

Piso Firme Tuxcacuesco, Jalisco

Introducción

La pobreza, tanto urbana como rural - junto con la exclusión, la marginación y la desigualdad-, y el impulso al desarrollo nacional son dos de los principales problemas que padece actualmente nuestro país. Así, desarrollo y pobreza con sus dinámicas asociadas-, como antítesis, son los dos mayores retos de nuestro tiempo.

Las cifras oficiales del gobierno mexicano tienden a reconocer las graves dimensiones que alcanza la pobreza en nuestro país: casi la mitad de la población se encuentra en esta lacerante situación. Y una buena parte de los pobres se encuentra ubicada en el medio rural, sumidos en una situación que no alienta el desarrollo de éste.

Por otra parte, a pesar de que el reporte del Banco Mundial 2004, "La Pobreza en México", reconoce el abatimiento de la pobreza entre 2000 y 2002 en 3.1 millones de personas en pobreza extrema y 2 millones de pobreza moderada, se refieren a la pobreza urbana, mientras que la pobreza rural aumentó afectando principalmente a indígenas y productores de subsistencia.

En este marco de existencia de la pobreza se puede incluir a la marginación como un fenómeno asociado. Si bien la pobreza tiene su referencia en las personas, la marginación expresa las condiciones de vida y existencia de las comunidades. De esta manera, con el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) se precisa el grado de marginación estatal y municipal y permite establecer medidas homogéneas y de comparación dentro de una región o con respecto a diversas regiones. Así nos encontramos, por ejemplo, que los estados con la más alta marginación en el país son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo.

En el mismo sentido, en el enorme mosaico municipal de nuestro país la marginación tiene un lugar central, dado que, de acuerdo con la SEDESOL, tiene presencia en 99,981 localidades (de las cuales 62,238 cuentan con menos de 50 habitantes), de 1,338 municipios, pertenecientes a 31 estados y afecta a casi 20 millones de habitantes.

Para el caso de Jalisco, los municipios que se encuentran en los límites geográficos del estado sobre todo en la región Norte, Costa Norte, Costa Sur y Sur, es decir, curiosamente los alejados del centro económico y político estatal, manifiestan los puntajes más elevados en el índice de marginación. Es el caso también del municipio de Tuxcacuesco.

Para combatir esta marginación se han vuelto imprescindibles las políticas sociales. Tanto la federación como los estados impulsan acciones y programas más o menos pertinentes. La propia acción municipal, sin embargo, no puede quedar exenta de ellos. De ahí la pertinencia de contar también con políticas sociales municipales que busquen combatir el problema. En concordancia con ello, el presente caso da cuenta de las acciones emprendidas por el Programa Piso Firme de Tuxcacuesco.

¹Académico del ITESO. Agradezco a Jaime Almaraz, Presidente Municipal de Tuxcacuesco, por la información proporcionada para la evaluación y redacción del caso.

Notas sobre el contexto municipal

En pleno corazón del Llano Grande, en la región rulfiana de Comala (en alusión simbólica al comal caliente), al este del estado de Jalisco, se encuentra el municipio de Tuxcacuesco. El municipio colinda con los municipios de El Grullo, El Limón, Tonaya, San Gabriel, Tolimán, Cuautitlán de García Barragán y Autlán de Navarro, todos del estado de Jalisco. Se trata de un municipio eminentemente rural y agreste que presenta una superficie de 257 km² con un total de 20 localidades. Entre las principales están la cabecera municipal de Tuxcacuesco, Chachahuatlán, Apulco, San Miguel, y El Temascal.

Tuxcacuesco es un municipio de alta marginalidad (ocupa el lugar 1,073 a nivel nacional). Con una población aproximada de 4,100 habitantes, 1,305 constituyen su PEA, dedicada fundamentalmente a la agricultura de temporal (maíz para autoconsumo y sorgo), a la ganadería y la pesca. Sus principales actividades productivas se concentran en la industria de mezcal y la explotación forestal de pino.

Así, con un clima semiseco (temperatura media anual de 28.8° C), el municipio tiene una superficie territorial de 26,529 hectáreas, de las cuales 2,346 son utilizadas con fines agrícolas, 13,797 en la actividad pecuaria, 8,015 son de uso forestal, 68 son suelo urbano y 520 hectáreas tienen otro uso. En lo que a la propiedad se refiere una extensión de 12,914 hectáreas es privada y otra de 12,832 es ejidal.

