretende establecer ese eslabón entre los distintos niveles de gobierno y la participación y decisión de la comunidad, constituye una aportación práctica, sencilla y comprensible que puede ser de utilidad para que las Autoridades Municipales, pero sobre todo las locales conjuntamente con la sociedad, prevean el crecimiento ordenado de sus centros de población.

Tomé el caso del Municipio de Tlaxcala, porque es mi experiencia profesional y laboral más reciente en materia de desarrollo urbano y obra pública y porque este municipio ha registrado mediante las acciones de obra pública, avances importantes en materia de crecimiento urbano y atención a las demandas de las comunidades del municipio, apoyando y fortaleciendo al mismo tiempo la propia institución de gobierno.

2. MARCO TEORICO DE REFERENCIA.

Es importante recapitular en las características teóricas de la Ciudad y redescubrir su origen y destino, así como los elementos que tienen que ver con su futuro. Las localidades pequeñas motivo de esta tesis, seguramente al tiempo, alcanzarán niveles muy cercanos a los de una Ciudad.

Ciudad y Planificación.

Ciudad y planificación, constituyen desde siempre un inseparable binomio en donde la primera es el sitio donde se da la causa - efecto de cualquier acción y obra; y la segunda es la previsión ordenada de las acciones y obras que se esperan o desean para el futuro. El crecimiento de la sociedad urbana, su asentamiento humano, y la consecuente carencia de infraestructura, servicios, equipamiento y vivienda, son materia de estudio para todas las áreas del conocimiento, pero sobre todo para los urbanistas y planificadores.

La *Ciudad* es el espacio geográfico transformado por el hombre mediante la realización de un conjunto de construcciones con carácter de vigencia y continuidad, es el espacio ocupado por una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, en el que se dan funciones de residencia, gobierno, transformación e intercambio, con un grado de equipamiento y de servicios que aseguran las mínimas condiciones para la vida humana. Es el lugar donde se manifiestan las realidades sociales, económicas y políticas de una población en un espacio territorial determinado.

La historia de la humanidad está íntimamente ligada con la creación y desarrollo de las ciudades, ninguna civilización pudo evolucionar, a menos que lograra concentrar y resolver en el espacio una cantidad significativa de habitantes y necesidades.

La cultura romana conformó el primer sistema urbano con diferenciación funcional. Existían ciudades militares, comerciales, productivas y administrativas. Dentro de ellas, sobresalía Roma, la capital del imperio que llegó a contar con millón y medio de habitantes, y para satisfacer las necesidades de la población, fue necesario instrumentar acciones de planeación y de obra pública, acciones de administración e incluso de reglamentación para construcciones, higiene y tránsito. A medida que la vida urbana adquirió vitalidad y al mismo tiempo complejidad, se creó el máximo exponente de gobierno y administración: el **Ayuntamiento**.

En la Carta de Atenas (declaración de 1933 producto resolutorio de la cuarta reunión del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna CIAM), se precisó: "La Ciudad no es sino una parte de un conjunto económico, social y político que constituye la región", algunos autores estudiosos de estos temas, señalan que la Ciudad tiene su identificación y

característica en el volumen y densidad de población; en el tamaño y la reunión compacta de los edificios; en la división del trabajo; en los grupos sociales; o en las instituciones que la conforman.

Según Phelps (educador y crítico literario), la Ciudad es el resultado de un proceso de carácter sociológico que tiene su fundamento en 8 consideraciones: 1º- el crecimiento de la población que se torna de homogénea en heterogénea en su composición racial y cultural; 2º- la intensificación de la división del trabajo; 3º- el aumento del comercio y de la industria; 4º- el desarrollo de la interdependencia económica; 5º- la división marcada de la sociedad en clases; 6º- la movilidad social, emigraciones, inmigraciones; 7º- la creación de diversas instituciones: políticas, culturales, de asistencia social, económicas y jurídicas; y 8º- el descenso de la natalidad.

Para otros autores, también son de considerarse: el crecimiento del pauperismo, la prostitución, el vicio y la criminalidad.

El desarrollo de la Ciudad moderna ha sido producto de una serie de transformaciones sociales, económicas y tecnológicas engendradas desde la revolución industrial en el periodo comprendido entre 1750 y 1832. Las nuevas formas de organización del trabajo, la aparición de fábricas y máquinas de vapor, el desarrollo del transporte y el descenso de la mortalidad, así como los movimientos migratorios y las comunicaciones, han caracterizado a la Ciudad hasta nuestros días.

En México y en otros Países, la identificación estricta de la población convencionalmente se divide en dos:

- a).- Población rural y; b).- Población urbana.

La población rural (cada vez menor) es aquella que vive en el campo, de manera dispersa y se dedica a las actividades económicas primarias (agricultura, silvicultura, ganadería, caza y pesca).

La población urbana es aquella que reside en ciudades y se ocupa en los sectores secundario (industria y construcción) y terciario (transporte, comunicaciones, comercio y servicios).

- Para las Naciones Unidas, las poblaciones urbanas son localidades de por lo menos 2,000 habitantes.

- En Francia, un municipio urbano contiene al menos 2,000 habitantes, concentrados en un núcleo central y de manera que ninguna vivienda deberá estar separada de su vecino más cercano en más de 200 metros. Estas características resaltan un carácter de densidad y contigüidad.

- En los Estados Unidos, hasta la década de los 50's, la población urbana comprendía a las personas que residían habitualmente en asentamientos de 2,500 o más habitantes. Posteriormente se definieron zonas urbanas, comprendiendo un lugar central de 50,000 o más habitantes.
- En Japón, el mínimo urbano asciende a 30,000 personas, independientemente de que se concentren en una sola Ciudad, o por la sumatoria municipal.
- En México, la definición oficial de Ciudad ha estado supeditada a lo establecido en los censos generales de población y vivienda. Así, en el IV Censo de 1940, se definió por localidades de 3,000 y más habitantes. A partir del censo de 1960, el límite inferior para identificar a una localidad como urbana, se ubica en 2,500 habitantes.

Bajo estos parámetros, se entiende por tasa o grado de urbanización al porcentaje de la población total nacional o regional que vive en ciudades. Convencionalmente cuando la tasa supera el 50%, se dice que el universo de estudio es preferentemente urbano. Así, por ejemplo, para 1990 México país tenía 81'249,645 habitantes, de ellos, 57'959,721 vivían en localidades de 2,500 y más personas, la tasa de urbanización en ese año se ubicó en 71.3%, por lo tanto, el país fue predominantemente urbano. En ese mismo año, el estado de Tlaxcala tenía 761,877 habitantes, de ellos 582,351 vivían en localidades mayores de 2,500 personas, la tasa de urbanización se ubicó en 76.5%, el estado de Tlaxcala fue predominantemente urbano 5 puntos arriba del promedio nacional. El Municipio de Tlaxcala registró en 1990, 50,492 habitantes, de ellos 43,324 vivían en localidades mayores de 2,500 habitantes, la tasa de urbanización se ubicó en 85.6%, el municipio fue predominantemente urbano 9.1 puntos arriba del promedio estatal y 14.3 puntos arriba del promedio nacional.

Efectivamente, estos datos indican que el gran volumen de población es urbano, pero como señalamos en la introducción de esta propuesta, para Tlaxcala, son urbanas 79 de las 1188 localidades, por lo tanto y sin analizar cuantas de las 79 localidades son verdaderamente urbanas, la preocupación y justificación inmediata de esta propuesta tiene como campo de acción a 1109 pequeñas localidades, que demandan los mismos satisfactores en servicios y equipamiento que una Ciudad catalogada como tal.

El establecimiento de un principio de planeación en la administración municipal en general, y en particular para cada una de las localidades que lo conforman, permite con base en objetivos, precisar y definir metas, prioridades y estrategias para la asignación de recursos.

La planeación en este sentido, tendrá viabilidad en la medida que sea integral, que incorpore el análisis de la problemática mediante el acopio de las sugerencias y propuestas

de todos los grupos y todos los sectores sociales, y que estos se involucren y comprometan en alcanzar el desarrollo, independientemente de los periodos administrativos de gobierno.

El objetivo fundamental, es alcanzar mejores niveles de bienestar para la población en general, pero no es fácil alcanzarlo cuando los recursos públicos se siguen asignando "etiquetadamente" en función de ventajas geopolíticas o por acuerdos de alta rentabilidad política, provocando con ello un desigual proceso en el crecimiento del espacio regional y urbano, situación que favorece e incentiva el desplazamiento de flujos migratorios hacia las zonas más atractivas, y su irregular asentamiento.

La apertura económica que ha experimentado el país en las últimas décadas, paulatinamente está propiciando una redistribución de actividades hacia otras zonas del país, paliando así los aprietos que enfrentan ahora las localidades que concentran población y actividades productivas. Una de las consecuencias de esta concentración se refleja en el predominio de los habitantes que residen en los 2,586 centros urbanos que concentran el 71.3% de la población total nacional (cuadro4); sobre los que se asientan de manera dispersa en 154,016 localidades rurales (menores de 2,500 habitantes).

En los Municipios del estado de Tlaxcala como en los de todo el país, se agudiza la problemática urbana; la ausencia de experiencias en la planeación urbana local y la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas, hacen necesario la puesta en marcha de una herramienta que contribuya a la administración de los asentamientos humanos, que vincule desde el campo local y en estrecha relación con la sociedad bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración; las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los tres niveles de gobierno.

La preocupación intrínseca del gobierno federal, sobre utilizar a la planeación como instrumento que permita sistematizar en una perspectiva nacional los objetivos, las estrategias y las formas específicas de participación, se remonta ya a varias décadas, y se manifestó formalmente con la emisión y el establecimiento del primer Plan Sexenal elaborado para el periodo de gobierno federal 1934-1940.

3. PLANEAR..., ES TAREA DE GOBIERNO.

A partir del segundo Plan Sexenal 1940-1946, se estableció una estrategia económica consistente en el crecimiento industrial y la comercialización de la producción agrícola, con los resultados que ahora sufrimos sobre la concentración industrial en pocos puntos del territorio nacional. El estado entonces instrumentó el Programa de Parques y Ciudades Industriales que desde 1953 hasta 1970, buscaron la descentralización.

A la par de la concentración económica y demográfica en pocos puntos del territorio, el país evidenció ciertos problemas sociales. El periodo 1958-1970, se caracterizó por registrar un acelerado crecimiento y diversificación del aparato productivo, el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa del 6.8% anual, propiciando el despegue y consolidación del sector manufacturero, pero sin lograr la convergencia regional.

La planeación efectuada durante el sexenio 1971-1976, planteó un modelo alternativo de búsqueda del desarrollo equilibrado y compartido, basado en el combate al centralismo y las desigualdades regionales. Este sexenio concluyó con la más importante iniciativa legislativa en la historia del país en materia de Planeación Territorial: “La Ley General de Asentamientos Humanos” (LGAH), acción que marcó un deslizamiento progresivo de la ideología urbana y regional, hacia la de asentamientos humanos.

Con el marco jurídico de la LGAH y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en el sexenio 1977-1982 se organizaron e institucionalizaron los esfuerzos de planeación territorial nacional, el estado se tornó promotor y gestor de la actividad planificadora, estableciendo diversos mecanismos de coordinación con los gobiernos estatal y municipal. Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), se establecieron para fijar las relaciones intergubernamentales, se intentó fortalecer las finanzas estatales e incorporar las administraciones locales a las tareas de la planeación. Esta política se fortaleció con el establecimiento en 1981 de los Comites para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), adoptando a la planeación como instrumento del gobierno federal e instrumentado en las entidades federativas, fué una de las decisiones más trascendentes y relevantes de ese sexenio, dando como corolario la elaboración del Plan Global de Desarrollo (nacional) 1980-1982.

El Plan contribuyó a la coherencia metodológica de la planeación en sus diferentes niveles y ofreció un marco de referencia para futuras administraciones.

En materia de planeación, el sexenio 1983-1988, se caracterizó por la aprobación de la “Ley de Planeación” y la elaboración de una metodología de gran envergadura y no experimentada con anterioridad, el “Sistema Nacional de Planeación Democrática”.

El objetivo general de este sistema, fue establecerlo como el instrumento a través del cual el estado y la sociedad civil definieran el rumbo específico para avanzar hacia la consecución de los propósitos nacionales, así como para incorporar nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso de toma de decisiones principalmente en las distintas dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal.

La política económica y los estilos de planeación adoptados en el sexenio siguiente, retoman aspectos anteriores, pero resaltan mediante El Plan Nacional de Desarrollo 1995-

2000 (vigente), la necesidad de modernizar a México, para lograr una mayor participación en la economía mundial.

