

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN ACATLÁN DE OSORIO, PUEBLA



Imagen web: Municipios Puebla

Shela Ofelia Palma Rodríguez

Estudiante de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social
El Colegio de la Frontera Norte

Propuesta de intervención para el desarrollo social en Acatlán de Osorio, Puebla

Shela Ofelia Palma Rodríguez

Estudiante de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social, El Colef

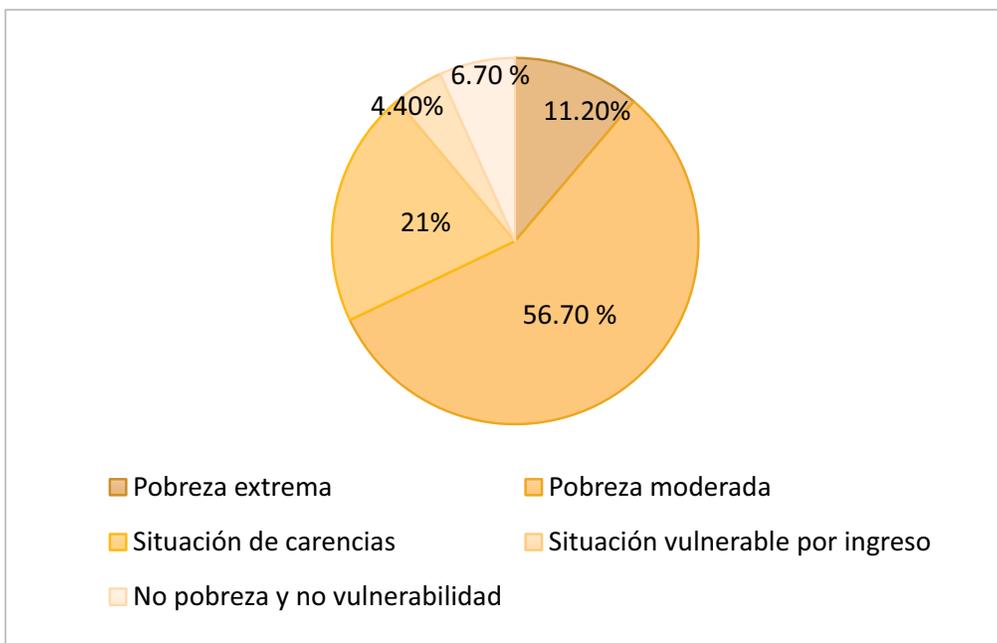
Esta es la cuarta entrega de un conjunto de documentos de coyuntura elaborados por las y los estudiantes de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social (2022-2024), bajo la coordinación de la Dra. Juana Isabel Vera López, docente del curso "Dimensiones del desarrollo", y del Dr. Xavier Oliveras González, coordinador de la MAPDS.

En este Documento de Coyuntura se realiza una propuesta de intervención para el desarrollo social en Acatlán de Osorio, Puebla, tomando como referencia los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y resaltando la importancia de la participación de los ciudadanos. La propuesta se enmarca en los Pronaces de Seguridad humana, y de Vivienda.

1. Diagnóstico

Acatlán de Osorio, con una población de 37,955 habitantes (INEGI, 2022), se encuentra en la región Mixteca poblana, y es considerado un municipio con capacidad productiva y que conecta el centro del estado y el norte de Oaxaca formando un corredor comercial (Gómez, Tamayo y Gutiérrez, 2022; SEDATU, 2014). Asimismo, el municipio también se caracteriza por las desigualdades y concentración de pobreza, como se refleja en la figura 1.

Figura 1. Condición de la población



Fuente: Elaboración con base en la información de CONEVAL (2022).

