

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Estrategias para impulsar el desarrollo municipal, el caso
Emiliano Zapata, Tlaxcala*



José Benjamín Chacón Castillo

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas
Asesor Dr. Oscar de los Reyes Heredia

Diciembre de 2005

Resumen Ejecutivo

El desarrollo debe ser concebido como “el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”, concepto que hace referencia a las libertades como el acceso a diversos bienes y servicios que son medios para que el individuo alcance la calidad de vida necesaria para mejorar su bienestar.

El proyecto de investigación de política que Usted tiene en sus manos tiene como objeto analizar la problemática propia de un caso específico: el Municipio Emiliano Zapata, Tlaxcala, un municipio eminentemente rural y con alto grado de marginación.

Con base en teorías sobre el desarrollo, humano y social, políticas públicas con énfasis en política social, un repaso de las facultades y atribuciones de los municipios en México, se analizó la problemática del municipio consultando diversos indicadores oficiales de pobreza, desarrollo humano, salud y marginación, pláticas con el alcalde y funcionarios y, finalmente, con una breve investigación de campo enfocada a evaluar el estado nutricional infantil. Así se detectaron dos problemas ligados a la salud: hacinamiento y carencia de servicios sanitarios en las viviendas y un alto índice de desnutrición infantil para los niños y niñas menores de cinco años.

Con base en la información recabada se plantean tres alternativas de política pública para resolver la problemática que se encontró. Del análisis de costo beneficio, de factibilidad económica, administrativa y política, se llegó a la conclusión para recomendar el Programa Municipal de Mejoramiento de la Vivienda que busca otorgar material subsidiado a las familias beneficiarias y que éstas participen activamente en las obras de mejoramiento por autoconstrucción y en la vigilancia de las obras por medio de un comité de obra, se genera confianza y capital social, también se involucra al gobierno estatal. Para atender el problema de la desnutrición se recomienda el Programa de Facilitación Alimentaria Infantil que consiste básicamente en proporcionar suplementos alimenticios con base en amaranto que con sus propiedades ya probadas en aplicaciones en otros lugares del país reducirá el índice de desnutrición infantil.

I

Introducción

El desarrollo es un tema que en la actualidad causa mucho revuelo y que capta la atención de académicos, gobernantes, economistas e investigadores de lo social a lo largo y ancho del planeta.

Y realmente es importante prestarle la atención y seriedad debidas, pues vivimos en un mundo en el que 1,300 millones de personas viven en pobreza extrema teniendo un ingreso inferior a un dólar diario, con carencias de los servicios más básicos como el agua potable, instalaciones sanitarias y electricidad, servicios que les servirían para un que puedan contar con un sano crecimiento y una adecuada inserción en la sociedad, los individuos no tienen las oportunidades y libertades fundamentales para que puedan realizar la vida que valoran. Es entonces que el estudio del desarrollo se convierte en un aspecto fundamental para el diseño de políticas y estrategias gubernamentales que ayuden a dotar a los individuos de las oportunidades que les permitan aspirar a una mejor calidad de vida.

El desarrollo debe ser concebido como “el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos” Sen (2000), concepto que hace referencia a las libertades como el acceso a diversos bienes y servicios que son medios para que el individuo alcance la calidad de vida necesaria para mejorar su bienestar.

En nuestro país observamos que se están haciendo notables esfuerzos para impulsar el desarrollo a través de diversas políticas del Gobierno de la República, algunas en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sin embargo, es en éste último nivel de gobierno en donde siento que hace mucho más por hacer, puesto que la gran heterogeneidad de los municipios y la enorme desigualdad social y económica que presentan, evidencian que solo algunos podrán implementar sus propias acciones que busquen impulsar el desarrollo, mientras que la gran mayoría de ellos se limitarán (si bien les va) a ser tan solo gestores de los programas federales y estatales, no

pudiendo por sí mismos trabajar en estrategias que impulsen el desarrollo, y siendo el gobierno que más cerca está de la gente, con mayor razón lo debiera hacer pues es el primer receptor de las necesidades y anhelos de la población.

Es por lo anterior que el presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar las condiciones actuales del desarrollo social y humano en el ámbito municipal de México, así como proponer un modelo de impulso al desarrollo que pueda ser implementado por los gobiernos de este nivel, analizando la problemática propia de un caso específico: el Municipio Emiliano Zapata, situado en el Estado de Tlaxcala. Para ello se procederá en dos vías; por un lado se consultarán indicadores sobre desarrollo humano y marginación correspondientes al municipio en comento, y por el otro se analizará la problemática existente en el municipio haciendo uso de técnicas cuantitativas y cualitativas para la obtención y análisis de la información que nos permita tener una base sólida para el diseño de alternativas de política pública de entre las cuales recomendaremos una a las autoridades del Ayuntamiento. Del mismo modo, se revisará el aprovechamiento que se tenga en el municipio de los fondos asignados por el Ramo 33 para el fortalecimiento municipal, esperamos del análisis poder incluir en la recomendación aspectos que permitan el uso eficiente de dichos fondos para la implementación de la política. Es de destacarse que se buscará incluir en la política recomendada mecanismos de evaluación que permitan conocer el impacto de su implementación, así como figuras de participación ciudadana en la consecución del desarrollo social, es importante que los mismos individuos se hagan responsables de su propio desarrollo, la época del asistencialismo social ya ha quedado atrás.

Ésta investigación tiene sustento en diversas teorías sobre el desarrollo, humano y social, así como de políticas públicas con énfasis en la política social, haciendo un repaso de las facultades y atribuciones de los municipios en México.

Se trata pues de una investigación de política orientada a atender y a resolver una problemática del ámbito municipal desde la perspectiva del desarrollo humano y social con

una recomendación de política social que impulse el desarrollo local, investigación que tendrá como resultado una recomendación de política dirigida al Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Tlaxcala para su implementación.

II Marco teórico

El desarrollo es más que únicamente crecimiento económico, implica que los individuos cuenten con mayores posibilidades de vivir mejor. El crecimiento económico es una condición necesaria para que un país logre avanzar, sin embargo no es una condición suficiente.

El interés por el tema del desarrollo surge después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y lo hace en gran medida condicionado por un nuevo contorno geopolítico en el cual se comenzaba a vivir un proceso de descolonización, así como por diversas experiencias económicas tales como una exitosa planificación centralizada soviética con la industrialización, los buenos resultados del Plan Marshall así como la planificación económica que durante la guerra implementó el Reino Unido. Es entonces que surge el estudio del desarrollo de un modo ciertamente optimista dirigido a promover el desarrollo en las nuevas naciones independientes y en otras que se consideraba tenían retrasos económicos serios. Puede definirse a la Economía del Desarrollo como la subdisciplina científica encargada del estudio de las economías de los países menos desarrollados, analizando las condiciones, características y políticas de desarrollo de tales países (Véase Hidalgo, 1996). Aunque desde entonces han surgido diversas escuelas de pensamiento acerca del desarrollo económico, existen antecedentes incipientes del mismo en el Siglo XVII, cuando las personas que entonces se dedicaban a las cuestiones políticas y comerciales se preocuparon por el asunto del desarrollo, ellos son los mercantilistas europeos. En esas épocas Adam Smith publica su obra intitulada *La riqueza de las Naciones*, originando así toda una corriente de pensamiento en torno del desarrollo, tal es la teoría clásica que concebía al desarrollo como progreso material, como un proceso acumulativo, gradual y autocontinuo que concluía al alcanzarse el estado estacionario, punto en el cual Smith decía que un país alcanzaba ya cierto nivel de ingreso de modo que dejara de preocuparse tanto por el crecimiento económico, de ahí en adelante todo aumento en la productividad se destinaría al aumento de los servicios sociales. Elementos

fundamentales para el proceso planteado por la visión clásica del desarrollo son la división del trabajo (que planteó Smith) la cual permitiría a su vez la especialización y el incremento de la productividad así como la libre conducción del mercado a través de la “mano invisible” que permita que cada agente económico al perseguir su interés propio ayude a alcanzar el interés colectivo. En general, podemos identificar cinco teorías para explicar el desarrollo, a saber: la teoría de la modernización, la teoría estructuralista, la neomarxista, la neoliberal y las nuevas teorías alternativas del desarrollo.

Podemos señalar que las teorías tradicionales del desarrollo tenían como objetivo principalmente el enriquecimiento material, es decir, el incremento del volumen de producción de bienes y servicios que a su vez implicaría el incremento del bienestar general de la población. Para el presente trabajo tomaremos como base teórica las vertientes alternativas del desarrollo, las cuales se encuadran en la llamada escuela del desarrollo humano, corriente que a nivel mundial se está aplicando en nuestros tiempos.

En la década de los setenta del pasado siglo, el concepto del desarrollo como un incremento de la riqueza derivado de una mayor producción de bienes y servicios, comienza a cambiar por otro en el cual el desarrollo se entiende como la búsqueda de la no pobreza, por medio de la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano.

Dicho planteamiento innovador proviene del llamado relatorio de Uppsala sobre el desarrollo alternativo¹. Uppsala señala que “el desarrollo alternativo debe orientarse a satisfacer las necesidades humanas sean éstas materiales como inmateriales, empezando por satisfacer las necesidades básicas de los dominados y explotados, asegurando al mismo tiempo la humanización de todos los seres humanos satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad e igualdad, así como las condiciones de convivencia, y permitiéndoles comprender y dominar sus propios destinos”.

¹ Dicho documento fue publicado por The Dag Hammarskold Foundation, con el título “El otro desarrollo”

Asimismo señala que los elementos definidores del desarrollo alternativo son: el desarrollo igualitario, el desarrollo endógeno, el desarrollo autónomo, el desarrollo ecológico y el desarrollo con transformación estructural.

Cabe destacar que el eje central de las teorías alternativas del desarrollo es precisamente el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, que inicia en 1981 con la publicación de “Lo primero es lo primero, satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo”, escrito por Paul Streeten, pues el enfoque comentado es un “intento por proporcionar las oportunidades para el pleno desarrollo físico, mental y social de los seres humanos, y por derivar los medios para alcanzar ese objetivo”.

La estrategia de desarrollo de dicho enfoque se lleva por la meta de satisfacer las necesidades básicas del segmento más pobre de la población, buscando la igualdad en la distribución de la renta.

A éste enfoque de las necesidades humanas se le añaden las valiosas aportaciones que a las teorías del desarrollo ha hecho Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía 1998, acerca de las capacidades y de las libertades de las personas como los fundamentos para lograr el progreso y alcanzar el desarrollo.

El desarrollo es la ampliación de las capacidades de elección que un individuo tiene (véase Sen, 2000); el acceso a bienes y servicios es un medio que las personas tienen para mejorar su bienestar.

El paradigma del desarrollo humano postulado por Sen implica un giro de 180° en relación a las tradicionales teorías del desarrollo; por un lado formula que el objetivo del desarrollo no debería ser únicamente incrementar el producto, más bien debiera orientarse a ampliar las oportunidades de las personas incrementando, a su vez, sus capacidades; de modo tal que puedan llevar a cabo la vida que valoran de manera digna. Por el otro lado, Sen cuestiona el supuesto de que el medio único para lograr el desarrollo es la acumulación

de capital, plantea la prioridad del capital humano como la inversión en las personas que debe hacerse tanto para aumentar las capacidades humanas como para aumentar la producción.