Por lo que se refiere al sector Desarrollo Urbano, el Plan señala las estrategias orientadas a la articulación económica de las regiones y la coordinación gubernamental, mediante el impulso al Programa de Desarrollo Urbano de las 100 Ciudades medias (ahora 116); la Consolidación de las cuatro Grandes Metrópolis (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla); el Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano y; el Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano, tareas todas para fortalecer el sistema urbano nacional contemplado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 1995-2000, con sustento en los siguientes considerandos:

- La sociedad mexicana se ha transformado de rural a urbana: hoy día (1995), seis de cada diez habitantes viven en ciudades.
- En 1990, uno de cada cinco mexicanos vivía en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento.
- La concentración en las cuatro grandes metrópolis contrasta hoy con el crecimiento más acelerado de ciudades medias y pequeñas.
- Continúa la dispersión rural en más de 150 mil localidades menores de 2 mil quinientos habitantes.
- La Ciudad de México aun genera más de la cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.
- Para mantener el funcionamiento adecuado de las ciudades, se requiere avanzar en el control de la expansión urbana, en la regulación de los usos del suelo y del transporte, así como en la prestación de servicios urbanos.
- En las ciudades debe continuar abatiéndose los rezagos en la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y evitar la irregularidad en la tenencia de la tierra.

De estos considerandos, se establecieron los siguientes Objetivos Generales:

- a) Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, aprovechando las potencialidades de las ciudades y regiones.
- b) Inducir el crecimiento ordenado de las ciudades, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes de desarrollo urbano, con apego a la autonomía estatal y la libertad municipal.

Ante las estrategias del gobierno federal, el principal desafío para el ordenamiento territorial, es propiciar un crecimiento urbano eficaz y equitativo que sea promotor del desarrollo regional, tomando como base la situación local. A nivel municipal, debe optimizarse la gestión urbana, incrementarse las finanzas públicas municipales, establecerse los procedimientos de incorporación de suelo al uso urbano y la ampliación y mejoramiento de los servicios urbanos básicos.

Ante este desafío, cobra importancia y vigencia, la organización y funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), o de organizaciones similares, este comité, debe formular, elaborar, instrumentar y actualizar el Plan Municipal de Desarrollo, buscando compatibilizar desde el ámbito municipal los esfuerzos del proceso de desarrollo socioeconómico regional.

En este sentido, el COPLADEM debe cumplir con las siguientes funciones:

- Ser el foro de la participación de la comunidad, en donde se definan las prioridades de acción y las estrategias que integran el Plan de Desarrollo Municipal.
- Promover y mantener la congruencia regional con los Planes que formulen otros Municipios y el Gobierno del Estado.
- Promover y fomentar la coordinación de acciones entre los gobiernos federal y estatal en la circunscripción municipal, con la participación de los sectores social y privado.
- Apoyar a la Autoridad Municipal en el seguimiento de la ejecución de la obra pública programada y aprobada.
- Realizar los estudios y diseñar los mecanismos que permitan ubicar al Municipio dentro de los programas estratégicos de desarrollo regional.
- Levantar y mantener actualizado el inventario de la obra pública e infraestructura en el Municipio.
- Fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, técnicos, culturales, así como coadyuvar en la preservación y protección de los ecosistemas municipales.

En el país y en el Estado de Tlaxcala, son muy pocos los Municipios que tienen constituido su COPLADEM o una organización similar, en el municipio de Tlaxcala, se registra una figura denominada "Consejo Consultivo Municipal" y "Comites Consultivos de Participación Social", organismos reglamentados para el Municipio y para las localidades

del Municipio que complementariamente con las comisiones integradas por regidores del H. Ayuntamiento, incorporan la participación comunitaria en la identificación de las necesidades y la propuesta de atención respectivas que determinan las futuras acciones de gobierno.

Esta última figura de organización comunitaria, establece un principio simple de participación, e implica para los involucrados, entrar en los terrenos de la política. Cuestiones técnicas tan elementales como definir el grado de compatibilidad entre diferentes usos de suelo, se vuelven inusualmente complejas cuando están de por medio intereses manifiestos.

La Planeación Urbana y la toma de decisiones, se han caracterizado por determinarse en forma descendente, es decir, de acuerdo a prioridades nacionales y estatales. Los estudios y proyectos de ordenamiento territorial se dan de igual forma, bajo esta perspectiva, difícilmente se tendrá un documento normativo para las pequeñas localidades que nos ocupan.

La planeación urbana debe establecer la indispensable intervención de los integrantes del Ayuntamiento, ya que ellos mejor que nadie, conocen y están enterados de los problemas que invariablemente se reflejan en descontento, insatisfacción y enojo ciudadano. Por ello, debe ser el Municipio quien encabece y conjugue en favor de la Ciudad, la participación de las otras instancias de gobierno y, de la sociedad para que de una vez por todas, seamos corresponsables y dejemos de ser parte del problema, para ser parte de la solución.

4. MARCO JURIDICO.

Los actores sociales que intervienen en el proceso de planeación urbana, deben sujetarse fundamentalmente a dos tipos de ordenes normativos:

El Orden Jurídico, formado por las normas constitucionales y legislativas existentes para tal fin y;

El Orden Convencional, que integra normas y costumbres no escritas, pero a veces muy claras sobre el ejercicio del poder político y la gestión locales, que en el caso de las comunidades, es a veces el respetado.

Ambas normas, tienen distinta importancia en la práctica de la planeación y la administración municipal, pero tan definitiva es una como la otra.

La legislación mexicana ha instrumentado para el ejercicio de la planeación del desarrollo urbano, una serie de normas jurídicas, en las que le reconoce facultades a la Federación, Estado y Municipio para actuar y hacer respetar al mismo tiempo las funciones y ámbitos de competencia.

Preceptos Constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga al estado (gobierno federal), el derecho de regular el desarrollo urbano del país, el artículo 27 en su párrafo tercero, señala el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, señala el mismo artículo, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el título quinto - de los estados de la federación -, el artículo 115 constitucional señala que 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.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

... en el inciso quinto, dispone que la legislación local en la materia debe estar de acuerdo a la Ley Federal, y se establecen facultades para los Ayuntamientos en materia de planeación y regulación de los aspectos urbanísticos de sus centros de población.

Leyes de carácter federal.

El desarrollo urbano como ya señalamos, se encuentra regulado en lo general por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en forma especial y puntual por la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que otorga las normas generales de actuación y concurrencia de los niveles de gobierno y los distintos grupos sociales, sobre los aspectos relacionados con el suelo.

Desde la perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la planeación urbana se centra en una política de atención e impulso a los instrumentos de regulación de uso del suelo, administración urbana, vialidad y transporte, así como aspectos ambientales y renovación urbana.

Los objetivos de la LGAH, definen intrínsecamente las estrategias del país:

- Establecer la concurrencia de los municipios, estados y federación, en el ordenamiento de los asentamientos humanos.
- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Definir los principios para determinar provisiones, usos, reservas y destinos del suelo.

Leyes de carácter estatal.

En el campo legislativo de Tlaxcala, destaca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; la Ley de Asentamientos Humanos; la Ley de Planeación; y las Leyes complementarias como la Ley de Obras Públicas; la Ley de Agua Potable y

Alcantarillado; la Ley de Fraccionamientos, Lotificaciones, Divisiones y Fusiones de Áreas y Predios; la Ley Ecológica y de Protección al Ambiente; la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Reglamentaria de la Construcción; teniendo todas ellas su base en la legislación federal.

Leyes y Normas de carácter municipal.

La Ley Orgánica Municipal, con atribuciones en materia de desarrollo urbano, establece que es responsabilidad de los municipios contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además de la obligada prestación de servicios públicos.

Los principales instrumentos con los que cuenta el municipio de Tlaxcala para llevar a cabo su función de regular, promover y controlar el desarrollo urbano, son:

- El Plan Municipal de Desarrollo Urbano (en el municipio de Tlaxcala obsoleto, elaborado en el año 1980).
- El Programa de Ordenación y Regulación de la Zona Conurbada Tlaxcala-Chiautempan-Totolac-Panotla y Apetatitlan.
- Los Planes parciales del Centro Histórico y de La Colina.
- Los Reglamentos municipales.

5. LA PLANEACION URBANA EN MEXICO.

El Urbanismo no es una ciencia de sólo tres dimensiones como en algún momento señaló la Carta de Atenas en su artículo 82, a estas, debemos incorporar la dimensión --- tiempo ---, como factor histórico y como estructura política - económica del sitio donde se da.

La elevada tasa de crecimiento de la población (cuadro 5) después del primer tercio del presente siglo, fue el resultado de una fuerte disminución de la mortalidad y de una casi inalterable tasa de natalidad, consecuencia de las instalaciones que han favorecido la salud pública y de una *ineficiente política para disminuir la natalidad*, de 13.6 millones de habitantes a principios del siglo, paso a 49 millones en 1970, 81.2 millones en 1990 y 91.1 millones en 1995 (casi duplicada en 25 años).

Con el reparto de tierras que se realizó durante la administración Cardenista y especialmente con el segundo Plan Sexenal 1941-1946, formulado por el Comité Central (en ese entonces Partido de la Revolución Mexicana -PRM-), se destruye formalmente la producción hacendaria, el proyecto de formar un órgano de coordinación de las actividades del sector agropecuario para unificar acción de gobierno con acción en el campo, no se realizó y sobrevino la eclosión y la consecuente migración del campo a las ciudades.

En 1930, se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, que recomendaba la necesidad de elaborar el "Plan Nacional de México", este ordenamiento es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de diversas dependencias gubernamentales.

Hasta los años setenta, en los Planes y/o Programas Nacionales, la problemática urbana no se abordaba, el sector no pasaba de ser una serie de cifras, para algunos, otras eran las prioridades. Surgen entonces el "Plan Nacional de Desarrollo Urbano" y la Ley General de Asentamientos Humanos - en 1976 - (reformada en 1994), en los que se establecen dispositivos legales para el control y dirección de los asentamientos humanos. En estos años, se hablaba ya de institucionalizar los Planos Reguladores, que en Europa hacía más de un siglo que señalaban una serie de reglamentos de aplicación municipal, en el último tercio de los años setenta, estos ordenamientos reguladores ya como instrumentos y métodos de Planificación Urbana, se incluían en un Plan Global de Desarrollo, buscando distribuir a la población en el Territorio Nacional, pretendiendo ser la panacea a los problemas urbanos y económicos que se estaban presentando.

El problema de las aglomeraciones en las grandes ciudades: la insuficiencia de equipamiento, infraestructura, vivienda y de otros servicios, la especulación con el suelo urbano, el bajo nivel de vida en el campo, pero sobre todo la creciente migración, establecieron la gran diferencia entre el campo y la Ciudad.

Los Planes de Desarrollo Urbano.

Los Planes de Desarrollo Urbano, nacen precisamente para ordenar el territorio y administrar el crecimiento, es decir, son un instrumento de racionalidad técnica y social del uso del suelo. Debemos considerar que el suelo es un recurso natural, no renovable, limitado, de localización fija e imprescindible para cualquier actividad, cuya composición y aptitud determina diferente vocación.

Si por un lado, el crecimiento poblacional se ha manifestado en la multiplicación espectacular provocando fuertes desigualdades regionales; y por el otro, persiste una elevada dispersión de la población rural, podemos inferir, que para satisfacer las necesidades en el primero, es indispensable establecer acciones que en principio se

enfoquen a la saturación y consolidación de los espacios ya urbanizados; y en el segundo, dotar de la infraestructura y equipamiento indispensables para arraigar a la población que ahí reside evitando su segregación involuntaria.

La marginalidad urbana manifestada hasta ahora en algunas zonas del país, es resultado entre otras causas, de las grandes deficiencias con que opera el mercado de tierras urbanas, particularmente en lo que respecta a su oferta, en donde la especulación, el fraccionamiento oculto y el minifundio urbano, son cosa de todos los días. La oferta de terrenos urbanos, se agudiza ante la limitada disponibilidad de tierras potencialmente urbanizables para constituir reservas de suelo que albergarán a la nueva población urbana.

Al respecto, ya en 1976, en una reunión nacional sobre asentamientos humanos, el destacado investigador Luis Unikel afirmó: "...es inaplazable y urgente que el sector público doble sus esfuerzos para regular el crecimiento urbano, corrigiendo entre otras cosas, las numerosas fallas estructurales que observa el mercado de tierras urbanas y agrícolas susceptibles de urbanizarse."

