

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

Shela Ofelia Palma Rodríguez¹

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis de la complejidad que tiene la población de Acatlán de Osorio, Puebla ante las Políticas Públicas de Desarrollo, así también se realiza una propuesta de intervención tomando como referencia los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y la importancia de la participación de los ciudadanos.

Se retoman posturas conceptuales de la pobreza y los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas que el gobierno federal, estatal y local toman como referencia para diseñar estrategias y acciones dentro de los Planes de Desarrollo, paralelamente a una descripción geográfica y social del municipio.

Posteriormente, se realiza una propuesta de intervención tomando en cuenta las variables: ocupación y capacidad económica, remesas, acceso a los servicios médicos, acceso a la educación y viviendas sin hacinamientos. Al mismo tiempo se propone que se trabaje en una mejora concreta con los actores: la participación de la población, el gobierno municipal como mediador y su asociación de migrantes para trabajar en conjunto en la medida de las capacidades y capital que se obtengan, así que, también se describirán los capitales con los que se cuentan para la intervención.

Por último, se propone que la propuesta sea una estrategia del gobierno local en los ejes de: gobierno para el fortalecimiento de fomento económico y gobierno para el bienestar social de la población, donde es importante la participación de la población local y los migrantes que se encuentran en Estados Unidos de América.

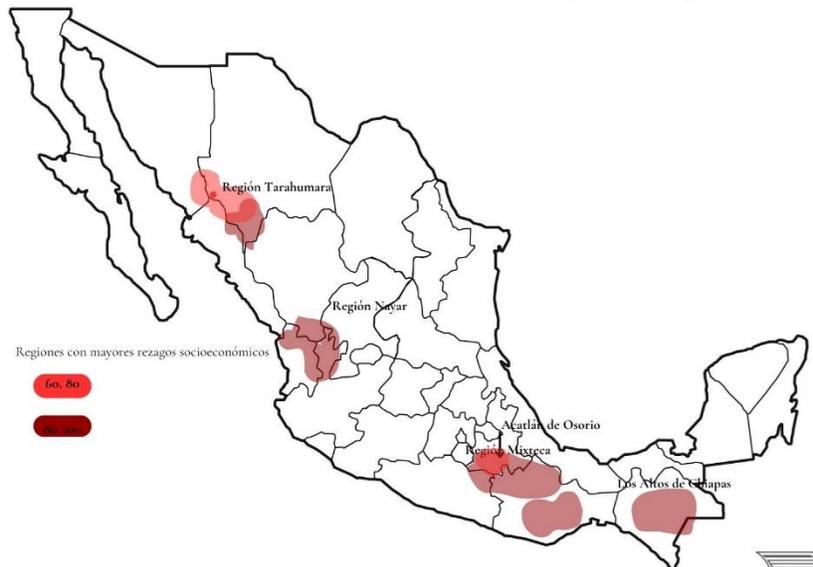
Conceptos claves: 1. Pobreza, 2. Desarrollo social, 4. estrategias gubernamentales.

Introducción

La inquietud de abordar este municipio se debe a que, en el último reporte de CONEVAL “la concentración de la pobreza en algunas zonas trasciende los límites administrativos, por ejemplo, las regiones en donde históricamente se han registrado las condiciones de mayores rezagos socioeconómicos como la del Nayar, la Tarahumara, Altos de Chiapas y la Mixteca (Oaxaca, Puebla y Guerrero) (CONEVAL, 2021, p. 12). Acatlán de Osorio, se encuentra en la región Mixteca poblana y parte de su importancia para el estado se debe a la clasificación del municipio. De acuerdo con los parámetros establecidos de orden federal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014) Acatlán es considerado un municipio con capacidad productiva, que conecta con otros municipios como corredores comerciales, ya que atrican las dinámicas económicas y sociales de la población, su población se encuentra entre 15 mil y menos de 300 mil habitantes. A este tipo de localidades se les clasifica como SUBSUR (Sistemas Urbanos Rurales).

¹ Maestrante en el Colegio de la Frontera Norte, spalma.mapds@colef.mx

Imagen 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Así mismo, el gobierno estatal refuerza la categoría de núcleo subsur del municipio. Gómez, Tamayo y Gutiérrez (2022) explican que en el Plan Estatal de Desarrollo le da relevancia al municipio por la conexión que ejerce entre el centro del estado o del país y el norte de Oaxaca. Sin embargo, además de las condiciones geográficas de la región y pese a tener una conexión importante no solamente para el estado de Puebla, no ha tenido un crecimiento económico regional.

Es de llamar la atención que los propios mecanismos administrativos han reconocido las limitantes que existen en la región respecto al combate de la desigualdad, lo anterior puede ser por diversas razones, desde la característica geográfica de la región, la lejanía con el gobierno estatal y sus oportunidades de diálogo, o la manera de constituirse socialmente.

