

Capítulo III: Proyectos Productivos y Desarrollo Humano: Alcances, Limitantes y Responsabilidades

“El Desarrollo Humano es la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía. Tanto las oportunidades como la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven, y en ese sentido el Desarrollo Humano es local”
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004a: 17)

Sin duda, el desarrollo tiene muchas y diferentes acepciones: el desarrollo económico, el desarrollo social, el Desarrollo Humano. En este sentido, y para efectos de esta tesis, el Desarrollo Humano se ha elegido como la definición de desarrollo más extensa y dentro de la cual se analizan los elementos más importantes y que se reflejan en la calidad de vida real de las personas.

En este capítulo se realiza un recuento de lo que es el Desarrollo Humano y el posicionamiento de México, de las entidades federativas y de los municipios mexicanos en su Índice. En vista de que el Desarrollo Humano se percibe, primordialmente, como producto del entorno inmediato, se elige al municipio como la entidad por excelencia para su desarrollo.

En seguida se realiza también un breve análisis de los últimos Planes de Desarrollo (Nacional y Estatal) para descubrir que concepto de desarrollo plantean y si éste tiene un impacto sobre los diferentes programas y proyectos para el fomento del desarrollo. Sin embargo, y en vista de que se pretende encontrar un esquema realista para los municipios de Apizaco y Huamantla en Tlaxcala. El análisis se centra en programas a los que la comunidad migrante tenga acceso o que busquen el fomento de proyectos productivos en la región.

Se elige analizar y/o proponer los proyectos productivos como base para el Desarrollo Humano por dos razones. La primera, como se verá más

adelante, es para elevar el nivel de ingreso de los familiares de migrantes tlaxcaltecas en la búsqueda del Desarrollo Humano. En segundo lugar, como se ha visto en el Capítulo I, la forma más factible e inmediata para fomentar el desarrollo en las comunidades de origen de los migrantes es a través del Capital Social y las remesas. También, como se ha visto en el Capítulo II, las características de las comunidades de origen de Apizaco y Huamantla estudiadas y la migración de las mismas no han generado remesas colectivas. Por lo que, las inversión de las remesas se facilitarían mediante las inversiones individuales, según las capacidades del hogar y con apoyo de otras instancias, en proyectos productivos que eleven el ingreso de los mismos.

3.1 Índice de Desarrollo Humano

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir el desarrollo más allá del crecimiento económico. Lo inició en 1990 con la intención de sentar a las personas al centro del proceso del desarrollo, midiéndolo no sólo con base en el ingreso económico, sino tomando al ingreso como un medio para alcanzar el bienestar. Desde entonces, se han generado cuatro nuevos índices: el del Desarrollo Humano, el Índice de Género, el Índice de Empoderamiento de Género y el Índice de Pobreza Humana (UNDP, "About HDRO.": s/p)

En México, el estimado del IDH se calcula en base a las encuestas nacionales oficiales, combinando información del Banco de México (BANXICO), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), el Sistema de Información Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), el Banco de Información Estadística (BIE) y la Secretaría

de Educación Pública (SEP) (PNUD, 2004a: 174). El uso de estadísticas oficiales puede desfasar el índice de la realidad, puesto que como se ha visto, las estadísticas y los datos oficiales suelen distanciarse por distintas razones de la realidad.

El Índice de Desarrollo Humano se basa en calcular el ingreso en función del tipo de vivienda, la educación y variables de la localidad (esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y el PIB per capita) considerando que estas variables abren las oportunidades a vivir una larga vida, con conocimientos y acceso a recursos (PNUD, 2004a: 69). Los indicadores utilizados para realizar el índice son: la esperanza de vida (CONAPO), la población (CONAPO), la tasa de alfabetización (INEA), la tasa bruta de matriculación (SEP), el Producto Interno Bruto (PIB) (INEGI), el PIB per cápita (INEGI, BM, Banxico) y el tipo de cambio (BM) (PNUD, 2004a: 147).

Según el PNUD el IDH se define como la expansión de la libertad de las personas. Siendo las libertades “el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía” (PNUD, 2004a: 17). En general, estas oportunidades se conforman y son influenciadas por el entorno en el que viven, razón por la cual se propone que el Desarrollo Humano es local.

Antes de proceder al análisis de IDH es preciso definir a que se refiere con local. Existen tres formas de definir lo local: en base a la comunidad, la aglomeración de actividades productivas o de la autoridad política (PNUD, 2004a: 38). En realidad, estas tres definiciones de lo local no son excluyentes ni características únicas de lo local. Sin embargo, el PNUD al tratar de analizar lo local lo delimita en base a la información que se tiene. Incluso, aclara que “la ubicación de rasgos comunes de identidad cultural y de las redes de

participación social o de movilización colectiva sería más importante que las distinciones entre lo rural y lo urbano o lo metropolitano para definir lo local” (PNUD, 2004a: 38). Sin embargo, la delimitación de los actores en estas redes o que conforman esta identidad es sumamente difícil, por lo que por la falta de datos se utilice esta definición.

En base a ello, la definición de lo local más útil es la territorial pues facilita la recopilación de datos comparables. En el caso de la investigación “Apizaco y Huamantla: un estudio comparativo” y para calcular el IDH, éste es el municipio. Sin embargo, en el caso de la investigación en Tlaxcala, nos adentramos un poco más y usamos la comunidad con presidencia municipal auxiliar para recabar los datos.