Para lograr el control - señaló Unikel -, es necesario cumplir con las siguientes condiciones:

- A. Evitar que el crecimiento urbano se realice como un proceso espontáneo, sin la debida previsión y sin el debido control de quienes influyen en él.
- B. Las decisiones que afectan en forma importante la configuración de los asentamientos y la vida en ellos, deberán tomar la forma de una política planificada, formulada y conducida por el estado.
- C. La planificación de los asentamientos humanos deberá efectuarse como parte de la planificación del desarrollo económico y social.
- D. Lograr un asentamiento ordenado y equilibrado, desde el nivel nacional al local.
- E. la acción de los distintos organismos públicos especializados, deberá ser coordinada ya que operan en un mismo asentamiento humano.
- F. Dotar al sistema público de las potestades suficientes para manejar la tierra urbana."

Estos conceptos que presentó Unikel hace más de 22 años, todavía son imperativos vigentes que no han logrado superar ni los Planos Reguladores, ni el Plan Global de Desarrollo del que formaban parte, ni actualmente los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población que integran el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Los Planes han iniciado un proceso importante en el ordenamiento territorial, implementados jurídicamente, se hacen las declaratorias respectivas de provisiones, usos, destinos y reservas del suelo, se definen también las medidas de seguridad y las sanciones fundamentadas en acciones legislativas reglamentarias de la Constitución; pero la pregunta

es siempre la misma: ¿ se están llevando a cabo, se están observando?, se están respetando los Planes y Programas ?.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

A pesar de que no existe una concepción real de su importancia y valía, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, es un documento que debe formular el Ayuntamiento para establecer los objetivos y políticas con que se ordenará y regulará el Desarrollo Urbano en la jurisdicción municipal. Asimismo, debe definir la mejor posibilidad de crecimiento urbano, la mejor ubicación de nuevos centros de población, sus modos de transporte, los servicios públicos y el uso del suelo. Es decir, el Plan debe señalar los espacios necesarios e indispensables para satisfacer las necesidades de bienestar que demanda la ciudadanía en su zona urbana y en aquellas que la sustentan.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, debe por lo tanto:

- Definir y prever el uso de recursos como suelo y agua.
- Regular el mercado de terrenos e inmuebles destinados a vivienda popular.
- Sentar las bases para evitar el surgimiento de asentamientos humanos irregulares.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, debe tener una estructura similar a la que sigue el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en virtud de ambos forman parte del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano debe contener la siguiente información:

- I. **Antecedentes.** Donde se definen los objetivos generales del Plan, se señalan los antecedentes jurídicos que lo fundamentan y la ubicación del Municipio dentro del contexto nacional, regional y estatal.
- II. **Diagnóstico.** Contiene un análisis de la situación actual del Municipio de que se trate, indicando la potencialidad con que cuenta y la problemática de los aspectos relacionados con los asentamientos humanos.
- III. **Pronóstico.** En esta etapa se habla de las proyecciones hacia el futuro, tanto de población como de áreas urbanas y desarrollo en general. Se señala también, una hipótesis de como estaría el Municipio en el futuro de no llevarse a cabo la planeación del desarrollo urbano.

- IV. **Nivel Normativo.** Aquí se determinan los objetivos específicos, las metas y políticas del plan, en cuanto al ordenamiento territorial, desarrollo urbano de centros de población, clasificación de aptitudes del suelo y ocupación del suelo.
- V. **Nivel Estratégico.** Esta estrategia está definida tomando en consideración los programas operativos definidos por el Plan Nacional y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- VI. **Nivel de Corresponsabilidad Sectorial.** Este nivel contempla la estructura programática de todas las metas y programas del nivel normativo y del estratégico.
- VII. **Nivel Instrumental.** Contiene todos aquellos instrumentos que se detectan necesarios para el logro de los objetivos, metas y políticas del Plan: agrupados en jurídicos, administrativos, financieros y de participación, evaluación, seguimiento y retroalimentación del Plan.

Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

Como lo señala la Ley General de Asentamientos Humanos (1994) en su artículo 12, ... La planeación y regulación de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población.

El Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población, es el último nivel oficial de Planeación, en él se define la estructura urbana de la población, se establecen los objetivos, las metas, las políticas y las estrategias para la ordenación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población, mediante la determinación de provisiones, usos, destinos y reservas del suelo, ¿No debería ser el primero?.

Debe ser elaborado por el Ayuntamiento en coordinación con las autoridades estatales y con las comunidades de los centros de población, para que su contenido sea real y apegado a las necesidades socioeconómicas de la población.

Reglamentos Municipales.

Los reglamentos, son los instrumentos normativos que le dan concreción a la legislación estatal, su expedición corresponde a los Ayuntamientos y en ellos debe plasmarse el apoyo a la administración, planeación y regulación de los centros de población (aunque algunos tienen la grave deficiencia de ser expedidos para todos los municipios de igual manera, sin considerar las diferencias y particularidades específicas de cada uno, ya sea urbano o rural).

En el Municipio de Tlaxcala, los reglamentos que destacan por su contenido y aplicación al desarrollo urbano, son los siguientes:

Reglamento de: Anuncios y Letreros.
 Fisonomía Urbana.
 De Presidencias Municipales Auxiliares.
 Del Consejo Consultivo Municipal y de los Comites Consultivos de Participación Social.
 De Inspección Municipal.
 De la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal.
 Interno de Comités Comunitarios de Obra Pública.
 Policía y Buen Gobierno.

Organización Administrativa del Municipio.

La administración del Desarrollo Urbano, requiere de ciertos elementos para poder atender las demandas de obras y servicios que plantea la población. Debe existir por tanto, una oficina que desempeñe las funciones administrativas relativas al desarrollo urbano o bien designar a uno de los órganos ya existentes para cubrir y desarrollar dichas funciones.

De acuerdo con la Constitución, el Municipio prácticamente tiene todo para planear, tiene la facultad para administrar su patrimonio y hacienda municipal, para garantizar los derechos individuales y para coordinar y orientar la economía hacia el mejor modelo de desarrollo.

Pero por múltiples y diferentes razones, esa facultad que le otorga la Constitución, **no** la está ejerciendo. La parte jurídica está cubierta, pero la parte operativa depende de dos variables fundamentales: la primera la económica (con qué) y la segunda, la ejecutiva (con quien).

Como ejemplo de las dificultades que enfrenta el Municipio, en la primera variable, podemos citar que no existe una verdadera responsabilidad y conciencia ciudadana en materia de pagos, cobrar algún servicio no es fácil, el Ayuntamiento se enfrenta al

ciudadano en los dos extremos de ese servicio, prestarlo y cobrarlo. Los vecinos no quieren pagar, porque no tienen regularidad en los servicios y el Municipio no puede otorgar esa regularidad, porque no tiene recursos suficientes para reparar y/o ampliar esos servicios, es un círculo vicioso que no termina. En cuanto a los derechos, la ciudadanía se caracteriza por no pagar y alude que por eso paga sus impuestos y el municipio es quien tiene la obligación de darles lo que solicitan, por ello, es también muy complicado controlar el uso del suelo y las licencias de construcción.

El Municipio de acuerdo a la ley, obtiene recursos de dos fuentes: los ingresos por concepto de las participaciones federales y estatales que representan más del 80% del total y; los ingresos propios por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos extraordinarios que representan el 20% restante. Con ese desproporcionado porcentaje, los recursos de que dispone, siempre resultan insuficientes.

Esta crónica falta de recursos, impide al Municipio hacer efectivo el principio de autonomía. Hasta ahora, ningún municipio en el país ha logrado tener solvencia y capacidad económica, ya no para propiciar el desarrollo, sino para atender cuando menos los rezagos.

La otra parte del problema, lo constituyen los hombres que deben formar parte de este indispensable equipo de trabajo y; las herramientas de que dispone, ambos representan la posibilidad manifiesta de trabajar hacia el desarrollo de la cabecera municipal y de los centros de población del Municipio. Muchos de los problemas que enfrentan actualmente las autoridades municipales, así como las irregularidades en la ejecución de obras, comprobación del gasto, operación y mantenimiento de ellas, se deben a la incapacidad e improvisación de los recursos humanos que atienden esas tareas y lo obsoleto de los mecanismos administrativos con que operan.

6. PROPUESTA PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL.

De todo lo señalado hasta aquí, puedo decir que la problemática Municipal en México no es exclusiva de una zona del país, ni depende de un factor en particular, significa analizar un universo caracterizado por la heterogeneidad y las complejas diferencias no solo económicas, geográficas y demográficas, sino también culturales e históricas.

La Reforma Municipal iniciada en 1983 y su incidencia creciente en la descentralización de la gestión pública, no es cuestión de tiempo cronológico, sino de tiempo complejo y asincrónico. Esta combinación de términos y tiempos políticos y económicos, requieren de

mucha paciencia y comprensión, así como de un enorme esfuerzo de coordinación y congruencia, pero sobre todo de una gran voluntad y convivencia política.

Bajo este específico marco de acción, el Municipio en Tlaxcala como el resto de municipios en el país, cubre las funciones de Realizador de obras, es Prestador de servicios públicos y ; es Gestor en la promoción de inversiones y créditos para obras de beneficio colectivo, así como en la organización y promoción de la participación ciudadana.

El Municipio no importando sus particularidades, debe ser el medio para generar bienestar social, ser espacio para rescatar la cultura y hacer la ciencia, para usar y hacer valer racionalmente los recursos naturales y los valores humanos.

El artículo 115 constitucional, hace evidente las potencialidades del municipio, únicamente falta vincularlas libremente, sin tutela, con la fortaleza de la sociedad civil, con los ciudadanos y sus organizaciones para que incidan en los procesos de planeación y de desarrollo urbano municipal.

Dentro de las enunciadas responsabilidades del Municipio, la que sigue acaparando su atención, es la prestación de servicios públicos, mientras más promueva y gestione servicios en calidad y cobertura, la población estará satisfecha y sobre todo agradecida. Sin embargo, aunque le dedica recursos humanos, materiales y económicos, casi nunca alcanza esta consigna porque atiende esos servicios sin orden, sin un criterio y perspectiva de futuro.

Con relación a las obras publicas, es necesario terminar con la vieja costumbre de hacer por hacer, es imperativo insistir en que las autoridades estatal y local deben abrir los espacios para que a través de la consulta popular y la libre participación ciudadana se tomen las decisiones, ejercitar en las potencialidades del territorio y población, la planeación democrática y participativa con perspectiva local y regional para generar desde adentro, nuevas alternativas.

La situación actual en franca vigencia de la apertura económica y el libre comercio internacional, exige con mayores expectativas que las inversiones y gasto de la función pública, se enfoquen hacia la búsqueda de la generación de empleos, ahora es indispensable que la autoridad municipal tenga capacidad para organizar y conducir la energía y la creatividad de la comunidad; se espera que el pueblo encuentre en el Municipio el lugar idóneo para impulsar sus actividades y la sistematización de los procesos productivos.

Este principio de fortaleza, capacidad y productividad que deberán exhibir los Municipios hacia el siglo XXI, entre otras acciones, puede detener y atenuar los flujos migratorios (cuadro 5 y 6) y financieros que tradicionalmente van hacia los grandes centros urbanos del País.

En el Estado de Tlaxcala y en todo el país, el Municipio y su organización institucional, deben tomar su sitio como piedra angular para sustentar y alcanzar el desarrollo.

Por ello, es impostergable la decisión política de los gobiernos federal y estatal para establecer fórmulas y métodos de **Coordinación Regional Financiera y Administrativa** que se incorporen en el sistema de planeación nacional, que no sólo reconozca las características y capacidades peculiares de cada Municipio, sino que incluya la sumatoria que representa la región, no hay que olvidar que las economías, no le son ajenas y tampoco las dificultades que representan los límites territoriales.

Desde esta perspectiva, la región que conforman unos Municipios, debe representar la mejor opción para sus pobladores, en la satisfacción de sus necesidades, ya que las posibilidades aisladas que ofrece cada uno, son ciertamente limitadas.

Es necesario el fortalecimiento de **Mecanismos de Concertación**, en forma y tiempo entre los niveles de gobierno y el gobierno Municipal con los sectores social y privado, con el fin de propiciar la corresponsabilidad consciente en las decisiones que se tomen con relación al interés del desarrollo integral del Municipio. Que no solamente se centren en instrucciones y acciones de gobierno a gobierno, sino que la apertura política posibilite la integración de organismos formados por la sociedad, que analicen, validen y apoyen la toma de decisiones.

Es urgente y vital el diseño y puesta en marcha de **Programas de Apoyo y Capacitación** de acuerdo a características regionales, para que los recursos humanos y el equipo se modernicen y sirvan con eficiencia administrativa a la ciudadanía.