Con estos dos nuevos enfoques, Sen concibe al ser humano como medio y objeto de su propio desarrollo.

Es gracias a las aportaciones de Sen a las teorías del desarrollo con el paradigma del desarrollo humano que se ha adoptado e instrumentado la medición del desarrollo usando dicho esquema por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pues es hace 15 años que dicha oficinas de las Naciones Unidas publicó su primer informe sobre el desarrollo humano, empleando el indicador IDH². En las décadas anteriores a dicha publicación la renta per cápita era el indicador del desarrollo más importante, sin embargo, el IDH se convirtió en un indicador bien aceptado, se trataba de un indicador de las oportunidades de que dispone un individuo así como de las libertades de que goza.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las posibilidades que los individuos pueden elegir expandiendo de ese modo las oportunidades que las personas tienen disponibles para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. Por su parte, el Consejo Nacional de Población (véase CONAPO, 2001) señala que el desarrollo humano es un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas de modo que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que valoran.

En el mismo sentido, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 –2006 señala que el desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa según sus

² El IDH es el índice de desarrollo humano, conceptualizado por Sen e instrumentado como indicador del desarrollo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

intereses y necesidades. El desarrollo debe orientarse a expandir las opciones de cada individuo para poder así desarrollar su vida. La perspectiva del desarrollo humano tomada en dicho programa señala que se pone a las personas en el centro de la atención, el propósito del desarrollo humano es expandir las opciones de los individuos y no únicamente su ingreso, existe la preocupación por construir capacidades humanas y por ofrecer opciones de que las personas hagan uso pleno de dichas capacidades y, finalmente menciona que el crecimiento económico es esencial, sin embargo debe poner atención en mejorar la calidad de vida de las personas, dicho crecimiento (véase López-Calva, 2004) aunque “es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, no constituye una condición suficiente”, en síntesis, crecimiento y desarrollo con conceptos relacionados, pero son distintos a la vez.

Por su parte, el desarrollo social debe ser entendido como el proceso permanente por medio del cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades con la finalidad de que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y así poder realizar todo su potencial productivo y creativo de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses y necesidades. De modo tal que las diversas acciones que el Estado realiza con la finalidad de mejorar el bienestar colectivo y de las familias mediante la provisión o financiamiento para facilitar el acceso a satisfactores como la educación, la vivienda y la salud, constituyen estrategias de política social.

De acuerdo con Montagut, la política social es aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado en cuanto a salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, asistencia y servicios sociales. Según Marshall la política social es el conjunto de acciones que los gobiernos destinan a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos. Los objetivos últimos de toda política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de las tensiones sociales que los mismos problemas sociales pueden causar.

En México la política social se aplica desde la perspectiva del desarrollo humano, con programas federales enfocados a la ampliación de las capacidades, la generación de opciones productivas, la formación del patrimonio y la dotación de protección social. Es de destacar que ahora la política social constituye un factor clave para el impulso del desarrollo.

Y más recientemente es que se ha puesto énfasis en el desarrollo local, lo vemos en las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, al señalar que una característica propia del desarrollo humano es que no puede desvincularse de las circunstancias que rodean a cada persona, esto es, las circunstancias próximas a los individuos sean aquellas de índole comunitario, económico o geopolíticas, influyen crucialmente en sus planes de vida y en las oportunidades para realizar dichos planes, oportunidades que dependen del potencial social, productivo y económico de la zona o región en donde las personas nacen y viven así como de las instituciones que les abren las puertas a vincularse con el resto de la nación y con el mundo, ya decíamos en líneas anteriores que dichas instituciones son en el nivel municipal, las más cercanas a las personas que sienten y reciben directamente sus anhelos y necesidades, por ello, es que se afirma que el desarrollo humano es inminentemente local.

Entonces, estamos echando mano para sustentar teóricamente el presente trabajo de investigación, de las teorías alternativas del desarrollo que destacan el paradigma del desarrollo humano y social visto desde la perspectiva del ámbito local o municipal, que se pretende lograr a través del diseño e implementación de una recomendación de política pública dirigida a impulsar el desarrollo municipal en Emiliano Zapata.

III

Marco metodológico

En este apartado haremos una rápida descripción de las herramientas metodológicas (de corte cuantitativo y cualitativo) que nos servirán para realizar el proyecto de investigación.

De entrada planteamos la estrategia a seguir para la presente investigación de política pública, utilizaremos la técnica de investigación cualitativa conocida como estudio de caso.

Un estudio de caso es una investigación de un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que puedan usarse (véase Sandoval, 1996). Otras concepciones del estudio de caso³ señalan que se trata de una narrativa de eventos que ayuda a la toma de decisiones, no es el intento de establecer relaciones causales; más bien se trata de una descripción del manejo de una situación, basada en información documental, observación y/o entrevistas de una conducta administrativa, en los estudios de caso se analizan situaciones de la vida real. En la disciplina de las políticas públicas, el uso de los estudios de caso cobró auge en la década de los sesentas en el siglo XX, gracias a las obras de Aarón Wildavsky, “The politics of the Budgetary Process” y de Graham Allison, “Essence of decision”, ambas obras son clásicas en el análisis de políticas públicas.

Ésta técnica de los estudios de caso puede emplearse de acuerdo a tres técnicas, a saber: la narrativa, de preguntas y respuestas y aquella que hace énfasis en darle una explicación a los fenómenos.

³ Tomado de las notas y comentarios generados en la clase Proyecto de Investigación Aplicada de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la EGAP, ITESM- CCM

La técnica narrativa tiene con objetivo contar una buena historia del problema que se está analizando, cuando se trata de un mero ejercicio docente queda sin concluir, pero cuando es hecha con fines de investigación puede tener uno o varios finales posibles. Ésta técnica requiere de un orden cronológico y se apoya mucho en un marco conceptual previamente establecido.

En la técnica de las preguntas y respuestas el investigador plantea una pregunta fundamental de la que se derivan preguntas más específicas que nos permiten irnos acercando cada vez más a las respuestas.

Por último, la técnica del énfasis en la explicación, hace ver la situación analizada a través de un lente, buscando dar explicaciones muy puntuales y precisas de diversos hechos.

Es posible que en la práctica exista convergencia de al menos dos de las técnicas que hemos explicado, es decir, pueden usarse de manera combinada.

Para el caso de la investigación de política pública que nos ocupa, emplearemos los estudios de caso desde la perspectiva de la técnica narrativa, que nos permita hacer una descripción puntual de la situación que se vive en el municipio de Emiliano Zapata, Tlaxcala; a la vez que se combinará con la técnica de las preguntas y respuestas, para aclarar el panorama de la problemática del municipio así como para ir definiendo puntualmente el problema.

En el análisis de políticas públicas, de acuerdo con Bardach, una de las principales actividades que demanda mucho tiempo es precisamente la obtención de los datos para el estudio. En nuestro caso, aquellos serán recopilados por diversos medios, consultaremos estadísticas e índices de pobreza y marginación del Consejo Nacional de Población; diversos índices demográficos y de actividad económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; referencias del índice de desarrollo humano del

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; haremos una revisión de experiencias exitosas previas de política social en otros municipios de la República; otra fuente muy importante está constituida por las entrevistas que se concerten con las autoridades municipales; se consultarán diversos journals, revistas y ensayos relativos a los temas de desarrollo, política social y municipalismo; en la práctica se requerirá hacer investigación cualitativa mediante entrevistas y cuantitativa en cuanto a encuestas y mediciones antropométricas.

En general, se busca que el presente proyecto haga una importante aportación a la disciplina de las políticas públicas en el sentido de conjugar un amplio abanico de herramientas analíticas, metodológicas y teóricas dirigidas a la solución práctica de una problemática de la vida real mediante su estudio y análisis con la finalidad de hacer una propuesta de una estrategia de política social que un municipio pueda implementar para beneficio de sus habitantes.

IV

Algunos antecedentes en políticas municipales

La nación mexicana se inicia cuando el conquistador funda, el Viernes Santo de 1519, el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz.

El municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social, es en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y poder así vivir y trascender; es no solo célula social y política, sino unidad de producción, centro de convivencia humana, cultural y de superación espiritual.

El municipio es una de las instituciones con más larga tradición en la cultura occidental. En México, como en muchos otros países, es la base de la estructura política nacional y se estableció con influencias de la cultura indígena y española con las características de libertad y de autogobierno.

Después de la lucha de independencia las autoridades locales fueron arrastradas por el torrente del caudillismo y la violencia, a pesar de lo cual buena parte de los municipios pudieron conservar su salud; más adelante, en el Porfiriato, en general fueron “honorablemente inocuos”.

La revolución incluyó entre sus postulados el del municipio libre, sin embargo mas que marcar un renacimiento del municipio se aumentó su postración, los municipios fueron durante mucho tiempo los olvidados de la vida nacional, relegados por un sistema que tiene su centro en la Ciudad de México y donde la toma de decisiones se concentró durante muchos sexenios en la figura del Presidente de la República.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que contiene toda la regulación referente al municipio, y desde 1917 ha tenido varias modificaciones, la más reciente es la de 1999, reforma en la que se establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento independientemente de su actividad administrativa, con esta reforma el municipio adquiere su dimensión constitucional al ser ya un gobierno.

Estos son los aspectos más destacables en la vida histórica del municipio mexicano, producto de un largo desarrollo histórico.

El municipio debe ser el ámbito principal para el fomento del desarrollo, es ineludible el compromiso del gobierno municipal con el desarrollo local y regional, para lo cual deben de diseñarse las políticas necesarias para cumplir con ese compromiso.

En nuestro país aún no existe en el ámbito municipal una cultura sólida en las políticas públicas, pues se trata todavía de una agenda en construcción, a la manera de Cabrero (Cabrero, 2003).

Y es que la situación anterior deriva de diversas circunstancias, como por ejemplo la gran heterogeneidad de los municipios mexicanos, el breve lapso gubernamental municipal, la escasez de los recursos y las atribuciones que contempla el artículo 115 constitucional.

Los municipios mexicanos, por lo general, tienden únicamente a atender los asuntos derivados de las atribuciones que especifica el artículo 115 de nuestra Carta Magna (CAMARA DE DIPUTADOS, 2003) en su fracción tercera, que a la letra señala:

“... a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

“

Acciones ciertamente restringidas, estamos de acuerdo con ello, para la atención de los problemas públicos desde el punto de vista constitucional, pero independientemente de esos temas la agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal ha estado expandiéndose de modo tal que actualmente se han integrado temas que antes no se atendían, interviniendo el gobierno municipal en problemas que tradicionalmente no eran del ámbito de su competencia.

De acuerdo con Aguilar (2000), el análisis de las políticas públicas se enmarca en un proceso de cuatro etapas: la definición del problema, la formulación de las políticas, la implementación y la evaluación de las mismas.

