

**EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS AGUA Y DRENAJE EN LA ZONA
METROPOLITANA TLAXCALA –APIZACO**

Área de investigación: Entorno de las organizaciones

Celia Hernández Cortés

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional
Universidad Autónoma de Tlaxcala
México
chernandezcortes@yahoo.com.mx

Sulickey Maldonado Delgado

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional
Universidad Autónoma de Tlaxcala
México
suli_24md@hotmail.com

XVIII
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA



Octubre 2, 3 y 4 de 2013 ♦ Ciudad Universitaria ♦ México, D.F.



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS AGUA Y DRENAJE EN LA ZONA METROPOLITANA TLAXCALA –APIZACO

Resumen

El propósito de este trabajo es presentar los resultados de investigación de la gestión pública en los municipios que integran la Zona Metropolitana Tlaxcala-Apizaco (ZMTA) de esta entidad federativa. En particular se analiza la eficacia de dos servicios públicos: agua y drenaje en el periodo 2011-2012. Para lograr lo anterior se retomó la información contenida en los planes de desarrollo municipal y el primer informe de las actividades de cada municipio con la finalidad de observar los alcances de los objetivos planteados en los planes, así como, la información proporcionada por los presidentes municipales y, representantes de las oficinas de servicios públicos, de cada ayuntamiento.

El planteamiento de gestión pública que se utiliza en este trabajo es aquel que tiene que ver con la macrogestión, el cual incorpora la observación de *todo un sistema, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto*. Con el análisis realizado se observa el rompimiento entre, el discurso, de la planeación estratégica, plasmado en los planes y las acciones administrativas reales expresadas en los informes, estas últimas sujetas a la orientación política de cada representación municipal y las demandas, poco organizadas, de la población.

Palabras clave. administración municipal, gestión y eficacia.



EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS AGUA Y DRENAJE EN LA ZONA METROPOLITANA TLAXCALA –APIZACO

Introducción

En México a finales del 2008 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anunció que se había alcanzado el objetivo siete de desarrollo del milenio en relación a la cobertura de agua y saneamiento (Domínguez, 2010:311), dos años después el Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática (INEGI) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) consideraron que el abastecimiento de agua y saneamiento estaba casi cubierto. Por su lado, las investigaciones como la de Moreno (1998) en San Luis Potosí y Domínguez (2010) en la zona metropolitana Córdoba-Orizaba, muestran que si bien se ha avanzado en la cobertura de los servicios, todavía existen problemas relacionados con: la ineficiente calidad de los servicios, incapacidad administrativa y operativa de los ayuntamientos, falta de participación de la población en la gestión y pago de los servicios. Al parecer la cobertura no es el único problema de los servicios públicos sino aquellos generados por la gestión del servicio en donde están involucrados tanto administraciones públicas e instituciones como la población usuaria, independientemente que sean una administración pequeña o de grandes proporciones.

La gestión pública como conjunto de acciones mediante las cuales, las entidades, tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, esta enmarcada por las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo. Las actividades de gestión, en las administraciones públicas, se realizan sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma permanente, dirigidas a la satisfacción de las necesidades públicas con el propósito de lograr con ello el bienestar general. Esta atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico general y particular de cada entidad y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos (Barzelay, 2010).

En el ámbito municipal la gestión por lo regular tiene que ver con las respuestas que normalmente dan los funcionarios de la administración municipal, a los requerimientos que le demandan, en atención a sus aptitudes, conocimientos, experiencia, compromiso, esfuerzo y motivación.

Los funcionarios de las administraciones municipales, para dar respuesta a las demandas, se enfrentan a un conjunto de condiciones relacionadas con la estructura administrativa, estructura financiera y planeación. En relación a esta última, en México y América Latina, los últimos treinta años, se ha insistido en implementar la llamada Planeación Estratégica (PE). Esto supone por lo menos dos cosas: la primera, se relaciona con entender el alcance y método de la planeación estratégica, y la segunda, con las condiciones para realizar la misma.

Si bien existen varios tipos de planeación estratégica, en el país, son muy usuales dos de ellos: el enfoque básico y el de identificación de problemas. El planteamiento de la planeación estratégica básica involucra una serie de pasos relativos a: la definición del propósito de la organización (misión), la imagen objetivo de largo plazo; objetivos, selección de estrategias, metas que la organización quiere alcanzar para lograr la misión; definición de planes de acción específicos para implementar cada estrategia y finalmente el



diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: es decir una propuesta metodológica para la evaluación del conjunto de acciones que implica el proceso de gestión municipal.

El formato de la planificación estratégica basada en la identificación de problemas, utiliza, entre otras cosas, como herramientas de análisis del entorno, la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas mejor conocida como FODA así como planes de operación anual (POA) que permiten presupuestar cada año. En teoría estos dos enfoques de la planeación estratégica no deberían excluir el monitoreo, revisión y evaluación del proceso de gestión municipal. En ambos enfoques existe un conjunto de pasos que permite la mejora para alcanzar los resultados deseados. Los mayores beneficios de la planificación para una organización municipal serían: la anticipación de contingencias que pudieran impedir el logro de sus metas y la disponibilidad de una estrategia para asignar recursos de manera que la organización pueda alcanzar sus metas.

Si la planificación, sólo fuera un proceso técnico-metodológico, le permitiría a los funcionarios municipales reaccionar ante los acontecimientos y vislumbrar los impactos y las consecuencias e impactos de las acciones administrativas. Sin embargo, esta también implica un procedimiento político ya que los funcionarios públicos no diseñan sobre la nada sino a partir de una sociedad, en la cual, se encuentran actores con intereses definidos y contradictorios lo que le da al proceso de planificación una particularidad política. En este sentido la planificación también es un proceso político.