En el aspecto técnico, debe pugnarse para que se aproveche la capacidad del personal existente. Se sigue la costumbre de que cada tres años son "removidos", lo que impide acumular experiencia, información, destreza, identificación y perfección en los procedimientos. Por ello, es preciso romper la costumbre de cambiar a todos en cada nueva administración.

Sobre este particular, cabe hacer mención de que los vecinos de cualquier comunidad al elegir a sus autoridades, votan por quien les ofrece mayores posibilidades de mejorar su nivel de bienestar, no lo hacen para empezar cada tres años.

Es prioritario dar vigencia a los **Sistemas Municipales de Planeación**, mediante la participación comprometida de la sociedad. Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal deben hacerse, constituyen el nivel básico de la planeación y contienen lo que se debe hacer para mejorar en términos generales las condiciones de vida. Demostrado está que la planeación, puede ser un instrumento extraordinario para la autoridad municipal, puede eficientar la administración y ser la vía de concertación con la sociedad para la oportuna respuesta a sus necesidades

El **Marco Reglamentario** en los Municipios se debe actualizar, es necesario y urgente emprender una gran campaña para lograr y hacer valer la facultad constitucional que tiene el Municipio de expedir sus propios reglamentos de acuerdo a las necesidades y características que demande la ciudadanía.

Es muy importante considerar la perspectiva regional y sus actividades, para que el diseño de normas, se haga como un autentico traje a la medida, que no apriete mucho, pero que tampoco quede muy holgada, para que sea observada por todos.

Con las acciones mencionadas, se podrán corregir errores que impactan el presupuesto y que en nada ayudan al desarrollo. Es común ver calles urbanizadas en donde no existe justificación alguna. Este hecho y otros muy similares, son el reflejo de que la autoridad Municipal no sabe qué hacer y donde hacerlo, sólo realiza sus obras públicas porque tiene que "gastarse" el recurso en tiempo y forma. Argumenta que no tiene los recursos humanos para asesorarse adecuadamente, pero la verdad es que tienen grandes y graves deficiencias para cumplir con estas responsabilidades, situación que hace necesaria la intervención y tutela de los niveles estatal y federal a través de sus áreas de inspección y control, cuando debería destacarse la contraloría social de la ciudadanía. No hay que olvidar que la sociedad es quien recibe y es depositaria de todas las acciones de gobierno.

El crecimiento urbano como hemos señalado, no surge espontáneamente, "se hace" todos los días con o sin la autorización de los organismos responsables.

El desarrollo urbano, tiene como objetivo optimizar recursos y mejorar las condiciones de vida y actividades de la población, debe ser entonces un proceso ordenado, planeado, cuyo resultado se traduzca en obras y servicios que eleven las posibilidades de bienestar comunitario.

El crecimiento de un centro de población se refleja en el aumento y demanda de los servicios públicos. Por eso, la atención en el suministro del agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, electrificación y en el equipamiento para la salud, educación, recreación, abasto y comercio, etc., deben ser justificados y ordenados. Cada servicio y obra se debe realizar en el sitio previsto y con las características de prioridad y oportunidad correspondientes.

Este estilo de ver con objetividad la administración pública Municipal, no es fácil de entender, sobre todo cuando se ha trabajado siempre igual y por inercia desde hace muchos años.

Es el momento para instrumentar la planeación participativa, para incidir en el Municipio con la idea y la intención de ayudar, de organizar y fortalecer la organización desde dentro, de tal manera que se modifique el pensamiento tradicional y se cree una conciencia de

cambio, de administración y de servicio. La autoridad local debe asegurar que las obras del Municipio se hagan pensadas y previstas, que respondan a un programa de desarrollo a corto, mediano y largo plazos, con metas anuales, sin cortar cada tres años y de acuerdo a las nuevas necesidades y estrategias.

Realizadas las obras y proyectos, se tendrá la seguridad de que lo hecho, mucho o poco (dependiendo de los recursos disponibles), responde a la optimización racional de recursos y a la estrategia adoptada para el desarrollo social y económico de la localidad.

Es necesario entonces, otorgar la oportunidad a la autoridad Municipal para que en un ejercicio de planeación en el que todos participen, entienda y logre visualizar su responsabilidad.

Pudríamos seguir hablando en torno a las características que presenta la figura Municipal, temática que he recopilado, analizado y estudiado, sin embargo, las reflexiones presentadas en torno al Municipio, y esta propuesta, quizás no tengan la respuesta en tiempo y recursos que se desearía, por ello, pretendo en forma práctica, mejorar las funciones administrativas de gobierno en el Desarrollo Municipal.

Salvando los niveles oficiales de planeación del desarrollo urbano que deben existir en todos los estados del país y lo acartonado de los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población bajo la norma de la SEDESOL, propongo establecer un mecanismo primario para el REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL, que sea elaborado directamente por la autoridad municipal con la ayuda de los miembros de su comunidad.

Esta propuesta esta dirigida a los centros de población donde no existen técnicos planificadores, urbanistas o donde no existen los recursos para pagarles, esta dirigido a pequeños poblados, en proceso de urbanización, que necesitan tener una visión de conjunto, mediante un instrumento sencillo, simple, nada complicado, que le indique a la autoridad en turno, hacia adonde caminar en su periodo administrativo.

Esta propuesta no es la panacea, recoge lo que existe y se ha dicho con relación a las funciones y tareas municipales, tiene el mérito de que en un marco simple, con tintes de sentido común, puede resultar un instrumento obtenido y utilizado por cualquier Municipio y localidad.

“El Desarrollo Urbano es el producto de nuestras cotidianas actividades; de acuerdo a la ley, su control y administración es responsabilidad del Gobierno para que satisfaga las necesidades de la sociedad en su conjunto”.

7. REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL, COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO.

Tomando en consideración todo lo señalado anteriormente, y porque la obra pública se constituye en el motor que impulsa el crecimiento Urbano sobre todo en pequeñas localidades, propongo un mecanismo de **REGISTRO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL, COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO**, para localidades "urbanas" mayores de 2,500 habitantes, pero menores de 10,000 habitantes (localidades que no tienen una estructura definida de administración).

Aunque la planeación es el principio para propiciar un adecuado desarrollo urbano, considero que ante la imposibilidad de contar con un estudio de mayor precisión y de acuerdo a la metodología de la SEDESOL, en estas pequeñas localidades donde se dan procesos acelerados de urbanización, la obra pública debe ser inducida desde el origen mismo donde se generan las necesidades, es decir, en la localidad, donde la autoridad debe tomar la decisión para que cada una de ellas contribuya a un crecimiento ordenado.

OBRA PÚBLICA.

Ante el irreversible proceso descentralizador que vive la administración pública sobre todo en el nivel municipal, adquiere importancia relevante la realización de obra pública en cualquier localidad de cualquier municipio, por ello, describiré el proceso que siguió en el Municipio de Tlaxcala en 1998 y de que manera esta propuesta que presento puede ser importante para propiciar el desarrollo urbano local.

El Municipio de Tlaxcala (municipio capital del estado) está formado por 11 localidades, al inicio de su gestión administrativa, las acciones, actividades y obras preponderantes tradicionalmente se dieron en la cabecera municipal, no así en las localidades hacia el interior del municipio, en estas, la autoridad local (presidencia municipal auxiliar) por consiguiente, no realizó plenamente ninguna de sus funciones y mucho menos con miras a un desarrollo municipal y regional.

DETERMINACIÓN DEL TECHO FINANCIERO

Para el ejercicio 1998, el presupuesto de egresos de la Federación, en su artículo 19, asignó recursos en el Ramo 33.-Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (antes Ramo 26.-Fondo para el Desarrollo Social Municipal).

Además, el mismo artículo señala que los recursos de dicho fondo deben ser distribuidos entre los municipios mediante la fórmula y metodología señaladas en el Capítulo V de la

En el caso específico del municipio de Tlaxcala, se determinó considerar solamente las tres primeras variables mismas que se enfocan directamente a niveles de bienestar social generalizado.

Se asignó a cada variable un tercio de la cantidad disponible, es decir:

$$\$ 7' 051,889.00 \text{ entre } 3 = \$ 2' 350,629.67$$

Esta cantidad resultante, se divide entre el número de unidades, sea población o vivienda, para que de acuerdo a los índices se asigne equitativamente per cápita el recurso.

Por ejemplo:

Población analfabeta:

Total en el Municipio 1,415 personas entonces dividimos:
\$ 2' 350,629.67 entre 1,415 personas = \$ 1,661.22 / persona

De las 1,415 personas analfabetas, están distribuidas así (ejemplo en dos localidades):

Acuitlapilco: 253 personas por \$ 1,661.22/persona = \$ 420,288.66
Tepehitec 9 personas por \$ 1,661.22/persona = \$ 14,950.98

Vivienda sin Drenaje

Total en el Municipio 2,619 viviendas, entonces dividimos:
\$ 2' 350,629.67 entre 2,619 viviendas = \$ 897.53 / vivienda

De las 2,619 viviendas sin drenaje, distribuidas así (ejemplo en dos localidades):

Atlahapa: 399 viviendas por \$ 897.53/vivienda = \$ 358,114.47
Cuauhtla 51 viviendas por \$ 897.53/vivienda = \$ 45,774.03

Vivienda sin Energía Eléctrica

Total en el Municipio 196 viviendas, entonces dividimos:
\$ 2' 350,629.67 entre 196 viviendas = \$ 11,993.01 / vivienda

De las 196 viviendas sin energía eléctrica, se encuentran distribuidas de la siguiente manera (ejemplo en dos localidades):

Chimalpa: 16 viviendas por \$ 11,993.01/vivienda = \$ 191,888.16
Metepc 27 viviendas por \$ 11,993.01/vivienda = \$ 323,811.27

Los datos base para determinar población y viviendas en los índices mencionados (cuadro 8), se tomaron de la información por Área Geográfica de Estadística Básica (AGEB), obtenida por el INEGI para 1995.

El acuerdo mencionado, obliga a las presidencias municipales a publicar el monto que les fue otorgado y las obras que realizarán con dichos recursos, especificando el presupuesto que se ejercerá para tal efecto.

El Programa Fondos para la Infraestructura Social Municipal opera bajo cuatro grandes principios fundamentales:

1. **Organización:** Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos.

2. **Participación social:** Las comunidades participan en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados.

3. **Corresponsabilidad:** Todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes.

4. **Transparencia:** Los recursos del programa son de la Nación, su uso de ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados.

Realizadas las operaciones, se puso a consideración del H. Cabildo la propuesta de asignación de recursos para cada localidad de acuerdo al IMP (cuadro 9) algunos Presidentes Municipales Auxiliares (regidores de pueblo) no consideraron justo asignar recursos solamente tomando en cuenta los índices de pobreza, sin tomar en cuenta el número de habitantes.

Se acordó finalmente asignar los recursos tomando el 50% por número de habitantes y el 50% por el Índice de Marginalidad y de Pobreza (cuadro 10).

Este acuerdo, marca una importante pauta en la asignación de recursos en forma equitativa y consensada por los representantes de la sociedad integrados en el H. Cabildo y constituidos en Consejo Consultivo Municipal.

El Consejo Consultivo Municipal se constituye como el órgano de Planeación y Operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

El Consejo se encuentra integrado por todos los Presidentes Municipales Auxiliares, Funcionarios Municipales (Tesorero, Director de Obras Públicas y Secretario del Ayuntamiento), un Vocal de Control y Vigilancia y representado por el Presidente Municipal.

La formación del Consejo se formaliza en una Reunión de Cabildo y se ratifica levantando el acta correspondiente.

Las principales funciones del Consejo Consultivo Municipal son:

- a). Promover el Programa del Fondo para la Infraestructura Social Municipal en la jurisdicción municipal.
- b). Recibir, priorizar y aprobar las propuestas de obra de las comunidades.
- c). Promover y formalizar la constitución de los Comites de Obra , celebrar los convenios de concertación y verificar que se ejecuten las obras.
- d). Realizar la entrega - recepción de obras.

La responsabilidad para formular el programa de obras recae en el Consejo Consultivo Municipal, orientandose en la propuesta que hacen las comunidades y siguiendo los criterios establecidos para el manejo del Fondo.

Toda propuesta se proyectos se aprobarán de acuerdo a la apertura programática vigente.

Los integrantes del Consejo Consultivo Municipal duraran en su cargo el tiempo que dure la administración Municipal.

El programa de obras que realizaba el presidente municipal auxiliar (antes agente municipal), generalmente respondía más a "compromisos" adquiridos en campaña, que a un programa caracterizado por el conocimiento y estrategia de optimización de recursos.