Siguiendo a Cabrero, él señala que el proceso de las políticas públicas en el ámbito municipal se compacta, pues “son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles”. Por ejemplo, señala también que en la definición del problema la agenda local tiende a responder a demandas ciudadanas que requieren de una intervención que produzca resultados visibles a la ciudadanía y que sean alcanzados en un lapso no superior a los tres años de duración del gobierno municipal. En la formulación y diseño, el tiempo destinado al análisis de alternativas y de reflexión respecto de los instrumentos de intervención es relativamente corto. En cuanto a la fase de la implementación, una vez que un plan de acción es diseñado casi de inmediato se ejecuta con la consecuente generación de ciertos riesgos aunado a la peculiaridad de que los gobiernos locales por lo regular no tienen la capacidad de controlar la implementación de políticas. Ahora bien, en la evaluación de las políticas, prácticamente no hay nada de eso en el ámbito municipal, puesto que en la gran mayoría de las ocasiones

jamás son evaluados los resultados o el impacto sobre la población objetivo de alguna política o programa municipal.

Es una realidad que hoy en día, la gran mayoría de los municipios mexicanos únicamente se limitan a participar como gestores y ejecutores de programas que vienen del nivel federal de gobierno, como comúnmente se diría, los gobiernos municipales únicamente se limitan a “bajar” programas y recursos de la Federación o del Estado.

Sin embargo, por el otro lado, las nuevas condiciones de la economía global mundializadora ofrecen grandes oportunidades a los gobiernos locales, los cuales comienzan a jugar un importantísimo papel en el desarrollo, visto desde el punto de vista económico y social. En nuestro país, los gobiernos locales poco a poco ganan presencia como promotores del desarrollo económico, situación que se atribuye al surgimiento de diversos factores, entre los que Arroyo señala las reformas constitucionales que otorgan nuevas, mas no suficientes, atribuciones al municipio, la alternancia de los partidos políticos en el poder, el respeto a la voluntad popular expresada en el voto, una nueva y creciente cultura de la rendición de cuentas y, el factor que a mi gusto es el más importante, la creciente participación de la ciudadanía, factores todos que aumentan las capacidades de los gobiernos locales o municipales como promotores del desarrollo.

En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 del PNUD se hace un énfasis muy especial en el desarrollo local, para cuyo estudio la unidad geopolítica de análisis más apropiada es el municipio mismo.

En dicho estudio se señala que “La evidencia empírica apunta cada vez más hacia los ámbitos locales como los espacios para el ejercicio de las libertades y el desarrollo de la capacidad de los individuos para elegir las opciones de vida que más valoran”, considera como componentes importantes que ayudan a explicar la desigualdad imperante entre diversas regiones del país a la misma dinámica local expresada en términos sociales y económicos; la escasa o de plano la carencia de las inversiones en proyectos que detonen el

desarrollo; las deficiencias en la gestión pública y el grado de participación social y política.

V

Antecedentes del municipio

Para el caso que nos ocupa en este trabajo, analizaremos el municipio Emiliano Zapata, del Estado de Tlaxcala.

De acuerdo con la Enciclopedia Nacional de Municipios, Emiliano Zapata está ubicado en el altiplano central mexicano a una altitud sobre el nivel del mar de 2,900 metros; en las coordenadas geográficas 19° 34' latitud norte y 97° 55' longitud oeste. Se encuentra al norte del Estado de Tlaxcala, colinda al norte y al oriente con el Estado de Puebla, al sur con el municipio de Terrenate y al poniente con los municipios de Tlaxco y Lázaro Cárdenas.

El Ayuntamiento de Emiliano Zapata se compondrá, de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la ley, todos ellos serán nombrados en elección directa calificada por el Congreso del Estado en los términos que establece la ley.

Actualmente el Ayuntamiento está compuesto aparte del presidente municipal y del síndico, por tres regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional.

En cuanto al aspecto político, el municipio que nos ocupa está gobernado por un Ayuntamiento dominado en su mayoría por miembros del PRD, pues a tal instituto político pertenecen el alcalde, el C. Ángel Herrera Gómez, el síndico, C. Víctor Moreno Gómez así como tres de los cinco regidores; por la coalición política "Alianza Todos por Tlaxcala" participan los dos regidores restantes.

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica Municipal, para el análisis y la consecuente resolución de los problemas que se presenten en el

municipio y para la vigilancia de las disposiciones y acuerdos tomados por el Ayuntamiento se conformarán las comisiones administrativas necesarias.

El Ayuntamiento 2005 – 2007 tiene seis comisiones: la comisión de hacienda, de gobernación, de educación pública, de salud pública y Desarrollo Social, de desarrollo urbano, obras públicas y ecología, y finalmente de desarrollo agropecuario.

Según el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, Emiliano Zapata cuenta con 3391 habitantes (1705 mujeres y 1686 hombres), que representa el 0.35% de la población total del Estado, que asciende a 962,646 habitantes. Asimismo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, la población del municipio es eminentemente rural, aparte de la cabecera únicamente cuenta con una localidad. Las principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería. El municipio presenta, según datos de 2000, un alto grado de marginación con un índice de 0.30264 lo que lo hace ser el municipio más marginado del Estado.

Por otra parte, siguiendo el índice de desarrollo humano municipal para México 2002, Emiliano Zapata presenta un IDH de 0.6571, el valor para su índice de salud es de 0.7677, en educación el valor del índice es 0.7261 y en ingreso es de 0.4776. Haciendo una comparación del IDH obtenido por todos los municipios del Estado, Emiliano Zapata resulta tener el menor índice de desarrollo humano, así como también en salud y en ingreso. En cuanto al Estado, para el IDH 2004 alcanza un valor de 0.7641, con un índice de salud en 0.8282, de educación de 0.8312 y de ingreso en 0.6330.

De entrada la información obtenida del índice de desarrollo humano y del índice de marginación nos señala que el municipio en comento presenta una grave marginación y retraso en cuanto a desarrollo humano.

Ahora bien, existen diversos problemas sociales en el municipio, a saber: desnutrición, insuficiencia y mal estado de las viviendas, carencia de servicios básicos de

salud y falta de actividades productivas lo cual provoca que se de la migración juvenil hacia otras ciudades como el D.F. o inclusive hacia los Estados Unidos de América.

Analizando la información disponible acerca de cada una de las aristas de la problemática social del municipio, observamos que de acuerdo con CONAPO, el 79.64% de las viviendas del municipio presenta problemas de hacinamiento, según los resultados del Índice de Desarrollo Humano Municipal 2002, mas de la mitad de las viviendas carecen de drenaje (51.68%) y que alrededor del 29.12% de los hogares tienen piso de tierra, lo cual pone en peligro la buena salud de los pobladores pues están expuestos a contraer diversos tipos de enfermedades, principalmente infecciosas. En salud, como ya se mencionó, el índice es de 0.7677, y en todo el municipio únicamente se cuenta con 2 consultorios médicos. En lo referente al problema de la desnutrición, usando como referencia el índice de riesgo nutricional por municipio del Instituto Nacional de Ciencias Médicas Salvador Zubirán, 2003, observamos que Emiliano Zapata presenta un índice muy alto, siendo el primer municipio del Estado propenso a presentar problemas de desnutrición entre la población.

Evidentemente la problemática social presente en el municipio afecta particularmente la salud, puesto que si se carece de la alimentación y nutrición adecuadas, el individuo tendrá más adelante dificultades para el acceso a oportunidades de educación y trabajo, considero que buenas condiciones de salud y nutrición son fundamentales para el desarrollo.

La carencia de los servicios básicos en viviendas y el alto índice de desnutrición son los problemas a los cuales debemos dar solución.

Es entonces que la presente investigación de políticas pretende atender la problemática del municipio en lo referente a la carencia de servicios en la vivienda, así como disminuir el alto índice de riesgo nutricional.

VI

El caso Emiliano Zapata

Como se mencionaba, el estudio de caso es un procedimiento técnico esencialmente de naturaleza cualitativa, ya que está compuesto por una serie de procedimientos metodológicos que en su conjunto configuran una estrategia de comprensión de lo social como proceso reflexivo.

El estudio de caso es el recurso más típico de una sociología cualitativa, siendo ésta aquella que elabora una historia de lo vivido. El estudio de caso es un instrumento para abordar el problema del cambio social en su momento más íntimo: la vida cotidiana. El estudio de caso encuentra que la estructura social adquiere una visión polimórfica, no cosificada en un conjunto de categorías de análisis o de variables.

El estudio de caso tiene como eje constructivo la experiencia reflexiva del investigador lograda por y en el trabajo de campo, pues es aquí en donde aparece el problema del espacio: la región, pero ya como horizonte vivido, como espacio social total, donde se despliegan los hombres y sus instituciones sociales, y en donde aparecen el poder, los sistemas de estratificación y las desigualdades sociales, así como una economía real en acción, es decir, donde la experiencia de la realidad social inviste el plano de la capacidad reflexiva del investigador. Ya como experiencia vivida, reflexiva, la noción de región sirve para identificar y pensar la realidad en tanto que procesos de subdesarrollo, dependencia, explotación e intercambio desigual de una comunidad pobre frente a otros espacios dominantes.

El trabajo de campo se constituye en una estrategia metodológica privilegiada de la sociología cualitativa, busca aprehender y comprender la realidad de la pobreza o la desigualdad como complejidad vivida, la experiencia en campo permite una aproximación subjetiva a la realidad.

Es por lo anterior que el planteamiento de la problemática y de la situación social del municipio de Emiliano Zapata se hará mediante la técnica del estudio de caso que nos permita narrar y describir las condiciones sociales, políticas y económicas del municipio, corroborando la información proporcionada por los diversos indicadores oficiales a los que acudimos y entender la problemática social de la comunidad.

El municipio objeto de estudio está ubicado en el norte del Estado de Tlaxcala, en el altiplano central mexicano a 2,900 metros sobre el nivel del mar.

Consultando información del INEGI, según el Censo de Población y Vivienda 1990 el municipio de Emiliano Zapata por ser de reciente creación es uno de los menos poblados de la entidad. Para el año de 1990, este municipio estaba integrado aún como una localidad del municipio de Terrenate y en ese entonces contaba con una población de 2,356 habitantes. De acuerdo con datos del Conteo de Población y Vivienda del INEGI 1995 tuvo una población ya como municipio de 3,059 habitantes, cifra que representó el 0.3 por ciento del total. A este respecto, es importante señalar que a partir de septiembre de 1995, esta localidad pasó a ser municipio desagregado del municipio de Terrenate.