Como se ha expresado, existen muchas definiciones de pobreza en las que se basan las agendas internacionales, gubernamentales y por consiguiente locales. Las clasificaciones de pobreza estarán conceptualizadas dependiendo del enfoque que se quiera dar para la intervención, por ejemplo, “el concepto de pobreza es limitado pues es estrictamente economicista, sugerimos no hablar de pobreza sino de pobrezas” (Boltvinik, 1990, p. 13)

Es necesario comentar que las necesidades cambian con el tiempo, ya que cambian de acuerdo con el entorno que el hombre transforma. Puesto que una de las clasificaciones que existen de la pobreza es la “pobreza relativa” y la “pobreza absoluta”, cada una de las clasificaciones se enfoca en determinar la forma social de las necesidades. Propone Altimir:

La pobreza es relativa sólo en la medida en que la norma que sirve para definirla se relaciona con el contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida. Dentro de un marco contextual, así fijado, la pobreza tiene una dimensión absoluta, directamente relacionada con la dignidad humana y dimensiones relativas a los niveles de bienestar locales (Altimir, 1976, p. 13)

Esta clasificación ha sido utilizada por investigadores para determinar los indicadores que podrían utilizarse de manera más estandarizada para la satisfacción de la población.

Uno de los métodos que se utilizan en América Latina es el NBI, que Boltvinik define de la siguiente manera:

El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) selección de las variables e indicadores, que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de satisfacción; c) definición de un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual se considera que el hogar (o a la persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificación de los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas como pobres (Boltvinik, 1990, p. 28).

En este diagnóstico se quiere hacer énfasis en las variables: economía y ocupación laboral, vivienda, educación y salud. Para esta población se tomará en cuenta los indicadores: i) habitabilidad mínima en el hogar, ii) acceso a servicios básicos, iii) acceso a la educación, iv) acceso a la salud y v) capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

A continuación se presenta la descripción geográfica del municipio de Acatlán de Osorio, se sitúa en la región mixteca de Puebla abarca una superficie de 608.5 kilómetros cuadrados, lo cual representa un 1.8% del territorio estatal y se encuentra a una distancia de 153 kilómetros de la capital del estado (Gobierno del Estado de Puebla, 2022, p. sp). El clima es cálido seco, el relieve es bastante abrupto sobre todo en la sierra con una gran cantidad de cerros, con vegetación de tipo semi-desértico con lluvias en verano y solamente cuenta con una afluente del río Petlalcingo.

Se describe, la estructura poblacional de acuerdo al Censo de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022), el municipio cuenta con 37 955 habitantes, de los cuales 20 119 son mujeres y 17 836 son hombres, eso quiere decir que el 53% son mujeres y el 47% hombres. Los indicadores de pobreza del municipio son

Existen 3,858 personas viven en condiciones de pobreza extrema lo cual representa un 11.2%; 19541 personas viven pobreza moderada que representa el 56.7%; 7,260 de las personas en situación de carencias representan un 21.0%; mientras que 1,522 que representan el 4.4% de la población se encuentran en una situación vulnerable por ingreso, y 2,311 personas viven en condiciones de no pobreza y no vulnerabilidad que representan el 6.7% restante (CONEVAL, 2022, p. sp).

Con respecto a la ocupación laboral de la población:

Los sectores económicos son comercio al por menor con 47.2%, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas con un 3.9%, industrias manufactureras 13.0%, otros servicios (excepto actividades gubernamentales) 12.2%, servicios de salud y asistencia social 3.57%, servicios de apoyo a los negocios y manejo de créditos 2.03%, comercio al por mayor 2.40%, servicios 1.18% y 18.5% en otros sectores (incluida la agricultura y la ganadería). Y es de gran importancia los ingresos

que se obtienen por las remesas, ya que, en el cuarto trimestre de 2022, Acatlán registró un monto de remesas de US \$16.8M (DATA México, 2020, p. sp).

Puede notarse que el sector económico tiene su fortaleza en la informalidad y tienen una gran relevancia las remesas, que pueden ser usadas para abastecer los negocios informales y contribuyen a la adecuación de viviendas y servicios públicos.

En el indicador de vivienda sin hacinamiento se presentan los siguientes datos, Data México (2022) en el 2020, la mayoría de las viviendas particulares habitadas contaba con 3 y 2 cuartos 28.4% y 22.5% respectivamente. En el mismo período, destacan las viviendas particulares habitadas con 2 y 1 dormitorios, 39.4% y 39%, respectivamente.