Con base al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Boltvinik, 1990), en este diagnóstico se toman los siguientes indicadores: i) habitabilidad mínima en el hogar, ii) acceso a la educación, iii) acceso a la salud y iv) capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo. Los datos se toman de los informes oficiales de INEGI y CONEVAL. De forma muy breve:

i) Vivienda

Para 2020, la mayoría de las viviendas cuentan solo con 1 y 2 dormitorios, 39% y 39.4% respectivamente (Data México, 2020). Considerando que una familia promedio es de 4 personas, esto puede afectar a su calidad de vida.

ii) Educación

En el municipio hay un Instituto Tecnológico y una Escuela Normal. De acuerdo a INEGI (2020: sp), "el 50.7% de la población tiene acceso a la educación básica (primaria y secundaria), solamente el 24.7% pasa al nivel media superior y aun teniendo un instituto tecnológico solamente el 16.3% accede a ese". Se trata de una proporción inferior al promedio estatal.

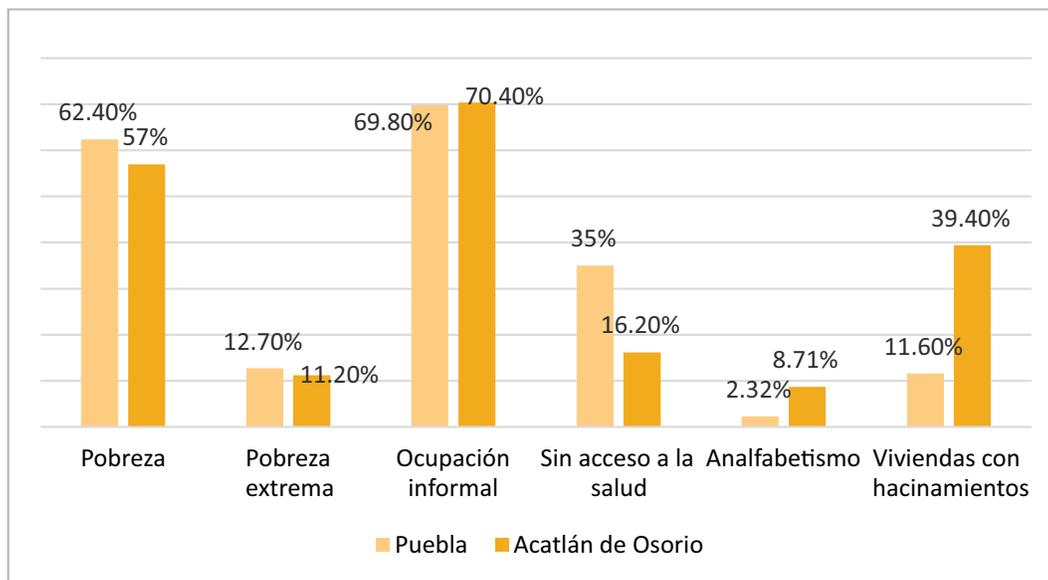
iii) Salud

Se cuenta con dos clínicas médicas (ISSSTE e IMMS) y un Hospital General los cuales atienden habitantes del municipio, así como de los municipios vecinos, por lo que la demanda es alta. Asimismo, los consultorios privados no tienen acondicionamiento necesario para emergencias. En caso de alguna urgencia, las opciones de atención se encuentran a 2 horas de distancia en vehículo.

iv) Capacidad económica

La informalidad y las remesas tienen una gran relevancia (Data México, 2020). Gran parte de las remesas son destinadas al uso personal y a la recreación. A continuación, se muestra una comparación entre el estado de Puebla y el municipio de Acatlán de Osorio (fig.2)

Figura 2. Comparación estado-municipio



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (ENOE), CONEVAL.

2. Propuesta de intervención: variables, objetivos, actores e indicadores

A partir del diagnóstico se realiza una propuesta de intervención con actores claves. Para esta propuesta se retoman las variables del método NBI, el más utilizado por las administraciones públicas en América latina y que puede nutrirse periódicamente a través de las muestras censales de INEGI y CONEVAL. El método, sin embargo, se ha ajustado de acuerdo a las consideraciones de Feres y Mancero (2001). En el Cuadro 1 se describen las variables propuestas para la intervención.