Un elemento importante a considerar en el caso de la migración y el desarrollo local es que para asegurar el Desarrollo Humano es importante considerar la forma mediante la que se logra. La promoción del desarrollo local es el involucramiento de las personas beneficiadas desde el establecimiento de los objetivos y formas. Sin embargo, el PNUD advierte que no hay fórmulas universales para asegurar la participación de las personas en el desarrollo y que la forma que este tome dependerá de las condiciones específicas del individuo, grupo o localidad (PNUD, 2004a: 34).

En vista de que el Desarrollo Humano es centralmente local, las diferencias y disparidades entre localidades y regiones son producto, precisamente, de las diferentes dinámicas locales. Hoy día, sin embargo, es importante considerar las influencias globales que llegan hasta al ámbito local; sobre todo cuando la migración, por su naturaleza transnacional, puede

aumentar la influencia global directamente sobre lo local mediante las remesas sociales y las redes sociales que sostienen la migración.

No obstante, las dinámicas locales pueden ser influenciadas a través de políticas públicas específicas a las localidades. Lo cual se pretende realizar en esta tesis para promover el desarrollo local mediante proyectos productivos orientados a fomentar la participación de los migrantes. Aunque en el caso de la migración internacional, es importante considerar las influencias externas de la migración y mantener en cuenta que es un fenómeno transnacional que se ve afectado por repercusiones a ambos lados de la frontera. Sin embargo, esperar acción gubernamental conjunta, ya que un sistema de regulación de la migración internacional ha sido imposible de lograr.

3.1.1 El Índice de Desarrollo Humano en México

En el caso de México, entre el 2000 y el 2002 el IDH avanzó 0.54 por ciento.

Sin embargo, este avance mínimo es resultado de la reducción en el índice de ingreso, aunque hubo avances compensatorios en educación y salud (PNUD, 2004a: 1). El componente de salud avanzó 1.20 por ciento, mientras que el de educación avanzó 1.16 por ciento; al contrario del ingreso que cayó 0.38 por ciento. Ello se ve reflejado en la desigualdad nacional, mediante la cual se aprecia que 11.3 por ciento de la desigualdad corresponde al índice de salud, 31.8 por ciento al componente de educación y 52.06 por ciento al ingreso (PNUD, 2004a: 3).

Al considerar a México en su totalidad, el IDH clasificó al país con un alto Desarrollo Humano en 1990, mientras que cambios realizados a las mediciones demostraron que, en 1999, éste era de desarrollo medio. Sin embargo, esta

muy cerca de incluirse a los países de Desarrollo Humano alto con un índice 0.796 en el 2002 (PNUD, 2004b: 3).

3.1.2 El Índice de Desarrollo Humano en las Entidades

No se debe olvidar que las disparidades al interior de México son enormes, y que el índice puede variar considerablemente. El IDH se realizó por primera vez México en 1993, por entidades federativas, demostrando marcadamente las disparidades entre entidades. En el 2003 se volvió a realizar el cálculo, habiendo hecho cambios a los métodos de medición y produciendo resultados más significativos.

A través del IDH del 2003 se constató que la desigualdad en los índices entre estados se originan en Veracruz (8.9 por ciento), Oaxaca (7.1 por ciento), Chiapas (6.9 por ciento), Puebla (6.3 por ciento), Guerrero (6.1 por ciento) y el Estado de México (5 por ciento) (PNUD, 2004a: 3). No obstante, durante el 2000 y 2003, todos los estados aumentaron su IDH, notoriamente Zacatecas y Chiapas. Aunque, Chihuahua y Baja California sufrieron retrocesos en el mismo periodo, repuntando considerablemente durante el 2003 (PNUD, 2004a: 2). En general, se vislumbra un acercamiento entre los niveles de desarrollo entre entidades. Mientras que en el 2000 el Estado más desarrollado tenía 1.34 veces el IDH del menos desarrollado, para el 2003 esta relación era de 1.24.

No obstante, las disparidades siguen siendo evidentes. Estas disparidades son aún más evidentes al analizar los componentes del índice, dónde podemos ver que las diferencias más marcadas son en el índice de ingreso, lo cual demuestra el alto grado de marginación y desigualdad en el que viven las distintas regiones del país. Además, no se debe dejar de lado

que éstas desigualdades son incluso más marcadas al interior de que cada entidad.

De las 32 entidades de la Federación, 14 de ellas presentan un nivel de desarrollo superior al nacional y concentran 34.39 por ciento de la población. Mientras que las 18 restantes, con un índice inferior, representan 65.61 de la población. Al analizar cada elemento, se ve que, en cuanto a la longevidad, 16 entidades se encuentran por encima del índice nacional contando por el 55.8 por ciento de la población total. En cuanto al indicador de educación, 19 entidades con 61.42 por ciento de la población se encuentran por encima del nacional. Mientras que en el indicador más dispar, el PIB per cápita, solamente 12 entidades lo están, concentrando al 30.12 por ciento de la población (PNUD, 2004b: 34 y 35). Para ver los índices por elemento y por estado vea el Cuadro 3.1.