Como puede observarse el indicador de vivienda cuenta con un alto porcentaje de tener una o dos habitaciones, considerando que una familia promedio es de 4 personas en una familia, esto puede afectar a la calidad de vida de las familias tomando en cuenta el clima que permanece en la región y que no todas tienen el acondicionamiento para sobrellevar las altas temperaturas. Así, las condiciones de vivienda podrían mejorarse para la población para que el descanso y el esparcimiento sean más efectivos. Sin lugar a dudas, una de las razones que deben mejorarse en la vivienda está relacionado con las condiciones geográficas.

Respecto al acceso a la educación, “Primaria con un 33.8% del total, Secundaria con el 24.7% del total y Preparatoria o Bachillerato General 23.7% del total. La tasa de analfabetismo de Acatlán en 2020 fue 8,71%. Del total de población analfabeta, 38.1% correspondió a hombres y 61.9% a mujeres “(Data México, 2020, s.p).

Con referencia al indicador de educación, en la población se puede observar una propensión hacia la deserción escolar conforme van pasando de nivel educativo, como presenta los datos de (INEGI, 2020, p. 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.” En comparación con el promedio estatal, la de educación es de 9.2 años, lo que equivale a poco más del tercer año de secundaria. Es importante visibilizar la razón por la que la población no continúa con los estudios, si tienen opciones de preparación hasta el nivel superior.

Un punto conveniente a desarrollar dentro del proceso de intervención sería un enfoque técnico en la escuela secundaria y preparatoria para incrementar el nivel educativo, pero también para que los jóvenes se preparen en alguna rama para dar oportunidad de desarrollo a su comunidad. Pero es cierto que, desde la estructura de Secretaría de Educación Pública, es complicado que cambien los planes de estudio para los centros educativos que existen; no obstante, se pueden proponer y en su caso, proporcionar alternativas para las y los estudiantes en esos niveles educativos.

En atención a la salud, de acuerdo con la información del gobierno estatal presentados por Data México (2022) el número de personas que utilizaron alguna atención de salud, el Centro de Salud u Hospital de la SSA (Seguro Popular) con 21,600 personas; consultorio de farmacia y privados con 8,251 personas; ISSSTE con 2,690 personas; IMSS 455 personas. Si bien el municipio cuenta con dos centros de consultas médicas (ISSSTE e IMSS) y un Hospital General para hospitalizaciones, se debe hacer énfasis que dichos lugares no solamente son

usados por habitantes del municipio de Acatlán sino también por personas de municipios vecinos que no cuentan con alguna unidad médica, así que la demanda a los servicios de salud puede incrementar. Por lo anterior la población buscará atención médica particular dentro de la cabecera municipal o trasladarse a hospitales a otros municipios más grandes (que se encuentran aproximadamente a 2 horas de tiempo).

Los consultorios médicos privados que se encuentran en la cabecera municipal no tienen acondicionamiento necesario para emergencias, no cuentan con el diseño ante alguna urgencia y el hecho de que otras opciones de atención se encuentren a 2 horas de tiempo hace que la población se mantenga vulnerable si no cuentan con un vehículo que pueda trasladador a tiempo y forma.

Lo anterior descrito es preocupante porque al tener una vegetación y clima de lugares semiáridos es común que existan insectos que pueden ser bastante peligroso para las personas, es una zona que tiene alto índice de dengue hemorrágico y enfermedades gastrointestinales.

Ahora bien, los indicadores, son considerados para el desarrollo humano, y es de reconocer la aportación de Amartya Sen, en la que describe lo siguiente: “cuando se habla de pobreza no solamente es la falta de dinero, sino la incapacidad para desarrollar todo el potencial como ser humano” (Banerjee y Duflo, 2012, p. 22). Sin duda la aportación de Sen es importante, sin embargo, la crítica que puede recibir es que no existe una propuesta analítica de las relaciones sociales en la que se desarrollan los individuos, que puede impactar en las responsabilidades que tiene el Estado a través de las programas y políticas públicas. Por lo tanto, una perspectiva más amplia, advierte que las políticas públicas deben tener un reconocimiento de los bienes comunes para contribuir al bienestar humano. (Dubois, 2008).

Como se ha observado, la cobertura de los indicadores es cuestionable, así que el desarrollo humano y desarrollo como comunidad se enfrentan a deficiencias. Por lo tanto, las administraciones públicas deben considerar no solamente buscar las necesidades de los indicadores sino también aquellas actividades que ayuden a la población a desarrollar sus capacidades y bienestar.

En la identificación de la problemática en el municipio de Acatlán de Osorio, se consideran variables básicas la informalidad económica y la importancia que tienen las remesas para las actividades económicas y para el acceso a los servicios públicos que tienen a través de ellas, debido a las dificultades geográficas y limitantes que tienen las estrategias en los planes de desarrollo municipal.