Ambos procesos son importantes, sin embargo, si la planificación como proceso técnico no se desarrolla, se impone, en la gestión pública, el proceso político cargado de negociaciones políticas, las cuales no siempre buscan alcanzar los objetivos y metas definidas por el servicio público sino aquéllos orientados por intereses de grupo o personales.

En la entidad se encuentran dos de las 56 zonas metropolitanas, que la Secretaría de Desarrollo (SEDESOL), el Consejo de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) definieron en el país. La primera de ellas es la zona metropolitana Tlaxcala – Apizaco, la cual incorpora 19 municipios de la entidad, la segunda Puebla-Tlaxcala integran 38 municipios de ambas entidades. En la zona metropolitana Tlaxcala-Apizaco se aglutina el 42% de la población estatal, sin embargo, su nivel de competitividad económica es la cuarta más baja, según estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad (2013) lo anterior como resultado del deficiente manejo de los sistemas de justicia, económico y administrativo, que involucra tanto al ámbito estatal como municipal.

En todos los municipios de esta zona se elaboran y se implementan planes de desarrollo cada tres años como parte de los compromisos, administrativos, que los municipios contraen con el gobierno estatal. Lo anterior supondría un nivel de planificación mínimo de la administración municipal y la garantía de lograr los objetivos y metas con alguna orientación.

A partir de lo anterior, surgen una serie de cuestionamientos relativos a la gestión municipal de los municipios de la zona metropolitana Tlaxcala-Apizaco (ZMTA):

1. Cuáles son las condiciones de la gestión pública municipal en la ZMTA?
2. La cobertura de servicios es condición suficiente para alcanzar la eficacia en los servicios públicos, en particular en los de agua y drenaje?
3. La eficacia es un elemento que define la gestión pública de los servicios públicos de agua y drenaje en los municipios de la zona.



Los municipios son responsables de atender un conjunto de demandas relacionadas con: servicios básicos, registro civil, pago de predial, servicios de limpieza, entre otros, que a nivel gubernamental tiene que dar respuesta. Sin embargo, la mayoría de éstos cuentan con recursos escasos y existen otros elementos de orden político que influyen en su funcionamiento, lo que implica que la gestión de los municipios está permeada por grupos políticos y el crecimiento poblacional.

Por lo anterior, es de nuestro interés investigar el desempeño de la gestión pública, el cual no se circunscribe al desempeño financiero ya que este último no es suficiente para explicar y orientar las decisiones dentro de las organizaciones ya que la calidad se fundamenta en el factor humano. Por ello las medidas no financieras se han convertido en las más importantes, prefiriendo centrarse más en las medidas físicas de las salidas, no tanto para medir desviaciones, sino más bien para asegurar que se alcancen los objetivos y apoyar las mejoras continuas en los mismo. Por ello la eficacia es un elemento fundamental para explicar el proceso de la gestión pública en los servicios públicos (agua potable y drenaje) de los municipios de la ZMTA en el periodo 2011-2012.

Para alcanzar los propósitos antes planteados se realizó un primer acercamiento, sobre la eficacia, a través del análisis de los 19 planes de desarrollo municipal y los primeros informes de los municipios de la ZMTA, identificando la estructura de los planes, la relación entre sus elementos y su correspondencia con las metas. Para su análisis se retomaron de los planteamientos metodológicos de la planeación estratégica señalados por la CEPAL en 2011.

Este trabajo se divide en cuatro partes, la primera, define el concepto de gestión pública que se retoma en este trabajo. La segunda, incorpora a la planeación estratégica en el ámbito de la gestión pública. La tercera, analiza los elementos de la eficacia que se encuentran contenidos en los planes de desarrollo y los informes de gobierno municipal con la finalidad de observar los alcances de los objetivos planteados en los planes y la cuarta parte incorpora otros elementos “no escritos” que inciden en lo que se puede identificar como eficacia: las unidades administrativas municipales y la participación social. Finalmente se exponen brevemente las consideraciones finales.

1. Administración y Gestión pública

La administración pública se desprende de las entidades públicas a través de actos que tienden a administrar los bienes que permitan cubrir las necesidades colectivas ante la escasez de haberes. La realización de esta se hace en forma directa a través de la prestación directa de un servicio público.

Si bien el concepto de administración pública nació con el surgimiento del Estado, en la actualidad al haber transcurrido el proceso de reestructuración de éste, se ha tendido a minimizar el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales. En la línea del Banco Mundial (1997) se han puesto en consideración un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados.



Atendiendo a estos principios, las reformas propuestas que se derivan del consenso de Washinton han puesto el acento en “organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (...); en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (...); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público” (Suleiman, 2000: 4).

Con ello se prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999), apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra su sustento en la experiencia del sector privado durante las últimas décadas.

La propuesta es el uso de un conjunto de técnicas donde predomina la lógica de racionalidad económica (individual), concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Es importante señalar que trasladar esa lógica al sector público presenta insuficiencias ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

La implementación de estos ordenamientos no consideran, sin embargo, el acompañamiento de una “cultura” de la responsabilidad, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principio de mercado. La aplicación de un nuevo ordenamiento de gestión tendría que contener el componente político en la definición del rumbo de los cambios.

Para el caso mexicano habría que preguntarse la viabilidad de introducir la lógica “gerencial” en la administración pública, sobre todo porque este se instala sobre otro que opera, en la mayoría de los municipios y entidades mexicanas, con características clientelares y/o patrimoniales, lo que opina favorece la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque los organismos ganen en flexibilidad y eficiencia”. Esta ganancia va acompañada con discrecionalidad, arbitrariedad, abuso de poder y corrupción (Joaquín y Losada, 1999:4).