Es importante señalar que para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 3,400 habitantes, de los cuales 1,701 son hombres y 1,699 son mujeres; esto representa el 50.03% del sexo masculino y el 49.97% del sexo femenino. La tasa de crecimiento de Emiliano Zapata puede considerarse elevada. En efecto, durante el periodo 1990-1995, se registra una tasa de crecimiento de 4.7 por ciento anual, cifra que comparada con la estatal, resulta dos puntos porcentuales más elevada, como se muestra en el cuadro 4.2.1. De mantenerse constante el ritmo de crecimiento registrado durante el periodo comentado, el municipio duplicará su población en 14.8 años, en tanto el estado lo hará en 25.9 años. De acuerdo con los datos del Conteo de Población y Vivienda del INEGI de 1995, la población del municipio de Emiliano Zapata se considera netamente rural. El municipio de Emiliano Zapata en 1995 registró de acuerdo a los datos del Conteo de

Población y Vivienda del INEGI, una densidad de 60.90 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra inferior que la registrada a nivel estatal en 2.5 veces. En Emiliano Zapata el número total de hombres y mujeres no ha variado de manera significativa durante el periodo 1990 - 1995. Así, en términos relativos, para el periodo señalado, los varones representaron el 50.0 y 50.6 por ciento respectivamente, mientras que la población femenina representó el 50.0 en 1990 y 49.4 por ciento en 1995. La pirámide de edades es un indicador que muestra el comportamiento de la estructura de la población por edades. Ahora bien, al analizar la información disponible a este respecto, puede decirse que el municipio tiene una población joven, es decir los grupos de menor edad son más amplios que los que le preceden. Así, en el año de 1995, el 54.1 por ciento de la población se situaba entre 0 y 19 años; el 41.9 por ciento estaba entre 20 y 64 años y el 4.0 por ciento restante, entre los 65 años y más. Sin embargo, analizando la pirámide de edades, el grupo de 0 a 4 años revela una proporción ligeramente menor a la de los dos grupos inmediatos posteriores, lo que indica que las tasas de fecundidad se han venido reduciendo, ya que es menor la población de 0 a 14 años. En 1996, la tasa de mortalidad general del municipio ascendió a 4.2 defunciones por cada 1,000 habitantes, mientras que en el estado fue de 4.9 defunciones por cada 1,000 habitantes. Cabe señalar que dicha tasa es una de las más bajas a nivel estatal. La mortalidad infantil en 1996, registró una tasa de 37.9 defunciones por cada 1,000 niños nacidos vivos, esta cifra es mayor a la media estatal la cual fue de 29.2 defunciones por cada 1,000 niños nacidos vivos. En este municipio se registró una de las tasas de mortalidad más elevadas en el Estado.

Ahora bien, los temas objetivos de la presente investigación de política son la vivienda y la salud desde la perspectiva de la nutrición de niños y niñas del municipio.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en todo el municipio existen 622 viviendas, de las cuales 619 son particulares, con un promedio de ocupantes por vivienda de 5.46 individuos y con un promedio de ocupantes por cuarto en una vivienda de 2.99 individuos. También la misma fuente nos indica que de las 622 viviendas, 300 son de un

dormitorio, es decir, el 48.23%; 315 viviendas tienen de 2 a 5 cuartos sin incluir la cocina, es decir, el 50.64% del total; hay 264 viviendas con dos cuartos incluyendo la cocina que representan un 42.44% y finalmente existen 78 viviendas que consisten de un solo cuarto, es decir, el 12.54% del total de las viviendas del municipio. En cuanto a los materiales, los tabulados básicos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 nos señalan que a nivel estatal existen 193,288 viviendas construidas con diversos materiales según se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Material con el que están construidas las viviendas - Tlaxcala

Materiales	Viviendas	% del total estatal
Material de desecho	167	0.1
Lámina de cartón	420	0.2
Lámina de asbesto y metálica	170	0.1
Carrizo, bambú y palma	110	0.1
Embarro y bajareque	454	0.2
Madera	827	0.4
Adobe	33,966	17.6
Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto	155,818	80.6
No especificado	1,362	0.7

FUENTE: XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI

Por otro lado y siempre tomando como fuente los tabulados básicos en vivienda del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en el municipio el 96.9% de las viviendas cuenta con energía eléctrica, el 96.5% tiene agua entubada y el 67.5% tiene drenaje, añadimos la información del INAFED en el siguiente sentido: 404 viviendas cuentan con servicio sanitario exclusivo, lo que representa un 65%; 394 viviendas cuentan

con drenaje y agua entubada (63.3%), 412 con drenaje y energía eléctrica (66.23%), 568 con agua entubada y energía eléctrica (91.31%), 391 con agua entubada, drenaje y energía eléctrica (62.86%) y 3 viviendas no cuentan con agua entubada, drenaje ni energía eléctrica (0.48%), éstas viviendas están ubicadas en la localidad denominada Colonia Gustavo Díaz Ordaz. En lo que se refiere a la tenencia de la vivienda, 582 viviendas particulares son propias de las cuales 569 ya son pagadas, 9 están pagándose y 4 son rentadas. Adicional a la información del INEGI, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011 elaborado por el Gobierno del Estado, aproximadamente 28,000 viviendas del total estatal tienen serios problemas de calidad como son las deficiencias en el techo, en el piso y en los servicios básicos, del mismo modo dicho plan estima que son 7,500 viviendas las que están en peores condiciones, conjunto de viviendas que crecen en alrededor el 2% anual y las personas que en ellas habitan tienen ingresos no monetarios que provienen básicamente del sector primario con una producción de autoconsumo. De acuerdo con el índice de marginación de CONAPO 2000, en nuestro municipio un 23.29% de la población habita en viviendas que carecen de los servicios sanitarios y de drenaje básicos, señala también que un 27.72% de los habitantes radica en vivienda con piso de tierra y que alrededor de 79.64% de las viviendas presenta problemas de hacinamiento.

Todos esos indicadores provenientes de INEGI, INAFED y CONAPO fueron corroborados por dos medios, mismos que a continuación describiremos.

Para el desarrollo de la investigación se contó con el apoyo del alcalde y de algunos de sus funcionarios, quienes se fueron involucrando en el desarrollo de la investigación casi desde el inicio de la misma. Al inicio se le planteó al alcalde la idea de desarrollar la presente investigación de políticas en su municipio para poder aplicar alguna recomendación que tendiera a solucionar algún problema en particular que padeciera la población en Emiliano Zapata.

En la propuesta se le informa al alcalde que de acuerdo con la información previa recopilada de diversas se apreciaban dos problemas muy marcados que incidían en la salud

de los habitantes de las comunidades del municipio, por un lado la carencia de servicios sanitarios, hacinamiento y mal estado de las viviendas y por otro lado el alto índice de riesgo nutricional. El alcalde está de acuerdo en esa percepción sin embargo comenta que lo que más necesita en estos momentos la población es fortalecer su ingreso, puesto que su principal actividad económica es la agricultura combinada con la ganadería, y no proporciona ingresos suficientes para las familias, la falta de actividades productivas provoca un fenómeno de migración juvenil hacia otras ciudades como el Distrito Federal o inclusive hacia los Estados Unidos de América.

En atención a la problemática presentada en cuanto a vivienda y desnutrición, se dio una estrecha coordinación con el regidor a cargo de la comisión de salud pública y desarrollo social así como con los funcionarios y empleados de la dirección de desarrollo social. Un hecho sí es muy evidente, el ayuntamiento no cuenta con información desagregada y más detallada referente a ambos problemas. Únicamente se cuenta con la información disponible del INEGI, INAFED y CONAPO y que no habría de momento posibilidades financieras para enviar brigadas a todas las localidades para inspeccionar las viviendas además de que el personal disponible para una tarea así no es suficiente. Se planteó al alcalde y a los funcionarios la conveniencia de únicamente inspeccionar una muestra que sea representativa de toda la población o del universo de viviendas, pero no accedieron. Se llegó al acuerdo de que se confiaría en la validez de la información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal del INAFED – INEGI.

Procedamos ahora al análisis de la situación de vivienda de según los datos comentados.

De acuerdo con el INAFED, en todo el municipio la carencia de los servicios sanitarios y de drenaje afectan al 23.29% de los habitantes, lo que equivale al 32.31% de las viviendas, por su parte el hacinamiento es mayor puesto que se da en el 79.64% de las viviendas.

Las localidades que serán tomadas en cuenta vienen relacionadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Relación de localidades que presentan carencias en vivienda

Clave	Localidad
L1	Emiliano Zapata
L2	Ahilitla
L3	El Ciprés
L4	Colonia Gustavo Díaz Ordaz
L5	Los Encinos
L6	Rancho Coamila
L7	Rancho El Epazote
L8	Rancho Guardamonte
L9	Rancho Las Palomas
L10	Rancho Tres Ríos
L11	La Loma

Comentábamos que el 79.64% de las viviendas sufre problemas de hacinamiento. El siguiente cuadro muestra la cantidad de viviendas por localidad dependiendo del número de cuartos con que cuenta la vivienda.

Cuadro 3

Número de viviendas por localidad según la cantidad de cuartos

	L1	L2	L3	L4	L5	L6	L7	L8	L9	L10	L11
Con un dormitorio	206	4	1	77	1	1	1	0	2	0	1
Con 2 a 5 cuartos	210	4	4	63	2	4	7	3	1	5	2
Con 2 cuartos con cocina	196	4	1	54	1	0	1	0	2	0	0
Un solo cuarto	42	0	0	33	0	1	0	0	0	0	1

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal

Puede observarse que en las localidades Emiliano Zapata y Díaz Ordaz es donde más se presenta el problema, como indican los números en negritas.

También podemos observar en el cuadro 4 el promedio de ocupantes por vivienda para las localidades en tratamiento.

Cuadro 4

Promedio de ocupantes por vivienda para cada localidad

	L1	L2	L3	L4	L5	L6	L7	L8	L9	L10	L11
Total de viviendas	420	8	5	140	3	6	8	3	3	5	3
Ocupantes	2250	38	17	789	20	22	51	28	14	26	18
Promedio de ocupantes	5.36	4.7	3.4	5.6	6.6	4.4	6.3	9.3	4.6	5.2	6.00
Prom. de ocupantes x cto	2.96	2.5	1.4	3.3	4.0	2.4	2.1	2.1	2.8	1.6	2.57
		3	2	9	0	4	3	5	0	3	

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal

Vemos que salen afectadas las localidades Emiliano Zapata, Gustavo Díaz Ordaz, Los Encinos, Rancho El Epazote, Guardamonte, Rancho Tres Ríos y La Loma.

Mencionamos también que el 32.31% de las viviendas del municipio carecen de servicio sanitario básico así como de drenaje, en el siguiente cuadro podemos observar la distribución de las viviendas con éstas características por cada una de las localidades.

Cuadro 5
Carencia de servicios sanitarios por vivienda

	L1	L2	L3	L4	L5	L6	L7	L8	L9	L10	L11
Sin sanitario	80	7	5	98	2	4	2	0	3	1	2
Sin agua entubada	14	6	3	5	0	2	0	2	1	0	0
Sin drenaje	73	2	3	102	3	4	0	0	1	2	3

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal

El problema se presenta más notoriamente en las localidades Ahilitla, El Ciprés, Díaz Ordaz, Los Encinos, Rancho Coamila, Rancho El Epazote, Guardamonte, Rancho Las Palomas y La Loma.