Cuadro 1. Variables

| Variables | Descripción | Información censal |
|---------------------------------|---|--|
| Ocupación y capacidad económica | Insuficiencia de ingresos del hogar | Actividad económica Ingreso per cápita |
| Remesas | Ingreso de remesas a nivel municipal | Promedio de remesas por población económicamente activa |
| Acceso a servicios médicos | Acceso servicio médico público | Promedio de atención a habitantes en servicios médicos públicos |
| Acceso a la educación | Asistencia a las instituciones educativas | Promedio de grado escolar de la población |
| Viviendas sin hacinamientos | Hacinamiento | Número de personas por familia en el hogar Número de cuartos de la vivienda |

Fuente: Elaboración propia

A partir de estas variables, se han definido los objetivos (Cuadro 2).

Cuadro 2. Objetivos

| Variable | Objetivo |
|--|---|
| Ocupación y capacidad económica | Objetivo de eficacia. Evaluación del impacto de la política pública laboral en el municipio y su relación con los ingresos en la informalidad |
| Remesas | Objetivo de economía. Uso de remesas per cápita por personas económicamente activa en proyectos productivos |
| Acceso a servicios médicos | Objetivo de calidad. Capacidad de atención de calidad de las instituciones médicas públicas |
| Acceso a la educación | Objetivo de calidad. Planes educativos adecuados de acuerdo al contexto regional |
| Viviendas sin hacinamiento | Objetivo de eficacia. Porcentaje de familias con más de 4 integrantes que tienen una vivienda entre uno y dos cuartos |

Fuente: Elaboración propia

En la intervención se propone que trabajen en conjunto tres actores claves: el gobierno municipal, la población local y la asociación de migrantes, con el fin de mejorar las variables.

El gobierno municipal puede actuar desde su jurisdicción, mediante acciones que ayuden a replantear las necesidades de la población, teniendo en cuenta sus capacidades institucionales y atribuciones legales. Incluso puede pensarse a largo plazo que los tres niveles de gobierno garanticen el desarrollo del individuo y de las comunidades. Su participación puede ser en los ejes de fortalecimiento de fomento económico y para el bienestar social de la población.

La población local o, en su defecto, los grupos en mayor grado de vulnerabilidad pueden identificar sus necesidades y el desarrollo de capacidades que trasciendan en la comunidad. Siguiendo lo que plantea Tarrés (1992), su participación tomaría la forma de una acción colectiva, lo que proporciona la apertura para realizar una discusión de las acciones a realizar en la esfera pública de manera local o regional.

El tercer actor son los migrantes en Estados Unidos oriundos del municipio, y que están asociados a un club. Es importante recordar que los clubes migrantes son "organizaciones filantrópicas de migrantes mexicanos que reúnen dinero desde Estados Unidos para beneficiar sus comunidades en México" (Hurtado, 1986: 2). Los clubes migrantes y las remesas colectivas pueden contribuir al desarrollo local, ligándolos a los programas gubernamentales (García, 2005).

En el cuadro 3 se describen algunos factores que pueden incidir en las acciones de los actores.

Cuadro 3. Actores

| Actores | | | |
|----------------------------|---|---|---|
| | Gobierno municipal | Población local | Migrantes en Estados Unidos |
| Motivación | Desde su jurisdicción promover acciones a su Plan de Desarrollo | Participación ciudadana como incidencia en un programa de mejora a la comunidad | Fomentar la solidaridad para mejorar algunas condiciones para el municipio de origen |
| Capital disponible | Capital producido, capital humano y capital social | Capital humano y capital social | Capital social |
| Forma de contribuir | Por su figura puede tomar acciones en las estrategias institucionales, fomentar entre la población la participación. Acercamiento a los clubes migrantes y proporcionar propuestas que visibilicen el compromiso de las autoridades gubernamentales | La población puede participar en identificar necesidades en común y con cuáles pueden apoyar, si existe algún sector con mayor necesidad (desde su conocimiento práctico) | Acercamiento y negociación con el gobierno local para realizar un programa eficiente y eficaz que pueda ser gubernamental |
| Posibles limitantes | Los cambios de administración. La dependencia de los recursos de gobierno estatal | La falta de acción colectiva. El desgaste de la población para hacer visible la situación | Falta de interés colectivo en los clubes migrantes. No comunicación con el gobierno o con los habitantes |