El planteamiento de gestión pública que se utiliza en este trabajo es aquel que tiene que ver con la macrogestión, el cual incorpora la observación de *todo un sistema, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto*. Lo anterior implica reconocer procesos estratégicos y políticos de gestión en el seno de las redes de entidades estatales y municipales (Metcalf;1999).

La gestión requiere de la cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones, que presentan intereses diferentes y muchas veces opuestos. Esto supone plantear soluciones alternativas a las pensada para las partes y hacerlo para una sola unidad. Lo anterior supondría llevar a las administraciones a la elaboración de diagnósticos compartidos por los diferentes actores e instituciones, para repensar las reglas del juego,



funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como las formas de compromiso permanente y de aprendizaje público, y el establecimiento de esquemas de rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder. Esto supone opciones de gestión diferenciadas, más acordes con la “innovación” que con la imitación que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público.

2. Planeación estratégica y la gestión pública

La Planeación estratégica puede entenderse desde un proceso técnico metodológico o incorporar a esta un proceso político, el cual antecede al primero. El antecedente político tiene su explicación sobre la base de la necesidad de la definición de un proyecto político que defina el rumbo o dirección así como la velocidad de lo que se ha planteado como proyecto social. El proceso técnico normativo tendrá que definirse en función del proyecto político, por eso ambos van de la mano.

Si desligamos, en la planeación estratégica el proceso político, entonces ésta puede volcarse sobre la aplicación de un conjunto de herramientas sin importar el rumbo a seguir o únicamente convertirse en un ejercicio normativo sin que esto se traduzca en un mejor desempeño de la gestión institucional.

Desde una visión de la “nueva gestión pública” Armijo (2011) retoma a la PE como un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas (Armijo, 2011:15). En el ámbito público, en esta idea de uso metodológico, el uso de la PE serviría para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambio y exigencias hacia una gestión comprometida con los resultados. De acuerdo a los propósitos la PE pondría su foco de atención en los usuarios finales a quienes entregan los productos principales y los resultados finales o los impactos de su intervención. La forma de hacer operativa las metas, en el corto plazo, sería a través de la planificación operativa, lo que permitirá la programación de las actividades y la estimación del presupuesto.

En la entidad, es el congreso del estado el encargado de solicitarles a los municipios, los mal llamados “planes de desarrollo municipal”¹. Los términos de referencia para elaborar los planes municipales los sugiere el Consejo para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), órgano estatal de planeación que le da seguimiento, entre otras cosas, al Plan Estatal de Desarrollo, no así a los planes municipales. El Congreso Estatal tampoco realiza el seguimiento de los planes municipales. Es decir, no existe “alguien” encargado de evaluar el diseño, el proceso y los resultados de la gestión gubernamental municipal. Antes bien, el Congreso centra toda su atención en la entrega de las cuentas públicas del

¹ En los planes de desarrollo no se discute nunca que están entendiendo por desarrollo. Si no hay una definición clara de la orientación el término “desarrollo” se utiliza indistintamente por todas las administraciones municipales.



ayuntamiento, lo cual no esta mal, sin embargo, el mayor énfasis lo pone en la uso de los recursos financieros.

Por tanto hay una solicitud normativa relativa a la elaboración del plan municipal y por otra la entrega de cuentas publicas municipales anuales. La pregunta es si existe o no relación entre ambos?

En las oficinas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el ámbito académico es muy frecuente el uso de dos herramientas de la planificación : la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)² y los llamados planes operativos anuales (POA)³. Ambas herramientas, se encuentran estrechamente relacionadas y sirven de apoyo para la planeación estratégica, dirigidas hacia una gestión comprometida con resultados. Estas deberan estar relacionadas y ambas constituyen herramientas de la planeación, no son en si mismas la planeación estrategica. La primera sirve para elaborar el diagnostico situacional y la segunda para hacer operativos un conjunto de estrategias, éstas últimas vinculadas a los objetivos.

Los elementos de la PE como se comentó anteriormente son: misión, visión, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas. La misión describe la razón de ser de una organización, establece la labor que desempeñará institucionalmente, los bienes y servicios que prestará haciendo distinción de otras instituciones características que la distinguirá de otras instituciones, misma que justificará su presencia en un lugar determinado.

La visión, se encuentra representada por valores con los cuales fundamentará la institución sus acciones. Los valores pretenden ser reconocidos en un futuro inmediato por todos los miembros de la misma y por la población, ya que corresponden a las ideas deseadas de la institución, para proyectar una imagen a los demás. (Armijo, 2011:39).

Ambas enmarcan el funcionamiento y la definición de los elementos generales con los cuales trabajará la institución; suponen la incorporación de ideales en los planes para hacer frente a los cambios de la institución y demandas de la población, orientan el trabajo a realizar y son un punto de partida para que los recursos humanos se identifiquen con el propósito y dirección de la misma institución.

Los objetivos desde el punto de vista teórico son la expresión del logro que se busca, evidencian el cambio o transformación que se espera, se encuentran relacionados con el análisis situacional de la institución, con la respuesta a estos y los impactos esperados, por ello los objetivos deben ser realistas, alcanzables y medibles. También se cuenta con

² El FODA es una herramienta que permite hacer diagnóstico de la situación interna y externa de la organización que permite a los municipios tomar decisiones para hacer frente a los cambios y demandas de la población, identificando prioridades y permitiendo la identificación de los objetivos.