Podemos concluir que la problemática del hacinamiento y de la carencia de los servicios sanitarios ocurre en las once localidades listadas en el cuadro 2.

Es importante mencionar que el 95.73% de la población ocupada en el municipio tiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos, el 53.32% trabaja en el sector primario, el 37.50% trabaja en el sector secundario y el 8.78% en el terciario. De acuerdo con el índice de desarrollo humano municipal el ingreso per cápita (dólares p.p.c.) en el municipio es de 1.749 anual, lo que nos indica que los habitantes del municipio tienen apenas los ingresos para sobrevivir, los ingresos son muy bajos y provienen básicamente de la agricultura y la ganadería con producción de autoconsumo.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, la vivienda saludable es un gestor importantísimo de la salud de quienes en ella habitan. La vivienda insalubre y los servicios inadecuados contribuyen a la transmisión de enfermedades. La vivienda precaria provoca múltiples problemas de salud pública, entre ellos el dengue, el paludismo, la filariasis, la enfermedad de Chagas, las infecciones respiratorias agudas, las alergias, los accidentes domésticos e inclusive la violencia intrafamiliar.

Desde el punto de vista social, la vivienda es el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de la familia.

Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001 – 2006, la vivienda es un indicador básico del bienestar de una población, es una condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo, es la vivienda un elemento articulador de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Adicionalmente señala que en los últimos veinte años se han abatido rezagos en lo que se refiere a dotación de agua, drenaje y suministro de energía eléctrica, sin embargo, reconoce que persisten insuficiencias marcadas en diversas regiones pues la población no tiene muchas posibilidades de acceder a dichos servicios básicos.

En el Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2005 – 2012 contempla como uno de sus propósitos en el tema de la vivienda la creación de un programa de mejoramiento de la vivienda coordinado entre los tres niveles de gobierno con el objetivo de atender los casos de la población con viviendas de mala calidad, enfocándose al mejoramiento y a la provisión de techos, pisos y servicios sanitarios básicos. Como una de sus líneas de acción, el plan estatal de desarrollo fomentará la autoconstrucción, el trabajo y los servicios comunitarios, se promoverá entonces la activa participación de la sociedad; por otro lado también se contempla financiar los materiales para la construcción y también la asesoría técnica. El trabajo y mano de obra sería la aportación del beneficiario.

De acuerdo con CONAPO (2001 b), la falta de drenaje y de servicio sanitario exclusivo en la vivienda aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes, ya que crece el riesgo

de contraer enfermedades transmisibles como las gastrointestinales y las respiratorias, se afecta para mal la calidad de vida y no únicamente de las personas que habitan en dichas viviendas, sino también de quienes comparten el hábitat. Por su parte, el hacinamiento provoca inseguridad, insuficiencia de servicios e insalubridad.

Respecto de las experiencias gubernamentales que en otros lugares y en otros niveles de gobierno se han dado, podemos mencionar lo siguiente.

A nivel federal se han dado transformaciones importantes en el sector de la vivienda (Sojo, 2004), por ejemplo, FONHAPO y FONAEVI han consolidado los programas de subsidio a favor de la población con más bajos ingresos, se ha implementado una política única de subsidios para apoyar a familias en pobreza extrema, también se han diseñado mecanismos para que dichas familias tengan acceso a créditos para la vivienda fomentando el ahorro.

Por otro lado, comentaremos sobre la experiencia de un programa de vivienda implementado en El Salvador, es el VIVISAL, construcción de vivienda saludable. La falta de un lugar donde cobijarse de las inclemencias del tiempo y la falta de agua limpia así como condiciones sanitarias pobres provocaban la expansión de enfermedades como el dengue, la gastroenteritis, la malaria, el cólera y enfermedades diarreicas. ¿Cómo se trató el problema y cual fue su solución?, un punto fundamental es que se fomentó el trabajo cooperativo de toda la comunidad, se involucró a los hombres y mujeres, inclusive a los niños y a las niñas para juntos construir su futuro. El programa VIVISAL manejó dos componentes: la capacitación técnica para la construcción de vivienda saludable y el financiamiento para la construcción de unidades habitacionales saludables. Este tipo de vivienda proveyó drenaje y los servicios sanitarios básicos de modo que se prevengan las enfermedades, también cuenta la vivienda con agua potable y para beber, cocina higiénica y lugar para almacenar alimentos. Otra ventaja de la construcción de las casas es que generó ingresos para los obreros locales mejorando así su economía.

Adicional al problema que se presenta en las viviendas del municipio, también el índice de riesgo nutricional es demasiado elevado, comentaban los funcionarios del ayuntamiento que el problema de la desnutrición se aprecia mucho más en los menores de cinco años de edad.

La desnutrición tiene diversos efectos que son peores cuando se sufre en etapas tempranas de la vida, como el intervalo de edades que se comentó.

Cuando se padece desnutrición durante la infancia provoca que más adelante en la vida se tengan desventajas físicas y cognoscitivas (Bartlett, 1999), y se el individuo tiene mayores probabilidades de padecer enfermedades crónicas e incapacidades (Smith, 1999).

En las condiciones específicas de nuestro país ha quedado bien establecido que el principal problema de desnutrición es la que ocurre en los primeros años de vida, conocida como desnutrición infantil o escolar. Este tipo de desnutrición suele estar condicionada por los cuidados específicos durante la etapa fetal y los primeros dos o tres años de vida.

La desnutrición se genera principalmente entre los 6 y 24 meses de edad, es la etapa de mayor riesgo para la sobrevivencia del niño desnutrido y es donde se produce el mayor daño a su organismo, con secuelas irreversibles que limitarán de forma importante el desarrollo futuro de las capacidades del individuo.

La desnutrición infantil expresa en forma sintética el conjunto de condiciones de alimentación, salud, vivienda y educación.

La evaluación nutricional ha sido definida como la interpretación de información obtenida a partir de estudios dietéticos, bioquímicos, clínicos y antropométricos (Gibson, 1990). De acuerdo con Ortiz (2002), el objetivo de dicha evaluación es identificar dos condiciones: obesidad y desnutrición. La obesidad es una enfermedad que se da porque se ingieren cantidades de energía superiores a las que realmente se necesitan, de modo que el sobrante que resulta se acumula en forma de grasa provocando un exceso de tejido adiposo

en el organismo. Por el otro lado, la desnutrición es el estado que ocurre cuando existe un balance negativo de energía y de proteínas produciéndose depleción de los depósitos de grasa y músculo y a largo plazo, deterioro en el crecimiento lineal. El estado de nutrición es consecuencia de diferentes conjuntos de interacciones de tipo biológico, psicológico y social.

Existen diferentes métodos de evaluación del estado de nutrición, según se describe en el cuadro siguiente.

Cuadro 6
Métodos de evaluación nutricional

Método	Características
Características generales	Es la evaluación de los aspectos no nutricios tales como nivel socioeconómico, escolaridad, precio y tipo de alimentos disponibles, disponibilidad de servicios, etc.
Evaluación dietética	Estimación del consumo de alimentos a través de la evaluación de la dieta y de los hábitos de alimentación.
Evaluación clínica	Se analiza el estado de nutrición a través de la historia médica, la exploración física y el interrogatorio sobre sintomatología asociada con alteraciones en la nutrición.
Evaluación antropométrica	Es la medición de las dimensiones físicas y en algunos casos de la dimensión corporal (peso, talla, pliegues cutáneos, etc.)
Evaluación bioquímica	Se analiza la reserva de nutrimentos, su concentración plasmática o su excreción, también se realizan pruebas inmunológicas

La forma más común de estimar el estado de nutrición es mediante la comparación de la masa corporal y la longitud del individuo, de acuerdo con su edad y sexo, con los estándares antropométricos de una población de referencia.

Cabe aclarar que éstos índices dependen de la edad del individuo a quien se está evaluando.

El peso para la edad refleja el crecimiento de la masa corporal sin importar la talla, mientras que la talla para la edad refleja el crecimiento lineal. El peso para la talla, indica la correspondencia del peso en relación a la talla alcanzada en ese momento, pero no expresa si el crecimiento anterior ha sido normal. La talla para la edad estaría reflejando la historia nutricional y su déficit se relacionaría con el efecto acumulado de la desnutrición crónica

Cabe destacar que el déficit de peso para la talla sería sensible a la desnutrición actual o de tipo agudo, mientras que el déficit de peso para la edad sería una combinación indistinguible de ambas situaciones.

La Organización Mundial de la Salud considera que el indicador más adecuado para estimar la prevalencia real de la desnutrición infantil es el peso para la edad.

De los cerca de 12 millones de niños menores de cinco años de edad que mueren anualmente de enfermedades susceptibles de prevención, sobre todo en los países en desarrollo, más de 6 millones (55%) de infantes perecen por causas relacionadas directa o indirectamente por la desnutrición.

Unos 2.2 millones de niños mueren por deshidratación diarreica debida a la persistente diarrea que con frecuencia se agrava debido a la desnutrición.

Ahora bien, la evaluación del estado nutricional de los niños menores de cinco años fue hecha únicamente en la localidad Colonia Gustavo Díaz Ordaz porque es la localidad más grande fuera de la cabecera municipal, es de fácil acceso y es representativa de las condiciones socioeconómicas de las demás localidades.

La localidad Díaz Ordaz tiene una población de 789 habitantes, los cuales se distribuyen en 414 del género masculino, 375 del femenino, 48 niños y 46 niñas, los dos últimos son menores de cinco años de edad. En total en la localidad hay 94 infantes en los primeros cinco años de vida.

La actividad económica de la localidad es eminentemente agrícola y ganadera, ya que el 57% de la población ocupada se dedica al sector primario.

El 96% de la población económicamente activa gana menos de dos salarios mínimos, cuando la gente no tiene dinero suficiente para conseguir sus alimentos, sacrifica a sus animales domésticos, pues suele tener animales de patio para engorda únicamente para autoconsumo.

La dieta de los habitantes se basa principalmente en productos de maíz como las tortillas, tostadas y el pinole, pan blanco, frijoles, papa, azúcar, zanahoria, tomate, huevos de gallina, leche y café.

Para llevar a cabo la evaluación nutricia de los niños de ésta localidad, se hicieron mediciones antropométricas a los 94 niños, todos menores de cinco años, de uno y otro sexo. El material que se utilizó fue el siguiente: para la obtención del peso se usaron básculas de resorte tipo Salter con una capacidad de 20 kg y con precisión de 100grs debiéndose calibrar cada tres mediciones También se emplearon infantómetros de madera y aluminio con precisión de 1 mm para la obtención de la talla.

Dado que la utilización de los indicadores antropométricos está vinculada con la edad del individuo, en el caso que nos ocupa, la edad se sacó del acta de nacimiento o bien de la cartilla de vacunación de cada niño o niña. Toda la información fue recabada mediante una encuesta de diagnóstico, luego ésta fue capturada en una base de datos en Microsoft Excel que posteriormente fue cotejada con las encuestas para prevenir y corregir eventuales errores de captura. Los indicadores antropométricos se calcularon usando el software ANTHRO 1.01. Se usó la desviación estándar (puntuación Z) clasificando los

resultados según la tablas del Centro Nacional para Estadísticas en Salud de los Estados Unidos (NCHS) puesto que son recomendadas por la Organización Mundial de la Salud.