Las entidades también se pueden clasificar según tendencias en cuanto a los componentes del IDH. Cuando el crecimiento económico y el Desarrollo Humano se encuentran por encima del promedio, se puede decir que ese Estado se encuentra en un círculo virtuoso. En cambio, cuando el Estado se encuentra en un círculo vicioso, ambos elementos se encuentran por debajo del promedio. Por otro lado, si el crecimiento económico está sobre el promedio y el Desarrollo Humano por debajo, se puede decir que ese Estado tiene un sesgo hacia el crecimiento económico, aunque el sesgo también puede ser hacia el Desarrollo Humano si las variables se encuentran invertidas (PNUD, 2004b: 69).

En general, se puede apreciar que la mayoría de los estados en círculos virtuosos se encuentran al norte del país, mientras que los que se encuentran en círculos viciosos se ubican al sur. De igual manera, los estados con sesgo hacia el Desarrollo Humano se perfilan en el norte. Mientras que, al paso del tiempo, los estados sesgados hacia el crecimiento han ido desapareciendo del mapa y se ubican más en el sur. Cabe notar que es posible pasar de un círculo virtuoso a uno vicioso o viceversa (PNUD, 2004b: 70y 71). Esta capacidad incita a proponer iniciativas y políticas públicas orientadas a elevar los indicadores en dónde se presente el sesgo.

3.1.3 El Índice de Desarrollo Humano en Tlaxcala

En el caso específico de Tlaxcala encontramos que éste se encontraba en un círculo vicioso a mediados del siglo XX, mientras que hoy se ha sesgado hacia el Desarrollo Humano. En general la entidad, se ubica en el lugar 24 del país con un índice 0.7641, por debajo del índice nacional (PNUD, 2004 a: 31). De igual manera, su índice de ingreso se encuentran por debajo del nacional registrando 0.6330. Sin embargo, el índice de salud y educación se encuentran por encima del nacional con 0.8282 y 0.8312, comprobando que, en efecto, el Estado esta sesgado hacia el Desarrollo Humano.

En tan sólo 50 años su esperanza de vida pasó de los 47.55 años a 74.11. Su tasa de alfabetización también pasó del 62.1 por ciento en 1950, a 92.1 por ciento en el 2000. Por otra parte, su tasa de asistencia escolar se incrementó del 34.5 por ciento a 93.2 por ciento. Además de que el PIB per capita, en pesos de 1993, creció de tan sólo 2,961 a 8,377. Sin embargo, sigue encontrándose entre los últimos estados según el IDH, posicionándose en el número 24.

Cuadro 3.1 El IDH y Componentes por Entidad Federativa

POSICIÓN SEGUN I0H	ENTIDAD	I0H	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1	DISTRITO FEDERAL	0.8930	0.8476	0.8997	0.9018
2	NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7	BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8	CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10	SONORA	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	TAMAULIPAS	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6823
18	ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	NAVARIN	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	CHIAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8100	0.7352

FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México. (2004a) "Informe sobre Desarrollo Humano México 2004." PNUD. En Línea. 16 de abril 2006. Disponible: www.undp.org.mx, p 2

3. 2 El Índice de Desarrollo Humano Municipal

En vista de que el Desarrollo Humano parte de lo local, en el 2000 se realizó el Índice de Desarrollo Humano Municipal que pretende evaluar las diferencias y desigualdades en el desarrollo al interior de las entidades. Como ejemplifica el mismo documento, “[...] si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi” (PNUD, 2004 a: 3).

En el caso de Tlaxcala, el Índice de Desarrollo Humano Municipal analiza los 60 municipios que conforman el Estado. De todos el municipio de Tlaxcala alcanza en todos los rubros el mayor índice y comprende el 7.61 por ciento de la población total de Estado. Tlaxcala (municipio) registra un IDH de 0.8510. Su índice más alto es el de educación, alcanzando el 0.8932, seguido por el índice de salud (0.8532). Mientras que el índice de ingreso es de 0.8060, mediante el cual se comprueba que también el municipio de Tlaxcala está sesgado hacia el Desarrollo Humano (PNUD, 2004c: s/p).

Los siguientes dos municipios más grandes, como se ha visto en el capítulo anterior, son Apizaco y Huamantla. El Municipio de Apizaco registra un IDH de 0.8216, ocupando el segundo lugar en el Estado y compuesto por el 7.03 de la población de la entidad. Huamantla, a pesar de ser el tercer municipio con mayor población ocupa el lugar 37 en la tabla con un IDH de 0.7641 (PNUD, 2004c: s/p).

En cuanto al índice de salud, Apizaco ocupa el segundo lugar registrando 0.8495, mientras que Huamantla ocupa el lugar 35 con 0.8086. Por su parte, Apizaco ocupa el quinto lugar del índice de educación del Estado con 0.8653. Por tanto, Huamantla ocupa de los últimos lugares en el 41 registrando

0.7941. Finalmente, en el índice de ingreso, Apizaco registra 0.8216 en el segundo lugar, y Huamantla el 35 con 0.6895. (PNUD, 2004c: s/p).

Siendo los dos municipios con mayor población después del municipio de Tlaxcala, es preocupante que, en especial Huamantla, registre sus índices tan bajo en las escala estatal. En general, el sesgo del Estado invita, además de seguir promoviendo el Desarrollo Humano, a fomentar el aumento en el ingreso de los bolsillos de los tlaxcaltecas.