En esta propuesta de intervención las variables que se tomaran en cuenta para el diseño del indicador son las siguientes: ocupación y capacidad económica, remesas ingresadas por población, acceso a los servicios médicos, acceso a la educación y viviendas sin hacinamientos. Así también se propone que se trabaje en una mejora con los siguientes actores: la acción colectiva de la población, el gobierno municipal como mediador y la asociación de migrantes para trabajar en conjunto en la medida de las capacidades y capital que se obtenga, así que, también se describirán los capitales con los que cuenta el municipio para la intervención.

Las variables son retomadas del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, pero al seleccionarlas se busca una complementariedad, debido a que ese método presenta limitantes y sus alcances son muy generales, como lo explican Feres y Mancero (2001, p. 9) “el objetivo del método NBI era del proveer un método directo de identificación de los pobres, tomando en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar, y aprovechando el inmenso potencial de desagregación geográfica que permite la información censal.”

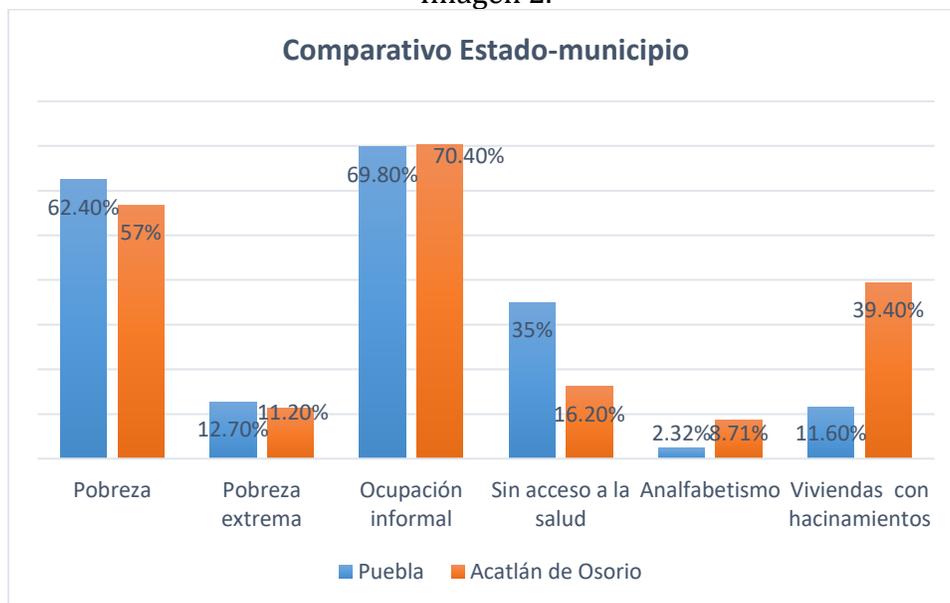
Por lo anterior, los datos que se presentaron en el diagnóstico fueron tomados de los informes oficiales de las páginas de INEGI y CONEVAL, pues dicha información se obtiene de los censos que realiza el gobierno mexicano para lograr identificar las necesidades especialmente localizadas.

Al seleccionar las variables se deben tomar en consideración, distinguir entre necesidades “absolutas” y “relativas”. “Las primeras son aquellas cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independientemente del medio social en el que se desenvuelve la persona [...] y las relativas que pueden experimentar miembros de una sociedad.” (Feres y Mancero, 2001, p.10)

Aunque los indicadores no cuenten con todas las características contextuales, por cómo se ha dicho anteriormente son usados generalmente de acuerdo a estándares que determine cada sociedad para evaluar el grado de pobreza o marginación para la intervención a través de políticas públicas.

A continuación, se presenta una comparación estadística del Estado de Puebla y el municipio de Acatlán de Osorio. Si bien el municipio tiene ineficiencias, puede observarse que el estado tiene un comportamiento similar en alguno de ellos. Es importante que el gobierno del estado ponga atención al manejo de las políticas públicas que impactarán en las administraciones locales.

Imagen 2.



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

En el siguiente cuadro se describen las variables, las dimensiones que se proponen y la información que se puede encontrar en los informes censales (INEGI, CONEVAL).

Tabla 1.

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 con datos de CONEVAL e INEGI.

En la tabla de información se tomaron en cuenta algunas descripciones propias de los NBI y como se puede observar algunas que se sugieren para relacionar con el contexto de un municipio con alta tasa de migración, principalmente a Estados Unidos. Ahora se describen los posibles objetivos tomando en consideración las dimensiones que propone CONEVAL (2013, p. 22) “eficacia, eficiencia, calidad, economía.”. El objetivo para cada variable se considerará inicialmente en una de las dimensiones y es posible que puedan cambiarse algunas dependiendo de la colaboración de la población, la disposición de las autoridades a implementar estrategias desde los planes de desarrollo y de la posible interacción que puedan tener los “club de migrantes” con las propuestas para mejorar algunos indicadores en la población.

Tabla 2.

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 con datos de CONEVAL e INEGI.

Con la descripción de las variables se explica que en la intervención trabajen en conjunto tres actores claves para mejorar las variables propuestas, algunos podrían ser de manera más directa y otra a través de las estrategias gubernamentales.

Teniendo en cuenta las capacidades y atribuciones legales, el gobierno local como organización política debe tener una perspectiva de innovación de acuerdo a la caracterización social y geográfica, como plantea Alburquerque (2007, p. 53) se requiere “una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales, asumir nuevas funciones de la gestión pública.”

Este actor, puede tomar acciones desde su jurisdicción que ayuden a replantear las necesidades de la población, dentro de sus posibilidades como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016, p. 4) “todo lo que determine las Legislaturas locales según las condiciones territoriales y socio – económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.” Incluso puede pensarse a un largo plazo que los tres niveles de gobierno puedan garantizar el desarrollo del individuo y de las comunidades.

Tomando la figura de la acción colectiva de Acatlán de Osorio, como actor que pueda identificar las necesidades que tiene una población y del desarrollo de capacidades que puedan trascender en la comunidad. Si bien es cierto, el enfoque de Amartya Sen parte del individuo porque “es importante enfocarse en las personas consideradas individualmente – y no sólo en los grupos sociales- porque los intereses, valores y juicios son diferentes” (Delgado, 2017, párr. 9). Sin embargo, se considera que en contextos tan desiguales y complejidades geográficas pueden retrasar la satisfacción de las necesidades y de las capacidades, por eso se propone que es importante contemplar al individuo, pero para llegar a la conciencia colectiva.

Siguiendo los alcances de la acción colectiva, de acuerdo con el planteamiento que expresa María Luisa Tarrés (1992, p. 743) “una concepción de la acción colectiva y de los movimientos sociales puede ser como defensa o adaptación a un sistema social que cambia”, proporciona la apertura para realizar una discusión de las acciones que realiza una población en la esfera pública de manera local o regional.

Por lo tanto, en el contexto de la población, será importante que dicho actor social tome en cuenta las aportaciones que pueda realizar para “atender las necesidades o problemáticas de la sociedad, más un interés por mejorar las condiciones de vida de un grupo social en específico” (Portales y Ruíz, 2013, p. 121). Con base en la idea anterior, se retoma la importancia del grupo específico, enfocándose a aquellos grupos poblacionales que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad por no cubrir sus necesidades. Pero, como ya se ha comentado anteriormente sin descartar que sea un beneficio para el municipio.

Además del papel del gobierno local y la acción colectiva de la población, la colaboración de los migrantes que se encuentran en Estados Unidos de América, tomado en cuenta el porcentaje migrante de la población.

Ahora bien, es importante dar una interpretación de los clubes migrantes que se han formado y mantenido, pero no solamente por el apoyo gubernamental, son “organizaciones filantrópicas de migrantes mexicanos que reúnen dinero desde Estados Unidos para beneficiar sus comunidades en México. Se basan principalmente en redes sociales y se conforman con un núcleo de 5 a 15 miembros de la misma comunidad de origen en México” (Hurtado, 1986, p. 2).

Sí bien los clubes migrantes y las remesas desde la perspectiva estructuralista tienen un efecto negativo en la economía y la estructura social de las comunidades de origen

(Binford, 2002), también existe interpretación de la existencias de los clubes migrantes y las remesas colectivas como un vínculo entre los que se quedan y los que migran, y que además contribuyen al desarrollo local. Sin embargo, es importante enfatizar que no se trata de quitar las obligaciones gubernamentales en el desarrollo de la comunidad, sino más bien, se trata que puedan ligarse a programas más amplios de desarrollo social y combate en la pobreza en donde la acción gubernamental fomente la participación sin manipular los procesos ni evadir sus responsabilidades (García, 2005).

Realizando una investigación documental no se ha encontrado alguna participación importante de los clubes de migrantes y la aplicación dentro de la comunidad. Si bien, existen notas periodísticas que aluden la participación de los migrantes con aportaciones económicas, como en (2016) Castillo documentó “se entregaron 8 millones 212 mil 734 pesos para los municipios de Acatlán de Osorio, Chila de la Sal, Guadalupe, Ixcamilpa de Guerrero, Tehuiztzingo y Tilapa, podrán aplicar los recursos para distintas obras en sus comunidades” (párr.5), pero no se encontró cuáles proyectos ni por cuánto tiempo. Es importante reeplantear la función de los clubes en el municipio, buscar que la acción colectiva y la función del gobierno municipal proyecten hacia sus compatriotas migrantes para que sea de interés y logren establecer redes para participar mejorar las variables presentadas.

Ya que se describió la importancia de los actores sociales que son importantes para la intervención de las variables, se propone identificar los recursos con los que cuenta para complementarlo y se proponen las siguientes: capital producido, capital humano y capital social. Por capital producido se refiere a “la maquinaria, los vehículos, los edificios y otros artículos” (Funds society, 2021, párr. 6), esto es importante porque en varias variables ya se cuenta con cierta cantidad de infraestructura lo que se pretende es mejorarlas y sobretodo mejorar las condiciones de eficiencia.

El capital humano es definido como “el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y se usan para producir servicios o ideas en el mercado o fuera de él” (Trejo, 2007, p. 75), en esto se encamina a la población en general y al gobierno local, ya que cada sector poblacional tiene una función importante para la visibilización y mejora de los indicadores de necesidades.

El capital social entendido por “tres formas amplias: a) confianza y normas de reciprocidad, 2) redes y 3) reglas o instituciones” (Ostrom y Ahn, 2003, p.179). Con este tipo de capital se podría incluir a los tres actores, es decir, gobierno local, acción colectiva de la población y clubes migrantes. Se propone que sean los tres porque es través de las redes que se vayan estableciendo que pueden ir aportando desde las facultades de cada uno para poder iniciar con un intervenciones que tengan que ver con el contexto de dicho municipio.

Las variables fueron tomados del método NBI debido a que es el más utilizado por las administraciones públicas y las que se puede tener información periódicamente a través de las muestras censales de INEGI y CONEVAL. Otra de las razones para elegir las, es que la mayor parte de la población no vive en situación de marginación pero si tiene varias necesidades no cubiertas en la totalidad. También, se plantea que se incorpore la conceptualización de “capacidades”, pero retomando la individualidad como manera de conciencia para impactar de manera colectiva, podrían realizarse adecuaciones tanto teóricas como prácticas, ya que, las capacidades son importantes para el desarrollo y bienestar de la población.

En cada variable se presentó un acercamiento a la descripción, a la información censal con la que se trabajará y al objetivo que se persigue en cada una. Si bien, la manera de evaluación aún no está establecida ya que estará condicionada a los períodos de recolección de datos y poder hacer una comparación, pero sí hay algunas que podrían ser evaluadas de manera independiente y para eso se desarrollará de manera específica en la siguiente etapa de esta propuesta.

Como se explicó la importancia de contextualizar es que, aunque se trabaje con planes muy generales, las estrategias si pueden ser adaptables. Para la idea anterior, se propone que los actores sociales a intervenir sean la acción colectiva de la población del municipio, el gobierno local y los clubes de migrantes haciendo uso de los recursos que tienen, es decir, del capital construido, el capital humano y el capital social. Por lo tanto, en la siguiente etapa de la intervención en donde se establecerá la construcción de los indicadores se abordará de qué manera los actores sociales y recursos tendrán participación en ellos.

Se propone que sea un programa del gobierno local en los ejes de: gobierno para el fortalecimiento de fomento económico y gobierno para el bienestar social de la población, donde es importante la participación de la población local y los migrantes que se encuentran en Estados Unidos. Primero se exponen los actores con los que se trabajará y cómo sería la acción de ellos. Posteriormente, se explicarán los indicadores con las variables seleccionadas anteriormente, para realizar una evaluación de impacto y se explicarán las limitantes que pueden surgir debido a que algunas dependen de la evaluación de las instituciones federales.

Para finalizar, se describirá la propuesta del programa que debe integrar la acción del gobierno local, la acción colectiva de la población y de los migrantes de la comunidad que se encuentran en Estados Unidos.

Mapa de actores.

- **Gobierno local.** Presidente municipal. Regidores y síndicos.
- **Población de Acatlán de Osorio.** Hombres y mujeres.: Mayores de edad sin limitar a qué se dedican en la mayoría de los indicadores y a comerciantes en economía y comercio informal. Jóvenes de educación superior. Jóvenes de media superior y secundaria. Autoridades de instituciones educativas.
- **Migrantes en Estados Unidos.** Hombres y mujeres en “club migrante.”

En la siguiente tabla de información se describe algunos factores que considero pueden incidir en las acciones que se realizarán.

Lo escrito en el cuadro de actores es una aproximación de la labor que realizarían, pero se considera pertinente indicar cuáles limitantes pueden existir en el momento de incluirlos en un programa.

Tabla 3.