En nuestra clasificación se supuso que una condición nutricional es normal cuando los valores sean menores a 2z y mayores o iguales a 1z. La desnutrición fue establecida en tres intervalos inferiores a los valores que acabamos que mencionar como normales: para la condición de desnutrición leve 1z menor que -1z y mayor que -2z; moderada es 1z menor o igual a -2z y mayor que -3z; severa se da cuando todos los valores observados correspondan a -3z. El análisis estadístico de la información se hizo en el paquete SPSS v. 11.00, se calcularon las desviaciones estándar y la prueba CHI^2 de Pearson. Los resultados de las pruebas son estadísticamente significativos con un nivel de confianza del 95%, es decir, $p < 0.05$.

Ahora veamos los resultados que para cada indicador se obtuvo en la población de niños y niñas menores de cinco años de edad de la localidad.

Cuadro 7

Estado nutricional de los niños según peso/edad (P/E) y peso/talla (P/T)

Indicador	Sobrepeso – obesidad (+1 a +3 d.e.) N (%)	Normal +/- 1 d.e. N (%)	Desnutrición leve (-1 d.e.) N (%)	Desnutrición moderada (-2 d.e.) N (%)	Desnutrición grave (-3 y más d.e.) N (%)
P/E	0 (0%)	9 (9.57%)	15 (15.95%)	43 (45.74%)	33 (35.10%)
P/T	5 (5.31%)	23 (24.46%)	26 (27.65%)	20 (21.27%)	26 (27.65%)

Cuadro 8

Estado nutricional de los niños según talla/edad (T/E)

Indicador	Ligeramente alta (+1 a +3 d.e.) N (%)	Normal +/- 1 d.e. N (%)	Desnutrición leve (-1 d.e.) N (%)	Ligeramente baja (-2 d.e.) N (%)	Baja (-3 y más d.e.) N (%)
T/E	3 (3.19%)	13 (13.82%)	10 (10.63%)	26 (27.65%)	48 (51.06%)

Como conclusión de los resultado arrojados de la evaluación nutricional de los niños y las niñas menores de cinco años podemos decir que el 96% de los infantes presenten condiciones de desnutrición según el indicador peso para la edad; 76.54% de los niños presentan un déficit de peso para la talla y, finalmente, el 89.36% de los niños no tienen la talla adecuada para su edad actual.

Es por eso que se detecta efectivamente que el problema de la desnutrición afecta al 86.2% de la población compuesta de niños y niñas menores de cinco años en la localidad, por lo que habrá que implementar una estrategia que permita revertir esa situación que afecta de modo negativo el sano crecimiento y desarrollo del niño, exponiéndolo en el futuro a padecer enfermedades crónicas y degenerativas con la consecuente afectación del desarrollo social y humano.

VII

Conclusiones

En el municipio se pretende solucionar un problema de salud que se presenta en dos formas; en primera instancia por el hacinamiento y la falta de servicios sanitarios básicos que implican riesgos para los habitantes de contraer diversas enfermedades principalmente infecciosas; por último está el problema de la desnutrición infantil que se presentó, de acuerdo al estudio hecho, en el 86.2 % de la población infantil menor de cinco años de edad.

El problema de la vivienda prácticamente se da en las 11 localidades que ya se mencionaron en el cuadro 2, sin embargo se llevó a cabo la evaluación nutricional infantil únicamente en la localidad Díaz Ordaz, como ya se comentó con anterioridad.

Para la problemática de vivienda, de acuerdo con la información consultada en el Sistema Nacional de Información Municipal a cargo del INAFED y del INEGI, se tiene que en el 32.31% de las viviendas del municipio (lo que equivale al 23.29% de la población) no hay servicios sanitarios ni de drenaje, lo cual eleva los riesgos para los habitantes de contraer diversas enfermedades principalmente infecciosas. Este hecho se convierte en una amenaza para la salud de la población provocando así deficiencias en el desarrollo social y humano de la sociedad misma.

Es dicho coincide con lo que afirma la Organización Panamericana de la Salud, en cuanto a que la vivienda saludable es un gestor de la salud de sus moradores, la vivienda insalubre y los servicios inadecuados contribuyen a la transmisión de enfermedades. La vivienda precaria provoca múltiples problemas de salud pública, entre ellos el dengue, la enfermedad de Chagas, las infecciones respiratorias agudas, las alergias, los accidentes domésticos y hasta la violencia intrafamiliar. Desde el punto de vista social, la vivienda es

el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de la familia.

Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001 – 2006, la vivienda es un indicador básico del bienestar de una población, es una condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo, es la vivienda un elemento articulador de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Adicionalmente señala que en los últimos veinte años se han abatido rezagos en lo que se refiere a dotación de agua, drenaje y suministro de energía eléctrica, sin embargo, reconoce que persisten insuficiencias marcadas en diversas regiones pues la población no tiene muchas posibilidades de acceder a dichos servicios básicos.

Por lo anterior es que se plantearán alternativas de política pública enfocadas a la solución de los problemas de salud en dos vertientes: hacinamiento y carencia de servicios básicos sanitarios en la vivienda y desnutrición infantil.

VIII

Alternativas de Política Pública

Para la problemática detectada en el hacinamiento y carencia de servicios sanitarios en vivienda planteamos tres alternativas.

Primera alternativa.

Esta es la opción de la no acción dejando que las condiciones actuales permanezcan. Se recomendaría dicha línea de acción en el caso de que el gobierno municipal no tuviese los recursos suficientes para poder implementar un programa integral de mejoramiento de los servicios sanitarios en las viviendas de sus localidades.

Segunda alternativa.

En segundo término, ciertamente uno pensaría que se dejarían desatendidas las necesidades de la población con las obvias consecuencias en la salud pública. Sin embargo, como salida el ayuntamiento tendría la posibilidad de seguir con el clásico esquema tradicional de los gobiernos municipales que comentamos anteriormente, servir únicamente como gestor de los programas sociales del Gobierno Federal, por ejemplo, del Programa de Vivienda Rural que busca apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, también del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, que busca mejorar las condiciones de vida de la población que está en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal para que pueda edificar, ampliar o mejorar su vivienda. Ambos programas otorgan subsidios federales a los beneficiarios, sin embargo, en el caso del segundo programa sí se requiere una aportación del municipio de al menos el 20% del subsidio federal.

Tercera alternativa.

Se plantea la creación del Programa Municipal de Mejoramiento de la Vivienda. Dicho programa tendrá como objetivo apoyar la ampliación de la vivienda en el medio rural del municipio así como la edificación de paquetes sanitarios básicos, que permitan a las familias gozar mejores condiciones de salud. El programa buscará el otorgamiento de materiales de construcción subsidiados que se destinarán a la ampliación de la vivienda y a la dotación de servicio sanitario básico, fomentando la autoconstrucción que involucrará la participación activa de las mismas familias que se beneficiarán del programa.

Este programa operará en las localidades siguientes: Emiliano Zapata, Ahilitla, El Ciprés, Colonia Gustavo Díaz Ordaz, Los Encinos, Rancho Coamila, Rancho El Epazote, Rancho Guardamonte, Rancho Las Palomas, Rancho Tres Ríos y La Loma.

Los recursos para este programa provendrán de diversas fuentes: el mismo ayuntamiento usando recursos del Ramo 33 en el fondo del FAIS⁴ destinado al municipio así como de su partida presupuestal destinada a obras públicas y desarrollo social, el gobierno del Estado puede asignar recursos a través de su estrategia de mejoramiento de la vivienda.

El Ayuntamiento operará a través de la Dirección de Desarrollo Social en coordinación con el regidor a cargo de la comisión de Salud y Desarrollo Social.

Los componentes del programa son:

⁴ FAIS es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del Ramo 33, que se destina a infraestructura básica como agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electricidad para zonas rurales y zonas urbanas pobres, infraestructura básica de salud y educación, vivienda, caminos rurales e infraestructura rural productiva

- Ampliación de vivienda
- Dotación de servicios sanitarios
- Materiales para construcción subsidiados por el Ayuntamiento
- Capacitación técnica
- Autoconstrucción
- Evaluación física y socioeconómica de los hogares para determinar el padrón de beneficiarios
- Creación del comité de beneficiarios
- Otorgamiento de certificados a los beneficiarios con los que canjearán los materiales
- Vigilancia de las obras
- Indicadores de resultados
- Evaluación

Ahora se precisará cada uno de los componentes del programa.

La ampliación de la vivienda consiste en la construcción de un cuarto de 4.0 mts. x 4.0 mts., que consistirá de piso firme, paredes de tabique y techo de losa de concreto.

Por los servicios sanitarios, se construirá un baño completo de 1.5 mts. x 2.0 mts., con techo de losa de concreto. Asimismo en el paquete viene incluida la construcción de una fosa séptica donde se depositen las aguas negras de cada hogar, tal fosa será de 16 mts.³ ubicada a 4 mts. de profundidad, sellada con losas de concreto que minimicen la posibilidad de filtraciones que contaminen el manto freático.

Todos los materiales que sean requeridos para la construcción de cuartos y de baños serán proporcionados por el Ayuntamiento a las personas que resulten beneficiarias del programa.

En cuanto a la capacitación técnica, como se pretende que las familias mismas participen de la ampliación y mejoramiento de sus viviendas es necesario antes proporcionarles los mínimos conocimientos sobre las características y aspectos técnicos en que tiene que llevarse a cabo la construcción de los cuartos y de los baños.

La autoconstrucción básicamente se refiere a que las mismas familias beneficiarias del programa participen activamente en la construcción y mejoramiento de sus viviendas, por eso se les dará la capacitación técnica necesaria. Sin embargo, se recomienda que las familias no participen directamente en la excavación y preparación de la fosa séptica ya que podría resultar peligroso, esta obra estará a cargo del Ayuntamiento.

Por los datos recabados del INAFED – INEGI, aproximadamente 491 viviendas presentan problemas de hacinamiento y 199 no tienen servicios sanitario, por ejemplo no se sabe si se trata de dos conjuntos mutuamente excluyentes o bien existen algunos casos comunes, se manejará una cota superior de 500 viviendas que requieren del apoyo. Por lo anterior no es necesario destacar que el ayuntamiento no cuenta con un padrón de dichas viviendas, por lo que una tarea inicial del programa será la realización de una evaluación física y socioeconómica de los hogares que se encuentren en las localidades donde operará el programa. Dicha evaluación se hará por medio de dos instrumentos: una inspección física que permita corroborar el equipamiento de cada vivienda y una encuesta socioeconómica que arroja alguna información adicional sobre cada familia candidata, principalmente información sobre ingresos.

Posteriormente, se deberá constituir un comité beneficiario de obra. Tal comité aglutinará a los jefes de todas las familias que salieran beneficiarias, se elegirán mediante asamblea a la que deberá asistir como testigo algún funcionario del Ayuntamiento a una directiva integrada por un presidente y un secretario. El comité tendrá como función principal la coordinación con el ayuntamiento para la entrega y recepción de materiales, el desarrollo de las obras y la vigilancia de la aplicación correcta de los recursos.