Siendo un municipio de alta marginalidad, la migración a los Estados Unidos es creciente. Ello se refleja en el crecimiento negativo de su población entre 1980 y 2000, al pasar de 4.302 habitantes a tan sólo 4.127.

Origen y puesta en marcha del programa

El programa Piso Firme en las viviendas de Tuxcacuesco tiene su origen en las principales demandas que los ciudadanos manifestaron durante la campaña política de la actual administración municipal, las cuales se vieron reforzadas en las reuniones comunitarias sostenidas posteriormente. Junto a esta demanda de la población, las necesidades de una vivienda digna reflejaban la carencia de baños, techos o muros en general.

Dado que Tuxcacuesco se encuentra dentro de los municipios mexicanos con un alto grado de marginación, el problema de viviendas que carecían de piso de cemento era sumamente elevado (de acuerdo con el censo INEGI 2000, el municipio tenía un 45% de viviendas con piso de tierra y el resto no contaban con piso firme al 100%). Por ello, el Programa ha sido una respuesta al diagnóstico y planeación municipal realizados por la actual administración al inicio de su gestión y consiste en la construcción de piso de cemento en las viviendas más pobres de las diferentes localidades del Municipio.

Como consecuencia de esta realidad, diversos problemas de salud han sido una constante histórica en la población del Municipio. Así, enfermedades diarreicas y respiratorias aguda *accidentes como picadura de alacrán, heridas e infecciones* gastrointestinales por parásitos, son algunas de las causas más frecuentes de consulta en el Centro de Salud Municipal por parte de la población.

Se trata, entonces, de un Programa de política social municipal como extensión de otro estatal que pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de Tuxcacuesco y disminuir las enfermedades de la población originadas por la falta de piso firme, mediante la cobertura de una meta original para el primer año de 8,780.00 m² de piso de cemento en las viviendas de siete localidades del Municipio.

Asimismo, la planeación municipal contempla dos estrategias que permitan resolver las carencias y necesidades de la población: por un lado, potenciar la gestión de recursos mediante otros apoyos gubernamentales y, por otro, elevar la participación de la ciudadanía.

Funcionamiento y operación del programa

Con el diagnóstico y la planeación municipal,² y bajo el liderazgo del presidente municipal, a los pocos meses de iniciada la actual administración municipal (2004-2006) se dieron los pasos necesarios para el arranque del Programa: en primer lugar, gestionar los recursos en las instancias pertinentes del Gobierno del Estado (con logros inmediatos) para posteriormente aplicar las reglas de operación de los diversos programas y seleccionar a los grupos vulnerables (madres solteras, viudas, ancianos, incapacitados, familias numerosas con hijos menores o con economía vulnerable, entre otros).

Así, las acciones realizadas para lograr este proyecto fueron en primer lugar contar con la participación ciudadana y el compromiso de los beneficiarios en la realización de las obras. Para ello se realizaron por parte del ayuntamiento talleres comunitarios de sensibilización y organización. Dichos talleres fueron realizados en diferentes horarios con la finalidad de no afectar las jornadas de trabajo y, en consecuencia, el ingreso económico de los beneficiarios, tanto de las localidades como de la cabecera municipal.

En estos talleres se seleccionaron los beneficiarios para ingresar al programa, se organizaron grupos de aproximadamente 10 personas y se nombró de manera democrática a un presidente como responsable de su grupo y coordinador del trabajo de construcción del PISO FIRME en las 10 viviendas. En el caso de las personas de edad muy avanzada o con alguna incapacidad para participar en el grupo, el resto de los participantes se coordinaban para construir su piso sin ningún costo para ellos. Así, con base en el éxito alcanzado en los primeros grupos, el gobierno municipal decidió ampliar las metas, pasando de 7 a 12 comunidades.

Para llevar a cabo el Programa de Piso Firme en Tuxcacuesco fue necesaria la participación de los tres niveles de gobierno, los cuales aportaron los recursos financieros para la realización de este proyecto. Entre los actores participantes se distinguen el propio gobierno municipal, dependencias estatales como la Secretaría de Desarrollo Humano y la Secretaría de Desarrollo Urbano y federales como la SEDESOL. Sin embargo, un recurso fundamental fue el aportado por los propios beneficiarios, organizados en grupos, mediante su mano de obra no calificada.