Todas las obras "hacen" el desarrollo, una a una van conformando la fisonomía, la imagen y la identidad de la localidad, van constituyendo poco a poco el desarrollo urbano de la población, sin importar tamaño, características, actividades o necesidades. Esas obras "grandes" y "pequeñas" son muy importantes porque resuelven una necesidad y contribuyen a evitar el caótico crecimiento desordenado.

El siguiente paso, entonces, es determinar el programa de obras a realizar con los recursos asignados y aprobados en sesión de cabildo.

Cada localidad sin importar tamaño o número de habitantes, forma su Comité Consultivo de Participación Social, como órgano auxiliar conformado por representantes de las diversas fuerzas sociales incluso políticas de la comunidad y conducido por el Presidente Municipal Auxiliar, con el fin de establecer las necesidades de la localidad en los diferentes sectores. Así, deciden entre todos las necesidades y despues establecen las prioridades.

Estas prioridades por localidad, se someten a la validación del Consejo Consultivo Municipal, organismo formado por el H. Ayuntamiento en Pleno.

La ejecución física de la obra está sujeta al "Reglamento Interno de Comites Comunitarios de Obra Pública para el Municipio de Tlaxcala", norma reglamentada por el H: Cabildo que contiene el pensamiento sobre la importancia que adquiere la obra pública para el bienestar social y el desarrollo comunitario, por su relevancia reproduzco la presentación del reglamento, publicado el 14 de agosto de 1996 en el Periódico Oficial del gobierno del estado de Tlaxcala: ... *"El municipio es la instancia de gobierno, que observa el mayor contacto cotidiano con las comunidades y sus problemas, su base política fundamental formada por los presidentes municipales auxiliares y delegados municipales, posibilitan la estabilidad política del estado, por ello, consolidar la estructura municipal, constituye una premisa básica para el desarrollo integral de Tlaxcala.*

Ejecutar obra pública, a partir de los fondos municipales, es sin duda una de las tareas insoslayables del gobierno, que inciden en el progreso y promueven el desarrollo municipal.

Los Fondos Municipales buscan atender el mayor número de necesidades prioritarias para la población, mediante una estrategia democrática de trabajo que involucre y fortalezca la interrelación del pueblo con las instancias del gobierno municipal.

En razón de lo anterior, es imperativo optimizar, transparentar y democratizar el uso de los recursos asignados a la obra pública, ya que la aplicación, administración y en general su instrumentación, exige la corresponsable participación de la sociedad y sus autoridades tanto en la calidad y eficiencia de la obra realizada y posible ampliación de metas con la participación comunitaria, como en los ámbitos político y social que entraña su aplicación.

El fortalecimiento de las autoridades en las comunidades, el invariable respeto a la sociedad independiente de su filiación partidista y el fomento de la participación en la libre determinación de las prioridades de obra pública, son algunas de las responsabilidades políticas y sociales que todos debemos tener en cuenta, en esta estrategia municipal para reglamentar el desempeño de los "Comites Comunitarios de Obra Pública".

El desconocimiento de la normatividad que rige la aplicación de los fondos destinados a la obra pública, afecta su operación y genera problemas, así mismo, ignorar la aplicación social que trae consigo, debilita la estructura del gobierno municipal, fomenta el centralismo y genera inconformidad social.

Por ello, para cumplir y aumentar la efectividad en todo el proceso del uso de los recursos y sus resultados sociales, no solo es necesario establecer un reglamento basado en la normatividad existente, que sirva de guía técnica en la búsqueda de la eficiencia

administrativa, sino que es indispensable que el reglamento considere también los aspectos básicos de fortalecimiento de las autoridades y la gobernabilidad en nuestras comunidades.

*En razón de lo anterior y con el propósito de contribuir al manejo ágil y transparente de los recursos asignados a cada obra, además de vigorizar las estructuras políticas fundamentales de gobierno, se emite este " **Reglamento Interno de Comités Comunitarios de Obra Pública para el Municipio de Tlaxcala** ". Este documento señala la estructura, funciones y obligaciones de los comités comunitarios de obra pública, su observancia, fortalecerá la participación organizada y democrática de la sociedad, para alcanzar cabalmente los objetivos del desarrollo municipal.*

De este hecho, y porque es urgente evitar la improvisación, aunque ya está reglamentada la ejecución, ahora falta solamente registrar y constatar la eficiencia de esas obras públicas en materia de respuesta a la sociedad y como parte del crecimiento ordenado de la localidad, se desprende entonces la necesidad de utilizar una herramienta que permita conocer los elementos involucrados y la panorámica total de trabajo, con el fin de prever la toma de las decisiones en beneficio de la mayoría de los ciudadanos.

En el nivel nacional, los Planes y Programas de Desarrollo Urbano (que normalmente no tienen el carácter municipal porque la estrategia la imprimen los gobiernos estatal y federal), adolecen de una etapa básica sustentada en la participación social (no se elaboran desde abajo en la escala de la planeación), que haga comprensible este instrumento y permita ordenar y controlar más al detalle el crecimiento urbano. Además, que permita la participación comunitaria en las propuestas y por supuesto en las decisiones y en las acciones, posibilitando si se diera, la consolidación de las propuestas producto del estudio y de la consulta misma a la sociedad.

De lo mencionado, se desprenden los siguientes:

Hechos.

1. Las políticas de la administración en cuanto al gasto público, tienden a la prudencia y racionalización, la recomendación es captar y generar recursos para invertir en el desarrollo.

En el caso de los Municipios, la captación de recursos se da vía el cobro de impuestos y derechos, y desde luego vía participaciones convenidas de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal con la federación y estado, sin embargo, siempre serán insuficientes, porque las necesidades urgentes se dan en las grandes concentraciones de población. Esta situación, exige con rigor mayor control para ejercer el gasto.

2. La realización de las obras públicas debe responder a prioridades basadas en una propuesta estratégica de desarrollo de la localidad, sustentada por la descripción, origen y prioridad de la demanda, que señale también cual o cuales son las posibilidades de atención y que en forma sencilla y comprensible le indique a la Autoridad Municipal los caminos a seguir y los frentes de acción posibles.

3. De acuerdo a la Ley de Planeación Estatal, en su Capítulo IV relativo a los planes y programas, el artículo 28 señala para los Municipios, que el término para la elaboración y publicación del Plan de Desarrollo Municipal, será de cuatro meses, a partir de la fecha de toma de posesión del Presidente Municipal y abarcará los treinta y dos meses restantes del mandato.

Pese a que los artículos 29,30,31 y 32 de la misma ley, señalan tiempos y forma para darle vigencia a los Planes, en la gran mayoría de Municipios no se elabora debido a múltiples circunstancias. En donde se hace, más bien se caracteriza por ser un documento con matices eminentemente políticos.

4. El artículo 115 Constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos, señalan las atribuciones que tiene el Municipio ejerciendo su autonomía de municipio libre, pero la realidad es que se encuentra sujeto a las políticas, estrategias y prioridades estatales y nacionales.

5. Es muy ambicioso hacer la planeación del desarrollo urbano del Municipio y más aún de las localidades ubicadas en su territorio. En el Estado de Tlaxcala, se hicieron los Planes Municipales (44) de Desarrollo Urbano en 1980 (único ejercicio hecho contemplando todo el territorio municipal), pero no funcionaron por las causas que ya señalamos, sin embargo y tomándolos como base, es necesario hacer otro ejercicio (con la ayuda de pasantes y/o prestadores de servicio social), que destaque la nueva realidad y contemple las potencialidades con que cuenta el municipio, y su vinculación con la región, aunque es bien sabido que estos estudios representan un gasto fuerte en su elaboración.

La Descentralización y el Desarrollo Regional exigen que los Municipios tomen la responsabilidad íntegra como directores de su propio desarrollo, pero bajo una estrategia que debe iniciarse en la participación social del Municipio en conjunto y en los Pueblos que lo conforman

¿Porque tiene que ser el punto de partida el Municipio?, Porque es el sitio donde los vecinos acuden a realizar el primer trámite y a ventilar sus problemas, es en donde demanda el primer nivel de equipamiento de educación y salud. Por eso, la Cabecera Municipal y los pueblos, es donde se debe consolidar un proceso inicial y permanente de Planeación.

PARTICIPACIÓN ECONÓMICA FEDERAL HACIA LOS MUNICIPIOS

Uno de los principales retos que enfrenta el país es el de acrecentar la igualdad de oportunidades y disminuir con ello la pobreza que padecen gran número de mexicanos, por ello y siguiendo con la política de fortalecimiento federal, la Secretaría de Desarrollo Social esta descentralizando actividades a estados y municipios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece que el nuevo federalismo tendrá como una de sus estrategias la descentralización de funciones y recursos de dependencias del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales para acrecentar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales de las comunidades.

Señalamos que gran parte de los recursos que ocupa el municipio para la realización de sus obras públicas, proviene de las participaciones vía convenio con los gobiernos estatal y federal.

A partir de 1995, con la transferencia del 50% de los recursos del Ramo 26 (partida presupuestal del gobierno federal, destinada a la atención de la pobreza) a los municipios, se inició la primera etapa del proceso de descentralización. Desde 1996, como apoyo a las estrategias de la nueva política de desarrollo social y para consolidar la operación de los recursos descentralizados fue el 65% del total del ramo presupuestal, el restante 35%, se ejerce directamente por la SEDESOL a través de programas de carácter regional o nacional.

Paralelamente, se ejecutan cinco líneas fundamentales de acción:

- Fortalecer la capacidad técnica - administrativa de los ayuntamientos.
- Impulsar la participación social, desarrollando la capacidad de organización de las comunidades.
- Informar a los servidores públicos municipales y estatales sobre la operación de los recursos descentralizados.
- Promover una mayor participación de las instancias ciudadanas y del poder legislativo en la vigilancia de los recursos.
- Evaluar las obras, acciones y programas ejecutados por los municipios con financiamiento del Ramo.

Parece que finalmente el Gobierno se da cuenta que el tantas veces mentado Nuevo Federalismo, se debe manifestar mediante una política Federalista de Desarrollo Social integral, incluyente y participativa. Está demostrado que la política centralista en decisiones y funciones, actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Una de las características de la población mexicana en situación de pobreza es su dispersión en todo el territorio, por ello, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos, limita la

eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.

Esta descentralización es positiva, sin embargo, el problema sigue siendo la planeación del desarrollo en las localidades y el ejercicio de recursos destinados con eficacia a obra pública.

Propuesta Concreta.

Se propone entonces, la elaboración de una "**Cédula de información básica sobre El Registro, Seguimiento y Control de la Obra Pública**" y un "**Esquema de Desarrollo Urbano**" sencillo, que contenga la información cuantitativa y cualitativa del proceso de ejecución de las obras que se realizan en el ámbito de la localidad, información que referenciada en una propuesta simple de crecimiento urbano, permita prever las acciones a futuro para ese centro de población.

Para poner en práctica este ejercicio, se tendrá que recopilar y levantar la información base en campo, sobre la infraestructura, equipamiento y servicios, para determinar las características de la localidad.

De la información obtenida y de su análisis respectivo, se obtendrán las necesidades y demandas actuales de la población, así como las expectativas y probabilidades de solución que tiene cada uno de los elementos indispensables para el desarrollo, a saber: Equipamiento (salud, educación), Servicios (vigilancia, limpia, alumbrado), Vialidad y Transporte, Infraestructura Básica (agua, alcantarillado, electrificación) y Administración entre otros.

Con el conocimiento de las necesidades y la participación de los vecinos en el seno de su comité de participación social, podemos programar acciones y determinar prioridades (fundamentalmente las relativas a servicios básicos) por calle, sección, barrio o colonia, señalando responsabilidades, tanto para las autoridades (gobierno federal, estatal y municipal), como para los particulares beneficiarios de las acciones. Incluso, podemos determinar costos y presupuestos para que con base a ellos la autoridad local, programe su ejecución a corto, mediano o largo plazo. Este documento sería el sustento para la elaboración de los expedientes técnicos indispensables para la propuesta de Obra Pública Municipal.

El Presidente Municipal y todos los miembros de su H. Ayuntamiento, dispondrían de la información en "**Planos Básicos**", que presentarán la imagen verdadera de la localidad, sus tendencias de crecimiento y las condiciones en que se encuentran los servicios, equipamiento y en general sobre la infraestructura en la localidad. Esta imagen, permitirá

tomar decisiones y proponer obras y acciones en los sitios mas adecuados de acuerdo a las zonas de crecimiento y a las perspectivas de desarrollo determinadas.