³ Los Planes Operativos Anuales (POA) son una programación de actividades que deben estar relacionadas con los objetivos y metas de la institución (mismos que se encuentran en el plan de desarrollo), los insumos para generar los productos finales y los diferentes procesos que esto conlleva, como contrataciones e inversiones. Es un instrumento que sistematiza los procesos operativos junto con las actividades para que las ideas y propuestas puedan ser materializadas.



estrategias y líneas de acción mismas que se encuentran entre los objetivos y las metas. Las estrategias son el cómo llegar a un fin, es decir ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de una organización, estableciendo prioridades y asignación de recursos para alcanzar los objetivos, y líneas de acción son el conjunto de tareas que se plantean para alcanzar los resultados, estas últimas son de carácter operativo, son de gran importancia ya que originan impactos positivos o negativos en relación a otros objetivos mismas que ayudarán a llegar a las metas.

Las metas, por su parte, expresan el nivel de desempeño a alcanzar y establecen el periodo del cumplimiento, en las metas se debe considerar parámetros como el desempeño de los recursos humanos, tecnológicos y financieros, deben tener un plazo determinado, pero su logro dependen de la organización institucional, por tanto, las metas llegan a ser complejas, porque deben ser coherentes con los objetivos, claras y conocidas por todos; deben considerar los costos y el tiempo; ser verificables y relacionadas con las políticas de la institución, es decir, vincularse con las reglas establecidas por la institución para así lograr los objetivos establecidos por la misma en los planes de desarrollo, ambos elementos deben estar coordinados con la misión y visión y al mismo tiempo con otras herramientas (FODA Y POA) para lograr lo planeado en los planes de desarrollo elaborados en los municipios.

La planeación estratégica como un instrumento técnico de la administración permite darle orden y orientación a las acciones de las instituciones públicas y el quehacer de los que laboran en ellas. La coherencia entre estos se expresará en el grado del cumplimiento de los objetivos planteados con los logrados y en ese sentido será eficaz (Armijo, 2011:59).

3. Eficacia en la zona metropolitana: Las dificultades de los planes escritos y el reporte de las acciones en los informes.

3.1. La zona metropolitana y los municipios participantes

La definición gubernamental de las zonas metropolitanas ha incorporado un conjunto de municipios en donde, por lo general, uno de ellos o la ciudad de alguno de éstos, ha rebasado sus límites municipales a partir de la extensión de las actividades económicas, movimientos humanos y servicios. Estas ciudades y municipios cubren una parte de extensos espacios que van tocando otros límites municipales o los han sobrepasado ya.

En la zona Metropolitana Tlaxcala-Apizaco, existen 255 localidades, con un total de 499,567 habitantes. En ella se encuentran 154,238 viviendas., en relación a los servicios públicos de agua potable y drenaje 120,976 (78.43% del total) cuentan con servicio de agua dentro y fuera de las viviendas y 38,499 (24.07%)(viviendas) les falta el servicio de drenaje (INEGI 2010).

Los municipios que se encuentran en la ZMT-A son: Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemecan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxotla



3.2. Plan de desarrollo municipal

Los 19 municipios de la ZMTA, cuando se les entrevistó, contaban en su totalidad con un plan de desarrollo municipal, los cuales presentan tres características:

1. Se elaboran siguiendo la metodología de la PE.
2. Se elaboran tomando en cuenta las solicitudes o demandas de la población.
3. Responden a una necesidad administrativa fijada por el congreso estatal⁴.

En términos del diseño.- los planes de desarrollo de las administraciones que iniciaron su operación en 2010 en la ZMT-A, en su mayoría, se integraron a través de “ejes estratégicos rectores”. La cantidad de ejes estratégicos varía de municipio a municipio, así como su énfasis y orden. Esta variación tiene que ver con las características, prioridades y necesidades de cada municipio, así como quién elaboró los planes de desarrollo. Con base a las entrevistas realizadas a los presidentes municipales, se observó que existen áreas de planeación al interior de los municipios, tal es el caso de Panotla, Tlaxcala, Chiautempan y Apizaco. En otros, se contrataron servicios externos (Xaloztoc), en los municipios restantes, los planes de desarrollo fueron elaborados por el mismo personal del ayuntamiento.

En los municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tzompantepec, los presidentes municipales y consultores externos, elaboraron el plan de desarrollo municipal. En Chiautempan, Apizaco y Tlaxcala fueron los presidentes municipales y el área de planeación interna. En Panotla, Totolac, Tetlanohcan y La Magdalena Tlaltelulco lo elaboraron los miembros del cabildo. Un rasgo común es que en todos los municipios participaron los directores de las diferentes áreas con propuestas, las cuales están basadas en la demanda de la población, ya sea de las solicitudes en la campaña política, o en los primeros meses de trabajo de la administración.

Los nombres de los ejes estratégicos y la dirección de estos, depende de los criterios establecidos por cada ayuntamiento o de quién los elabora, de cómo agruparon y priorizaron las necesidades y de las demandas que incorporan de la población. Los ejes estratégicos rectores definen la importancia de los temas en los gobiernos municipales, entre ellos están el desarrollo urbano, desarrollo económico, político, social, medio ambiente y seguridad pública, en algunos casos los ejes estratégicos dan origen a los objetivos de los planes y en otros no necesariamente.

El municipio que registró menos ejes estratégicos fue La Magdalena Tlaltelulco (tres), y el que más fue Amaxac de Guerrero (siete). El resto de los municipios registraron entre cinco y seis ejes⁵. Municipios como Totolac y Tocatlán no definieron ejes estratégicos.

⁴ Hacen mención de las bases legales plasmadas en: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación Federal, Constitución política del estado libre y soberano de Tlaxcala, Ley municipal del estado de Tlaxcala y Código financiero para el estado de Tlaxcala.



Los servicios públicos de agua y drenaje, se ubicaron en distintos ejes: medio ambiente, eje estratégico político, económico, desarrollo urbano y en algunos más no se tiene ubicación. (Véase cuadro núm. 1).