En resumen, los recursos para el Programa fueron aportados de manera concertada por los diversos actores: recursos económicos y en especie (cemento, arena, transporte) fueron aportados por los distintos órdenes de gobierno; la sensibilización, propuesta organizativa y supervisión de las obras fue una iniciativa del gobierno municipal y la mano de obra y contratación de albañiles fueron proporcionados por los propios beneficiarios.

Una variable adicional para la cooperación y transparencia del Programa consistió en la supervisión de cada vivienda por los comités de beneficiarios, además de la Dirección de Obras Públicas del municipio y la Auditoría Superior del Estado. Con ello se aseguró otro piso firme, pero esta vez uno de confianza en la autoridad municipal, para alcanzar y rebasar las metas previstas y optimizar al máximo los recursos materiales y humanos, además de crear un clima de mayor participación de los beneficiarios.

² Se trata de Jaime A1maraz, quien obtuvo la presidencia municipal como candidato ciudadano cobijado por el Partido de la Revolución Democrática. Migrante desde los 17 años, con su empuje e iniciativa se convirtió en un empresario exitoso en los Estados Unidos, pero siempre mantuvo una estrecha cercanía con su pueblo

Evaluación de impacto del programa

El Programa Piso Firme es una experiencia muy sencilla que funciona, y funciona muy bien. Mediante la concertación de esfuerzos intergubernamentales y sociales en uno de los municipios de más alto nivel de marginación en Jalisco, en tan sólo un año de operación (entre junio de 2004 y junio del 2005), un 42% más de las viviendas del municipio tiene mejores condiciones para avanzar hacia una vivienda digna. Por otra parte, la manera como el gobierno municipal y particularmente su presidente ha impulsado el programa, ahorrando lo más posible y cuidando los recursos disponibles al máximo junto con la población beneficiaria, permiten haber alcanzado y superado las metas programadas.

Por ello, en tan sólo un año de operación, el Programa ha logrado beneficiar en términos reales a 392 viviendas de las 941 con que cuenta el municipio, generando un mejoramiento del 42% de las mismas.

La evidencia más clara de que el programa es exitoso se refiere no sólo al cumplimiento de las metas en un año (construir 8,780.00 m² de PISO FIRME en 7 localidades) sino que dichas metas fueron ampliamente rebasadas mediante la construcción de 16,917.00 m² en 12 comunidades, es decir, con un 92% más de construcción de piso firme en un 72% más de localidades.

Además de lo anterior, en relación al objetivo específico de disminuir las enfermedades originadas por la carencia de piso firme en las viviendas, de acuerdo con estadísticas del Centro de Salud Municipal, el cual concentra todas las consultas médicas del municipio, se tiene registro de 1,645 atenciones por estas causas durante el año 2004, mientras que, en contraste con lo anterior, entre enero y de julio del 2005 sólo se tienen registrados 329 casos por las mismas causas, lo que representa un 66% menos comparado con el año anterior. En este sentido, es importante hacer notar que el programa logró abarcar a 12 localidades, mientras que el Centro de Salud registra los datos de las 22 localidades que integran el municipio, de manera que el impacto en la mejora de la salud por la construcción de piso firme en las viviendas resulta en realidad mayor que la disminución de casos registrados.

Finalmente, un objetivo adicional considerado por el Programa se refiere a la necesidad de reforzar el tejido social comunitario y la participación ciudadana, lo cual desde mi punto de vista se logró parcialmente con la convivencia y el trabajo comunitario de los beneficiarios.

Por lo anterior, entre las principales fortalezas del Programa se destacan:

- El liderazgo y la capacidad de gestión del presidente municipal;
- El proceso de diagnóstico y planeación participativa municipal que recoge la enorme necesidad sentida de los pobladores para una vivienda más digna;
- La concertación de recursos y la cooperación intergubernamental, más allá de las expectativas originales, a pesar de tratarse de un gobierno de oposición;
- La estricta racionalización y aprovechamiento de los recursos disponibles por todas las partes involucradas (por ejemplo, los ahorros obtenidos en materiales por los grupos y comunidades originalmente programados permitieron incorporar a más viviendas de un mayor número de comunidades, extendiendo los logros a casi el doble de las metas iniciales)
- La alta relación costo-beneficio del Programa (con muy pocos recursos se obtiene un alto impacto social, tanto en cobertura como en calidad de vida de la población);
- La sensibilización y organización ciudadana;
- La honestidad y transparencia del Programa.