Fuente: Elaboración propia

Por último, se propone un conjunto de indicadores para evaluar el impacto de las acciones (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores sociales para evaluar el progreso de las acciones en el programa de intervención.

| Indicador | Evaluación local | Evaluación federal |
|------------------------------|--|---------------------------|
| Economía y comercio informal | <ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas de información y acercamiento del gobierno local a la población que se dedica al comercio - Cantidad de propuestas recibidas por parte de la población - Mujeres que están activas en el comercio y la cantidad de propuestas recibidas por ellas en un período de 6 meses | CONEVAL e INEGI |
| Vivienda sin hacinamientos | <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de viviendas de acuerdo con la muestra seleccionada - Avances de las mejoras de las viviendas seleccionadas en un período de un año fiscal | CONEVAL e INEGI |
| Educación | <ul style="list-style-type: none"> - Reuniones del gobierno local para promover talleres como prácticas profesionales en el Tecnológico y Escuela Normal de Educación - Número de talleres iniciados - Permanencia y participación de la población En un período de un ciclo escolar | CONEVAL e INEGI |
| Salud | <ul style="list-style-type: none"> - Actividad de participación en redes sociales (entre la población local y la población migrante) para evidenciar las carencias que existen - La cantidad de personas que acuden a reuniones que programe por parte del gobierno local - Encuesta de satisfacción en los servicios médicos En un período de un año fiscal. | CONEVAL e INEGI |
| Remesas | <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de personas fuera de la línea de pobreza que se unen a colaborar con la población en situaciones vulnerabilidad - Cantidad de personas que colaboran con mejorar los talleres | Sin evaluar |

Fuente: Elaboración propia

3. Propuesta de programa de política pública

Con esta propuesta de intervención se define, por último, un programa de política pública, particularmente enfocado desde el nivel municipal. Los principales ejes del programa son los siguientes:

1. Participación de la población. Es necesario fomentarla para hacer llegar las sugerencias de mejora a la economía y comercio informal, debido a que es la actividad comercial más importante del municipio y al tamaño de dichos comercios. También es importante visibilizar el papel crucial de las mujeres en este tipo de comercio.

2. Viviendas sin hacinamientos. Iniciar el apoyo a la población objetivo que se encuentra en pobreza extrema, que representa el 11.20%, que sea de manera escalonada, para evaluar si es viable pasar a la pobreza moderada, que representa el 56.7% (lo cual significaría un mayor grado de riesgo de fracaso en la implementación). La intervención del programa sería en conjunto con la obligación municipal, buscar mejorar las condiciones del material de las viviendas. Debido a que el cambio de materiales de casas es costoso, también se puede gestionar a través de Programa de Apoyo a la Vivienda, consistente en que el "Gobierno Federal otorga subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas" (Gobierno de México, 2016, parr. 2). La gestión el gobierno municipal y el trabajo en conjunto con el programa de apoyo con el club de migrantes puedan agilizar algunos procesos. De hecho, existen organizaciones, como Antorcha Campesina, que que podrían aprovechar la oportunidad ante el desconocimiento o la falta de acción del gobierno para gestionar algunos recursos, y así ganar militantes para sus intereses.

3. Educación. A través del Programa con Observancia y la figura del gobierno municipal se pretende fomentar la creación de talleres impartidos por alumnos de nivel superior (como práctica profesional) a la población en grados escolares de media superior y básica, debido a que la deserción escolar se ve marcada a partir de secundaria. La dinámica de los talleres con contenidos que estén diseñados con las necesidades que tiene el municipio a partir de su contexto geográfico y social. El enfoque busca no solamente reducir la tasa de deserción escolar (pues no nada más depende de motivación sino de otros factores), sino también a través del conocimiento de los recursos disponibles que tiene el municipio y las necesidades, los jóvenes tengan una visión de desarrollo de sus capacidades físicas e intelectuales para implementarlas en el municipio y que tengan opciones de adquirir conocimientos e innovación.