Complementariamente a esta información y para fortalecer la economía local mediante la modernización catastral, se puede identificar quienes pagan predial, quienes tienen toma domiciliaria de agua, quienes están construyendo y si tienen autorización y licencia de construcción.

El documento se actualizará permanentemente conforme se avanza las acciones y se anote la información y datos que se vayan generando, así, el Presidente Municipal podrá evaluar rápidamente las actividades en alguna localidad y le ayudará además en su control presupuestal, incluso para su comprobación del gasto ante la Contraloría Mayor, aspecto en el que muchos municipios tienen problemas y que ha motivado remoción de Presidentes Municipales.

Al cambio Constitucional de la Administración Municipal, se tendrá la información y se continuaría con este mecanismo sin afectar lo democrático del sufragio efectivo, ya que no es un instrumento político, sino un instrumento técnico - administrativo que irá registrando las transformaciones que paulatinamente se van dando en la localidad.

El Gobierno Municipal, se ha caracterizado porque sólo administra un año (el segundo) de su gestión trianual, el primero aprende lo que tiene que hacer y el tercero ya va de salida, bajo este mecanismo se trabajarían los tres años de gobierno.

Ventajas.

1. Que las autoridades Municipales y planificadores tengan un instrumento de apoyo Técnico - Administrativo, en el que puedan sustentar su programa de acciones, obras y proyectos urbanos, y donde gráficamente puedan ir señalando sus problemas y registrando los avances en su solución.
2. Este sistema de Planeación y Control se debe establecer con un enfoque espacial, acción que facilitará la supervisión, el seguimiento del gasto y permitirá fijar parámetros de bienestar generalizados, dictando recomendaciones similares de acuerdo a las peculiaridades regionales.
3. El Gobierno del estado y la ciudadanía en general, tendrán la seguridad de que bajo una necesidad local y perspectiva regional, se están observando estrategias de desarrollo urbano y que las obras realizadas, responden a una problemática y prioridad puntual.

4. Este sistema le ayudará a los Municipios a controlar sus registros y padrones de usuarios, además, podrán llevar un registro siempre actualizado de problemas y demandas generados por crecimiento o deficiencia, incluso para responder de inmediato a una solicitud de servicios, construcción o uso del suelo. Contribuiría finalmente a ordenar y prever el crecimiento de la localidad.
5. Este Programa de Desarrollo y la instrumentación del sistema, le ayudará a los Municipios a captar más ingresos por el pago de Impuestos, Servicios y Derechos, fortaleciendo así la Hacienda Municipal.
6. Se recomienda que la Autoridad Local, tenga una permanente asesoría en estos temas (otorgada en principio por el gobierno del estado, pero bien la pueden dar las Universidades, la Cámara de la Industria de la Construcción, los Colegios de Arquitectos o Ingenieros), sobre todo en la comprensión y puesta en práctica de este proyecto.

Elaboración de la Cédula.

La propuesta de elaboración de la Cédula con la responsabilidad y participación directa de los Ayuntamientos, debe hacerla la autoridad local, así se asegurará la participación social, sin embargo, es conveniente apoyarse para su realización en un grupo interdisciplinario de profesionistas, que pueden ser pasantes o miembros de asociaciones, incluso que residan en la localidad, que comprendan el desarrollo local, municipal y regional y que bajo un enfoque urbanístico (socioeconómico y espacial), determinen el crecimiento de la localidad y sus medidas de control respectivas.

En el Estado de Tlaxcala la información básica la concentra el COPLADET (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), se requiere entonces solicitarla, actualizarla con la que tienen el resto de dependencias y, en acciones de campo verificarla, para vaciarla en los planos y matrices correspondientes.

El correcto funcionamiento del grupo para conocer la situación de la localidad, permitirá elaborar expedientes y realizar las obras que no impliquen una especializada ejecución, también permitirá determinar las obras en las que el Ayuntamiento, bajo convenios específicos, pueda encargar su ejecución a la iniciativa privada, incluso su operación.

Si desde el inicio de este ejercicio - como señalamos - participa la comunidad en forma organizada (Comité Consultivo de Participación Social), aportando información y señalando las deficiencias o faltantes en sus necesidades básicas, manifestando sus costumbres y actividades económicas fundamentales y su disposición para el trabajo como aportación en las obras prioritarias; sin duda que tendrá éxito el programa de acciones y obras públicas.

Producto.

El producto resultado del estudio, consiste en un “Esquema de Desarrollo Urbano para un Centro de Población” y un juego de Planos Básicos (para reproducir los necesarios y actualizarlos paulatinamente) elaborados manualmente, que contengan lo existente en todos los elementos de la estructura urbana y las propuestas de crecimiento y desarrollo de la localidad, también es producto un documento síntesis que redactado en lenguaje sencillo y comprensible, describa el contenido del estudio:

De acuerdo a la propuesta de contenido indispensable, el documento debe contener lo siguiente:

ESQUEMA DE DESARROLLO URBANO PARA UN CENTRO DE POBLACION

PRESENTACION

(Debe contener las autorizaciones de los distintos niveles de gobierno, así como los grupos sociales que participarán en su elaboración, destacará también la importancia y la necesidad de este estudio así como la trascendencia que tiene para ordenar lo existente y prever el futuro).

A. DIAGNOSTICO.

(En esta parte se analizará la situación actual en el área de estudio, en sus aspectos físicos, sociales y económicos, resaltando aquellos que tienen incidencia en el desarrollo urbano).

- A: 1. Aspectos históricos
- A: 2. Tradiciones y costumbres
- A: 3. Medio físico - geográfico

- A: 3:1. Localización
- A: 3:2. Tipos de suelo
- A: 3:3. Topografía
- A: 3:4. Hidrografía
- A: 3:5. Climatología
- A: 3:6. Ecología

A: 4. Marco socioeconómico

- A: 4:1. Aspectos demográficos
- A: 4:2. Población
- A: 4:3. Población económicamente activa (PEA)
- A: 4:4. Distribución de la población en actividades económicas
- A: 4:5. Organización política y social

A: 5. Ambito urbano

- A: 5:1. Organización espacial urbana
- A: 5:2. Suelo
- A: 5:3. Vivienda
- A: 5:4. Infraestructura y servicios urbanos
- A: 5:5. Vialidad y transporte
- A: 5:6. Equipamiento urbano
- A: 5:7. Medio ambiente
- A: 5:8. Imagen urbana
- A: 5:9. Riesgo y vulnerabilidad

B. PROBLEMAS DETECTADOS.

(Parte del Diagnóstico)

Por secciones, colonias y calles.

Matriz de problemas detectados (se refiere exclusivamente a aquellos de atención inmediata, a corto y mediano plazo obtenidos por solicitud de la ciudadanía o detectados por la autoridad local).

- B: 1. Calle
- B: 2. Vialidad y transporte
- B: 3. Infraestructura
- B: 4. Equipamiento
- B: 5. Servicios
- B: 6. Administración - control en el uso del suelo -.
- B: 7. Medio ambiente
- B: 8. Emergencias urbanas
- B: 9. Imagen urbana

C. ESTRATEGIA.

- C: 1. Crecimiento a corto plazo
- C: 2. Crecimiento a mediano plazo
- C: 3. Crecimiento a largo plazo

D. PROGRAMACION

- D: 1. Programa
- D: 2. Sub programa
- D: 3. Acción
- D: 4. Prioridad
- D: 5. Etapa
- D: 6. Responsable

Los cuadros anexos de estadística, presentan los formatos de las matrices y su contenido.

9. CONCLUSIONES.

Son tres los aspectos en los que el Municipio y la autoridad local tienen la oportunidad de prever y controlar el crecimiento de sus centros de población, mediante:

- Los usos del suelo;
- Las inversiones oficiales;
- La prestación de servicios públicos.

El primero y tercero representan organización y decisión de la autoridad, de la sociedad y política para hacer las cosas ordenadamente. El segundo, dada la descentralización de recursos hacia los Municipios y de estos a las localidades, permite la participación local en las decisiones para fijar el rumbo del crecimiento urbano, mediante el control y registro de la obra pública en el Municipio.

Las recomendaciones sobre la ADMINISTRACION MUNICIPAL y la propuesta para la "Cédula de información básica sobre El Registro, Seguimiento y Control de la Obra Pública" y un "Esquema de Desarrollo Urbano", son acciones que deben ponerse en práctica de inmediato y en forma simultánea, para planificar el desarrollo futuro de nuestras localidades por más pequeña que sea.

Si se analiza con detenimiento, no es difícil entender este proyecto, posibilitando su aplicación en cualquier sitio del País. El único requisito es sentir la necesidad de hacer las cosas mejor y en forma ordenada, lo demás es solo coordinación, sistematización y sentido común.

Por último, recordemos que la democracia en México se garantiza mediante el cambio puntual de quienes ejercen el poder público, mismos que son responsables de cristalizar los objetivos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La federación es una unión de estados libres y soberanos en su régimen interior formando un ente, dotado de poderes y facultades superiores, llamado Estado Federal. Este, trae como consecuencia lógica la existencia de tres niveles o esferas de gobierno: el federal, el estatal y el Municipal.

Este último, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa, es el ámbito de gobierno más cercano a la población, diariamente responsable de atender sus necesidades y de asegurar la unidad de la misma en torno a los más altos niveles de bienestar.

El Municipio en México es libre y con autonomía para que dentro de su territorio reglamente y administre como mejor convenga a los intereses de su comunidad. Restringido está únicamente a no contravenir las disposiciones emanadas de la Constitución Federal y de las que se deriven de la particular del estado a que pertenece.

En México, el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento integrado por autoridades que se renuevan cada tres años mediante el voto popular y directo.

Siendo los fines del Municipio definidos, la gestión de sus autoridades en distintos periodos debe ser complementaria, continua y mejorada. La administración de un Ayuntamiento debe caracterizarse por mejorar y ampliar lo realizado por sus antecesores, ya que todas las acciones pasadas deben estar encaminadas a lo mismo, el bienestar del pueblo.

Desde este punto de vista y con relación a lo corto del periodo de las autoridades municipales, se hace necesario que estas, al iniciar su gestión, estén compenetradas de los problemas del Municipio y de las posibilidades para atenderlos y resolverlos. Esto quiere decir que es indispensable que sepan que se ha hecho, que se esta haciendo, como se esta haciendo, con que recursos se cuenta, que acciones se están concluyendo y cuales faltan, que pasa en la administración, etc., todo esto para continuar y mejorar su gestión.

Este documento pretende eso, ayudar a las Autoridades Municipales para que tengan de entrada una imagen de lo que pasa y se esta haciendo, además, tengan esta herramienta administrativa y de control, para que continúen sin importar filiación política, optimizando recursos y potencialidades. Mirando solo por que los habitantes de las localidades vivan mejor, y después se extienda este proyecto a todas las localidades del Municipio, y de todos los Municipios del País.

Vale la pena hacer el intento...

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
PESO RELATIVO DE LOS MUNICIPIOS, SEGÚN SU POBLACION,
TLAXCALA, 1995
Censo de Población y Vivienda, INEGI

Mayores de 50 mil habitantes.	Población	% del total
TLAXCALA	63,423 hab.	7.18
APIZACO	62,617 hab.	7.08
HUAMANTLA	59,122 hab.	6.69
CHIAUTEMPAN	53,241 hab.	6.02
Subtotal	238,403 hab.	26.97%
De 25 mil a 50 mil Habitantes.		
SAN PABLO DEL MONTE	48,988 hab.	5.54
CALPULALPAN	34,779 hab.	3.93
TLAXCO	30,766 hab.	3.48
ZACATELCO	30,574 hab.	3.46
IXTACUIXTLA	28,789 hab.	3.26
CONTLA	26,740 hab.	3.03
Subtotal	200,636 hab.	22.70%
RESTO DE MUNICIPIOS	444,885 hab.	50.33 %
Población total	883 924 Hab.	100.00 %

Cuadro 2
DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LOCALIDADES SEGÚN SU TAMAÑO
TLAXCALA, 1995.

FUENTE: XI Censo General de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

Tamaño de la Localidad	No. de localidades		Población	
	Abs.	Rel. %	Abs.	Rel. %
TOTAL	1,188	100.0	883,924	100.0
1-99 Habs.	884	74.41	12,662	1.43
100-499	107	9.01	27,088	3.06
500-2,499	118	9.93	137,648	15.57
RURAL	1,109	93.35	177,398	20.07
2,500-4999 Habs.	39	3.28	132,011	14.93
5,000-14,999	31	2.61	246,811	27.81
15,000-49,999	7	0.59	214,776	24.30
50,000-99,999	2	0.17	113,928	12.89
URBANO	79	6.65	706,526	79.93

Cuadro 3
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL POR MUNICIPIO
TLAXCALA 1995

Fuente: XI Censo de Pob. y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda 1995 INEGI

Municipio	Tasa	Municipio	Tasa
Estatal Tlaxcala	2.68		
Acuamanala de M. Hgo.	5.1	San Juan Huactzinco	2.87
Alzayanca	1.09	San Lorenzo Axocomanitla	1.73
Amamax de Guerrero	2.5	San Lucas Tecopilco	1.3
Apetatitlán de A. Carvajal	3.46	San Pablo del Monte	3.24
Apizaco	3.43	Santórum de L. Cardenas	2.48
Atlangatepec	1.64	Santa Ana Nopalucan	1.41
Benito Juarez	2.15	Santa Apolonia Teacalco	0.98
Calpulalpan	3.17	Santa Catarina Ayometla	1.89
Carmen Tequesquitla El	3.46	Santa Cruz Quilehtla	3.54
Chiautempan	2.57	Santa Cruz Tlaxcala	1.89
Contla de Juan Cuamatzi	3.2	Santa Isabel Xiloxotla	9.23
Cuapiaxtla	2.88	Tenancingo	-0.28
Coaxomulco	2.58	Teolocholco	3.11
Emiliano Zapata	2.09	Tepetitla de Lardizabal	2.29
Españita	1.54	Tepeyanco	2.07
Huamantla	2.3	Terrenate	2.43
Hueyotlipan	2.09	Tetla de la Solidaridad	4.44
Ixtacuixtla de M. M.	1.98	Tetlatlahuca	2.16
Ixtenco	1.09	Tlaxcala	3.96
Lázaro Cardenas	3.46	Tlaxco	2.28
Magdalena Tlattelulco La	3.29	Tocatlán	2.18
Mazatecochco de J.M.M.	2.85	Totolac	-0.28
Muñoz de Domingo Arenas	3.87	Tzompantepec	3.36
Nanacamilpa de Mariano A.	2.19	Xalostoc	2.46
Nativitas	2.13	Xaltocan	2.07
Panotla	2.69	Xicohtzinco	1.83
Papalotla de Xicohténcati	2.59	Yauhquemecan	5
San Damián Texoloc	1.32	Zacatelco	2.54
San Francisco Tetlanohcan	2.95	Zitlaltepec de T.S.Santos	0.55
San Jerónimo Zacualpan	1.34	22 Municipios con tasa	
San José Teacalco	1.84	arriba del Promedio Estatal	

Cuadro 4
DISTRIBUCION NACIONAL DE LA POBLACION Y LOCALIDADES
SEGUN SU TAMAÑO, 1990

FUENTE: XI Censo de Población y Vivienda, 1990. INEGI

Tamaño de la Localidad	No. de Localidades		Población	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
TOTAL	156,602	100.0	81'249,645	100.0
1-99 hab.	108,307	69.2	2'190,339	2.7
100-499	32,244	20.6	7'760,320	9.6
500-999	8,515	5.4	5'922,495	7.3
1000-2499	4,950	3.2	7'416,770	9.1
RURAL	154,016	98.4	23'289,924	28.7
2500-4999 hab.	1,364	0.9	4'647,566	5.8
5000-9999	609	0.3	4'226,294	5.2
10000-19999	293	0.2	4'086,017	5.0
20000-49999	167	0.1	5'075,188	6.2
50000-99999	55	0.04	3'854,850	4.7
100000-499999	77	0.05	18'233,313	22.4
500000 y más	21	0.001	17'959,493	22.0
URBANO	2,586	1.6	59'959,721	71.3

CUADRO 5
POBLACION TOTAL, URBANA Y NO URBANA,
MEXICO, 1900-1990

**FUENTE:Unikel L. Garza G. y Ruiz L. Censo General de Población y
Vivienda, 1970,1980,1990 INEGI**

Año	Población en miles de habitantes			
	Total	Urbana	Mixta	Rural
1900	13,607	1,435	2,455	9,717
%	100.0	10.5	18.1	71.4
1910	15,160	1,783	2,565	10,812
%	100.0	11.7	16.9	71.4
1921	14,335	2,100	2,355	9,880
%	100.0	14.7	16.4	68.9
1930	16,553	2,892	2,651	11,010
%	100.0	17.5	16.0	66.5
1940	16,649	3,928	1,973	13,748
%	100.0	20.0	10.0	70.0
1950	25,779	7,209	3,940	14,640
%	100.0	28.0	15.2	71.4
1960	34,923	12,747	5,288	16,888
%	100.0	11.7	16.9	71.4
1970	49,050	22,004	7,407	19,639
%	100.0	44.9	15.1	40
1980	66,847	34,605	9,695	22,547
%	100.0	51.8	14.5	33.7
1990	81,250	46,675	11,284	23,291
%	100.0	57.4	13.9	28.7

Cuadro 6
MIGRACION INTERESTATAL (regional) SEGUN LUGAR DE
NACIMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA. INEGI. 1990
FUENTE: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI

Entidad	Inmigrantes (1)	Emigrantes (2)	Saldo Migratorio
Tlaxcala	93,505	162,477	(-) 68,972
Puebla	349,927	734,739	(-) 384,812
Distrito Federal	1'988,841	3'148,776	(-) 1'159,935

(1) Número de personas que radican en la entidad, habiendo nacido en otra.

(2) Número de personas que nacieron en la entidad pero que, sin embargo radican en otra.

Cuadro 7
SUPERFICIE TERRITORIAL Y DENSIDAD DE POBLACION EN LOS
MUNICIPIOS DE TLAXCALA, 1995. INEGI

FUENTE: Censo de Población y Vivienda, 1995. INEGI

Municipio	Superficie Kms.2	Densidad de población	% de población	% de superficie
TLAXCALA	4,016.0	189.56 h/km2	100.0	100.0
Amazac de Guerrero	13.5	458.67	0.81	0.34
Apetatitlán	15.4	583.77	1.23	0.39
Atlangatepec	135.1	31.50	0.53	3.45
Alzayanca	151.1	78.22	1.42	3.86
Apizaco	79.2	653.33	7.08	2.02
Calpulalpan	276.2	105.54	3.93	7.06
El Carmen T.	62.2	156.74	1.34	1.59
Coaxomulco	19.7	170.81	0.44	0.50
Chiautempan	101.4	603.00	6.02	2.59
Muñoz Domingo A.	47.8	63.83	0.43	1.22
Españita	137.3	45.83	0.78	3.51
Huamantla	259.2	200.57	6.69	6.62
Hueyotlipan	193.4	57.44	1.41	4.93
Ixtacuixtla	187.3	163.71	3.26	4.79
Ixtenco	36.5	146.74	0.64	0.93
Jose Maria Morelos	5.9	1,071.19	0.84	0.15
Juan Cuamatzi	16.8	1,332.14	3.03	0.43
Tepetitla de L.	35.2	319.17	1.44	0.90
Sanctorum Lázaro C.	129.2	75.49	0.76	3.30
Nanacamilpa M.A.	93.2	137.74	1.64	2.38
Acuamanala M.Hgo.	13.2	529.47	0.48	0.34
Nativitas	67	320.67	2.29	1.71
Panotla	57.8	309.74	2.35	1.48
Sn Pablo del Monte	58.1	704.25	5.54	1.48
Sta. Cruz Tlaxcala	35.4	297.23	1.32	0.90
Tenancingo	17.1	570.12	1.09	0.44
Teolochoico	58.4	234.47	1.82	1.49
Tepeyanco	22.2	763.15	0.98	0.57
Terrenate	297.3	45.95	1.19	7.60
Tetla	153.8	99.03	2.23	3.93
Tetlatlahuca	44.6	354.28	1.16	1.14
Tlaxcala	44.6	1.132.11	7.18	1.14
Tlaxco	497.3	54.47	3.48	12.71
Tocatlán	5.9	632.03	0.48	0.15

Municipio (continua...)	Superficie Kms.2	Densidad de Población	% de Población	% de Superficie
Tzompantepec	48.2	215.89	0.85	1.23
Xalostoc	58.1	232.36	1.75	1.48
Xicohténcatl	27	637.85	2.25	0.69
Xicohtzinco	16.2	528.58	1.07	0.41
Yauhquemecan	29.2	437.77	1.91	0.75
Zacatelco	30.3	1,209.57	3.46	0.77
Benito Juárez			0.50	
Emiliano Zapata			0.35	
Lázaro Cardenas			0.24	
Magdalena Tlaltelulco			1.38	
San Damián Texoloc			0.46	
San Fco. Tetlanohcan			0.95	
San J. Zacualpan			0.36	
San José Teacalco			0.52	
San J. Huactzinco			0.62	
San L. Axocomanitla			0.48	
San Lucas Tecopilco			0.32	
Sta. Ana Nopalucan			0.60	
Sta. Apol. Teacalco			0.42	
Sta. Catar. Ayometla			0.79	
Sta. Cruz Quilehtla			0.52	
Sta. Isabel Xiloxotla			0.36	

(los 16 municipios creados en 1995, se incluyen sin información en virtud de que no se han definido sus límites territoriales).

CUADRO 8
PRESIDENCIA MUNICIPAL DE TLAXCALA
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS
INDICADORES SOCIOECONÓMICOS 1995, AGEB. INEGI

LOCALIDAD	POBLACION	POBLACION	TOTAL DE	VIVIENDA SIN	
	TOTAL	ANALFABETA	VIVIENDAS	DRENAJE	ELECTRICIDAD
ACUITLAPILCO	7,296	253	1,534	472	30
ATEMPAN	2,248	22	568	27	7
ATLAHAPA	2,358	119	431	399	18
CHIMALPA	1,545	57	314	96	16
CUAUHTELULPAN	3,632	111	725	542	20
CUAUHTLA	4,317	38	965	51	9
IXTULCO	3,770	90	755	107	15
METEPEC	2,760	76	564	367	27
OCOTLAN	11,968	141	2776	136	12
TEPEHITEC	793	9	178	49	5
TIZATLAN	3,832	112	775	205	18
CIUDAD	18,826	387	4,218	168	19
TOTAL	63,335	1,415	13,803	2,619	196

CUADRO 9
PRESIDENCIA MUNICIPAL DE TLAXCALA
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS
CUADRO DE ASIGNACION DE RECURSOS 1998 CON BASE A LA NORMA DEL RAMO 33
Y A LOS DATOS DE INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS 1995. INEGI

LOCALIDAD	POBLACION ANALFABETA	RECURSOS	VIVIENDAS SIN DRENAJE	RECURSOS	VIVIENDAS SIN ELECTRIC.	RECURSOS	SUMA TOTAL RECURSOS
ACUITLAPILCO	253	210,144.33	472	211,819.44	30	179,895.00	601,858.77
ATEMPAN	22	18,273.42	27	12,118.79	7	41,975.50	72,365.71
ATLAHAPA	119	98,842.59	399	179,059.23	18	107,937.00	385,838.82
CHIMALPA	57	47,344.77	96	43,081.92	16	95,944.00	186,370.69
CUAUHTELULPAN	111	92,197.71	542	243,233.34	20	119,930.00	455,361.05
CUAUHTLA	38	31,563.18	51	22,887.27	9	53,968.50	108,418.95
IXTULCO	90	74,754.90	107	48,018.39	15	89,947.50	212,720.79
METEPEC	76	63,126.36	367	164,698.59	27	161,905.50	389,730.45
OCOTLAN	141	117,116.01	136	61,032.72	12	71,958.00	250,106.73
TEPEHITEC	9	7,475.49	49	21,989.73	5	29,982.50	59,447.72
TIZATLAN	112	93,028.32	205	91,997.85	18	107,937.00	292,963.17
CIUDAD	387	321,446.07	168	75,393.36	19	113,933.50	510,772.93
TOTAL	1,415	1,175,313	2,619	1,175,329	196	1,175,314.00	3,525,955.78

TECHO FINANCIERO ASIGNADO AL MUNICIPIO DE
TLAXCALA

\$ 3'525,944.50

CUADRO 10
PRESIDENCIA MUNICIPAL DE TLAXCALA
DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL 1998 RAMO 33

LOCALIDAD	POBLACION TOTAL	POR POBLACION	POR INDICE DE MARGINALIDAD	50% Y 60% ASIGNACION 1998
ACUITLAPILCO	7,296	811,223.24	1'203,713.12	1'007,470.39
ATEMPAN	2,248	250,292.32	144,731.22	197,511.87
ATLAHAPA	2,358	262,539.72	771,673.22	517,108.68
CHIMALPA	1,545	172,020.30	372,740.58	272,380.84
CUAUHTELULPAN	3,632	404,386.88	910,716.88	657,554.49
CUAUHTLA	4,317	480,654.78	216,837.48	348,746.34
IXTULCO	3,770	419,751.80	425,440.66	422,596.69
METEPEC	2,760	307,298.40	779,457.50	543,379.65
OCOTLAN	11,968	1'332,517.12	500,212.22	916,365.29
TEPEHITEC	793	88,292.62	118,895.00	103,594.03
TIZATLAN	3,832	426,654.88	585,924.47	506,290.61
CIUDAD Y COLS.	18,826	2'096,086.84	1'021,544.37	1'558,816.35
TOTAL	63,335	7'051,718.90	7'051,886.72	7'051,815.23

RECURSO ASIGNADO AL MUNICIPIO PARA 1998 7'051,889.00

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

LOCALIDAD:

B.1 CALLE	B.2 CALIDAD Y TRANSPORTE	B.3 INFRAESTRUCTURA	B.4 EQUIPAMIENTO	B.5 SERVICIOS	B.6 ADMINISTRACION	B.7 MEDIO AMBIENTE	B.8 EMERGENCIAS URBANAS	B.9 MANTEN PREVEN

CUADRO 11
MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO

1999-2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	

CUADRO 12
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999 - 2001

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

LOCALIDAD: (EJEMPLO IMAGINARIO)

CALLE	VIALIDAD Y TRANSPORTE	INFRAESTRUCTURA	EQUIPAMIENTO	SERVICIOS	ADMINISTRACION
Plaza de la Constitución entre calle Aldama y Pino Suarez	Mantenimiento al pavimento, señalamiento en los cruces para paso peatonal. Dar mantenimiento a banquetas.	Dotar de alumbrado público, mantenimiento a la red de aguas pluviales y colocación de rejillas en bocacalles, no existe regularidad en el suministro de agua potable. Tres casas no tienen toma.	Escuela Primaria Xicohtécatl (oficial) necesita 3 aulas, una cisterna y mant. a los sanitarios.	4 lamparas Recolección de la basura irregular. Tiradero clandestino	Vigilancia nocturna Construcciones irregulares s/lic. En la tienda se vende licor sin permiso.
16 de Septiembre entre Juárez y calle Porfirio Díaz	Alineamiento de las fachadas, construc. de guarniciones 75 mts. en ambas aceras. Solicitar a CFE el retiro de postes sobre el arroyo. Pavimento de concreto 525 m2.	Complementar las tomas de agua potable conectar 20 descargas de drenaje, poner alumbrado público.	Mantenim. al Jardín de niños, Josefa Castelar.	6 lamparas, retirar montones de tierra y escombros.	Hacer contratos de agua y alcantarillado formar los nuevos comités de obra.

En esta matriz, se deberán registrar la ubicación exacta, el tipo de problema o deficiencia que se Presenta en la localidad. De preferencia, se cuantificará para tener en dato y posteriormente se pueda presupuestar.

CUADRO 13
MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

LOCALIDAD: (EJEMPLO IMAGINARIO)

CALLE	MEDIO AMBIENTE	EMERGENCIA URBANA	IMAGEN URBANA
Plaza de la Constitución entre calle Aidama y Pino Suarez	Tiradero de desechos sólidos reforestación del parque público	Vigilancia para evitar la reunión de drogadictos y riesgo de asaltos y agresiones	Remodelación de quiosco, pintura en la fachada de la Presidencia Municipal Auxiliar, Rehabilitación de bancas en la Plaza Pública.
16 de Septiembre entre Juárez y calle Porfirio Díaz	Descarga de aguas residuales que contaminan, desechos orgánicos de animales, escombros.	Deslave y derrumbe del talud natural de terreno, entronque de calle con carretera modificar trazo geométrico.	Retiro de letreros colocados en paredes, retiro de basura en baldíos, carencia de nomenclatura y señalización para vehículos y peatones.

En esta matriz, se deberán registrar la ubicación exacta, el tipo de problema o deficiencia que se Presenta en la localidad. De preferencia, se cuantificará para tener en dato y posteriormente se pueda presupuestar.

CUADRO 14 (complementario)
MATRIZ DE PROBLEMAS DETECTADOS

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999 - 2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA A	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
VIALIDAD Y TRANSPORTE	OBRAS VIALES	Repavimentación de calles perimetrales a la Plaza de la Constitución.	x			x			Gobierno Municipal, Gobierno del Estado, S.C.T.
		Instalación de señalamiento vertical y horizontal en las vialidades principales del centro de la localidad, en zonas de escuelas y cruces peligrosos, para vehículos y peatones.	x			x			Gobierno Municipal, Gobierno del Estado, S.C.T.
		Reconstrucción de guarniciones y banquetas en las vialidades enmarcadas en el primer cuadro de la localidad	x			x			Gobierno Municipal, Secretaría de Obras Públicas del Estado.
		Promover el alineamiento de las propiedades y el trazo geométrico de las vialidades.		x		x			Gobierno Municipal, Secretaría de Obras Públicas del Estado.
		Solicitar a la C.F.E. el retiro de los postes de vía pública.	x			x			Gobierno Municipal, Comisión Federal de Electricidad.

CUADRO 15
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999 -2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA A	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
INFRA- ESTRUCTURA	AGUA POTABLE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA	Construcción de otro tanque de almacenamiento se propone en la 2ª sección.	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado.
		Realizar estudio detallado del tendido actual de la red en las calles perifericas a la Plaza Central.	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado
	AMPLIACION DE LA RED	Dotar del servicio de agua potable a 18 viviendas, (3 en calle Pino Suarez y 15 en calle 16 de Septiembre).	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado
		Revisar consumos de tomas en el primer cuadro de la localidad.	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado
	DRENAJE MEJORAMIENTO DEL SERVICIO	Cambiar la tubería existente en las redes de alcantarillado pluvial en la Plaza de la Constitución.	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado
		Colocar rejillas de captación de agua en calle Aldama.	X			X			Comisión de A.P. y Alcantarillado

**CUADRO 16 (complementario)
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001**

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999- 2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
INFRA- ESTRUCTURA (Complementaria)	DRENAJE AMPLIACION DE LA RED	Dotar del servicio de drenaje sanitario a 20 viviendas de la calle Porfirio Diaz.	X			X			Gobierno Municipal, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado
	ALUMBRADO PUBLICO	Reposición de lámparas, postes destruídos y revisión de las conexiones, determinar consumo preciso. principalmente en la zona céntrica de la localidad.		X		X			Gobierno Municipal, Gobierno del Estado, C.F.E., BANOBRAS
EQUIPAMIENTO	EDUCACION	Mantenimiento general a las instalaciones educativas existentes en la localidad.		X			X		Gobierno Municipal, CAPFCE
		Construcción de aulas en E.P. Xicohténcatl	X	X		X	X		Gobierno Municipal, CAPFCE
		Construcción de cistema en E.P. Xicohténcatl	X			X			Gobierno Municipal, CAPFCE

**CUADRO 17 (complementario)
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001**

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999 -2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
SERVICIOS	DESECHOS SOLIDOS	Eficientar el sistema de recolección.	X			X			Gobierno Municipal.
		Clausurar los tiraderos clandestinos, poner en práctica la denuncia ciudadana. Eliminar fauna nociva.	X			X			Gobierno Municipal. Coordinación General de Ecología.
		Retirar el escombro en la vía pública con cargo al vecino interesado.	X			X			Gobierno Municipal.
	SEGURIDAD PUBLICA	Asegurar el mantenimiento del Alumbrado Público en zonas aisladas de la localidad.	X			X			Gobierno Municipal.
		Capacitar al cuerpo de policías de la localidad.	X			X			Gobierno Municipal, Dirección de Seguridad Pública del Estado.
ADMINISTRACION MUNICIPAL		Eficientar la función municipal hacia el interior y en la atención a la ciudadanía.	X			X			Gobierno Municipal.

**CUADRO 18 (complementario)
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001**

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:

MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999- 2001

LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
MEDIO AMBIENTE	ESPACIOS ABIERTOS PARA LA CULTURA Y RECREACION	Construcción de una Unidad Deportiva		X			X		Gobierno Municipal, Comisión de Cultura, Recreación y Deporte de Ayuntamiento. Asociaciones Gobierno Municipal.
		Mejoramiento y ampliación de la Plaza Pública	X			X			
		Construcción de la barda del Panteón de la localidad		X			X		
	PRESERVACION Y REGENERACION DEL MEDIO AMBIENTE	Formulación y aplicación de reglamentos sanitarios	X			X			Gobierno Municipal, Gobierno Federal, Coord. Gral. Ecología.
		Campaña de reforestación y saneamiento de predios baldíos.		X			X		Gobierno Municipal.
		Elaboración de estudios del Medio Ambiente.		X			X		Gobierno Municipal, SEDESOL. Coord. Gral. Ecología
		Rehabilitación y saneamiento de barrancas.		X			X		Gobierno Municipal.
EMERGENCIAS URBANAS	Regular y orientar el crecimiento urbano hacia el sur.	X			X			Gobierno Municipal	

**CUADRO 19 (complementario)
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001**

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE:
MATRIZ DE PROGRAMAS DE TRABAJO 1999 -2001
LOCALIDAD:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	ACCIONES	PRIORIDAD			ETAPA			RESPONSABLE
			A	B	C	99	00	01	
IMAGEN URBANA	REGENERACION Y CONSERVACION DE LA IMAGEN URBANA	Rehabilitación y conservación de edificios religiosos.		X			X		Gobierno Municipal, SEDESOL SECODUVI.
		Impulso a la identificación de los barrios y su centro.		X			X		Gobierno Municipal.
		Mejoramiento de la imagen urbana del centro de la localidad, ordenamiento de anuncios y letreros		X			X		Gobierno Municipal.

CUADRO 20 (complementario)
MATRIZ DE PROGRAMAS 1999-2001

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AUTOR	TITULO
ACEVEDO VALENZUELA J. LUIS	La Planeación Municipal, Tribuna, Gaceta Mexicana de Admón. Púb.
CASTELAZO JOSE R.	Delineando los Márgenes de la Libertad Municipal, cuadernos de Política y Administración Pública, No. 29 Ene/mzo 1984, INAP
CASTELLS MANUEL	La Cuestión Urbana De. Siglo XXI México, 1980
CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES	El Municipio Mexicano. Sría. de Gobernación, México 1985
CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES TLAXCALA	La Reforma Municipal en Tlaxcala, Tlaxcala, 1986
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Colección Porrúa, 1992
EL COLEGIO DE MEXICO	Una Década de Planeación Urbano- Regional en México 1978-1988
GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Periodico Oficial, 1983
	Ley de Planeación del Estado. Periodico Oficial, 1984
	Ley Orgánica Municipal del Estado Periodico Oficial, 1984



BIBLIOTECA CENTRAL
DISPONIBLE ÚNICAMENTE EN SALA

AUTOR	TITULO
IEPES-CEPES, PRI	En Campaña. Revista de Consulta Popular en Tlaxcala. reunión sobre Fortalecimiento Municipal. Tlaxcala. 1988
I.N.E.G.I.	TLAXCALA, Perfil Sociodemográfico XI Censo General de Población y Vivienda, 1990
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA	Revista de Administración Publica No. 83 México, 1993
JARQUE CARLOS M.	La Población de México en 1990 I.N.E.G.I.
MEJIA LIRA JOSE	Problemática y Desarrollo municipal U.I.A. Ed. Plaza y Valdés-UIA México, 1994
MORRIS ALBERT	Historia de la Forma Urbana. De. Gustavo Gili, Barcelona 1982
OCHOA CAMPOS MOISES	La Reforma Municipal. México, De. Porrúa 1968
PODER EJECUTIVO FEDERAL	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 México, 1989
SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS	Agenda del Presidente Municipal México, 1981
	Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, México 1986
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 México, 1990



BIBLIOTECA CENTRAL
USO ÚNICAMENTE EN SALA

AUTOR	TITULO
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	Fondos Municipales de Solidaridad Guía Técnica, México 1993
	Federalismo y Desarrollo Social La descentralización del Ramo XXVI. México 1996.
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	México, 1988
SOBRINO JAIME	Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. INAP México, 1993
VAZQUEZ ALANIS FERNANDO	Las Esferas de Gobierno y sus Mecanismos de Coordinación. Ensayos Sobre la Modernidad Nacional. Tendencia Contemporánea de Admón. Pública. Ed. Diana