Por todo ello, durante la visita de evaluación, fuimos testigos de la muy favorable opinión de los beneficiarios entrevistados respecto del Programa. Sin embargo, al mismo tiempo las carencias de

las viviendas son notorias (muros y techos provisionales, falta de baños, entre otras) por lo que la demanda de apoyo al gobierno municipal para solventar estas necesidades se hizo presente durante el recorrido. Así, el piso firme es sólo el primer paso para dignificar sus viviendas, y así lo hicieron saber sus habitantes.

De ahí se desprenden algunas de sus principales debilidades:

- Por un lado, ante la gravedad del problema, un programa de dignificación de vivienda en Tuxcacuesco rebasa con mucho las posibilidades de una administración municipal (y se trata tan sólo de su primer año), por lo que el Programa debe continuar de manera sostenida a mediano plazo. Se trata sólo de la primera fase de un programa más ambicioso de vivienda digna, y de ahí viene su primera debilidad. Fases posteriores deberán considerar la construcción de techos, muros, baños o letrinas, cocinas, entre otros. Todo ello significará contar con recursos mucho mayores que los invertidos en pisos, así como mayores capacidades técnicas para la construcción por parte de los beneficiarios y de supervisión por parte del gobierno municipal;

- Por otro lado, una debilidad más se refiere a que el programa ha dependido en mayor medida de los recursos aportados por otros niveles de gobierno y de la capacidad de gestión política y social del actual presidente municipal, condiciones sin las cuales difícilmente se daría, por lo que su institucionalización se vuelve imprescindible;

- Finalmente, si bien la organización ciudadana en pequeños grupos ha sido una clave del éxito para este programa, se trata sólo de un germen que no ha sido aprovechado más ampliamente por el gobierno municipal para detonar otras acciones de desarrollo comunitario (la organización ciudadana ante el Programa fue coyuntural y, por tanto, germinal), de manera que podría ser una posibilidad para la participación ciudadana organizada de manera más estable y permanente. Aunque se encuentra inscrito en un marco de diagnóstico y planeación institucional, el Programa no necesariamente podrá mantenerse en el futuro a menos que la incipiente organización ciudadana pueda fortalecerse para su promoción y defensa ante nuevas autoridades municipales.

En conclusión, habría que señalar que se trata de un programa de política social de alto impacto en el municipio (cantidad de viviendas mejoradas, metros de piso construidos y comunidades atendidas), que da respuesta a una necesidad histórica de corte básico o elemental, mediante el mejoramiento y dignificación de las viviendas de los pobladores del municipio y la disminución de enfermedades derivadas de dicho problema.

Enseñanzas y aprendizajes de la experiencia

Una primera enseñanza se refiere a la sensibilidad del gobierno municipal para captar las necesidades de la población. Aunque diversos gobiernos municipales previos al actual habían considerado el problema por demandas reiteradas de la población, es hasta esta gestión cuando se toma realmente en serio y se impulsa con energía.

Otra enseñanza es que la demanda se diagnostica y formaliza como parte de las acciones contempladas en las líneas estratégicas contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo de Tuxcacuesco. Esto da legitimidad al Programa frente a los otros niveles de gobierno.

De acuerdo con el presidente municipal, el municipio de Tuxcacuesco ha sido el municipio más exitoso a nivel estatal en la gestión y el logro de metas con los recursos provenientes del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), de manera que en reconocimiento de ello fue uno de los dos presidentes municipales invitados a formar parte del Consejo Estatal de Desarrollo Social. La labor de gestoría política del presidente ante los otros niveles de gobierno es otra enseñanza a tomar en cuenta.

Sin embargo, el aprendizaje principal que deja el Programa, desde mi punto de vista, es que por su sencillez y características ha sido impulsado con mucho éxito en uno de los municipios de más

alta marginación en el estado de Jalisco. Esto es claramente susceptible de ser replicado con un alto impacto en cualquier otro municipio de alta marginación en el país.