Los ejes son los que señalarán las dirección de las acciones de los ayuntamientos, de los cuales se desprenderían los objetivos estratégicos, para el caso de los municipios de la ZMTA, el 58% de los ayuntamientos generó objetivos por cada eje rector⁶, el resto, define objetivos generales para del plan en su conjunto y no por cada eje rector. Lo que sugiere que por los menos hay dos formas de estructurar los planes municipales.

Cuadro 1. Ejes estratégicos, registrados en los planes municipales, en los que se encuentran ubicados los servicios públicos de agua y drenaje de la ZMTA

Ejes estratégicos	Municipios
Desarrollo urbano y medio ambiente	Tlaxcala Chiautempan Contla de Juan Cuamatzi Xiloxotla San Francisco Tetlanohcan
Servicios públicos	Apizaco Amamax Xaloztoc
Democracia y Estado de derecho	Apetatitlán de Antonio Carbajal Tetla de la Solidaridad
Desarrollo social y medio ambiente	Tzompantepec La Magdalena Tlaltelulco Cuaxomulco Panotla
Eje político	Santa Cruz Tlaxcala
No tiene ejes estratégicos son considerados como proyectos	Totolac Tocatlán
Tiene ejes pero no señala a cuál corresponde los servicios públicos	Texóloc

⁵ Los municipios que cuentan con cinco ejes estratégicos rectores son: Apizaco, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carbajal, Tzompantepec, Santa Cruz Tlaxcala, Panotla, Tetla de la Solidaridad, Yauhquemehcan, San Francisco Tetlanohcan y Texóloc. Los municipios que cuentan con seis ejes estratégicos rectores son: Xiloxotla, Contla de Juan Cuamatzi, Xaloztoc y Tlaxcala.



Eje de desarrollo económico

Yauhquemehcan

Fuente: Elaboración propia con base a los planes de desarrollo de los municipios que conforman la ZMTA.

3.2.1 Misión y visión

La misión, en las instituciones debería cumplir ciertos atributos como: quiénes somos, qué y para quiénes hacemos, aspectos que deben ser claros en la redacción. En relación a nuestra zona de estudio encontramos que quince de los diez y nueve municipalidades tienen redactada una misión en forma expresa en el plan⁷ los cuatro restantes no la tienen⁸.

La falta de redacción explícita de la misión, lleva a confusiones a integrar objetivos estratégicos como visión, como ejemplo, podemos nombrar los casos de Contla de Juan Cuamatzi y Santa Isabel Xiloxotla, desde nuestro punto de vista esto se debe a la ausencia de seguimiento por parte del Congreso estatal en la elaboración de los planes de desarrollo.

En relación a la visión, quince municipios cuentan con la misma, en las cuales se consideran los valores característicos de cómo quiere ser vista la administración, sin embargo, la visión se confunde con la misión o con los objetivos, como es el caso de los municipios de La Magdalena Tlaltelulco, Contla de Juan Cuamatzi, San Francisco Tetlanohcan (Veáse cuadro núm. 2).

De acuerdo con Armijo (2011), misión y visión se deben complementar, considerando que ambas justifican la organización institucional y dan paso a la definición y operacionalización de los objetivos. Si la misión no se encuentra relacionada con la visión, las ideas planteadas se dispersan y se genera confusión. Ambas dan paso a la estructuración de los objetivos. La ausencia de una buena definición y redacción de estos elementos dejan sin dirección y valores institucionales a los municipios y a la misma administración y gestión pública. Lo que da paso a administraciones fincadas en liderazgos personales y de grupos políticos que ostentan la presidencia.

Cuadro 2. Valores considerados en la visión

MUNICIPIOS	VALORES
Tlaxcala	Eficacia, eficiencia
Apizaco	Eficiente, imparcial y digno
Chiautempan	Digno, seguro y educado, transparente.
Apetatitlán	Igualdad, calidad humana y trabajo eficiente.

⁷ Tlaxcala, Apizaco, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carbajal, La Magdalena Tlaltelulco, Santa Cruz Tlaxcala, Totolac, Tetla de la solidaridad, Yauhquemecan, Contla de Juan Cuamatzi, San Francisco Tetlanohcan, Amaxac de Guerrero, Cuaxomulco, Tocatlán y Santa Isabel Xiloxotla

⁸ Tzompantepec, Xaloztoc, Panotla y Texóloc.



La Magdalena Tlaltelulco	Ser una Administración con políticas públicas que logren el desarrollo social y económico de la población que integran el Municipio de la Magdalena Tlaltelulco.
Santa Cruz Tlaxcala	Transparencia y calidad.
Totolac	Eficiente, transparente, incluyente, innovador, equitativo, democrático, profesional, responsable, capaz y confiable.
Tetla de la Solidaridad	Gobierno de calidad, respeto y solidario.
Yauhquemehcan	Ayuntamiento capaz, administración profesional y Amable.
Juan Cuamatzi	Ser una administración municipal a la vanguardia en aspectos tecnológicos, ecológicos y de infraestructura, capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población; además de generar atracción turística necesaria para la explotación de su aspecto artesanal y por ende generar ingresos económicos para sus habitantes. De tal suerte que con base en lo anterior se obtendrá un mejor nivel y calidad de vida.
San Francisco Tetlanohcan	La construcción de una sociedad que ambicione impulsar el progreso y cumplir la justa demanda de una mejor calidad de vida.
Amaxac de Guerrero	Igualdad, justicia, equidad y dignidad.
Cuaxomulco	Ser un municipio que desarrolla políticas públicas en beneficio de sus habitantes para lograr un desarrollo social sostenido, con calidad de vida, incorporando la participación ciudadana en las decisiones de gobierno
Tocatlán	Municipio eficiente.
Santa Isabel X	Eficiente, honesto, respeto, legalidad y justicia social.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los planes de desarrollo de los municipios que conforman la ZMTA.