3.3 Políticas para el Desarrollo

La política pública ha cambiado en sus bases debido al creciente federalismo producto de la democracia en México. Sin embargo, existen dos visiones en cuanto a la eficacia de esta federalización. La federalización democrática sostiene que, la canalización del gasto público a los estados y municipios con fórmulas transparentes y objetivos otorgado mayores responsabilidades a los municipios (PNUD; 2004a: 4). Mientras que otra visión propone que el municipio es en realidad incapaz de cumplir sus funciones constitucionales y es solamente gestor de lo federal (PNUD, 2004 a: 4). Estas visiones no son excluyentes, pues como hemos visto, las disparidades entre municipios permite que éstas apliquen según las características de cada municipio.

A pesar de las deficiencias del municipio para ejecutar políticas de desarrollo, es de suma importancia considerar la participación social para sostener el desarrollo. Como señala el Desarrollo Humano, el desarrollo se logra y es sustentable en la medida en la que la sociedad se involucre en la expansión de sus propias libertades. Es necesario entonces que los programas y proyectos orientados al Desarrollo Humano funcionen bajo mecanismos de gestión conjunta y que la participación social no pretenda

sustituir el trabajo de las autoridades, sino acompañarlo (PNUD, 2004 a: 5). En especial, en el caso de la migración, la existencia de redes sociales que auto sustentan la migración puede, bajo los incentivos correctos, fomentar a través de sí el desarrollo. Como lo demuestra el caso de la remesas familiares, que en base al capital social, sostienen y unen a familiares / conocidos a través de las fronteras.

3.4 El Plan Nacional de Desarrollo

En el último sexenio, se han presentado propuestas para promover el Desarrollo Humano, las cuales se han visto a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006. Éste define al desarrollo como:

[...] un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente (Poder Ejecutivo Federal 2001- 2006. “Plan Nacional de Desarrollo.”: 73).

A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo no usa la misma definición de desarrollo, y se podría decir que no se refiere al Desarrollo Humano. La suposición de “construir oportunidades” y la búsqueda para formar capacidades educativas y de salud llevan a pensar, que por lo menos el uso de los mismos indicadores puede fomentar el Desarrollo Humano. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo, separa el indicador de ingreso de lo que define como “Desarrollo Humano”.

Además, el gobierno federal ha buscado focalizar los apoyos y servicios a los más pobres a través de la estrategia CONTIGO y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 -2006. Dentro de la estrategia CONTIGO encontramos, con este enfoque, a los programas de Hábitat, de Suelo - Reserva Territorial, de atención a 250 Microregiones y de Desarrollo Humano Oportunidades (PNUD, 2004b: 50). El Programa Hábitat se orienta a atender a la población en pobreza en zonas urbanas, combinando acciones de mejoramiento de infraestructura, equipamiento de las zonas urbano marginadas y prevención de desastres mediante la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario (SEDESOL, “Programa Hábitat.”: s/p). El Programa de Suelo –Reserva Territorial busca establecer políticas que fomenten la constitución o integración de oferta de reservas territoriales, para evitar la formación de asentamientos irregulares (SEDESOL, “Dirección General de Suelo y Reserva Territorial: Programas en el Marco del PNDU 2001-2006: Programa Suelo-Reserva Territorial.”: s/p). El Programa Microrregiones, por su parte, busca fomentar el desarrollo local bajo las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficios de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los beneficiados (SEDESOL, “Desarrollo Local (Microrregiones).”: s/p). Éste se explicara con mayor detalle más adelante. Finalmente el Programa Desarrollo Humano Oportunidades se implementa en una acción conjunta entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA), con la intención de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza con incentivos para la

educación, la salud y la nutrición (Oportunidades, “Funciones de Oportunidades.” s/p).

Por lo general, se ve que el Gobierno Federal 2000-2006, sí hace hincapié en el Desarrollo Humano. A pesar de que, como en el caso del Plan Nacional de Desarrollo, las definiciones del mismo no coinciden con las del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La definición de Desarrollo Humano del ejecutivo mexicano no solamente omite la variable del ingreso, sino que constantemente separa el rubro de nutrición como uno distinto al de salud. De mayor importancia, sin embargo, es la omisión de la libertad como meta última del desarrollo, eje rector del Desarrollo Humano propuesto por el PNUD. Cabe mencionar, sin embargo, que los objetivos del ejecutivo sí consideran las variables de salud y de educación (primordialmente) como parte importante de sus acciones para elevar el desarrollo social y humano del país.

El Plan Nacional de Desarrollo debe tener, en teoría, influencia sobre las estrategias de cada entidad federal. En el caso de Tlaxcala en mayor medida, puesto que ambos gobiernos son producto del mismo partido político. Lo cual se analizará a continuación.

3.5 Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011: Tlaxcala

El Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011, a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, establece el desarrollo específicamente como Desarrollo Humano. Sin embargo, y considerando que en ningún momento da una definición del mismo, el Programa Estatal de Desarrollo 2005 -2011 de Tlaxcala dista más de ser el Desarrollo Humano propuesto por el PNUD que el Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006. El Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala incluye como variables del Desarrollo Humano la alimentación, la salud, la educación, la

cultura y el deporte (Gobierno del Estado de Tlaxcala 2005- 2011. “Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.”: 19 – 41). Elementos como cultura y deporte, a pesar de los alcances de la libertad del hombre, no indican de forma alguna el desarrollo.