Una vez determinado el padrón de beneficiarios, el Ayuntamiento otorgará certificados a los jefes de familia con los cuales canjearán los materiales en los lugares y fechas que el Ayuntamiento fije.

Por último, el comité de beneficiarios se encargará de vigilar el desarrollo adecuado de las obras y que los recursos se destinen a lo previamente programado. Dicha vigilancia será una tarea compartida entre los directivos del comité de beneficiarios y funcionarios del Ayuntamiento. Para comprobar que la obra ha sido finalizada, por cada una de ellas que se termine se levantará un acta de entrega recepción en la que intervengan el propio beneficiario, la directiva del comité de obra y algún funcionario del ayuntamiento.

Los indicadores de resultados se relacionen en la tabla siguiente:

Tabla 1
Indicadores re resultados del programa

Nombre del indicador	Descripción
Distribución de los apoyos	Apoyos para ampliación de vivienda Apoyos para servicios sanitarios
Familias beneficiadas	Número de familias que se benefician con el apoyo
Índice de cobertura	$\frac{(\text{No. de apoyos otorgados}) \times 100}{\text{No. de apoyos solicitados}}$

La evaluación interna del programa es la hecha por el comité de beneficiarios y que se acaba de describir en el punto anterior. Para la evaluación externa se recurrirá a un acuerdo con el Gobierno del Estado que plantea a el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2012 una línea de acción para la evaluación de los programas de vivienda en coordinación con instituciones públicas y privadas.

De acuerdo con Bardach (1998), la eficiencia en el análisis de políticas busca que se maximice el bienestar de las personas con la aplicación de la política, la eficiencia puede evaluarse por medio del análisis costo – beneficio, el cual dice Weimer (1999) es una técnica para estimar sistemáticamente la eficiencia en el impacto de las políticas públicas. Adicionalmente, Bardach dice que los criterios prácticos a emplear para evaluar la viabilidad de una propuesta de política son: legalidad, aceptación política, solidez en cuanto a la implementación y perfectabilidad. Estos criterios están ubicados en la línea analítica y tienen que ver con lo que le sucede a una alternativa de política frente al ambiente político en el que está inmersa y también con su proceso de implementación.

Vamos a analizar con los criterios ya mencionados a las tres alternativas que se plantean para solucionar el problema relacionado con la vivienda.

Análisis de la primera alternativa.

La alternativa de la no acción y dejar cómo tal como se encuentra en la actualidad. Evidentemente la no acción lleva consigo costos nulos, pero también los beneficios que la población tendrá con esta alternativa son inexistentes.

En cuanto a la legalidad, esta alternativa de entrada contraviene lo estipulado en el artículo 4 de nuestra Carta Magna (CAMARA DE DIPUTADOS, 2003), “... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. ...”, no se cumple en este caso con las garantías individuales y el derecho a la vivienda.

En lo tocante a la aceptación política, es claro que si existe algún problema notable en una comunidad y el gobierno local no procede de modo alguno se generará un clima de inconformidad entre los habitantes de las localidades que requieren de la intervención pública, lo cual puede generar un conflicto social que seguirá creciendo con consecuencias como que se pierde la credibilidad en el gobierno local y éste pierde legitimidad.

Al no haber acción programada para resolver el problema, no existen los factores de implementación y perfectabilidad de la política.

Análisis de la segunda alternativa.

Ahora analicemos la alternativa dos, el municipio sigue participando como únicamente gestor de los programas federales.

Análisis costo-beneficio. Para hacer este análisis es preciso primero los recursos que la política requerirá para su operación y de sus costos en el mercado actual, como siguiente paso es preciso hacer un cálculo del valor que la gente está dispuesta a pagar por el beneficio que recibirá.

Primero vayamos a los costos de oportunidad, para implementar esta alternativa de política en la que el ayuntamiento únicamente participa como gestor de otros programas sociales de nivel federal se recurriría al mismo personal que labora en la dirección de desarrollo social, se genera un gasto en sueldos y operación tomado del presupuesto municipal y que asciende a \$ 12,800 mensuales. Suponiendo que el tiempo de la gestión y de ejecución de los programas federales es de 5 meses, al final se requeriría se \$ 64,000. ¿Y cómo se cuantifican los beneficios de los habitantes? Como mencionamos en líneas anteriores, se ha fijado como meta llegar a atender 500 viviendas, sin embargo, por cuestiones de operación de los programas federales y dada su alta demanda a nivel nacional no será posible atender en un solo año la demanda municipal, por lo que se estima beneficiar únicamente a 200 viviendas. De acuerdo con las reglas de operación de los programas federales, se manejan paquetes de materiales para construcción con un cierto costo. Para el caso de las necesidades imperantes en las localidades que se quieren atender se necesitarían un paquete de cuarto con un monto de \$ 10,800, y uno de baño completo que cuesta \$ 9,100. Si de esas 200 acciones que se pretenden ejecutar, 60 se destinan para el cuarto y 140 para el baño, estaríamos hablando de una inversión (subsidio federal) total de

\$ 1'922,000. Evidentemente el beneficio recibido es mucho mayor que el costo de operación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que solo se estaría atendiendo a lo mucho el 40% de la demanda social, lo cual implica una dinámica que se comentará detalladamente más adelante.

En cuanto a la legalidad, esta alternativa no contraviene las garantías individuales y parcialmente está de acuerdo con el artículo 4º constitucional ya comentado, decimos en parte porque se deja de atender una gran parte de la demanda.

En la aceptación política, pueden provocarse algunos conflictos derivados de la atención parcial (40%) de la demanda social puesto que se estarían dejando de atender 300 familias lo cual provocaría inconformidad, se pierde la confianza en el gobierno local y con justa razón pues no está bien definido el mecanismo de selección de los 200 potenciales beneficiarios, habría muy pocos ganadores (los beneficiarios) y muchos perdedores entre los que destacaría el gobierno local. Cabe destacar que con esta alternativa de ningún modo se genera capital social ni se fomenta la activa participación de las familias en la consecución de su bienestar y en el de la comunidad.

En cuanto a la solidez en la implementación, ésta correría a cargo del mismo personal de la dirección de desarrollo social, pues su aparato administrativo es estable y bien definido, lo único que requeriría es una buena coordinación en la gestión con la delegación estatal encargada de los programas federales comentados.

Por la perfectibilidad, no se hacen aún esfuerzos dirigidos a resolver la problemática presente en dichas localidades por lo que la demanda de la población es latente y generadora de muchas expectativas, de ahí que es preciso actuar pronto en la implementación para evitar un punto vulnerable desde la perspectiva política cuando se generen presiones por no haber intervenido aún.

Análisis de la tercera alternativa.

El análisis de costo beneficio de esta alternativa es como sigue:

Se maneja que aproximadamente 500 viviendas requerirían intervención, estimándose 491 cuartos y 199 baños con fosa séptica. Presupuestando los dos paquetes mencionados en los componentes del programa, el del cuarto en \$ 9,000 y el del paquete sanitario completo en \$ 7,000, para construir 491 cuartos se necesitará una inversión de \$ 4'419,000 y para la construcción de 199 paquetes sanitarios se invertirían \$ 1'393,000. Adicionalmente se requiere una inversión para capacitación técnica de \$ 60,000, y para el levantamiento del padrón de beneficiarios se necesitarían \$ 13,000. Si se atiende toda la demanda, se necesitaría una inversión social de \$ 5'885,000. Los fondos de los que dispondría el Ayuntamiento para cubrir la demanda son: Ramo 33 en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de \$ 1'500,000, del cual aportaría \$ 1'000,000. Su partida presupuestal de obra pública y desarrollo social que al año asciende a \$ 3'500,000 y de la cual tomaría \$ 1'500,000. Los restantes \$ 3'385,000 serían financiados por el Gobierno del Estado. Ciertamente la inversión que se hará en el programa es enorme dadas las capacidades del municipio, de contar con la participación del gobierno estatal podrán cubrirse los gastos que se estima genere el programa. Por el lado de los beneficios, al menos monetariamente costos y beneficios están en equilibrio, sin embargo, tiene que tomarse en cuenta que el bienestar y la calidad de vida de la sociedad mejorará de modo significativo, ya no estará expuesta a contraer enfermedades, en resumen, se espera una mejoría en la salud de los individuos.

Por la aceptación política, es notable que la sociedad hará suyo este programa, principalmente porque será tomada en cuenta a través de la asesoría técnica y de la autoconstrucción, también por la constitución del comité beneficiario de obra que tendrá a su cargo el seguimiento y vigilancia del programa. Por otro lado, el gobierno estatal ve con buenos ojos la implementación del programa porque coincide con las estrategias y líneas de acción referentes a vivienda planteadas en el plan estatal de desarrollo que también busca involucrar a la sociedad civil, es destacable la disposición del gobernador de apoyar al

municipio principalmente desde la perspectiva política, pues el primero es emanado del Partido Acción Nacional y el segundo es gobernado por un militante del Partido de la Revolución Democrática. No se percibe que haya perdedores de ésta política, puesto que salen beneficiados el gobierno local por la atención y el trabajo puesto para resolver los problemas de sus comunidades, los mismos beneficiarios por las razones ya comentadas y el gobierno del estado.

Para la implementación del programa se recurrirá al personal de la dirección de desarrollo social, su aparato administrativo es estable y bien definido, para la capacitación técnica se empleará al personal de obras públicas.

Por la perfectibilidad, no se hacen aún esfuerzos dirigidos a resolver la problemática presente en dichas localidades por lo que la demanda de la población es latente y generadora de muchas expectativas, de ahí que es preciso actuar pronto en la implementación para evitar un punto vulnerable desde la perspectiva política cuando se generen presiones por no haber intervenido aún.

Para atender y resolver la problemática de las desnutrición en los niños y las niñas menores de cinco años de edad, se plantean las siguientes tres alternativas.

Primera alternativa.

Como primera opción y ante el escenario de que la localidad Colonia Gustavo Díaz Ordaz no se encuentra en el catálogo de cobertura del programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES del Gobierno Federal que contempla un componente de salud y nutrición, se plantea la posibilidad de solicitar ante la Dirección General de dicho programa la incorporación de ésta localidad en su padrón de localidades atendidas con la finalidad de que a la brevedad posible comience la operación de Oportunidades y así atender la problemática de la desnutrición infantil. Cabe señalar que la solicitud mencionada irá

acompañada de la evaluación que se aplicó para conocer la situación nutricional de los niños de la localidad.

Segunda alternativa.

