

El papel de los migrantes mexicanos en la construcción de una agenda de políticas públicas. El caso del Programa 3x1

Héctor Rodríguez Ramírez*

Resumen: El propósito central de este artículo es analizar el papel que desempeñan los migrantes mexicanos, residentes en Estados Unidos, en el diseño de políticas públicas para la promoción del desarrollo local en sus comunidades de origen. Como caso de estudio, se seleccionó al Programa 3x1 para Migrantes, por representar la forma más institucionalizada adoptada por los migrantes y los gobiernos municipales en México, para promover y facilitar su participación en dicho proceso.

Palabras clave: remesas, política pública, migración, agenda pública, migrantes, desarrollo local.

Abstract: This article aims to analyze the central role being played by Mexican migrants residing in the United States in generating public policy to promote local development in their communities of origin. As a case study, we selected the Mexican government program called Programa 3x1 para Migrantes [Program 3x1 for Migrants], since it rep-

* Profesor-investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública y director del doctorado en política pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey. Edificio EGAP 5° piso, Av. Fundadores y Rufino Tamayo, San Pedro Garza García, C. P. 66269, Nuevo León, México. Teléfono (81) 862 58381. Correo electrónico: hrr@itesm.mx

resents the most institutionalized form adopted by both migrants and municipal governments in Mexico to promote and facilitate their participation in public policy design.

Key words: remittances, public policy, migration, agenda setting, migrants, local development.

Introducción

En una gran cantidad de municipios en México, la dinámica socioeconómica y organizativa generada por la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, ha hecho emerger a un nuevo actor de la sociedad civil como agente promotor de cambio en los espacios locales; las organizaciones de migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos. En efecto, desde hace ya algunos años éstas vienen cumpliendo un papel relevante en el diseño e implementación de acciones públicas, para la promoción del desarrollo en sus comunidades de origen. En este contexto, muchos gobiernos han tenido que modificar sus esquemas de generación de procesos de política pública, para incorporar a estos nuevos actores como sujetos “transnacionales” clave en la promoción del desarrollo local. Es en esta dirección que se ubica el presente estudio, cuyo propósito central es analizar el papel que desempeñan los migrantes mexicanos, residentes en EE UU, en la creación de procesos de política pública para la promoción del desarrollo local de sus lugares de origen. Se seleccionó el Programa 3x1 para Migrantes, por representar la forma más institucionalizada adoptada por los migrantes y los gobiernos municipales en México, para promover y facilitar su participación en dichos procesos.

A fin de lograr el objetivo propuesto, la investigación se estructura en cuatro secciones. El propósito de la primera es ubicar en perspectiva la magnitud del flujo de mexicanos hacia Estados Unidos, así como dimensionar la importancia macroeconómica creciente que representan las remesas que envían estos connacionales hacia México. En la segunda se describe el Programa 3x1 como una mo-

alidad nueva en el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito municipal, enfatizando su papel en la construcción de redes de política pública. En la tercera, a partir del modelo de análisis de políticas públicas, propuesto por Lasswell (1951) y utilizado por Cabrero (2003) para el análisis de la agenda de políticas públicas en los municipios, se ofrece una evaluación de dicho tipo de agenda que están construyendo las organizaciones de migrantes en el marco del Programa 3x1. La última incluye algunas reflexiones finales sobre los retos y desafíos que enfrenta la participación de los migrantes mexicanos en el Programa 3x1, para la construcción de políticas públicas.

Tendencias recientes de la emigración mexicana hacia Estados Unidos

La emigración de mexicanos hacia Estados Unidos comenzó a finales del siglo XIX, como proceso permanente, cuando en el suroeste de aquel país se emprendieron grandes obras de infraestructura encabezadas por la construcción del ferrocarril, presas y sistemas de riego, con efectos significativos tanto en el desarrollo de agricultura comercial y la minería de esas regiones como en la contratación, de manera sistemática de mano de obra mexicana, a través de los enganchadores (Bustamante 1997).¹ Durante las primeras décadas del siglo XX continuó el flujo de la mano de obra, potenciada por la Revolución Mexicana de 1910-1921 y la Primera Guerra Mundial. Si bien para 1930, el censo de población de Estados Unidos registró 730 mil personas nacidas en México y radicadas en ese país, a lo largo de esa década, y debido a la grave crisis por la que atravesaba la Unión Americana, hubo repatriaciones masivas que redujeron dicha cantidad.

Este proceso se detuvo a raíz del inicio de la Segunda Guerra Mundial, que no sólo produjo un gran aumento en la demanda de

¹ Bean y Tienda (1987) señalan que fueron 80 mil los mexicanos radicados en los estados que pasaron a ser territorio estadounidense en esta época.

mano de obra mexicana, sino también el primer acuerdo formal de trabajadores huéspedes entre México y Estados Unidos, firmado en 1942, que finalizó en 1964 (Escobar et al. 1999). Durante los 22 años de duración, el acuerdo proporcionó 4.5 millones de contratos. A partir de entonces, si bien los mexicanos han representado una parte importante de la inmigración legal en Estados Unidos, el peso de la ilegal ha ido en aumento y en la actualidad el flujo mayoritario es de población procedente de México.