Actores			
	Gobierno local	Población de Acatlán.	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 con datos CONEVAL e INEGI.

Indicadores

Un indicador “es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado, brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que ésta no pueda ser reinterpretada en otro contexto” (CONEVAL, 2013, p. 13) Se parte de esa definición ya que se basará en una evaluación de impacto en los indicadores, algunos de manera local y otras en espera de las evaluaciones federales.

Una evaluación de impacto social es “el análisis que tiene como objetivo determinar de manera más general si un programa produjo el efecto deseado en las personas y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa” (Fernández, Peláez y Figueredo., 2014,p. 3).

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

Indicador	Evaluación local	Evaluación federal
Economía y comercio informal.	- 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; y -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.	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	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	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	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 con datos de CONEVAL e INEGI.

“Programa.”

Para iniciar es pertinente dar la definición de lo que es un programa dentro de una política pública, que de acuerdo a Repetto y Fernández (2012, p. 14) es

Una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos; son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permite identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

Por lo tanto, esta propuesta de programa estará enfocada desde la política pública municipal y con las jurisdicciones que le competen a dicho municipio, así como las facultades

que tiene según lo establecido en la Constitución Política de México (anteriormente revisadas).

Partiendo de que es una población con alta migración a Estados Unidos se plantea un trabajo en conjunto, primero que el gobierno local a través de la institucionalidad busque las relaciones para crear un programa local de ayuda social para obtener recursos que sea de observación ciudadana y se destine a colaborar en las responsabilidades del gobierno. Es importante aclarar que, con este programa y la participación de la sociedad, no exonera de las responsabilidades a la administración y se trata de un complemento a las actividades emprendidas por ella.

1. Es importante fomentar la participación de la población para hacer llegar las sugerencias de mejora a la economía y comercio informal, se realiza una observación, debido que es la actividad comercial más importante del municipio sería drástico buscar totalmente la formalidad debido al tamaño de dichos comercios y sin tener las garantías mínimas por parte del gobierno. 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%, que sea de manera escalonada, para ir evaluando si es viable pasar a la pobreza moderada debido que representa el 57% (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.
3. En este punto, es sabido que el cambio de materiales de casas es costoso, también se puede gestionar a través de Programa de Apoyo a la Vivienda que consiste en que “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” (México, 2023, parr. 2). Aquí la importancia es que con 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 que se aprovechan del desconocimiento o la falta de acción del gobierno para gestionar algunos recursos, y así ganar militantes para sus intereses (Antorcha Campesina).
4. Referente a la educación, en el municipio hay un Instituto Tecnológico y una Escuela Normal. 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 buscar 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 o no, pero lo importante es que tengan opciones de adquirir conocimientos e innovación.

5. En lo referente al sector salud, depende más la acción del gobierno en mejorar las condiciones de infraestructura y ampliar el servicio médico. Sin embargo, aquí la acción colectiva de la población y de los migrantes sería hacer visible las carencias que tienen los servicios médicos y la importancia debido a las condiciones geográficas del municipio, podrían hacerlo a través del uso de redes sociales, reuniones que programe el gobierno y utilizar encuestas de satisfacción del uso de servicio médico.
6. Remesas. En este punto no se puede intervenir o incidir de manera directa, ya que las personas son libres de gastar del dinero en la forma que deseen. En lo que puede incidir de manera indirecta es a través de las acciones que estén realizando gobierno municipal y club de migrantes, la población decida colaborar en alguna de las otras variables. Es una población con alta recepción de remesas y la gran parte es destinada al uso personal o de recreación (lo cual no es cuestionable), pero es posible que decidan involucrarse a mejorar las condiciones de la población. Lo anterior a través de la apropiación y la solidaridad en el bienestar de ciertos sectores poblacionales es un punto de partida a un bienestar comunitario.

Es importante indicar las posibles limitantes que pueden existir están relacionadas a lo siguiente: La disposición del gobierno local para buscar las relaciones con los migrantes en Estados Unidos. Consolidación y colaboración de “club de migrantes.” La continuidad que depende del sentido de pertenencia de la población, el lazo solidario que se pueda crear y la continuidad que se dé desde el gobierno local. La apropiación y consolidación por parte de la población. En la propuesta, se hace notoria la importancia de la colaboración de los tres actores mencionados para iniciar y sobretodo consolidarse, aún con los cambios de administraciones locales. Por lo tanto, es crucial que tenga un fuerte fundamento jurídico, institucional y de reconocimiento social.