Sin embargo, el Plan Estatal de Desarrollo sí se distancia del Plan Nacional de Desarrollo. En primer lugar las acepciones de salud y educación que maneja son más completas. En segundo lugar, la inclusión que hace del ingreso en la introducción como parte del Desarrollo Humano, y a pesar de que no se menciona en el apartado específico de Desarrollo Humano, es un elemento que lo acerca más al Desarrollo Humano propuesto por el PNUD.

La acepción del salud del Plan Estatal de Desarrollo va más allá de entender la salud como la falta de enfermedades, sino que la plantea como el equilibrio físico y mental del ser humano, por lo que se enfoca en la calidad de los mismos servicios (Gobierno del Estado de Tlaxcala: 21). En cuanto al rubro de educación, aunque reconoce encontrarse por encima del promedio nacional en materia de educación, también reconoce la necesidad de mayores avances. En primer lugar, pretende dar una mayor cobertura en aquellas comunidades más pequeñas y rurales donde es necesario expandir la oferta educativa y su calidad (Gobierno del Estado de Tlaxcala: 28 y 29).

Además, como se ha dicho, hace un especial énfasis en elevar el nivel de ingresos, puesto que una tercera parte de la población de la entidad recibe ingresos iguales o menores al salario mínimo, lo cual afecta todos los otros aspectos del bienestar del individuo (Gobierno del Estado de Tlaxcala: 19). Reconociendo, como se ha hecho ya en esta tesis, que la entidad tiene un sesgo hacia el Desarrollo Humano y debe elevar su nivel de ingresos.

3.6 Programas Gubernamentales Federales para el Desarrollo en Tlaxcala

La mayor parte de los programas dirigidos a elevar lo que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006 se implementan a partir de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La SEDESOL a su vez, basa sus trabajos en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 -2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*. A diferencia de los anteriores planes, el Programa Nacional de Desarrollo sí define el desarrollo como Desarrollo Humano:

El desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades. El desarrollo debe orientarse a expandir las opciones que tiene la gente para desarrollar su vida [...] (SEDESOL, "Programa Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Superación de la Pobreza: una estrategia contigo.": 15).

Se esperaría por tanto, que los programas implementados por la SEDESOL tuvieran como eje rector la búsqueda del Desarrollo Humano. Sin embargo, partiendo del mismo Programa, la SEDESOL se basa en los índices de marginación para identificar la falta de desarrollo. Definiendo la marginación como un "fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico del desarrollo [...] en la cual no es posible propagar el progreso técnico hacia el conjunto de sectores, y, socialmente como una persistente desigualdad [...]" (SEDESOL, "Programa Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Superación de la Pobreza: una estrategia contigo.": 9). A pesar de que las definiciones del Desarrollo Humano y la Marginación no son excluyentes, el uso de marginación dentro del Programa despoja al Programa de su objetivo de lograr en Desarrollo Humano en su introducción. Esto ya que, la marginación excluye del desarrollo al objetivo de la libertad.

3.6.1 Programa Federal Microrregiones

Bajo los objetivos propuesto en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, y en base a la estrategia número uno: fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación (SEDESOL, “Programa Nacional de Desarrollo 2001- 2006, Superación de la Pobreza: una estrategia contigo.”: 69), nace el Programa Microrregiones. Una microrregión es una visión territorial de la desigualdad basada en la marginación, no en el desarrollo.

Para atacar la alta marginación de estas microrregiones se plantean cinco líneas de acción. Estas líneas de acción tienen como objetivo beneficiar los habitantes mediante “la corresponsabilidad de la población en el desarrollo social, económico y humano; y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa” (SEDESOL, “Desarrollo Local (Microrregiones): s/p) Estas líneas de acción son:

1. Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación.
2. Articular físicamente el territorio microregional y frenar la dispersión poblacional.
3. Mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones
4. Impulsar un desarrollo sustentable
5. Impulsar la coordinación entre los órdenes de gobierno para articular acciones a favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación (SEDESOL, “Programa Nacional de Desarrollo 2001- 2006, Superación de la Pobreza: una estrategia contigo.”: 72- 75).