En términos cuantitativos, la emigración de mexicanos hacia el vecino del norte ha mostrado un creciente dinamismo, de tal suerte que las cifras oficiales del Current Population Survey (CPS) para 2010 revelan la existencia de 11.9 millones de personas nacidas en México residiendo de manera autorizada o no autorizada en EE UU. Esta cifra equivale a 11.7 por ciento de la población total de México en ese mismo año y a 3.9 de la estadounidense.²

Para dar una idea más clara de la intensidad del fenómeno migratorio, es importante anotar que de 1960 a 2010 la cantidad de conacionales residentes en EE UU se incrementó 23 veces; pasó de poco más de medio millón de personas a 11.9 millones, convirtiéndose así en el grupo con mayor dinamismo en términos de crecimiento.³ Más aún, si al total de residentes nacidos en México se suman los estadounidenses de origen mexicano, es posible afirmar que en Estados Unidos se encuentran establecidos casi 30 millones de personas con estrechos vínculos consanguíneos con México.⁴

Este dinamismo migratorio se ha concentrado significativamente desde finales de los años ochenta, pues entre 1988 y 2010, 1.8 millones de mexicanos⁵ se fueron a vivir a Estados Unidos; cifra equi-

² En 2010, los mexicanos residentes en EE UU representaron 31 por ciento de la población extranjera y 65.5 de los migrantes latinos. Estimaciones propias, derivadas del CPS (marzo de 2010), del U. S. Census Bureau.

³ En 1970 había 759 mil mexicanos residentes en ese país; en 1980, 2.2 millones y, para 1990, alcanzó la cifra significativa de 4.3 millones. Información obtenida de la página electrónica del U. S. Census Bureau.

⁴ Las cifras obtenidas a partir del CPS de 2010 revelan que en Estados Unidos hay 10.1 millones de mexicanos de segunda generación (población nacida allá, con al menos uno de sus padres nacido en México) y 8.4 millones catalogados como de tercera generación y más (población nacida en EE UU que se declara de origen o ascendencia mexicana).

⁵ Esta cifra representa 66 por ciento del total de mexicanos que han establecido su residencia en EE UU.

valente a 7.2 por ciento de la población total de México para 2010. De seguir esta tendencia, es posible estimar que al final del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), alrededor de 2 millones de mexicanos más habrán establecido su residencia en ese país.

La dinámica migratoria de connacionales hacia el vecino del norte es un fenómeno complejo, potenciado al menos, por cinco factores fundamentales (Consejo Nacional de Población, CONAPO 2001 y 2004): a) el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral, y la dinámica insuficiente de la economía nacional para ofrecer un trabajo digno y bien remunerado; b) la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en la Unión Americana; c) el considerable diferencial salarial entre ambas economías; d) la tradición migratoria (redes de migración) hacia el vecino del norte, conformada desde el siglo XIX y, sobre todo durante el XX, en regiones muy diversas del país y e) la situación económica difícil de miles de familias mexicanas, que se evidencia en los amplios volúmenes de pobreza que hoy en día distinguen a la sociedad.

Más allá de estos datos cuantitativos, que ponen de relieve la magnitud alcanzada por la migración internacional, hay una serie de cambios cualitativos que han modificado la imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años ochenta.⁶ Es evidente que el flujo actual manifiesta un patrón más complejo y heterogéneo (Delgado y Rodríguez 2002), en el que destacan cambios cualitativos apreciables como: a) una presencia relevante de los migrantes procedentes de las zonas urbanas, como la Ciudad de México, Toluca, Guadalajara, Chihuahua, Cuernavaca, Morelia y Querétaro; b) una tendencia creciente por establecerse en Estados Unidos; c) estancia más larga de los llamados “migrantes de retorno”. Hace un par de décadas, el promedio era de siete u ocho

⁶ Por aquellos años, el citado proceso se caracterizaba por ser un flujo circular (de ida y vuelta), compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que procedían de ocho o nueve estados del país, y cuya ocupación principal en el mercado laboral estadounidense era el sector agrícola. Todo este proceso deriva en una migración temporal, con estancias de entre seis y siete meses (Escobar et al. 1999, 29).

meses; hoy este indicador se ha incrementado al doble. Hay diversos factores asociados a esta tendencia, pero son tres los fundamentales: la mayor diversificación ocupacional y sectorial, tanto en México como en Estados Unidos; el costo económico de la migración y la difícil situación macroeconómica del país en los últimos años, tanto en términos de empleo como de opciones de inversión a pequeña escala; d) la mujer ha ganado terreno en el flujo migratorio; e) aunque la presencia del varón jefe de familia sigue siendo dominante, en la última década se advierte un incremento en la participación de los(as) hijos(as) y f) una mayor diversificación ocupacional. En la actualidad, sólo cerca de 6 por ciento de los inmigrantes mexicanos labora en actividades agropecuarias, es decir, ya no es la mayoría la que se desempeña en el sector agrícola.

Dentro de este conjunto amplio de transformaciones, destaca con singular relevancia la formación de una geografía migratoria más diversa y compleja. Jorge Durand (1998) caracteriza a Jalisco,

Figura 1

Población nacida en México residente en EE UU,
según sector económico de actividad, 2010 (distribución porcentual)

Sector económico (<i>major industry</i>)	Porcentaje de ocupados
Agropecuario	5.7
Minería	0.6
Construcción	17.1
Manufactura	18.7
Comercio	11.3
Comunicaciones, transporte y almacenaje	3.5
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	2.5
Servicios profesionales y de servicios administrativos	10.5
Servicios de educación y salud	8.2
Recreación, entretenimiento y servicios alimenticios	14.5
Servicios personales	6.1
Otros servicios (administración pública, fuerzas armadas)	1.3
Total de población ocupada	100.0

Fuente: cálculos propios, con datos del CPS (U. S. Bureau of Census 2010), marzo 2010.

Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí y, en menor medida, Nayarit, Colima y Aguascalientes como “la región histórica de la migración mexicana hacia los Estados Unidos”. Corona y Tuirán (1998) estiman que hasta los años ochenta, 75 por ciento de la migración provenía de las entidades antes señaladas. Al principio de la década pasada se hicieron evidentes ciertos cambios, que han hecho palpable tanto la inserción de zonas nuevas como la consolidación de otras en el flujo migratorio internacional (Rodríguez 2007). El autor evidencia que, en pocos años, el lugar de origen de los migrantes se ha extendido fuera de las entidades tradicionales. En la primera mitad de los años noventa, la famosa región histórica de la migración concentraba en términos absolutos y relativos el mayor flujo de mexicanos hacia EE UU; mientras que hacia los últimos años de ese decenio su aporte había descendido a 46.5 por ciento del total.

En correspondencia con la intensidad de la migración internacional, las remesas provenientes de Estados Unidos han venido creciendo con singular dinamismo.⁷ En 2008, este flujo de divisas alcanzó un máximo histórico de 25 mil 137 millones de dólares. No está por demás agregar que México sobresale como el principal país receptor de remesas familiares en América Latina y el segundo en el mundo, después de la India (Lozano 2000).

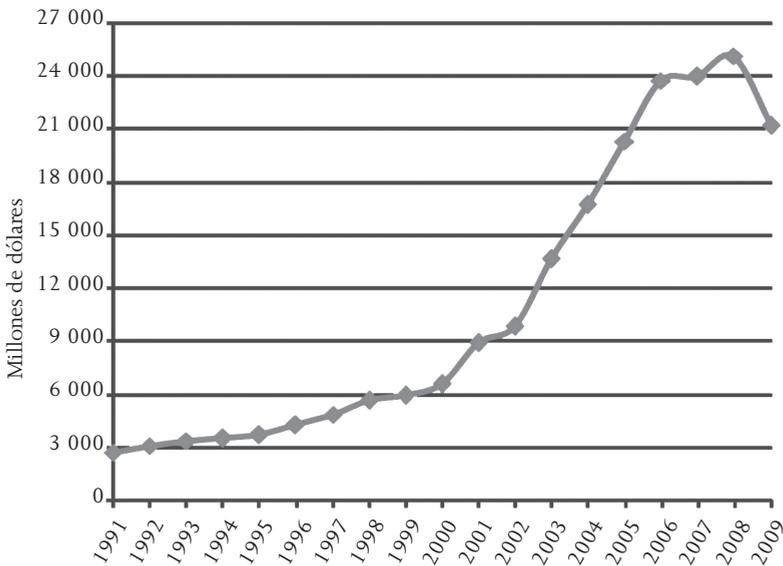
Con ello, la exportación de fuerza de trabajo logra situarse como la segunda fuente neta de divisas en importancia del país, con una contribución a la balanza de pagos muy superior a la correspondiente al turismo. Al considerar su tendencia, las remesas se muestran como la fuente de divisas con el crecimiento más consistente

⁷ Vale la pena recordar que el flujo de remesas que ingresa a un país puede clasificarse en cinco categorías: a) las transferencias de los migrantes permanentes; b) las transferencias de los temporales, incluidos los envíos de quienes permanecen en otro país por un periodo más o menos breve (algunas semanas o meses); c) el que entra al país por concepto del trabajo de los *commuters*, es decir, los residentes en la franja fronteriza que cruzan a diario para trabajar; d) los envíos al país de origen por los nacidos en Estados Unidos, descendientes de migrantes mexicanos y e) el de bienes y recursos financieros (bienes muebles y ahorros) asociados a la migración de retorno (por cambio de residencia) de connacionales emigrantes, como puede ser el caso del ingreso que reciben del exterior -por concepto de jubilaciones y pensiones en general- los nacionales que en el pasado fueron migrantes, permanentes o temporales.

a lo largo de las últimas décadas. En contraste con otros rubros de exportación, en el caso de las remesas —donde la mercancía que se vende es directamente la fuerza de trabajo— se evidencia la incapacidad estructural absoluta del aparato productivo nacional para generar empleo (Delgado y Rodríguez 2002).

Figura 2

México: evolución de las remesas familiares, 1991-2009



Fuente: Banco de México. Indicadores económicos y financieros. Balanza de pagos, www.banxico.org.mx

El Programa 3x1 y la construcción de redes de política pública

El tema de la participación de los mexicanos residentes en Estados Unidos en el desarrollo de programas y políticas públicas para beneficio de sus comunidades de origen es relativamente nuevo, ha

adquirido relevancia a partir de tres factores relacionados entre sí: a) el incremento significativo en el flujo de connacionales hacia el vecino del norte; b) el aumento sin precedentes en las remesas hacia México y c) el cambio en la política migratoria del gobierno mexicano.

Los dos primeros elementos se abordaron de manera sucinta en el apartado anterior, en tanto que el último merece algunos comentarios. En efecto, hasta finales de los años ochenta, en términos generales, la posición del gobierno mexicano sobre la administración de los flujos migratorios consistía en garantizar la protección de los derechos de la población en Estados Unidos. Parte de las condiciones necesarias para lograr estos objetivos dependía de la estabilidad de la relación con EE UU y de las percepciones del tema migratorio, como un problema en la agenda bilateral.

Con el fin de mantener el statu quo y evitar tensiones en la relación bilateral, el gobierno mexicano emprendió acciones de protección consular y relaciones con la comunidad en el exterior, según los límites de la “no intervención” –lo cual se interpretaba como ejercer su responsabilidad sin cuestionar los procesos legales estadounidenses ni fomentar la movilización política de los migrantes, no organizar actividades de cabildeo, tampoco intervenir en discusiones sobre las leyes migratorias de Estados Unidos (Délano 2006).

Esta postura, también conocida como la “política de no tener política” (García y Griego 1988), cambió de forma gradual a partir de la década de 1980 como resultado de: a) la apertura gradual del sistema político mexicano, lo cual abrió canales para la expresión de nuevos grupos y demandas;⁸ b) las características demográficas y económicas nuevas de los migrantes; c) la mayor repercusión de sus actividades en ambos lados de la frontera y d) la transformación de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, por medio de la integración económica y un mayor acercamiento entre los gobiernos; proceso que implicó cambios en la retórica nacionalista del gobierno mexicano y un mayor conocimiento de las oportunidades para interactuar con los actores políticos estadounidenses.

⁸ Aquí juegan un papel relevante los mayores procesos de autonomía y capacidad de gestión otorgados a los municipios mexicanos, a través de la reforma al artículo 115 constitucional, realizada en 1999.

Es así que a partir de los años noventa, la política migratoria del gobierno mexicano tuvo un giro importante, basado en un mayor acercamiento con la comunidad mexicana y México-americana, por medio del fortalecimiento de la actividad consular; más apoyo a la formación y consolidación de clubes de oriundos y federaciones de estados; la creación del Programa de Acercamiento a las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) y la “institucionalización del diálogo migratorio” (Alba 2004) con Estados Unidos, mediante mecanismos de consulta y de enlace fronterizo, memorandos de entendimiento y el intercambio constante de información sobre migración y asuntos fronterizos entre secretarías, gobiernos locales y consulados.

A partir de este nuevo contexto, los mexicanos y México-americanos residentes en Estados Unidos adquieren un papel más activo como promotores del desarrollo económico y social de sus comunidades de origen. Si bien es cierto que la participación de los migrantes forma parte de una tradición filantrópica, que se puede localizar al menos desde la década de 1960 (Moctezuma y Pérez 2006), es a partir del Programa 3x1 para Migrantes que se puede hablar de un proceso más sistemático e institucionalizado de este grupo de población en el diseño y ejecución de programas y políticas públicas para el desarrollo municipal.

El Programa 3x1 nace de la iniciativa ciudadana de grupos de mexicanos organizados radicados en EE UU; los primeros indicios fueron en 1986, en Zacatecas, donde surgió el interés por realizar proyectos de desarrollo social en sus comunidades de origen; así se creó el mecanismo del 1x1. En este esquema, por cada peso que aportaban ellos, el gobierno del estado ponía otra cantidad similar.

En abril de 1991 hubo un segundo avance en la evolución del programa, cuando a esta iniciativa zacatecana se sumó el Gobierno de Guerrero, que con la firma de un acuerdo con la federación se constituyó el mecanismo 2x1; que funcionó mediante la aportación de recursos de migrantes, federación y gobierno del estado. Así se articuló la participación de los guerrerenses radicados en la Unión Americana, a través del Programa Nacional de Solidaridad.

Por su parte, el Gobierno de Zacatecas firmó en 1992 un acuerdo de colaboración con el PCME, de la Secretaría de Relaciones Exterio-

res, que dio paso a la creación del Programa “Dos por Uno”, en el que asignaban recursos extraordinarios para apoyar los proyectos sociales o productivos que los emigrados propusieran para el mejoramiento de sus lugares de origen. La experiencia enriquecedora de Zacatecas y Guerrero, considerados pioneros de los programas 1x1 y 2x1, evidenciaron la necesidad de crear uno federal para atender las demandas de los mexicanos en el exterior que tuvieran el mismo objetivo.

Con la creación del Ramo 33,⁹ en 1998, se consolidó la participación del gobierno federal –mediante la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)– en apoyo a las iniciativas de migrantes. A petición expresa del Gobierno de Zacatecas, mediante el Programa Empleo Temporal, la SEDESOL favoreció obras de grupos de zacatecanos en el exterior, específicamente en construcción de caminos y carreteras en sus localidades.

En 2001, el gobierno federal retomó las experiencias exitosas de Guerrero y Zacatecas, y creó el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, para concretar proyectos que coadyuvaran a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de asociaciones e instituciones nacionales o internacionales.

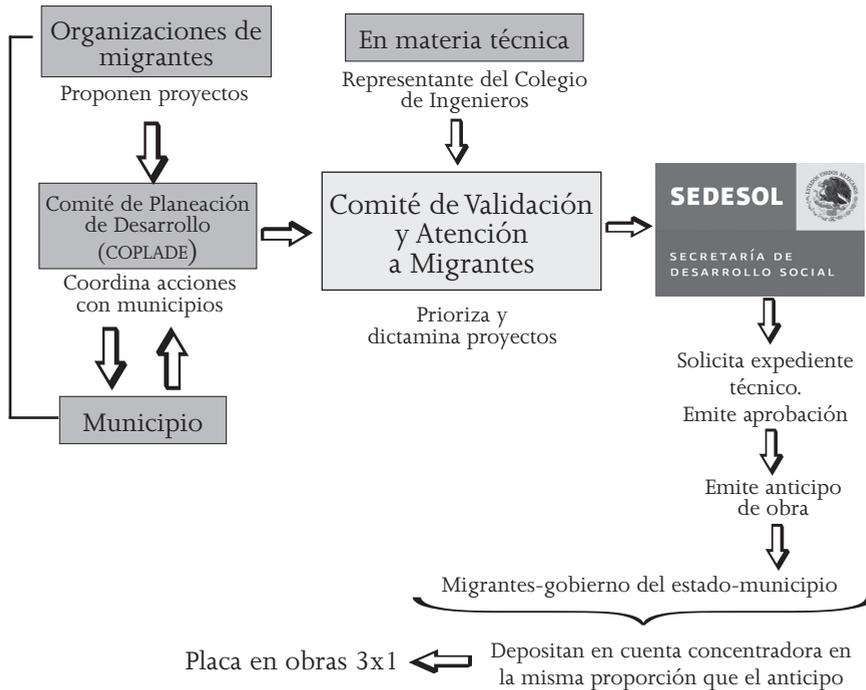
Así, hoy en día el Programa 3x1 para Migrantes apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior, y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a su país, para obras de impacto económico y social que benefician directamente a sus comunidades de origen. En la actualidad, el Programa 3x1 funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del gobierno federal –a través de SEDESOL–, y la de los estados y municipios. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos ponen tres. El Programa 3x1 busca fortalecer el bienestar

⁹ El Ramo 33 es el sector presupuestal del gobierno federal que agrupa diversos fondos de aportaciones que se destinan a los estados y municipios, cuya distribución y administración se apega a un calendario determinado por la federación al principio de cada ejercicio presupuestal. La regulación de este ramo está determinada por el capítulo v de la Ley de Coordinación Fiscal.

comunitario y por eso su foco de acción se centra en la atención de obras de beneficio colectivo, y favorece a las zonas más pobres del país.¹⁰

Figura 3

Esquema de operación del Programa 3x1



Fuente: SEDESOL (2010), estructura del Programa 3x1.

En términos del diseño y selección de acciones públicas propuestas en el marco del Programa 3x1, hay cuatro actores centrales que participan en este proceso:

¹⁰ El Programa 3x1 da prioridad a proyectos en zonas de atención prioritaria, que son las localidades, municipios, áreas o regiones, tanto rurales como urbanas, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad. Conforme a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, la SEDESOL debe determinar estas zonas tomando como base los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- El gobierno federal, a través de la SEDESOL, que cuenta con oficinas en la Ciudad de México y delegaciones en cada estado, así como en Los Ángeles y Chicago. Su función es brindar apoyo técnico y asesoría a los migrantes interesados en colaborar, y rendir cuentas de seguimiento y resultados de cada obra.
- El gobierno estatal, mediante la SEDESOL, el COPLADE o de la Oficina de Atención a Migrantes. Su responsabilidad es brindar apoyo técnico e informar a los clubes de migrantes de los resultados de la obra.
- El gobierno municipal, puesto que está en mayor contacto con la población, sus funciones son: identificar las necesidades prioritarias de la localidad; preparar el expediente técnico de la obra y ejecutarla y evaluarla, con ayuda de la comunidad en todos estos procesos.
- Los migrantes que radican fuera de México. Su tarea principal es ayudar en la selección de los proyectos y constituir el comité de obra, cuya función es recolectar las contribuciones de los migrantes o de la comunidad y participar en la planeación, ejecución y monitoreo del proyecto. Es importante destacar que dentro de las reglas actuales del Programa 3x1, sólo se toman en cuenta las iniciativas de grupos organizados: clubes de migrantes, federaciones o confederaciones.¹¹

Desde la perspectiva del modelo de análisis de políticas públicas propuesto por Laswell (1951 y 1971), el Programa 3x1 puede verse como el resultado de un entramado institucional y de un conjunto de actores que, con diferentes intereses, participan en la atención de problemas públicos, cada uno tiene un papel preponderante en las cuatro fases que componen al ciclo de la política pública (Aguilar 1992):

¹¹ En términos del Programa 3x1, un club de migrantes es una asociación de mexicanos o México-americanos residentes en los estados oriundos de una región, y que constituyen una asociación cuyo objetivo principal es promover el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas en sus comunidades de origen para beneficio de sus familias, a través de su participación en el Programa 3x1 para Migrantes de la SEDESOL, en conjunto con el municipio, el gobierno del estado y el federal. Una federación de clubes de migrantes es una instancia que agrupa y representa a varios clubes pertenecientes a una entidad federativa determinada.

1. Definición del problema, los migrantes desempeñan el rol central, al identificar las necesidades de sus comunidades y seleccionar los proyectos prioritarios. Es importante señalar que en esta fase tanto los migrantes, como otros actores políticos, sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia, para posicionar de una manera determinada cada problema público.¹² Como indica Cabrero (2003), se genera un proceso de conflicto y negociación que permite derivar los temas (proyectos) que integran la agenda pública del Programa 3x1.
2. Formulación y diseño de políticas, tanto el gobierno federal como de los estados cumplen la misión más relevante, pues a través de su capacidad operativa evalúan las solicitudes y emiten los requisitos técnicos que garanticen el mejor de los éxitos y repercusiones del proyecto en cuestión. Aquí la discusión se centra en argumentos racionales (económico-financieros) y técnicos propuestos por funcionarios expertos en la materia, los intereses y preferencias de migrantes y otros actores.
3. Implementación, la responsabilidad mayor recae sobre los gobiernos municipales, pues son los que en última instancia ejecutan el proyecto, cuya realización es un proceso complejo en el que en la mayoría de los casos se requiere de la construcción de arreglos entre los involucrados.
4. Evaluación, la participación se comparte entre los migrantes y el gobierno municipal. Ambos actores monitorean los avances, y evalúan la eficiencia y eficacia de los recursos. Es evidente que en esta fase se intensifica el juego entre actores y grupos, pues se deslindan responsabilidades y se disputan reconocimientos.

El concepto de redes de política pública es crucial para –desde el ámbito de la política pública– entender la lógica de cooperación de los migrantes en el Programa 3x1. LeGales (citado por Cabrero 2003) las define como el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones, grupos o personas que

¹² Un estudio de Katrina Burgess (2006) documenta los conflictos y negociaciones que se establecen entre los migrantes y otros actores, para fijar los proyectos públicos en el marco de la convocatoria del Programa 3x1.

se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses.

Si las redes de política pública son coyunturales y sólo tienen la participación esporádica de diversos actores en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado, se les denomina "redes temáticas" (*issue networks*). Por el contrario, si la red involucra la participación más permanente de actores (clubes o federaciones de migrantes) para la definición de propósitos y fines concretos, como una forma estable y definida de integración y participación, se habla entonces de "comunidades políticas" (*policy community*).

Desde las reglas de operación del Programa 3x1 se fomenta la creación de comunidades políticas, al establecer que sólo los migrantes organizados —a través de clubes o federaciones— podrán participar en el concurso de recursos que ofrece el programa; afirmación sustentada por tres elementos:

- En contraste con una red temática, las comunidades políticas tienen fines y propósitos concretos. El objetivo de los clubes de migrantes es promover el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas en sus comunidades de origen para beneficio de sus familias, a través del Programa 3x1 para Migrantes de la SEDESOL, conjuntamente con el municipio, el gobierno estatal y el federal.
- En las redes de comunidades políticas se establece una estructura organizativa y mecanismos de participación. En los clubes de migrantes, la forma más sencilla y común en la que se presenta es mediante una mesa directiva integrada, al menos, por un presidente, un secretario general, un tesorero y tres vocales, que es la responsable de los asuntos cotidianos del club y las decisiones están a cargo de los propios migrantes que lo integran, los cuales expresan sus opiniones mediante su voz y voto en las reuniones plenarias que se realizan mensualmente. A su vez, la mesa directiva se reúne al menos dos veces por mes, para discutir los asuntos más importantes del club, así como darle seguimiento al avance de los proyectos en marcha.

- A diferencia de la red temática, que es más abierta a la participación de diversos actores, las redes de comunidades políticas establecen algunos filtros y procesos de selección para pertenecer a ellas. Los clubes de migrantes fincan gran parte de su origen y constitución en lazos de pertenencia geográfica a lugares específicos, tanto en el referido a sus lugares de origen como a los de residencia en Estados Unidos.¹³

Datos del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, revelan que en marzo de 2008 tenía registrados a 796 clubes de migrantes. En torno a esta cifra hay dos aspectos relevantes: a) el crecimiento significativo de las organizaciones de migrantes en Estados Unidos; en la última década han aumentado en poco más de diez veces y b) su presencia no sólo en los estados de la Unión Americana, altamente concentradores de población de origen mexicano (Texas, Arizona, California e Illinois), sino en una vasta porción del territorio estadounidense. Datos del IME revelan que en 42 estados hay al menos un club de migrantes mexicanos. No está por demás señalar que el Programa 3x1 ha permitido actuar a los clubes de migrantes, como nueva modalidad en el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito municipal, también invertir de una forma más efectiva en programas sociales, ayudar al fortalecimiento de la sociedad civil en sus comunidades de origen y al proceso de rendición de cuentas de las instituciones del gobierno mexicano.

Construcción de la agenda de políticas públicas en el marco del Programa 3x1

Con el modelo de análisis de políticas públicas propuesto por Laswell (1951) como eje teórico conductor, para entrar al análisis de

¹³ Un ejemplo de esto puede ser el Club Cuxpala, de Moyahua, Zacatecas; cuenta con 510 migrantes afiliados y se encuentra ubicado en 13315 Borden Ave. Sylmar, California 91342, Estados Unidos. Para más ejemplos, consultar: http://www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=clubs&subSection=directory&club_id=163

la agenda de política que están construyendo las organizaciones de migrantes en el marco del Programa 3x1, el modelo utilizado por Cabrero (2003) se basa en la identificación de tres niveles de construcción en la agenda de políticas públicas locales: *tradicional*, *ampliada e integral*. La primera se distingue porque los gobiernos municipales centran el foco de su atención pública en acciones que por inercia hay que atender: prestación de servicios básicos (alumbrado, recolección de basura, cuidado de parques y panteones) y, en ocasiones, de agua potable y seguridad pública.

Aquí, el proceso de construcción reflexiva y deliberativa de una agenda pública no existe o es muy precario, y los problemas se atienden de acuerdo a la disponibilidad de recursos, que provienen de los otros órdenes de gobierno. Sólo la administración municipal toma las decisiones sobre qué hacer, según una visión operativa y de corto plazo.

Por su parte, la agenda *ampliada* se refiere a gobiernos locales que han extendido su capacidad de gestión. Éstos, aparte de cubrir los aspectos básicos, contenidos en la agenda *tradicional*, buscan una diversificación y cobertura mayor en la prestación de servicios: planeación urbana, desarrollo económico, seguridad y transporte público, entre otros.

Los gobiernos instituyen una práctica permanente de previsión, que genera un esquema de toma de decisiones más complejo, en el que se discute en torno a las alternativas de acción; se da un espacio para la deliberación entre los miembros del Cabildo y de la administración o incluso con agentes externos. Se trata de un modelo activo de construcción de la agenda pública, que establece una previsora, apalancada en la búsqueda de fuentes alternas de recursos.

La agenda *integral* no sólo está circunscrita a las funciones que por ley deben desempeñar los gobiernos locales, sino que se amplía a otros espacios de la vida pública que si bien son formalmente atendidos por otras instancias, el municipio considera que puede o debe ocuparse de ellas, de forma complementaria: desarrollo urbano y regional, bienestar social (pobreza y marginación), medio ambiente, educación, salud y vivienda. Tareas que se pueden llevar a cabo gracias a la mezcla permanente de recursos que manejan los gobiernos locales, como los cofinanciamientos, ampliación de esfuerzos

recaudatorios, mezclas público-privadas y emisión de deudas, entre otros.

En este tipo de agenda hay una reconceptualización de los problemas públicos locales y una revisión y rediseño de las soluciones e instrumentos con que se atienden. Aquí la deliberación sobre los cursos de acción y estrategias a seguir se vuelve algo cotidiano, no sólo entre los miembros de los ayuntamientos sino también con otros actores locales, regionales, nacionales o internacionales.