3.2.2. Objetivos y metas

Los objetivos planteados para los servicios de agua y drenaje están referidos a la calidad, mejoramiento de la infraestructura, elevar la calidad de vida de los habitantes, propiciar el desarrollo urbano y contribuir al medio ambiente. (Véase ejemplos en anexo)

Si bien los objetivos refieren estos temas, la correspondencia con las metas pierde claridad al no señalar la relación entre los objetivos y las metas. Estas últimas presentan varias carencias: omisión de los tiempos para su logro, los estratos de población que serán atendidos y los términos porcentuales del avance y finalmente a que objetivo estratégico estarían contribuyendo. Teóricamente las metas y objetivos deben tener una relación estrecha, debido a que los objetivos son las ideas o propuestas y, las metas, son la operacionalización de los objetivos.



La desconexión entre objetivos y metas de los planes municipales de la ZMTA tiene su explicación, por un lado, en la definición de objetivos los cuales son muy generales y ambiciosos, y por otro, en la ausencia de estrategias que permitan definir cómo es que se va a alcanzar cada uno de los objetivos.

Para el caso que nos ocupa, los objetivos y metas, en la práctica, no tienen mucha importancia y observancia dentro del sistema administrativo. Objetivos y metas no guardan la relación que menciona Armijo (2011) y los objetivos no se definen en función a la misión y visión escrita en los planes.

El primer hueco entre misión, visión y objetivos tiene que ver con la ausencia de un diagnóstico situacional, el cual no se integra a los planes (el cual no necesariamente tendría que estar incluido en el plan) sin embargo, no se hace referencia a ningún tipo de diagnóstico, relativo a los servicios públicos, cuando se establecen los objetivos. En algunos casos el diagnóstico hace referencia a todo el municipio y el diagnóstico es descriptivo con base a datos estadísticos. La descripción de datos sin buscar sus causas y sin priorizar problemáticas puede generar un primer rompimiento entre la misión, visión y los objetivos, los cuales no necesariamente son estratégicos.

La siguiente ruptura se presenta entre los objetivos y las metas debido a la ausencia de estrategias. Esto es así sobre todo porque los objetivos al no generarse a partir de priorizar problemáticas, se establecen objetivos generales, de los cuales no definen los caminos para alcanzarlos. Es decir, no se definen estrategias para lograr los objetivos establecidos. Lo anterior por tanto da paso a metas que tienen que ver más con la vida cotidiana y no con los objetivos planteados en el plan.

Dado lo anterior, las metas que se establecen se fijan a partir de las necesidades cotidianas, que pueden o no estar vinculadas a los objetivos del plan. Una peculiaridad de las metas es que estas no establecen los tiempos en que se cumplan las acciones ni el avance que cumplirán de los objetivos. Los ayuntamientos consideran que con la construcción de obras o acciones realizadas (ampliación, del servicios de agua o drenaje, mantenimiento, perforación de pozos entre otros) y la satisfacción de algunas demandas de la población, en un año (por ejemplo) permiten el cumplimiento de objetivos y de metas.

3.2 Comparación entre planes e informes

Después de haber mostrado cómo se encuentran estructurados los planes de desarrollo es importante ver la relación que tienen con los informes de gobierno. El plan de desarrollo contempla el inicio del trabajo de la administración, y el informe de gobierno, el cierre del trabajo realizado y concluido por los municipios en cada año fiscal. Para este trabajo, contemplamos el análisis del plan de desarrollo municipal y el primer informe de gobierno de la administración 2011-2013, periodo que contempla el primer año fiscal de la administración de los municipios de la ZMTA.



Si bien los planes de desarrollo son elaborados en reuniones de trabajo e incorporan los elementos antes discutidos. La acción de los ayuntamientos se guía por las actividades programadas en forma anual (Planes Operativos Anuales:POA). Estos se elaboran a partir de la vida cotidiana de la administración municipal en la cual intervienen: a) la demanda de la población y b) las prioridades que se definan por el presidente municipal o el conjunto de unidades administrativas.

Los informes de gobierno, en relación a los servicios públicos (agua potable y drenaje) proporcionaron información sobre las acciones efectuadas como: ampliación de red de agua potable y drenaje, perforación de pozos, mantenimiento de obra pública, entre otras acciones. Estos dan cuenta del número de obras, el lugar y el monto de la obra, en ocasiones incorpora información adicional sobre el número de beneficiarios. Este tipo de informes sirven más como informes financieros que como instrumentos operativos de las estrategias seguidas.

4. Eficacia en la zona metropolitana: unidades administrativas y participación

a) Unidades administrativas

Los municipios como institución, funcionan como unidades administrativas y en menor grado como legislativas. Administran los recursos económicos y humanos y son gobernados por un grupo de poder político, mismo que toma las decisiones en un espacio y tiempo determinado. Estos desarrollan actividades como negociaciones, acuerdos, aplicación de políticas públicas, gestión de recursos económicos, entre otros aspectos. Teóricamente realizan acciones para el logro del bien común al distribuir competencias y recursos económicos.

En los municipios que conforman la ZMTA, el ayuntamiento se encuentra integrado por un presidente, regidores y síndicos, mismos que son la cabeza de la organización política y administrativa, además hay diferentes direcciones determinadas por un organigrama dentro del mismo ayuntamiento que hacen posible el funcionamiento del sistema municipal.