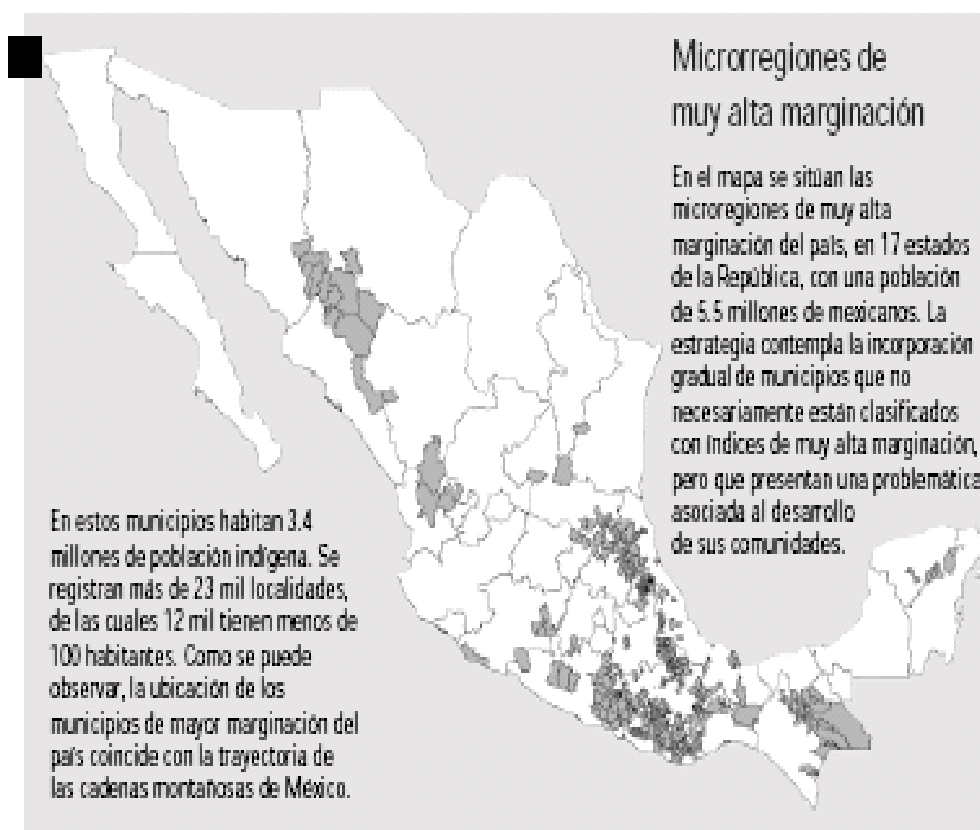
Como se puede ver, la visión territorial de la marginación con base en la microrregiones parte sus trabajos desde el índice de marginación, el cual parte del Programa Nacional de Desarrollo 2001 -2006, *Superación de la Pobreza:*

una tarea Contigo. Al igual que el Programa, desvincula el desarrollo de la libertad. Aunque tiene la ventaja en sus líneas de acción, de establecer el ingreso directo de las familias dentro de su acepción de desarrollo.

3.6.2 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa Oportunidades fomenta el Desarrollo Humano de la población en pobreza extrema otorgando apoyos y articulando incentivos para la educación, la salud, la nutrición y el ingreso. Esto se logra otorgando apoyos económicos a cambio de la participación social, pretendiendo así superar el asistencialismo y el paternalismo (Sánchez, 2006: entrevista personal).

Mapa 3.2 Municipios de muy alta marginación, 2000.



FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social. "Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo." SEDESOL. En Línea. Abril 16 2006. Disponible: <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/libros/pnd.htm>

Al parecer el programa sí tiene una orientación hacia el Desarrollo Humano. A pesar de que, todavía tiene deficiencias en cuanto al funcionamiento del programa. En primer lugar, la participación dentro del programa no asegura que sean los más necesitados los que participan, como sucede en gran parte de los programas gubernamentales. En segundo lugar, la participación ciudadana no se puede asegurar completamente puesto que el otorgamiento de apoyos monetarios muchas veces es vital para el sostenimiento familiar, los mismos participantes del programa que otorgan servicios en los rubros de educación y salud se enfrentan a dilemas morales que en ocasiones los orillan a no reportar la participación social en el programa. Finalmente, el otorgamiento de apoyos, aunque eleva el ingreso, no promueve la libertad puesto que condiciona el desarrollo de los beneficiarios al programa.

3.6.3 Programas Vinculando la Migración con el Desarrollo: 3x1 Para Migrantes

Bajo la Unidad de Microrregiones trabaja el Programa 3x1 para migrantes, que pretende apoyar las iniciativas de los migrantes en el extranjero, esto es a través de las organización o clubes de migrantes (SEDESOL: “Programa 3x1 para Migrantes”: s/p). La mayor parte de estos apoyos son destinados a obras de infraestructura básica. Lo cual ha creado una opinión encontrada, puesto que se considera que las obras de infraestructura básica son responsabilidad del gobierno, y el migrante no tendría que participar en su financiamiento.

El fondo con el que se trabaja es producto de la concentración de dinero de 4 actores en partes equitativas: una parte el gobierno federal, gobierno estatal, municipal y los migrantes. Sin embargo, los últimos tienen que estar constituidos como club u organización en Estados Unidos. Lo que dificulta el

funcionamiento del programa, puesto que en Tlaxcala en específico, existe una gran desconfianza entre los pobladores, además de que no cuenta con una larga tradición migratoria que permita que se de tal forma de capital social. Incluso, la característica ilegal de muchos de los migrantes mexicanos y tlaxcaltecas los desmotiva a organizarse.

Ha sucedido ya que, al no contar con organizaciones de migrantes, el municipio realiza la iniciativa, a pesar que de las reglas de operación exigen que la haga un club u organización de migrantes. En ocasiones el municipio incluso se ve obligado a poner la parte de inversión que corresponde al grupo de migrantes. Además, siempre existe la posibilidad del que el proyecto no se concluya o se concluya de manera insatisfactoria. Tal es el caso del pozo recién terminado mediante el Programa 3x1 para Migrantes en la comunidad de Los Pilares, dónde no se encontró agua y la inversión se perdió (Hernández, 2006: entrevista personal). O la creación de pozos en otras comunidades, donde una vez que la comunidad migrante hizo su inversión, se cobra el uso del proyecto.

Para este año (2006) el Programa 3x1 para migrantes, tiene un presupuesto para obras que deberán ser entregadas en septiembre y octubre (por ser año electoral) de 22 infraestructuras, en su mayor parte, adoquinamientos. Cuatro de los cuales están en Huamantla, y ninguno en Apizaco (Hernández, 2006: entrevista personal).

De igual manera, la creación de infraestructura básica no fomenta directamente el Desarrollo Humano como tal. En el caso de los adoquinamientos, por ejemplo, no se beneficia la población en los rubros de salud, ingreso o educación. Además, el esquema bajo el que funciona el

Programa obliga a los participantes a elegir proyectos aprobados por el Programa limitando su libertad, fin último del Desarrollo Humano.

3.7 Programas Estatales para Proyectos Productivos: FOMTLAX

El Fondo Marco para el Desarrollo de Tlaxcala (FOMTLAX) nace en 1998 bajo el gobierno de Tlaxcala, aunque recientemente se ha descentralizado, con el fin de coordinar, supervisar y evaluar las actividades y operaciones de fideicomisos formados por diferentes instancias de gobierno a favor de proyectos productivos, involucrados con el desarrollo rural, empresarial o cualquiera que fomente el desarrollo en Tlaxcala (Torres, 2006: entrevista personal). Este fondo se basa en el otorgamiento de créditos, financiamiento social y constitución de garantías líquidas para crear micro, pequeñas y medianas empresas eficientes.

Por el momento, no trabaja bajo ningún concepto de desarrollo en específico. Sin embargo, el fomento que hace sobre el ingreso directo de las familias lo relaciona con el Desarrollo Humano. En especial en Tlaxcala, donde el desarrollo se caracteriza por estar sesgado hacia el Desarrollo Humano. Por otra parte, los proyectos productivos en sí deberían también cumplir con ciertos requisitos para asegurar su éxito.

3.71. ¿Qué es un Proyecto Productivo?

Un proyecto productivo, se refiere aquí, a aquellos proyectos en los que “la inversión se da como resultado del establecimiento de una unidad productiva de cuya operación habrán de obtenerse productos o servicios y podrán, y deberán, generarse ingresos y ganancias” (López, 2002: 33). No a otro tipo de

proyectos, que aunque pueden generar ingresos a largo plazo o de manera indirecta, no se refieren a la producción sino a la generación de infraestructura.

Al proponer cualquier tipo de programa o proyecto con fines sociales es importantes considerar tres cosas: su alcance, su amplitud y su apropiación.

Los cuáles se definirán a continuación:

1. El alcance “específica a qué individuos habrá de beneficiar en ciertos grupos socioeconómicos en un territorio determinado [...] no sólo a quiénes favorece, sino también a quiénes pretende involucrar y quiénes servirán de base para evaluar a partir de un expansión perceptible de sus oportunidades”
2. La amplitud “delimita el conjunto de capacidades humanas a promover, ya sea de forma directa o indirecta.
3. La apropiación “resalta el papel de los individuos como actores de su propio desarrollo y en cuanto a los insumos, productos, procesos y compensaciones involucrados en aquél” (PNUD, 2004 a: 20).

En el caso específico de proyectos productivos el esquema deberá también, evaluar los bienes a producir bajo las posibilidades de utilizar insumos disponibles en la propia comunidad (López, 2002: 32). Ello no sólo disminuiría los costos de producción, si no que también beneficiarían a los proveedores locales impulsando el desarrollo local. Además, es probable que de ser un producto de la comunidad, ésta cuente ya con un encadenamiento productivo, que en caso de no existir debe considerarse fomentar.

Por otro lado, como explica Mario López Espinosa analista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “la activación de un proyecto productivo no debiera surgir como resultado de una decisión independiente, sino que debe formar parte de la estrategia de toda la comunidad (2002: 32). Esto considerando que el proyecto involucra a toda la comunidad. De no ser

así, el proyecto debe surgir como una necesidad expresada por un grupo de personas o persona que se pretende atender.

Debido a que se pretende elevar el nivel de ingreso y que, en México, la distribución del mismo es in igual, es recomendable impulsar proyectos productivos donde se establezcan unidades productivas muy pequeñas. Ello por varias razones. En primer lugar, los requerimientos de capital y de infraestructura son mayores en las unidades productivas más grandes. Además, se afirma que “con el importe de inversión con que se crea un empleo en las empresas grandes (con más de 500 trabajadores), se pueden generar al menos 20 empleos en las microempresas (con menos de 15 trabajadores)” (López, 2002: 39). Elevando así, no sólo el ingreso del financiador, sino también de la comunidad y reduciendo la marginación.

De igual manera, al impulsar un proyecto productivo es importante considerar las responsabilidades financieras del mismo. Mario López Espinosa explica como es muy probable que “las condiciones den entorno estructural sean desfavorables para la activación de inversiones y para la propia operación productiva. Es posible que ésta sea precisamente una de las principales causas de la migración” (2002: 34) Por lo que, se debe proponer no solamente un esquema de financiamiento mixto en el que el municipio tenga una aportación para fomentar el desarrollo local, sino que se proporcione también asesoría y capacitación.