En segundo término está la alternativa que sería denominada Programa de Facilitación Alimentaria Infantil, misma que consistirá en que el municipio proporcione un suplemento alimenticio a las madres de familia para que se lo dieran preparado en agua hervida a los niños, dicho suplemento vendría en polvo en un sobre listo para diluir, con base en el cereal denominado amaranto, que tiene las características nutricionales siguientes: proteínas, minerales, vitaminas naturales A, B, C, B1, B2, B3, ácido fólico, niacina, calcio, hierro, fósforo y elevada cantidad de aminoácidos, tiene la peculiaridad de que cuenta con el doble de proteína que el maíz y el arroz. La dotación de suplemento alimenticio será quincenal y cada sobre deberá ser ingerido diariamente, a la razón de un sobre por niño.

Tercera alternativa.

Como tercera alternativa se plantea atender la problemática con una estrategia que combine dos acciones a nivel local. Primero sería el otorgar a la madre de familia un apoyo monetario (\$ 150 mensuales) a manera de subsidio para que lo ocupe para mejorar la calidad y la cantidad de la alimentación de la familia, principalmente de los niños menores de cinco años que haya en el hogar. Por el otro lado, y dado que la falta de información es un factor importante que causa la desnutrición, se propone formar a la madres de familia, es decir, brindarles la orientación necesaria para que aprendan a distribuir bien sus alimentos y combinen adecuadamente los grupos de alimentos del círculo nutrimental. Para ello, se impartirán pláticas de información y talleres a las madres de familia. Ésta alternativa sería conocida como el Programa de Orientación Alimentaria Rural.

Vamos a analizar con los criterios ya mencionados a las tres alternativas que se plantean para solucionar el problema relacionado con la desnutrición de niños menores de cinco años de edad.

Análisis de la primera alternativa.

La primera alternativa no genera costo alguno aunque si pudiera generar muchos beneficios para la población. En cuanto a la legalidad, es correcta y el Ayuntamiento está cumpliendo pues su papel como gestor ante instancias del gobierno federal. Por la aceptación política, la población puede incluso no estar ni enterada de las gestiones del municipio sino hasta que ya “atterrice” el programa, no genera participación ni capital social. Para la implementación del programa se recurrirá al personal de la dirección de desarrollo social, su aparato administrativo es estable y bien definido. Por la perfectibilidad, no se hacen aún esfuerzos dirigidos a resolver la problemática por lo que la demanda de la población es latente y generadora de muchas expectativas, de ahí que es preciso actuar pronto en la implementación para evitar un punto vulnerable desde la perspectiva política cuando se generen presiones por no haber intervenido aún.

Análisis de la segunda alternativa.

El análisis costo beneficio de la segunda alternativa: en la Colonia Gustavo Díaz Ordaz hay 81 niños que requieren del apoyo. El principal productor del amaranto en la República es el vecino estado de Puebla, con un 51% de la producción, también es un productor el D.F. (9%). Asignando un costo estimado al procesamiento y transportación hasta la cabecera municipal de cada sobre en \$ 2.50, y considerando que se requieren 2,430 sobres al mes, estaríamos hablando de \$ 6,075 mensuales. La distribución de los sobres para cada hogar con niños beneficiarios estaría a cargo del personal de la dirección de desarrollo social de tal modo que los gastos por sueldos y operación saldrían del mismo presupuesto asignado a dicha dirección, se ocuparía una inversión de tan solo \$ 1,000 al mes. Lo que en total arroja la cantidad de \$ 7,075 mensuales para la operación de esta

alternativa. En síntesis, con un bajo costo el beneficio de la población se mucho mayor. En cuanto a la legalidad, es correcta, va de acuerdo con las garantías individuales y no contraviene disposición legal o constitucional alguna. Por la aceptación política, la población estará de acuerdo y apoyará la medida, aunque no se genere mucha participación ciudadana y tampoco capital social. Para la implementación del programa se recurrirá al personal de la dirección de desarrollo social, su aparato administrativo es estable y bien definido. Por la perfectibilidad, no se hacen aún esfuerzos dirigidos a resolver la problemática por lo que la demanda de la población es latente y generadora de muchas expectativas, de ahí que es preciso actuar pronto en la implementación para evitar un punto vulnerable desde la perspectiva política cuando se generen presiones por no haber intervenido aún.

Análisis de la tercera alternativa.

Contabilizando que se dará un apoyo monetario mensual por cada niño de \$ 150, al mes estamos hablando de \$ 12, 150. Para las pláticas de orientación alimentaria será preciso contratar como becaria de servicio social a una nutrióloga para que imparta los talleres y la capacitación, ella contará con un sueldo de \$ 1,500, más \$ 1,500 de gastos de operación de la dirección de desarrollo social. En total y por cada mes, el programa requerirá de \$ 15,150. Ciertamente la inversión requerida es mayor, pero los beneficios serán mucho mayores al proporcionar a las familias de los medios adecuados para cuidar la nutrición de sus niños. Por la legalidad no se percibe problema alguno, el programa va de acuerdo con las garantías individuales y no contraviene disposición legal o constitucional alguna. Por la aceptación política, la población estará de acuerdo y apoyará la medida, se genera cierta participación de la sociedad únicamente a través del compromiso de la madre de familia con el programa. Para la implementación del programa se recurrirá al personal de la dirección de desarrollo social, su aparato administrativo es estable y bien definido. Por la perfectibilidad, no se hacen aún esfuerzos dirigidos a resolver la problemática por lo que la demanda de la población es latente y generadora de muchas expectativas, de ahí que es

preciso actuar pronto en la implementación para evitar un punto vulnerable desde la perspectiva política cuando se generen presiones por no haber intervenido aún.

IX

Recomendación de Política

Con los elementos de análisis sobre los que se ha disertado puede recomendarse la alternativa de política pública número tres para el problema de la vivienda.

Con el Programa Municipal de Mejoramiento de la Vivienda se podrán atender las necesidades que la población de las 11 localidades tiene en cuanto a carencia de servicios sanitarios y a extremo hacinamiento, evitando que la población esté expuesta enfermedades que vulneren su estado de salud con perjuicio en el desarrollo integral familiar, social y económico posteriores. Aunque se del análisis costo beneficio se ha observado que es un programa costoso para un municipio de las condiciones de Emiliano Zapata, con la mezcla de fondos municipales y estatales es posible hacerlo, cabe mencionar que el gobierno del Estado está de acuerdo en apoyar este programa con los recursos que sean necesarios. Por otro lado, en el aspecto político también tiene puntos a favor, puesto que se percibe que contará con amplia apropiación de la población al ser ésta tomada en cuenta para participar en las acciones del programa generándose confianza y en consecuencia capital social, se fortalece el gobierno municipal haciéndose pasar como responsable y pendiente de las necesidades que se presentan en su población y también se destaca el apoyo del gobierno del estado aún siendo el uno y el otro provenientes de partidos políticos diferentes.

Ahora bien, por la parte que se refiere a la solución del problema del alto índice de desnutrición para niños menores de cinco años de edad, tomando en cuenta el análisis de diversos factores que implica cada alternativa planteada así como los casos exitosos de políticas que sobre el mismo tema se han implementado en otros municipios de la República, se recomienda la implementación del Programa de Facilitación Alimentaria Infantil porque es la que genera altos beneficios en la población infantil a un costo más bajo que el de las otras opciones, del mismo modo acciones similares se han echado a andar en otros municipios de la República con un éxito notable pues reducen los índices de

desnutrición de los niños inscritos en el programa, es una medida apegada a la legalidad y que cuenta con la aceptación política entre la ciudadanía y en diversos actores políticos en el municipio, para la implementación existen ya los mecanismos burocráticos administrativos en la dirección de desarrollo social del Ayuntamiento apropiados para operar el programa y, por último, aún cuando se esperan beneficios notables en el estado nutricional de los niños, este programa puede mejorarse con el involucramiento de las madres de familia abatiendo rezagos en la información, es decir, que ellas participen en el programa capacitándose en temas de alimentación y nutrición favoreciendo así a los mismos niños e inclusive a los demás miembros de la familia.

En síntesis, se proponen acciones para salud desde la perspectiva de la vivienda y de la desnutrición infantil, el Programa Municipal de Mejoramiento de la Vivienda y el Programa de Facilitación Alimentaria Infantil.

Dado que ambos buscan resolver problemas o carencias que inciden en la salud de la población de diversas localidades del municipio, se recomendaría la importancia de la creación e implementación del Programa Especial de Salud Municipal que en primera instancia contaría de dos componentes, nutrición y vivienda con los dos programas ya recomendados.

De esta manera se espera abatir significativamente los rezagos en los temas de vivienda y nutrición con acciones que básicamente son subsidios financiados con una mezcla de recursos municipales y estatales, otorgando por un lado suplementos alimenticios de calidad para los niños, y por el otro materiales para la construcción de un cuarto o de un baño completo con fosa séptica, dando capacitación técnica para la autoconstrucción y haciendo responsable a cada familia de los avances de la obra en su mismo hogar, fomentando también la participación activa de la misma población beneficiaria en la consecución del bien común desarrollando y vigilando las obras con la participación también del gobierno estatal.

Se trata de acciones por las que el gobierno municipal fomenta el desarrollo social y familiar haciendo corresponsable a la sociedad misma a través de acciones que permitan prevenir problemas de salud entre la población y contando asimismo con el apoyo de otras instancias de gobierno, sean estatales o federales.

Bibliografía

Aguilar, Luis F., (2000), La hechura de las políticas, México, Ed. Porrúa

Bardach, Eugene, (1998), Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas, México, Ed. Porrúa

Bartlett et. al., (1999), Cities for children, UNICEF, Londres

Cabrero, E., (2002), Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción, México, CIDE - Porrúa

CAMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA, (2003), Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados

Casanueva, E., (2001), Nutriología médica, Fondo Nestlé para la nutrición: Fundación Mexicana para la Salud, México

CONAPO (Consejo Nacional de Población), (2001), Índices de desarrollo humano 2000, México

CONAPO (Consejo Nacional de Población), (2001 b), Concepto y dimensiones de la marginación, México

Gibson, R., (1990), Principles of nutritional assessment, New York: Oxford University Press, 1990

Hidalgo, Antonio (1996), Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo, España, Universidad de Huelva

INCMNSZ (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán) (2003), Cambios en la situación nutricional de México de 1990 a 2000 a través de un índice de riesgo nutricional por municipio, México

López-Calva, Luis y Vélez, Roberto (2004), El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México, México, documentos de investigación de la Secretaría de Desarrollo Social

Montagut, Teresa (2000), Política Social, una introducción, Barcelona, Ed. Ariel

Ortiz, L., (2002), Evaluación nutricional de adolescentes: conceptos generales, Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), (2005), Informe sobre desarrollo humano México 2004, México, Mundi-Prensa

Sandoval, Carlos A. (1996), Investigación cualitativa, Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social, Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior, Colombia, ICFES

Secretaría de Desarrollo Social (2001), Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo, México.

Sen, A. (2000), Desarrollo y libertad, México, Ed. Planeta

Smith, L. y Hadad, L., (1999), Explaining child malnutrition in developing countries: A cross-country analysis, FCND discussion paper No. 60, IFPRI, Washigton

Sojo, E. (2004), De la alternancia al desarrollo: Políticas Públicas del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, México

Weimer, David L. y Aidan R. Vining (1999), Policy analysis; Concepts and Practice; Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall