

El Programa 3x1: De la filantropía transnacional al desarrollo local con enfoque transnacional

Rodolfo García Zamora, Juan Manuel Padilla.

Antecedentes

Como resultado de la creciente interdependencia económica, social, política y cultural entre México y los Estados Unidos en los últimos cien años, se han multiplicado los intercambios de todo tipo entre miles de comunidades de origen de los migrantes mexicanos y sus lugares de destino en la Unión Americana. El estudio económico, social, cultural y político de esta realidad se puede realizar de mejor manera usando la perspectiva transnacional que plantea como objeto de estudio central las ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución. Para Portes, Guarnizo y Landolt (2003) lo que constituye un fenómeno en verdad original y, por tanto, justificable como nuevo tema de investigación es la gran intensidad de los intercambios, nuevas formas de transacción y multiplicidad de actividades que traspasan las fronteras nacionales y requieren de este movimiento geográfico para su éxito. De manera particular, las prácticas de filantropía transnacional que las organizaciones de migrantes mexicanas realizan desde Estados Unidos a favor de sus comunidades de origen desde los años sesenta del siglo anterior se ubican perfectamente como parte del objeto de estudio de la perspectiva transnacional antes señalada.

En los últimos quince años, aparejado al crecimiento de la migración internacional de México a los Estados Unidos que llega a los 12 millones de mexicanos radicados en aquel país, y de un crecimiento espectacular de las remesas familiares que ingresan a México, que en 2008 ascienden a 25 mil millones de dólares, se da un creciente protagonismo de más de 900 organizaciones de migrantes en Estados Unidos debido a su contribución al financiamiento de más de 12 mil proyectos sociales de infraestructura básica en las comunidades de origen. Este protagonismo es resultado de un proceso organizativo transnacional que tiene sus orígenes en los años sesenta del siglo anterior, en el caso de las organizaciones migrantes provenientes de la región histórica del Centro-Occidente como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Jalisco (con más de cien años de experiencia migratoria internacional), que explica cómo desde ese periodo estuvieron promoviendo proyectos sociales en sus comunidades de origen empleando únicamente sus remesas colectivas. Etapa que ellos mismos han denominado como la de “Cero dólares por Uno”, misma que funcionó sólo con sus aportaciones como instrumento de financiamiento de los proyectos comunitarios transnacionales y que sirvió como antecedente para que en los años ochenta se pudiera negociar con algunos municipios, de manera informal, para la realización de esos proyectos bajo la modalidad de “Uno por Uno”, un dólar de los clubes migrantes por un dólar de los ayuntamientos, y que al inicio de los años noventa se transforma en Zacatecas y Guerrero en una modalidad formal de “Dos por Uno”, un dólar de los migrantes por un dólar del gobierno federal y otro del gobierno estatal. En 1999, en Zacatecas se establece el Programa “Tres por

Uno”, al aportar los municipios un dólar adicional aprovechando el incremento de sus ingresos provenientes del presupuesto federal.

La importancia del 3x1 como valiosa experiencia de filantropía transnacional es reconocida por el gobierno mexicano a tal grado que en 2002 decide crear el programa “ 3x1 Iniciativa Ciudadana” a cargo del Programa de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con un presupuesto específico por primera vez, ya que anteriormente los gobernadores negociaban con esa dependencia el financiamiento de los proyectos sociales de los migrantes bajo la cobertura de otros programas ya establecidos como el Programa de Empleo Temporal que servían de protección para canalizar el apoyo financiero.

No obstante lo reducido del presupuesto del Programa 3x1, que en su inicio, en 2002, cuenta con un presupuesto federal de 10 millones de dólares para 924 proyectos, en 247 municipios del país y que para 2009 asciende a 50 millones de dólares para 2,421 proyectos en 564 municipios, que contrasta con los más de 50 millones de dólares que los migrantes mexicanos estuvieron mandando diariamente al país en los últimos cinco años, el Programa ha sido un gran éxito institucional al establecer un nuevo espacio de negociación transnacional entre las organizaciones de migrantes, las comunidades y los tres niveles del gobierno mexicano; al propiciar mayor credibilidad hacia el gobierno responsable de administrar el Programa y fomentar el fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades de origen de los migrantes y sus organizaciones en el exterior.

Surgimiento y avance de los proyectos comunitarios migrantes.

La larga tradición de migración México-Estados Unidos con más de cien años en su región centro-occidental, la vecindad entre los dos países y la masividad de ese fenómeno con 30 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, explican, entre otros factores, el surgimiento, avance y creciente protagonismo transnacional de las organizaciones migrantes mexicanas, especialmente en lo que respecta a su contribución a elevar el bienestar en sus comunidades de origen con el financiamiento de miles de proyectos sociales de infraestructura básica en asociación con los tres niveles de gobierno. De hecho, hoy se reconoce que esas organizaciones y sus proyectos con remesas colectivas han tenido los siguientes impactos positivos (R. Garcia Zamora: 2005):

- a) Promueven la organización comunitaria transnacional.
- b) Posibilitan la interlocución de las comunidades de origen y de los migrantes con los tres niveles de gobierno.
- c) Promueven la construcción de infraestructura social en regiones y comunidades tradicionalmente olvidadas.
- d) Generan un proceso de aprendizaje social transnacional interinstitucional.
- e) Apoyan al surgimiento de un nuevo actor social transnacional del desarrollo local.
- f) Ayudan a promover una cultura de transparencia y rendimiento de cuentas que comienza a crecer en las comunidades y municipios donde se realizan proyectos.

Sin embargo, los proyectos sociales de los migrantes no han estado exentos de problemas y dificultades en su selección, diseño y realización. En este sentido, Manuel Orozco (2004), destaca tres aspectos importantes:

- a) Frecuentemente, las donaciones de los migrantes son mayores que los recursos públicos para los proyectos sociales de las comunidades.
- b) Existen múltiples contradicciones entre los clubes y los gobiernos municipales y estatales por la selección de las obras, la calidad de su construcción y mantenimiento.
- c) La debilidad organizativa de las comunidades limita su capacidad de control sobre las inversiones, la calidad de los proyectos y el mantenimiento de las obras.

El mismo investigador, después de una rigurosa evaluación de la organización de los migrantes mexicanos y sus proyectos, destaca cinco lecciones importantes:

- a) Su potencial para apoyar propuestas de desarrollo. La acción de los clubes de migrantes en esta área aumenta las oportunidades económicas en zonas de alta migración internacional. Sin embargo, la motivación de los clubes para participar en la promoción del desarrollo requiere entender sus prácticas, sus visiones y proyectos, para poder identificar oportunidades de colaboración con ellos.
- b) Su compromiso con proyectos significativos de desarrollo. Ellos tienen la capacidad de promover y respaldar proyectos de desarrollo local a pequeña escala.
- c) Su diversidad. Existe una gran diversidad de clubes y de organizaciones de migrantes mexicanos, con claras diferencias entre las Federaciones de Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Puebla, Oaxaca, Yucatán, entre otros. Incluso, entre Federaciones del mismo estado como Zacatecas en el Sur de California, Illinois y Norte de Texas hay notables diferencias y al interior de cada una de ellas hay diversidad entre sus integrantes, en su antigüedad, su funcionamiento, su participación, su autonomía, sus experiencias con los proyectos y con las instituciones mexicanas en los tres niveles de gobierno.
- d) Colaboración. Existe diferente habilidad para la colaboración y asociación con otras organizaciones sociales como resultado de la propia historia y experiencia de cada club y Federación de migrantes.
- e) Identificación de las necesidades comunitarias. Los clubes y comunidades de origen pueden jugar un papel muy importante como agentes del desarrollo local para realizar una agenda de proyectos sociales y económicos prioritarios para el desarrollo local y regional. Pero, ello requiere de promover una mejor organización comunitaria transnacional integral, a nivel institucional, social, educativo, económico, de liderazgos comunitarios transnacionales, etc. Este es uno de los retos estratégicos a que se enfrentan los clubes y migrantes mexicanos.

Los elementos anteriores son de gran importancia cuando Federaciones de clubes de migrantes mexicanos como las de Zacatecas, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y otras buscan transitar de los proyectos sociales a los micro proyectos productivos y hacia las propuestas de desarrollo local con enfoque transnacional, bajo las cuales el programa 3x1 será una acción más dentro de un conjunto de actividades para ese fin. Para valorar la posibilidad de lograr dicha transición en los próximos años resulta muy importante valorar los impactos del Programa 3x1 a nivel económico, político, cívico-social y cultura.

El impacto económico del Programa 3x1 en México

Los cuadros siguientes muestran un crecimiento muy importante en el número de proyectos realizados, municipios involucrados y montos invertidos, de lo que se podría inferir que el impacto

económico del programa ha sido muy importante. Sin embargo, si comparamos la inversión federal para este Programa en los últimos años resulta que representa aproximadamente el 0.03% de la inversión pública federal, en el caso de Zacatecas, el porcentaje es del 0.01% del presupuesto estatal en 2009.

Los datos anteriores no deben llevarnos a la conclusión precipitada de que este Programa no tiene importantes impactos económicos, los tiene pero a nivel local. En estados como Michoacán y Zacatecas, los proyectos de infraestructura social como agua, drenaje, energía eléctrica, urbanización, pavimentación y centros comunitarios, son las principales obras de inversión en muchos de sus municipios con importantes efectos multiplicadores en la economía local a nivel de empleo, compra y venta de materiales, etc. De hecho, esta situación ha propiciado que con frecuencia los alcaldes se hayan convertido en promotores de la formación de nuevos clubes de migrantes para poder realizar un mayor número de inversiones comunitarias que incrementen la obra pública durante su gestión.

Otro impacto económico a nivel local lo representan las obras de infraestructura física y los proyectos emergentes de salud, educación y becas, todos ellos *obligación* del Estado mexicano, pero, que promovidos por las organizaciones migrantes permiten elevar el nivel de vida de la población y posibilitan el fortalecimiento del tejido productivo y social local para avanzar hacia un nuevo tipo de actividades económicas y sociales que permitan superar la fragilidad estructural prevaleciente que ha propiciado en gran medida la creciente emigración internacional.

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entidades Federativas	20	18	23	26	26	27	27	28
Número de proyectos	942	899	1,436	1,636	1,274	1,598	2,457	2,421
Municipios apoyados	247	257	383	425	417	443	574	564
Grupos de migrantes participantes	20	200	527	815	723	857	957	797
PRESUPUESTO / MILLONES DE PESOS								
Federal	113.7	99.9	175.9	232.1	192.0	257.7	470.2	525.2
Estatal, Municipal y de Migrantes	266.5	277.7	461.8	619.7	556.9	690.8	1,259.3	1,178.9

TIPO DE PROYECTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Agua Potable, Alcantarillado y Electrificación	226	274	547	440	236	376	576	562	3,237
Caminos y Carreteras	67	57	83	100	58	77	103	72	617
Infraestructura de Salud	28	17	26	31	26	19	49	21	217
Infraestructura Educativa	112	61	46	73	56	99	157	184	788
Infraestructura Deportiva	50	35	42	47	40	68	111	112	505
Urbanización y Pavimentación	276	282	477	566	452	620	979	964	4,616
Becas Educativas 3x1	0	0	0	15	25	66	75	41	222
Centros Comunitarios*	127	143	160	278	317	220	239	208	1,692
Proyectos Productivos Comunitarios	40	22	53	77	45	50	100	42	429
Proyectos para el Fortalecimiento Patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	135	135
Otros	16	8	2	9	19	3	68	80	205
TOTAL	942	899	1,436	1,636	1,274	1,598	2,457	2,421	12,663

Presentación del Programa 3x1 en la Organización de Estados Americanos por la Secretaría de Desarrollo Social de México.

El tercer impacto económico significativo lo representa el interés que tienen algunas organizaciones de migrantes mexicanos, como las Federaciones de Clubes Zacatecanos y Michoacanos, por pasar de los proyectos sociales de infraestructura básica a los proyectos productivos después de varios años de haber promovido cientos de proyectos sociales en sus comunidades de origen. A este reto formidable se le ha denominado como “el paso de la muerte”(R. Garcia Zamora: 2003) por su enorme complejidad, porque nos enfrenta a la debilidad institucional del propio país para promover la inversión productiva y a la ausencia de cultura

empresarial en la comunidad migrante en general. Pese a tales dificultades, ambas Federaciones han estado luchando en los últimos cinco años porque la Secretaría de Desarrollo Social promueva de forma especial la vertiente de proyectos productivos de migrantes (429 proyectos del 2002 al 2009), los cuales han crecido de forma paulatina, especialmente, en esos estados con los invernaderos para la producción de tomate, explotaciones ganaderas y producción de agave y mezcal.

La parte de los proyectos productivos puede ser de gran trascendencia para las comunidades de origen y sus organizaciones migrantes, tanto en el escenario de éxito como de fracaso. El programa “Tres por Uno”, con sus variantes, conflictos y dificultades, ha sido un gran avance como esfuerzo organizativo transnacional de promoción del desarrollo social en las comunidades de origen. La clave de su éxito radica en la solidaridad de las organizaciones de migrantes hacia sus comunidades de origen en asociación con los tres niveles del gobierno mexicano. Como se ha indicado antes, esta filantropía transnacional se inicia desde los años del siglo anterior de manera espontánea y hasta treinta años después comienza a recibir apoyos paulatinos de los diferentes niveles del gobierno hasta su institucionalización como programa federal en el 2002 dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Social.

La contribución del programa “Tres por Uno” al bienestar de las comunidades de origen de los migrantes es indudable, pero transitar institucionalmente a la etapa de los proyectos productivos implica ubicarnos en una lógica cualitativamente distinta, empresarial, de rentabilidad, de mercado, de eficiencia, como criterios de consistencia de las propuestas y sustentabilidad económica de los proyectos.

Los avances y aportes del programa “Tres por Uno” respecto a la organización comunitaria transnacional, los nuevos espacios de concertación, las redes sociales transnacionales, incluso, las diferentes propuestas del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (formado por 130 representantes migrantes), pueden ser un apoyo importante para diseñar una estrategia específica de apoyo técnico, organizativo y financiero para los proyectos productivos de los migrantes mexicanos. Pero, pretender mezclar los proyectos solidarios con los productivos, con la normatividad y funcionamiento actual del Programa, tiene el riesgo enorme de destruir el Programa “Tres por Uno” como patrimonio de los migrantes, de la comunidad transnacional mexicana y del país mismo. Al romper la lógica solidaria, filantrópica, con la lógica del lucro, en contextos caracterizados en su mayoría por la ausencia de la cultura empresarial.

El riesgo anterior implica perder un esfuerzo de la comunidad transnacional mexicana que ha tardado cuarenta años de aprendizaje social, de construcción de nuevos espacios de concertación con los tres niveles de gobierno y creación incipiente de un nuevo tipo de políticas públicas hacia los migrantes, sus comunidades y sus proyectos. El problema radica en esclarecer si es viable transitar hacia la etapa de los proyectos productivos y el desarrollo local con enfoque transnacional bajo el programa “Tres por Uno” mediante una reforma a fondo del mismo o si este sigue promoviendo los proyectos de la filantropía transnacional y se crea un nuevo programa federal de apoyo a los proyectos productivos y el desarrollo local transnacional.

Bajo la perspectiva anterior, resulta interesante como la misma Secretaría de Desarrollo Social, el 29 de enero 2009, frente a los impactos económicos y sociales de la crisis financiera norteamericana sobre México, da a conocer en el Diario Oficial de la Federación el Programa *Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial*: Un Fondo para financiar proyectos individuales o familiares en México, dentro del marco del Programa 3x1 para Migrantes.

El Fondo Migrante para *Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial* se crea, según la exposición de motivos del Diario Oficial, por la constante demanda por parte de los migrantes de generar oportunidades en sus comunidades de origen que les permitan incrementar su patrimonio y el de sus familias, así como brindar fuentes de empleo a los jóvenes con el fin de reducir sus necesidades de emigrar. Cabe recordar que dicha demanda fue planteada en varias ocasiones por los Consejeros del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en sus recomendaciones al Gobierno Mexicano.

Bajo este nuevo mecanismo de inversión, la Sedesol aportará el 50% de inversión por proyecto y los migrantes aportarán el otro 50%. Con estos recursos se apoyarán proyectos productivos individuales o familiares presentados por migrantes radicados en el exterior, que se realicen en territorio mexicano, con un monto federal máximo, por proyecto, de hasta \$300 mil pesos (30 mil dólares).

A finales del mes de enero de 2010, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior da a conocer un nuevo programa de inversión productiva para migrantes denominado "Paisano Invierte en Tu Tierra" promovido por la Secretaría de Agricultura y Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO). Este Programa busca fortalecer el potencial económico de los migrantes y el uso productivo de las remesas.

Los elementos que pretenden justificar el nuevo Programa son:

- a) El crecimiento económico y el desarrollo del campo mexicano requieren de recursos para ser invertidos en proyectos que produzcan empleos y riqueza.
- b) Existe gran potencialidad de las más de 21 mil millones de dólares de remesas que recibió México en 2009 y un mercado "nostálgico" que consume más de 24 mil millones de dólares al año en Estados Unidos.
- c) Necesidad de apoyo y estímulo gubernamental para el uso productivo de las remesas.

El objetivo central de este programa consiste en contribuir a que las remesas se conviertan en recursos productivos mediante la inversión en negocios de los migrantes y sus familias.

Los principales objetivos específicos son los siguientes:

- a) Fomentar el empleo en las comunidades de origen para reducir el despoblamiento y la emigración.
- b) Aprovechar el mercado nostálgico en Estados Unidos.
- c) Superar la relación de dependencia de las remesas en una relación de socios productivos.
- d) Fortalecer las relaciones inter generacionales de los migrantes con México.

Este nuevo programa intenta responder a una larga demanda de las organizaciones de migrantes mexicanos en el exterior interesadas en contar con un Programa de apoyo específico para inversiones productivas en sus comunidades de origen por parte del gobierno federal. Siendo su puesta en marcha un avance, es importante valorar sus debilidades y riesgos, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- a) Baja organización y capacitación de las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes.

- b) Ausencia de cultura empresarial.
- c) Ausencia de programas de formación y capacitación micro empresarial y de apoyo técnico permanente.

Pero el anuncio de este Programa también representa retos y oportunidades para la colaboración entre diversos actores sociales interesados en los proyectos productivos de los migrantes, sus comunidades de origen y el desarrollo local con enfoque transnacional. En seguida enumeramos algunos de los más importantes:

- a) Colaboración interinstitucional entre dependencias federales, estatales, municipales, comunidades de origen y clubes.
- b) Oportunidad de construir programas de organización y capacitación comunitaria transnacional entre las comunidades de origen los clubes, las instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales, etc.
- c) Oportunidad de construir Programas de Micro y Pequeñas Empresas Transnacionales entre comunidades de origen, clubes, organizaciones empresariales, organismos gubernamentales, instituciones internacionales e instituciones educativas.
- d) Oportunidad de colaboración permanente entre las comunidades de origen, los clubes, las universidades, organizaciones no gubernamentales, en programas de investigación, extensión y formación continua.
- e) Posibilidad de articular el Programa 3x1 en su vertiente social y micro productiva, con las acciones anteriores en una estrategia de desarrollo regional con enfoque transnacional. En Zacatecas, la Universidad Autónoma viene trabajando en varios proyectos de desarrollo local con enfoque transnacional, junto con las comunidades de origen, las organizaciones migrantes y los ayuntamientos de Valparaíso, Jerez y Juchipila. Buscando expandir estas actividades con una mayor colaboración con la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y su oficina en Zacatecas, dedicada a apoyar la mejor realización de los proyectos 3x1, pero con un enfoque de desarrollo local transnacional. Para lo cual se han iniciado en abril de 2010 algunos talleres en Los Ángeles, California, con la Asociación de Clubes Nochistlenses, muy interesados en mejorar los proyectos filantrópicos y micro productivos y avanzar hacia una estrategia de desarrollo regional con enfoque transnacional para el Sur de Zacatecas.

Impactos cívicos y sociales del Programa 3x1 en México

La larga historia filantrópica de las organizaciones migrantes mexicanas de más de 50 años, desde abajo y desde adentro de la comunidad migrante a favor de sus comunidades de origen en sus diferentes etapas del Cero por Uno, Uno por Uno, Tres por Uno, etc. no sólo ha aportado un aumento en el bienestar de la población local con los más de 12 mil proyectos de infraestructura básica, sino también y de manera especial, importantes impactos cívicos y sociales tanto en las comunidades de origen como de destino. La salida creciente de mexicanos hacia los Estados Unidos, que al inicio de los años setenta representaba un stock de 800 mil migrantes en aquel país y se incrementa radicalmente en 2010 a 12 millones de mexicanos (la mitad indocumentados) se da en el contexto de un deterioro del tejido económico, social y político del país. El modelo económico sustitutivo de importaciones desde los años sesenta muestra indudables síntomas de agotamiento; se incrementa la profunda crisis agrícola y rural, y el cuestionamiento hacia el sistema político nacional dominado por un sólo partido durante más de 70 años. Así, la salida constante y creciente de mexicanos hacia el país del Norte, representaba entre otros efectos, un

sentimiento de expulsión económica y social del país por la incapacidad gubernamental y de su partido oficial de una adecuada gestión de la economía y del país en su conjunto.

Las primeras acciones filantrópicas de obras sociales realizadas por las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos a favor de sus comunidades de origen en los años sesenta del siglo anterior partían de asumir que el Estado mexicano no cumplía con sus obligaciones de proporcionar la suficiente inversión pública para atender las diversas necesidades de esas comunidades. De esta manera, implícitamente la realización de esos proyectos comunitarios significaba un cuestionamiento político y una respuesta organizativa desde abajo y desde el exterior para colaborar en la satisfacción de esas necesidades. Estas iniciativas significan el inicio de un largo proceso de aprendizaje transnacional a nivel cívico, social y político entre comunidades de origen y organizaciones migrantes. Durante más de treinta años las comunidades solicitan la colaboración de sus migrantes para atender diversas necesidades y esa práctica solidaria transnacional posibilita que en los años ochenta algunos alcaldes colaboren en iniciativas informales de financiamiento “Uno por Uno”, que representa el antecedente para que surjan el Zacatecas y Guerrero, al inicio de los noventa, los Programas “Dos por Uno”, que posteriormente deviene en “Programa Tres por Uno” en Zacatecas y “Programa Tres por Uno Iniciativa Ciudadana”, en 2002 como programa nacional tal como indicamos antes.

La institucionalización del programa “Dos por Uno” en Zacatecas en 1992, y, posteriormente, del programa “Tres por Uno” en 1999, significa el reconocimiento gubernamental de una larga filantropía transnacional con un nuevo actor social que son las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, cuyos dirigentes adquieren con frecuencia un amplio reconocimiento político y social en las comunidades de origen y destino por su compromiso solidario con ambas. Así, la creación del programa “Tres por Uno Iniciativa Ciudadana” por parte de la Secretaría de Desarrollo Social busca institucionalizar esa filantropía espontánea, desde abajo y desde el exterior dentro una incipiente política social transnacional en México (Fernández de Castro, Rodolfo García y Ana Vila, 2006). Esto significa la construcción de un nuevo espacio transnacional de interlocución y negociación entre los cuatro actores del Programa: los migrantes, los municipios, gobiernos estatales y el gobierno federal. Espacio en el cual permanentemente se presentan conflictos por las “reglas de operación” del Programa, dependiente del Programa de Microrregiones para zonas de alta marginación social de Sedesol. De hecho, esta ubicación institucional representa un problema de origen porque la mayoría de los migrantes internacionales mexicanos no provienen de zonas de alta marginación social, sino de zonas intermedias que deberían estar fuera de las acciones de Microrregiones. Después de ocho años de funcionamiento del Programa en su modalidad nacional no se ha modificado esta disfuncionalidad institucional.

En los primeros años del Programa “Tres por Uno Iniciativa Ciudadana”, 2002, 2003, 2004 se dieron dos fuertes conflictos con las organizaciones migrantes y la Secretaría de Desarrollo Social que junto con la Secretaría de Hacienda deciden sus reglas de operación. El primero, consistió en el intento de privilegiar sólo las inversiones productivas y prohibir las inversiones sociales no productivas como reparación y construcción de templos, centros sociales, lienzos charros, etc. El segundo, se refería a marginar a las organizaciones de migrantes del proceso de solicitud, selección y realización de los proyectos, dejando tales funciones únicamente en los tres niveles de gobierno. Las Federaciones de Clubes Mexicanos, en particular, la de los Clubes Zacatecanos del Sur de California, con amplia trayectoria organizativa transnacional desde los años sesenta y en la realización de proyectos uno por uno, dos por uno y tres por uno realizan un fuerte proceso de presión y negociación con Sedesol, que indirectamente llega hasta el presidente Fox, quién había

caracterizado a los migrantes como los “nuevos héroes mexicanos”, del cual, finalmente, logran recuperar el derecho de financiar las obras sociales y comunitarias que las comunidades de origen y clubes consideren adecuadas, buscando al mismo tiempo avanzar hacia los proyectos productivos.

Sobre el segundo punto, que manifestaba una cierta competencia política entre los alcaldes y los Clubes, pero, también a nivel federal, que veían con preocupación el protagonismo social y político de las organizaciones de migrantes y sus dirigentes en la realización de este Programa y en otras esferas públicas y políticas, el gobierno mexicano tuvo que ceder. Tuvo que reconocer que ese programa como política pública surge como resultado de la iniciativa, de la práctica solidaria transnacional realizada por más de cuatro décadas y que las organizaciones migrantes, sus Federaciones de Clubes, deberán seguir participando en la selección y realización de los proyectos. La negociación de este punto fue tal que implicó modificar el nombre del programa a “Tres por uno para Migrantes” como se llama hasta la fecha.

En los años posteriores han seguido suscitándose fricciones por los mecanismos de selección de los proyectos, por la forma de realización, por los mecanismos de seguimiento, entrega y mantenimiento de las obras de infraestructura realizadas. Un reclamo permanente de los migrantes hasta ahora, ha sido la falta de transparencia en la realización de los proyectos por parte de los municipios y gobiernos estatales; la mala calidad en muchas de las obras realizadas, el reducido control social y rendimiento de cuentas y falta de sanciones a empresas constructoras y funcionarios que han incurrido en ilícitos.

Estas demandas constantes de las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen propiciaron un avance institucional con la creación de los Comités de Validación y Atención Migrantes (COVAM) en cada estado de la república mexicana donde funciona el programa, presidido por el delegado federal de Sedesol, con las siguientes funciones(Diario Oficial: 28 de diciembre 2009). Este nuevo espacio institucional transnacional significa un avance en la transparencia en los mecanismos de evaluación, selección, construcción y seguimiento de los diferentes proyectos 3x1 entre los clubes migrantes y los tres niveles del gobierno mexicano.

La construcción del COVAM significa un avance institucional en la realización del programa “Tres por Uno para Migrantes”, pero no termina con la asimetría que existe entre los cuatro actores del mismo en términos de información y capacidad. En efecto, los clubes y comunidades de origen pocas veces tienen toda la información de cada uno de los expedientes técnicos de cada proyecto y presentan una gran debilidad técnica frente a los profesionales de la administración pública de los municipios, gobiernos estatales, delegaciones federales y las empresas privadas que realizan las diferentes obras. La asimetría crece por la enorme debilidad organizativa y de capacitación en las comunidades de origen y destino y la imposibilidad de que los migrantes puedan estar viajando permanentemente a México para supervisar la realización de los proyectos. Esta situación provoca constante inconformidad por parte de los clubes respecto a que las reglas de operación del Programa son definidas sin su participación; que esas mismas reglas son violentadas con frecuencia cuando los alcaldes promueven la creación de clubes “fantasmas”, sin membrecía, sin vida comunitaria real en Estados Unidos y cuando les piden a los clubes que funcionan realmente avales “formales”, sin aportación financiera para aumentar su obra pública e impacto político.

El reducido control social, la falta de transparencia, de rendimiento de cuentas y de sanciones a funcionarios y constructores que incurran en ilícitos son algunos de los problemas fuertes que confrontan a las organizaciones de migrantes con los tres niveles de gobierno mexicanos

actualmente y las tensiones que ha provocado que Sedesol haya abierto delegaciones en Los Ángeles, California e Illinois con una nueva actitud de reducir la participación de las Federaciones de Migrantes en el acopio de iniciativas de proyectos, respaldo, seguimiento y evaluación de los mismos. Funcionarios federales pretenden justificar esa estrategia por un supuesto peligro de corporativización del Programa por parte de los Clubes migrantes (Palafox German, 15 abril 2010). Por su parte, Efraín Jiménez, destacado dirigente migrante de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, considera que la estrategia del gobierno federal evidencia el corporativismo oficial hacia el Programa y el intento de control hacia los migrantes que han logrado grandes avances políticos en estados como Zacatecas y Michoacán, donde se ha modificado las Constituciones estatales para permitir que los migrantes puedan ser alcaldes y diputados locales. El considera que esa estrategia atenta contra el futuro de las Federaciones de Clubes y que el gobierno mexicano actual deberá modificarla o crecerán las tensiones entre ambos (IFAI, 15 abril 2010).

El reclamo por un control social y rendimiento de cuentas no es nuevo como lo evidencian los resultados de la investigación realizada por Katrina Burges en Michoacán y Zacatecas sobre el “Tres por Uno” y el rendimiento de cuentas en 2005 (Ciudad de México, 16 y 17 de abril, 2010). En los cuales diversas comunidades con proyectos de migrantes reconocen la importancia del control social y rendimiento de cuentas, aunque con frecuencia se ha avanzado muy poco en esos temas por la debilidad organizativa de las comunidades de origen y los clubes.

En el evento internacional “ Retos y oportunidades en la coestión de proyectos comunitarios transnacionales” realizado por la Universidad Tufts de Boston en la Ciudad de México los días 15 y 16 de abril de 2010, con más de 25 líderes migrantes mexicanos radicados en los Estados Unidos, ONG’s, académicos y funcionarios de Sedesol, para analizar de manera especial que tanto se ha avanzado en los temas de control social y rendimiento de cuentas, las conclusiones son que ha habido avances, pero, insuficientes, ya que frecuentemente las comunidades de origen y los Clubes tienen poca información de los expedientes técnicos, de los mecanismos de asignación de los proyectos por parte de ayuntamientos y autoridades estatales y siguen existiendo poca claridad en la inversión de esos proyectos y mala calidad e incumplimiento en muchos de los mismos. Las propuestas principales que hicieron los líderes migrantes fueron en el sentido de promover mayor organización y capacitación de las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes en Estados Unidos; fortalecer técnicamente a los comités de obra que existen en cada comunidad para dar seguimiento a los proyectos 3x1, que los mecanismos de control social, transparencia y rendimiento de cuentas del gobierno mexicano consideren las propuestas de las comunidades de origen y sus clubes, y realizar alianzas con las universidades mexicanas para el fortalecimiento de la comunidad transnacional.

El mismo tema de control social y rendimiento de cuentas adquiere un lugar central en el Taller de Organización Comunitaria Transnacional realizado por la Asociación de Clubes Nochistlenses en el Sur de California, el 22 de abril referente a una evaluación de las lecciones que ha dejado el programa “Tres por Uno” para las comunidades de origen y clubes migrantes y los retos para el desarrollo local con enfoque transnacional (FCZSC, 22 abril 2010, UCLA, Long Beach University, UAZ). En efecto, en dicho evento realizado con 36 dirigentes migrantes del municipio de Nochistlán en el Sur de California respecto a la clave del éxito de los proyectos 3x1 en sus comunidades se enumeraron los siguientes factores:

- a) Unidad de las comunidades y los clubes.
- b) El rendimiento de cuentas y la confianza entre los cuatro actores del 3x1.

- c) Transparencia en el uso de los recursos y voluntad de las comunidades y clubes por hacer esos proyectos.

Respecto a las causas de fracaso de los proyectos 3x1, se mencionaron las siguientes:

- a) La debilidad organizativa y de capacitación de las comunidades de origen y clubes.

- b) Falta de control social, ausencia de transparencia en el uso de los recursos y de rendimiento de cuentas.

- c) Debilidad técnica de las comunidades, comités de obra y clubes.

Por lo antes expuesto queda claro como las organizaciones de migrantes mexicanas están promoviendo un cambio social y cívico hacia el control social y rendimiento de cuentas en las políticas públicas y los programas gubernamentales en los que ellos participan. Esta demanda ciudadana hacia los tres niveles de gobierno, que genera irritación frecuentemente entre funcionarios diversos, tal como ha sucedido con otras demandas migrantes, tarde que temprano terminará produciendo las reformas institucionales necesarias para su satisfacción como ya ha sucedido en otras etapas de la vida del Programa 3x1. Pero, además, al comenzar a visualizar sus comunidades y clubes en una visión de desarrollo local con enfoque transnacional, en el cual el Programa “Tres por Uno” es un instrumento muy importante de organización comunitaria transnacional permite que ellos reivindiquen el derecho que tenemos todos los mexicanos al desarrollo económico y social, incluidos los 12 millones que en ausencia de este tuvieron que verse forzados a emigrar a los Estados Unidos. Así, cada vez más los migrantes plantean la exigencia al Estado mexicano de un nuevo tipo de políticas de Estado sobre Desarrollo y Migración que incidan sobre las causas estructurales que han expulsado al 10% de la población nacional y permitan que a mediano plazo la emigración sea una opción más de los ciudadanos y no una necesidad como sucede hasta ahora (R. García Zamora, 2009).

Impactos culturales.

Los datos estadísticos del Consejo Nacional de Población de 2005 muestran como el 96% de los municipios de México cuenta con migrantes internacionales, evidenciando la creciente transnacionalización del país, que también se expresa por los enormes montos de remesas familiares que en 2008 ascendieron a 25 mil millones de dólares que beneficiaron a más de 1.6 millones de hogares. Estos dos indicadores estructurales junto con larga filantropía de las organizaciones migrantes por varias décadas en sus estados y comunidades de origen ha transformado la visión que desde México se tiene de esos clubes, que en el pasado se veían como los “apátridas” que habían abandonado el país. Ahora, crecientemente se les reconoce como un nuevo actor social que incide en el desarrollo de las comunidades, municipios y regiones donde la migración internacional es masiva y de larga duración como en Zacatecas y Michoacán. Ello explica que sea en esos estados donde se modificaron sus Constituciones para permitir que los migrantes puedan ser electos alcaldes y diputados locales y donde la organización migrante transnacional tiene un impacto social, político y cultural en amplias de regiones de ellos. En el caso de Zacatecas, al interior del estado no existe una fuerza social organizada equivalente, con los impactos económicos, sociales y políticos que tienen las organizaciones migrantes, con capacidad de negociación con los tres niveles para los programas gubernamentales que se relacionan con sus

comunidades de origen. En el imaginario nacional los migrantes hoy en día, en general, son vistos como los mexicanos que habiendo sido expulsados del país, ahora, desde el exterior están contribuyendo a su mantenimiento, a su transformación y la construcción de un nuevo México transnacional que los migrantes luchan por que tenga democracia, equidad, empleo y bienestar para todos. Desde la perspectiva migrante, como decía el carismático y polémico líder migrante Andrés Bermúdez: “el cambio vendrá del Norte”. Falta un amplio movimiento social, una revolución ciudadana pacífica, que cambien las estructuras políticas actuales y que permita el diseño de las nuevas políticas públicas que posibilite que se haga realidad ese sueño de la mayoría de los 107 millones de habitantes que radican en México y los 30 millones de origen mexicano que radican en EU.

Conclusiones.

1.- La larga duración de la emigración internacional mexicana es la clave fundamental que permite explicar la existencia de más de 900 clubes migrantes como soporte de la filantropía transnacional, que creada desde abajo y desde adentro, en los últimos ocho años ha devenido una incipiente política pública transnacional donde el carácter espontáneo es acotado por la normatividad definida por los altos niveles de gobierno.

2.- EL Estado mexicano al crear el Programa “Tres por Uno para Migrantes”, institucionaliza la filantropía transnacional (parte de ella, porque los Clubes y otras asociaciones menos formalizadas promueven miles de acciones solidarias hacia sus comunidades de origen al margen del Programa oficial) la acota y dirige a través de la formulación de las reglas de operación, atentando contra su carácter espontáneo y generando un riesgo de corporativización estatal de Programa. La apertura del Estado mexicano hacia la formulación conjunta con las comunidades y clubes de las reglas de operación y el establecimiento de mecanismos consensuados de control social y rendimientode cuentas puede llevar a un transnacionalismo intermedio, resultado del debate y consenso continuo. De lo contrario, emergerá un transnacionalismo desde arriba, la versión corporativista del Programa que seguramente provocará el abandono de la mayoría de las organizaciones migrantes quienes retomarán su filantropía espontánea, desde abajo y desde adentro de la comunidad migrante en forma independiente.

3.- Los impactos económicos y sociales del Programa “Tres por Uno” son evidentes en más de 12 mil comunidades del país. Su aporte es contundente, en igualdad de condiciones económicas y sociales, de intensidad migratoria, etc. la existencia de clubes define un mayor nivel de organización y bienestar de la población por el financiamiento de proyectos 3x1.

4.- Un aporte adicional, quizá más importante, se refiere a los impactos cívicos, sociales y políticos en términos de promover la organización ciudadana transnacional, en origen y destino: impulsar la participación ciudadana en la solución de los problemas de las comunidades y exigir la responsabilidad de los tres niveles de gobierno ante esa problemática.

5.- Las organizaciones migrantes han sido pioneras en la exigencia de transparencia, control social y rendimientode cuentas sobre los recursos públicos del Programa “Tres por Uno” y demás programas sociales vinculados con sus comunidades.

5.- Las Federaciones de Clubes Migrantes Mexicanas con mayor antigüedad, con mayor experiencia en la filantropía transnacional y en la negociación con el Estado mexicano, están desarrollando una etapa de maduración institucional en la cual ahora ven a sus comunidades y regiones de origen en una nueva visión de desarrollo con enfoque transnacional. Bajo la cual el

Programa “Tres por Uno” es un instrumento importante, pero, sólo una parte de una estrategia integral, bajo la cual el Estado mexicano deberá establecer Políticas de Estado sobre Desarrollo y Migración si realmente quiere erradicar las causas estructurales de la masiva migración internacional.

Este enfoque de las Federaciones de Clubes Migrantes de Zacatecas y Michoacán, según Oscar Chacón (2010), cuestiona como el Estado mexicano en los últimos diez años ha cortejado políticamente a las organizaciones migrantes, ha instrumentado el Programa “Tres por Uno para Migrantes” con una creciente corporativización que aumenta su control y legitimización, y al mismo tiempo oculta y evade su responsabilidad de promover el desarrollo económico y social en México. Para él, el mejor aporte de las organizaciones migrantes es fortalecer la sociedad civil mexicana, la ciudadanía de las políticas públicas y obligar a que se establezcan verdaderas políticas de desarrollo económico y social que incidan en las causas estructurales de la emigración internacional.