Finalmente, es de suma importancia considerar que durante años los programas y proyectos con participación gubernamental han servido en muchas ocasiones políticas. La transparencia en los procesos, el acceso a la información y la rendición de cuentas, no sólo sirve para mantener intereses

políticos fuera. Sino que también pueden fomentar la participación del ciudadano que desconfía de las acciones gubernamentales.

3.7.2 Proyectos Productivos y el FOMTLAX

En el caso del Fomtlax, los proyectos productivos tienen como alcance a los tlaxcaltecas de menores ingresos que se acerquen a la oficina, especialmente campesinos y mujeres. Su amplitud pretende desarrollar la participación del tlaxcalteca en su propio desarrollo. Mientras que su objetivos es que le beneficiario se apropie prácticamente en su totalidad del proyecto, a pesar de que el FOMTLAX otorgue el financiamiento y los insumos necesarios para echarlo a andar.

Por el momento, el FOMTLAX no cuenta con algún tipo de crédito enfocado a la población migrante del Estado. Sin embargo, sus dos tipos de crédito (menor o mayor a 15 mil pesos) pueden ser accesados por cualquiera en Tlaxcala. Los créditos mayores a 15 mil pesos requieren de un respaldo 1 a 1. El menor a 15 mil pesos puede ser obtenido por cualquiera, y se entrega a palabra. Estos funcionan bajo tres esquemas: uno orientado a la participación de la mujer (FIDIME), uno orientado a la participación del hombre (FIDASEM), y para apoyos a los campesinos (FOMTLAX) (Torres, 2006: entrevista personal).

A diferencia de la mayor parte de préstamos otorgados por el Gobierno, el Fomtlax no funciona en base a apoyos a fondo perdido. Si no que ha demostrado que, puede funcionar como un fondo revolvente con un alto índice de regreso. Las tasas y plazos se fijan en base a la orientación del proyecto productivo y su redituabilidad. La documentación necesaria, también se facilita.

Por ejemplo, una garantía puede ser, en el caso de campesino que no la tengan, un certificado parcelario.

En este sentido, es donde el esquema de préstamos puede ser orientado a los migrantes. En nuestro estudio, no se pudo corroborar si los migrantes suelen tener o no tierras. Sin embargo, las remesas son un ingreso relativamente fijo y estable, que pueden funcionar como garantía.

La ventaja, del esquema bajo el que trabaja el FOMTLAX, frente a otros programas es que le otorga al beneficiario entera libertad de elección, ampliando así su libertad en la búsqueda de su propio desarrollo. Además, la participación activa del beneficiario pretende asegurar la sostenibilidad del proyecto. Finalmente, el éxito de los proyectos financiados por el FOMTLAX incrementa el nivel de ingresos directamente en los bolsillos del participante.

3.8 Programas para el Desarrollo de la Sociedad Civil: Fundación Produce

A nivel federal se crea en 1996 con el apoyo de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la Fundación Produce, con distintos capítulos en los estados. Ésta tiene como fin generar innovaciones tecnológicas y "su adopción por actores en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales. Coadyuvando el desarrollo y bienestar de la población rural" (Hernández, 2006: entrevista personal). Su financiamiento es a través de la mezcla de recursos federales y estatales.

Su misión es la transferencia de tecnología, por lo que se establece una convocatoria para académicos, investigadores y estudiantes que propongan desarrollar un programa. Una vez que un programa es aceptado, la Fundación Produce otorga el financiamiento necesario para echarlo a andar. Lamentablemente la pagina de Internet del la Fundación Produce de Tlaxcala,

se encuentra deshabilitada, y la federal arroja muy poca información. Por lo que se pudo constatar en la entrevista, este tipo de proyectos no tienen seguimiento. Parece simplemente, aplicar tecnología y comprobarla, sin querer establecer una estrategia de apoyo para el desarrollo más allá.

Recapitulación

En este capítulo se ha presentado en primer lugar, la utilización del Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para evaluar y definir el desarrollo. En este marco, se ha analizado el Índice en México, las entidades federativas y los municipios. Concluyendo que el desarrollo debe partir de lo local, en este caso el Municipio.

Razón por la cual, se ha propuesto analizar las políticas públicas federales y estatales orientadas a incrementar el desarrollo. Partiendo del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala. En ellos, se ha descubierto que el uso de las palabras Desarrollo Humano, es más un discurso que una realidad. Basándose principalmente en la marginación como base para el desarrollo y el crecimiento económico. Dejando de lado la libertad por completo y utilizando los servicios de salud y educación más como un apoyo que parte integra del desarrollo.

En seguida, se presentaron los Programas Microrregiones, Desarrollo Humano Oportunidades, 3x1 para Migrantes, Fondo Macro para el Desarrollo de Tlaxcala y Fundación Produce. Tras lo cual se concluyó que el mejor esquema, de los anteriores, para elevar el desarrollo de Tlaxcala con sesgo hacia el Desarrollo Humano es FOMTLAX. El cual también se recomendará se use como marco para las inversiones de los migrantes y/o familiares de migrantes en el Estado.