4. Salud. Depende más del trabajo en conjunto entre los gobiernos federal y estatal para mejorar la infraestructura y ampliar el servicio médico. Sin embargo, la acción colectiva de la población y de los migrantes pudiera hacer visible las carencias que tienen los servicios médicos, así como exponer la importancia de mejorar dichas condiciones debido a las condiciones geográficas del municipio. Se puede hacer visible a través del uso de redes sociales, reuniones que convoque el gobierno municipal y utilizar encuestas de satisfacción del uso de servicio médico.

5. Remesas. En este punto no se puede intervenir o incidir de manera directa, ya que las personas son libres de gastar el dinero en la forma que deseen. En cambio, se puede incidir de manera indirecta a través de las acciones realizadas por el gobierno municipal y el club de migrantes, de forma que la población decida colaborar en alguna de las otras variables. Dado que la población del municipio cuenta con una alta

recepción de remesas, es posible que decidan involucrarse a mejorar las condiciones de la población. Esto se puede lograr a través de la apropiación y la solidaridad en el bienestar comunitario y de ciertos sectores poblacionales. Sin embargo, hay varias posibles limitantes relacionadas con la disposición del gobierno municipal para buscar las relaciones con los migrantes en Estados Unidos, y la consolidación y colaboración de "club de migrantes". En este sentido, la continuidad depende del sentido de pertenencia de la población, el lazo solidario que se pueda crear y la continuidad que se dé desde el gobierno municipal.

En esta propuesta resulta de suma importancia la colaboración de los tres actores mencionados para iniciar y, sobre todo, consolidarse, aun con los cambios de administraciones locales. Por lo tanto, es crucial que el programa tenga un fuerte fundamento jurídico, institucional y de reconocimiento social.

Referencias

- Boltvinik, J., 1990. *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos de medición*. Caracas: UNESCO.
- CONEVAL, 2013. *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL, 2022. *Medición de la pobreza*. CONEVAL.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Data México (2020). Actatlán. Municipio de Puebla. *Data México. Gobierno de México*.
<https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/acatlan-21003>
- Feres, J. y Mancero, X., 2001. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- García, Z. R., 2005. *Remesas colectivas y el programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social Transnacional*. Washington D.C.: Centro Internacional Woodrow Wilson.
- Gobierno de México (2016). Programa de Apoyo a la Vivienda. *Gobierno de México*.
<https://www.gob.mx/fonhapo/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-vivienda>.
- Gómez Gómez, E., Tamayo Sánchez, J. & Gutiérrez Herrera, M., 2022. Algunas notas sobre las particularidades de la dinámica de los grandes centros urbanos en el estado de Puebla. En: *La economía sectorial reconfigurando el territorio y nuevos escenarios en la dinámica urbano rural*. México: UNAM-AMECIDER, pp. 385-402.
- Hurtado, R., 1986. *Federaciones Mexicanas: Un modelo de cooperación entre clubes de migrantes y gobierno de todos los niveles. El programa 3x1 en Zacatecas*.
https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/sessions/92nd/hurtado1_ppt.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022. Censo de Población y Vivienda 2020. *INEGI*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Puebla: primer trimestre de 2023, *INEGI*
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoent/enoent2023_05_Pue.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. Metadatos de: Subsistemas Urbanos Rurales SUBSUR, CONAPO-INEGI, 2014. *SEDATU*.
https://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode:_134_subsur_gw84/layer_info_metadata
- Tarrés, M., 1992. Perspectvas analíticas en la sociología de la acción colectiva. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, pp. 735-757.

www.colef.mx



CONAHCYT
CONSEJO NACIONAL DE HUMANIDADES
CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS



El Colegio
de la Frontera
Norte