6.- Bajo la nueva visión del desarrollo regional y local con enfoque transnacional, las organizaciones de migrantes y comunidades asumen que ellos para poder actuar como verdaderos agentes activos de ese desarrollo deberán promover un proceso de organización y capacitación permanente, de fortalecimiento institucional, que les permita incidir en la formulación de las políticas públicas, en su aplicación, en su seguimiento y sus modificaciones. Esta nueva visión de las organizaciones migrantes mexicanas implica un cambio radical en el enfoque que tienen de sí mismas en tanto organizaciones que recaudan fondos para ayudar a sus comunidades de origen. Ahora es imperioso que parte de esos fondos sean usados para su organización y capacitación interna, para su fortalecimiento institucional, para formar sus propios equipos técnicos de administración interna, de elaboración de proyectos sociales y productivos en México y Estados Unidos. Sin embargo, ello no es fácil, como sostiene Alejandro Portes (2010), por el sentido de “lealdad” que tienen esas organizaciones hacia sus comunidades de origen y por el reconocimiento social que les da canalizar todos los recursos hacia proyectos filantrópicos en beneficio de esas comunidades.

7.- En el contexto nacional de creciente oligarquización económica, social y política, en el cual se constata que un reducido número de empresas internacionales y nacionales cercanas al gobierno, tienen todo tipo de privilegios y protecciones que les aseguran beneficios de los más altos del mundo, la lucha de las organizaciones migrantes por otro desarrollo seguramente les llevará a realizar nuevas alianzas con organizaciones campesinas, con sindicatos, universidades y otras organizaciones sociales, capaces de modificar el rumbo político del país, signado hasta ahora por la extranjerización y la inequidad.

8.- Zacatecas y Michoacán, entre otros estados, pueden ser el inicio de esa estrategia de desarrollo transnacional con políticas de Estado sobre Desarrollo y Migración. Pero, para que ello suceda se requiere de una mayor participación ciudadana, el fortalecimiento comunitario transnacional y voluntad política de las diferentes estructuras partidarias que actúan de la misma forma antidemocrática, excluyente y patrimonialista que el gobierno federal, reproduciendo el mismo modelo económico que caracteriza al país en los últimos 28 años por su vulnerabilidad, por el empobrecimiento de la población y la subordinación del país a la oligarquía internacional y nacional. Las nuevas iniciativas de desarrollo regional con enfoque transnacional que están impulsando desde abajo los migrantes podrán avanzar rápidamente con el establecimiento de verdaderas políticas públicas de Desarrollo y Migración y no simples programas gubernamentales reactivos, parciales y tardíos como sucede hasta ahora.

9.- Las emergentes estrategias migrantes de desarrollo regional con enfoque transnacional están condicionadas por la grave situación económica, social, política y de violencia que vive el país. En efecto, México experimenta en 2011 tres grandes desafíos. La reorientación del modelo económico ante la debacle de la economía nacional en el 2009 del 8% del PIB y los impactos y lecciones de la crisis económica mundial, que reafirman las recomendaciones de Keynes, al ser el Estado quién evitó el colapso de la economía norteamericana, de Grecia y la Unión Europea; la guerra perdida del gobierno mexicano con la industria del crimen con más de 30 mil asesinatos en 4 años y un enorme costo de inseguridad e inestabilidad para toda la población del país, y la contienda presidencial del 2012, que desde ahora con las elecciones estatales puede influir en el desenlace del aquel proceso, bajo el cual no existe ningún compromiso de reorientación económica, ni social. Sólo existen las opciones del populismo de derecha o populismo neosalinista, (ante la autodestrucción del único partido de izquierda) con el riesgo de que la sincronía de mayor pobreza, marginación, violencia, corrupción y el país entregado a los intereses extranjeros lleven a la ingobernabilidad total y propicien la intervención de Estados Unidos como lo han sugerido recientemente altos funcionarios de aquel país.

Notas.

Asociación de Clubes Nochistlenses (2010)Taller de Organización Comunitaria Transnacional. Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, UCLA, Long Beach University, UAZ. Los Ángeles, 22 de abril.

Burgess Katrina (2010) Retos y oportunidades en la cogestión de proyectos comunitarios transnacionales. Universidad de Tufts, FCZSC, FEDECMI, CONFEMEX, FEDECAMIN, Federación de Clubes Yucatecos-USA, Ciudad de México,15-16 abril .

Diario Oficial de la Federación (2009) 29 de enero.

Diario Oficial de la Federación (2009) 28 de diciembre.

Chacón Oscar (2010)Dirigente de NALACC. Entrevista personal. Universidad de Nebraska, Omaha, 13 de mayo.

Fernández de Castro, R. García Zamora R. Vila Ana (2006) El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México? ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa.

García Zamora Rodolfo, (2003), Migración, Remesas y Desarrollo Local, U.A.Z.

García Zamora Rodolfo, (2005), Migración, Remesas y Desarrollo: Los retos de las organizaciones migrantes en Estados Unidos. U.A.Z.

García Zamora Rodolfo, (2009), Desarrollo Económico y Migración Internacional: Los desafíos de las políticas públicas en México, U.A.Z.

Jiménez Efraín (2010)IFAI, Ciudad de México, 15 de abril.

Orozco Manuel (2004) "Hometown ASSOCIATIONS AND THEIR Present and Future Partnership: New Development Opportunities", Diálogo Interamericano.

Palafox Germán (2010) IFAI, Ciudad de México, 15 de abril.

Portes Alejandro et al (2003) La globalización desde abajo: inmigrantes y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina: Miguel Àngel Porrúa-Flacso, México, p.18.

Portes Alejandro (2010) Entrevista personal. Universidad de Nebraska, Omaha, 15 de mayo.

Retos y oportunidades en la cogestión de proyectos comunitarios transnacionales. (2010) Universidad de Tufts, FCZSC, FEDECFMI, CONFEMEX, FEDECAMIN, Federación de Clubes Yucatecos. USA. Ciudad de México, 16 abril.