La existencia de distintos niveles jerárquicos entre los servidores públicos, permite ver las instancias que le dan orden al quehacer institucional. En los municipios de la zona metropolitana esta jerquización de puestos administrativos se observa en el organigrama administrativo y las funciones de estos puestos. Esto permite observar las interacciones al interior de distintos espacios de organización interna, sin embargo, existen otros que no se encuentran visualmente: las interacciones entre sociedad y ayuntamiento y este último y las entidades estatales y federales. Las interacciones entre la administración municipal y los ámbitos antes señalados implican niveles de gestión que no siempre se expresan claramente en los organigramas pero que operan en la vida real construyendo un conjunto de interacciones complejas.

b) Participación

En el ámbito público, existen dos formas de participación: la participación política y la ciudadana, en la primera se realiza por el proceso de elección a favor de algún candidato, la segunda, surge como expresión pública, donde las personas toman el lugar de ciudadanos y forman organizaciones para alcanzar el bien común. En relación a lo anterior, Rosales



(2006) define que puede haber una participación fuerte y una débil. En la primera, el individuo tiene la capacidad de intervenir para tomar decisiones, en la segunda, el individuo solamente toma una posición porque no tiene la posibilidad de decidir eficazmente.

En la ZMTA se pudo observar que la población no participa en las decisiones del gobierno municipal, dado que las reuniones de cabildo, en algunos ayuntamientos, son cerradas (aunque legalmente no lo son) y, en otros, cuando son abiertas, el ciudadano solamente puede escuchar, y sus peticiones se hacen llegar a través de oficios dirigidos al presidente municipal y tiene que esperar la respuesta.

En los municipios de la ZMTA no se encontraron grupos de ciudadanos que participen en la defensa de las demandas, incluyendo los servicios públicos de agua y drenaje. La población únicamente se agrupa cuando el servicio falta o presenta irregularidades. Las amas de casa, son las que por lo general se hacen presentes para solicitar la regularidad del servicio. En los municipios de Tlaxcala, Apizaco y Chiautempan⁹ cuentan con consejos ciudadanos debido a que este servicio está concesionado a una empresa privada que ofrece el servicios de agua y drenaje y, juntos empresa y ayuntamiento, llegan a acuerdos cuando se presentan problemas, sobre todo cuando se trata de los pagos de energía eléctrica.

Aunque en esta zona existen mecanismos para saber la opinión ciudadana, sobre los servicios que proporciona el ayuntamiento, a través de buzones de quejas, éstos son poco utilizados, ya que no se canalizan a los departamentos señalados en la queja, sino a la presidencia municipal. No se obtuvo información sobre el paradero de éstas quejas ni como se utilizan internamente.

Los reportes por área son mecanismos internos, los cuales no se dan a conocer, sirven para dar seguimiento a las acciones realizadas.

Un mecanismo para hacer llegar las demandas, de servicios, a los ayuntamientos, son las solicitudes por escrito. Las cuales por lo general tienen respuesta, no siempre en sentido positivo, ya que para la realización de obras dependen de los recursos financieros de programas estatales o federales.

De los mecanismos utilizados para informar de las decisiones de los ayuntamientos, se encontraron: el perifoneo en los municipios de menor tamaño y el internet a través de sus páginas webs, en los de mayor tamaño: Tlaxcala, Apizaco y Santa Ana Chiautempan.

⁹ En estos municipios sí existen comités vecinales pues estos tienen un sistema descentralizado, de esta manera existe una estrecha relación entre ellos, la institución descentralizada y el ayuntamiento pero es este último el que toma las decisiones y propone acciones vía reunión de cabildo para dar satisfacción a las necesidades de los usuarios.



c) La administración y los grupos de poder

Los servicios públicos así como la administración y la gestión pública, se encuentran relacionados con fenómenos y procesos sociales, políticos y económicos. La política llega a ser una actividad que se desarrolla en una organización social en la cual existe poder y acciones para tener control donde se demanda la identificación de gobierno y gobernados. Por consiguiente, la situación política que prevalece en los municipios, en la prestación de los servicios públicos es latente, a pesar de que los municipios sean instituciones administrativas, se encuentran dirigidos por un grupo de poder político jerarquizado. La prestación de los servicios no es la excepción.

En la ZMTA encontramos, en seis municipios, interés político explícito en la prestación de los servicios públicos, diez más negaron este interés y tres más no contestaron.

Consideraciones finales

En los municipios de la ZMTA, los planes de desarrollo, tienen como orientación general a la Planeación Estratégica (PE), caracterizada por contar con bases amplias, en las que se encuentra la redacción de elementos como: misión, visión, objetivos, estrategias y programas o líneas de acción y metas que posibilitan el ejercicio de la planeación y proyección de los mismos, sin embargo, en este periodo de tiempo (2011-2012) los municipios no han alcanzado un grado de integralidad apropiado para establecer los mecanismos claros como los de la PE para la adopción habitual de actividades.

El problema radica en la imposición de la PE, característica de las instituciones privadas a las administraciones públicas, quienes están orientadas hacia la mejora de procesos, basados en diferentes modelos y metodologías; reto en el que se encuentran las administraciones públicas, considerando que más que fundamentarse en modelos se basan en acciones, la PE implica un reto administrativo que no se han logrado.

Aunque en los planes de desarrollo se establecen ejes estratégicos y objetivos, éstos últimos son muy generales y amplios lo que dificulta la elaboración de estrategias y líneas de acción, por consiguiente no son alcanzados. Lo anterior se explica porque la elaboración del plan de desarrollo responde a la necesidad de cumplir con una solicitud de una autoridad mayor y se cumple para cubrir con un requisito administrativo, más que por la existencia de una revisión adecuada y constante de la realidad y la propuesta de un proyecto de desarrollo particular, por ello al buscar la relación de los objetivos planteados en los planes con las metas logradas en los informes de gobierno, no fue posible encontrarla.