A manera de resumen, se realizó un diagnóstico del municipio para contextualizar. Posteriormente, con los datos proporcionados por INEGI y CONEVAL, se determinó que se realizaría la intervención a través del concepto de pobreza haciendo uso de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Luego, se realizó la selección de las variables y los objetivos que persigue cada, para ser utilizados como indicadores de la propuesta del programa. Después, se presentó el mapa de actores, en este apartado se presentan: las motivaciones, el capital que tienen para realizar la participación, forma de intervención y las limitantes que podrían tener para llevar a cabo el trabajo.

En el apartado de la creación de indicadores se retoman las variables que se seleccionaron, la forma y periodo de evaluación local, y la evaluación federal que será en los periodos de los censos poblacionales. Se consideran hacer uso de la evaluación de impacto social para dar a conocer los avances de la propuesta. Posteriormente, se describe la propuesta del programa con especificaciones de las acciones que se realizarán entre los actores para cada uno de los indicadores. Por último, se ponen en evidencias las posibles limitantes que puedan aparecer en la creación, implementación y permanencia del programa.

Referencias

- Alburquerque, F.**, 2007. Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Observatorio Iberoamericano para el desarrollo., pp. 36-91.
- Altimir, O.**, 1976. La dimensión de la pobreza en América Latina, S.c: CEPAL.
- Banerjee, A. & Duflo, E.**, 2012. Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Primera ed. Bogotá: Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.
- Binford, L.**, 2002. Remesas y subdesarrollo en México. Relaciones., 23(990), pp. 117-58.
- Boltvinik, J.**, 1990. Pobreza y necesidades básicas. Conceptos de medición. En: Caracas: UNESCO, p. 64.
- Castillo, J.**, 2016. Entrega Vega Rayet recursos del programa 3x1 para migrantes. Intolerancia, 10 23, pp. 1-8.
- 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**, 2021. Presentación Pobreza Municipal 2020. [En línea] Available at: https://campusvirtual.colef.mx/posgrado/pluginfile.php/12490/mod_resource/content/2/Presentacion_Pobreza_Municipal_2020.pdf [Accesado el día 10 de abril de 2023]
- CONEVAL**, 2022. CONEVAL. [En línea] Available at: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> [Accesado el día 10 de abril de 2023]
- Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 2016. De los estados de la federación y de la ciudad de México. Artículo 115. Inciso III, en DOF. 03 de febrero de 1983. [En línea] Available at: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf> [Accesado el día 12 de abril de 2023]
- Delgado, A.** (2017). El enfoque de las capacidades. Algunos elementos para su análisis. . Espacio Abierto., 201-217.
- Dubois Migoya, Alfonso**, 2008. El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas.. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía y Humanidades., 10(20), pp. 35-63.
- Feres, J. y. M. X.**, 2001. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina., Santiago de Chile.: CEPAL.
- Fernández, Á., Peláez, A., y Figueredo, J. M.** (2014). Indicadores sociales para evaluar el impacto del proyecto "Ligas Deportivas Comunitarias". EFDportes, 1-6.
- García, Z. R.**, 2005. Remesas colectivas y el programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social Transnacional. Washington D.C, Centro Internacional Woodrow Wilson.

- Gobierno del Estado de Puebla**, 2022. Plan Municipal de Desarrollo de Acatlán, Puebla, 2021-2024. [En línea] Available at: file:///C:/Users/palma/Downloads/Plan_Municipal_de Desarrallo_de_Acatlan_2021_2024_T4_25042022.pdf [Accesado el día 12 de abril de 2023]
- 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. [En línea] Available at: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/sessions/92nd/hurtado1_ppt.pdf [Accesado el 13 de abril de 2023]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, 2022. INEGI. [En línea] Available at: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos> [Último acceso: 20 mayo 2023].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, 2023. ENOE. [En línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enont/enont2023_05_Pue.pdf [Último acceso: 04 julio 2023].
- INEGI**, 2022. INEGI. [En línea] Available at: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos> [Accesado el día 13 de abril de 2023]
- México, G. d.** Gobierno de México. Obtenido de Gobierno de México. [En línea] Available at: <https://www.gob.mx/fonhapo/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-vivienda>. [Accesado el día 15 de abril de 2023].
- Ostrom, E. y.** (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de Sociología*, 155-229.
- Portales, L.** (2013). Amilpa: un ejemplo de participación ciudadana en acción colectiva para la obtención de servicios públicos. *Espacios públicos*, 117-143.
- Repetto, F., y Fernández, J.** (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**, 2014. [En línea] Available at: https://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode:_134_subsur_gw84/layer_info_metadata [Accesado el día 15 de abril de 2023]
- Tarrés, M.**, 1992. *Perspectvas analíticas en la sociología de la acción colectiva.. Estudios Sociológicos De El Colegio de México*, pp. 735-757.
- Trejo, C.**, 2007. *La educación desde la teoría del capital humano y el otro.. Artículos arbitrados*, pp. 73-80.