De esta manera, si la eficacia es la relación de objetivos planteados y los alcanzados establecidos en los planes de desarrollo, entonces en los municipios de la ZMTA, lo propuesto por los autores no es funcional para la misma., considerando que los objetivos planteados en los planes de desarrollo no se relacionan de manera adecuada con los resultados expuestos en los informes de gobierno, más bien la gestión de los servicios públicos se debe a la demanda de la población en un momento determinado, a las prioridades de los presidentes municipales, las coordinaciones de servicios públicos de cada ayuntamiento y no a los planes o programas propuestos por el ayuntamiento.



En México predomina una visión técnico-metodológica de la planeación estratégica la cual se aplica independientemente del proyecto político de que se trate. Al asumirse como tal, en todos los niveles gubernamentales, esta visión llega a los gobiernos estatales y éstos se traslada a los municipios en su versión más débil.

Retomando la idea de Pirez (1998) consideramos que la gestión como fenómeno político tiene más importancia en la gestión de los servicios públicos en los municipios de la ZMTA que el proceso técnico de la planeación estratégica. La eficacia como indicador para medir la coherencia y consistencia de la administración pública no tiene como base el desarrollo de un proceso técnico de planificación sino la acción política del grupo o grupos políticos que se han instalado en la administración pública durante un tiempo (tres años). Se da una sobre posición del proceso político y la cotidianidad en la administración y el proceso técnico de planeación se deja en los documentos.

La participación de la población tampoco deja mucho que decir, por lo general, esta participa se realiza cuando ocurren contingencias en la prestación de los servicios o se deja la responsabilidad de todo el funcionamiento de los servicios a la administración municipal, incluso la responsabilidad del pago de electricidad. En esta perspectiva, pese a los esfuerzos de los gobiernos municipales, no han logrado prosperar como instituciones al servicio de los ciudadanos y sólo se le ha visto como administradores de los recursos provenientes del gobierno estatal y la federación.



Bibliografía

Armijo, Marianela (2011) Planificación estratégica e indicadores de Desempeño en el sector público. N°69 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, junio. <http://es.scribd.com/doc/50896643/MANUAL-PLANIFICACION-ESTRATEGICA>

Barseley, M y Armajani, B.J. (1992) Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government. Berkeley, University of California Press.

Banco Mundial (1997) El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial, Washington D.C.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010) XIII Censo de población y vivienda por entidad federativa.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=29> . Pagina consultada: 6/02/2013.

Domínguez, Judith. (2010) "El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz". Gestión y Política Pública, Núm. 2 vol. XIX, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México, pp. 311-350.

Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier (1999) La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C

Joaquín, Edmundo y Losada, Carlos (1999) Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

Metcalf, Les (1999) La gestión Pública: de la imitación y la innovación En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

Moreno, Adrián (1998) "Gobierno local y gestión de servicios públicos en ciudades medias de México. El caso de la zona metropolitana de San Luis Potosí". Economía, Sociedad y Territorio, número 003 vol.1. El colegio mexiquense, México, enero-junio, pp. 519-545.

Pirez Pedro (1998) "Gestión y planificación de la ciudad. Agentes y procesos". En: Planificación y gestión urbana en países en vías de desarrollo. (Convenio de cooperación científica FADU-EPFL. Facultad de arquitectura, diseño y urbanismo - U.B.A.).

Rosales María de Lourdes (2006) La agenda de gobierno municipal. Los casos de Apetatitlán de Antonio Carbajal, Panotla y Totolac. Tlaxcala, México. Tlaxcala, México: El colegio de Tlaxcala A. C.

Suleiman, Ezra (2000) ¿Es Max Weber realmente irrelevante?. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas No. 17-18, INAP, Madrid.

Secretaría de Desarrollo Social (2007) Delimitación de la zonas metropolitanas en México. México.



Anexo

Objetivos que existen en los planes de desarrollo en relación a los servicios de agua potable y drenaje de los municipios de la Zona Metropolitana Tlaxcala Apizaco.

Municipios	Objetivos
Tlaxcala	Propiciar el desarrollo urbano procurando la ampliación de la obra pública y los servicios que conduzcan a elevar la calidad de los habitantes del municipio. Atender los rezagos en los servicios urbanos básicos en comunidades, delegaciones y nuevos desarrollos habitacionales, introduciendo la infraestructura y servicios en las zonas urbanizables.
Apizaco	Aprovechar el agua pluvial y de escurrimientos superficiales para aumentar la disponibilidad de agua subterránea a través de la infiltración artificial y proteger la calidad de agua de los acuíferos, en beneficio de los habitantes de la ciudad de Apizaco. Continuar la ampliación de redes de distribución de agua potable a las localidades que no cuenten con el servicio que ofrece CAPAMA. Mejorar el servicio de abastecimiento de agua a las localidades que se establezcan como prioritarias. Dar mantenimiento a las tuberías que hayan agotado su tiempo de vida útil para evitar encharcamientos y cierre de avenidas. Reparar la red de drenaje que presente daños estructurales en las temporadas de lluvias.
Chiautempan	La gestión y optimización de los recursos públicos estarán orientadas a la construcción, mantenimiento, ampliación, demolición y rehabilitación e infraestructura urbana y prestación de los servicios públicos, actualización del padrón de usuarios del sistema de agua potable, elaboración del reglamento interno de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Chiautempan. Acercamiento a la Ciudadanía con atención debida y respetuosa.

*Los informes de gobierno, en el año fiscal 2011, proporcionan información general no específica sobre las actividades realizadas en lo referente a los servicios de agua y drenaje