Figura 4

Tipos de agenda de política pública municipal

Tipo de agenda	Tradicional	Ampliada	Integral
Naturaleza de la agenda	Reactiva	Previsora	Proactiva
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Recolección de basura • Parques y jardines • Policía • Mercados y rastros 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación urbana • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso del suelo • Transporte 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral • Competitividad • Bienestar social • Medio ambiente • Desarrollo humano • Educación y salud • Vivienda • Seguridad pública
Actores participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Administración municipal • Cabildo 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Agencias federales y estatales • Algunos actores no gubernamentales 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Redes amplias de actores sociales • Redes intergubernamentales • Redes internacionales
Mezcla de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos propios limitados en espera pasiva de transferencias federales 	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas • Ampliación de esfuerzos recaudatorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes diversas de financiamiento • Mezclas público-privadas • Emisión de deuda • Fuentes crediticias

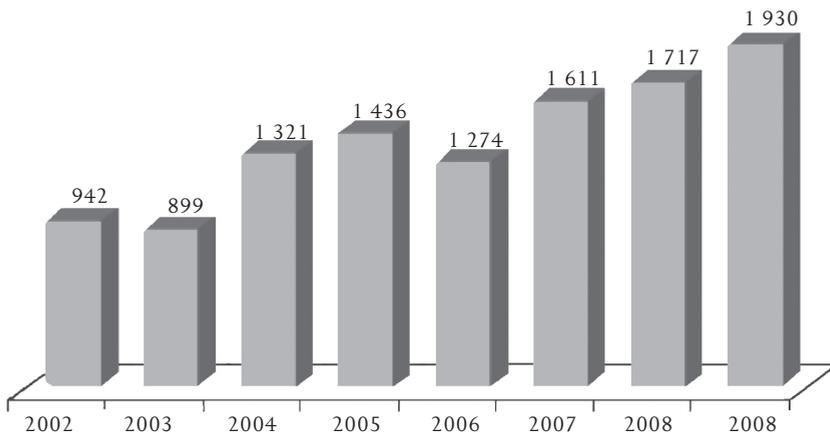
Fuente: tomado del cuadro 2 de Cabrero (2003).

Cabrero (2003) sintetiza el valor heurístico del modelo de análisis de política pública en cuatro puntos: a) permite analizar con detalle el papel de los actores, las redes y agencias en la generación de políticas públicas; b) facilita la observación sin fronteras rígidas entre el ámbito gubernamental y no gubernamental; c) permite ampliar la visión sobre la acción pública local y d) auxilia en el análisis de las interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal, como sobre algunos intergubernamentales de la política (órdenes de gobierno y organismos descentralizados) o incluso sobre los no gubernamentales, como los actores sociales diversos de empresas, clubes de migrantes y ciudadanos.

A partir de los aspectos analíticos descritos, a continuación se presentan los rasgos más relevantes que distinguen a la agenda de política pública que están construyendo las organizaciones de migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos en el marco del Programa 3x1, que desde su inicio formal de operaciones, en 2002, y hasta 2008, han logrado generar 11 130 proyectos públicos en

Figura 5

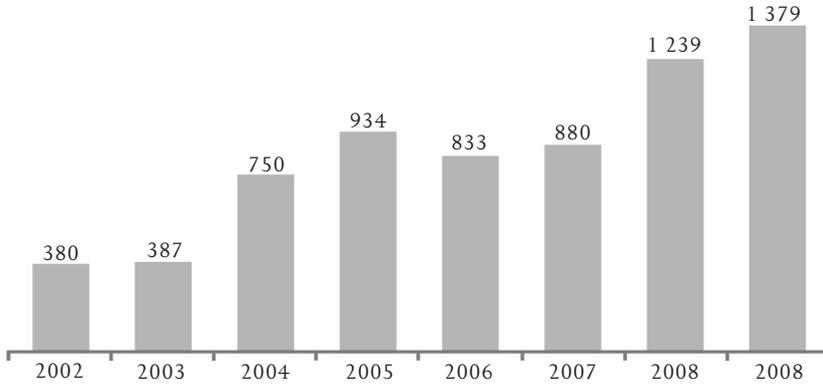
Programa 3x1: evolución de los proyectos públicos realizados, 2002-2008



Fuente: cálculos propios, con información de Dirección de Microregiones de la SEDESOL (2008).

Figura 6

Programa 3x1: evolución de los recursos destinados a la realización de proyectos, 2002-2008 (millones de pesos)



Fuente: cálculos propios, con información de Dirección de Microregiones de la SEDESOL (2008).

720 municipios del país, inyectando alrededor de 6 800 millones de pesos en beneficio de múltiples poblaciones, con grados de marginación y necesidades diversos (SEDESOL 2008).

Esta inversión representa en promedio una erogación de 609 mil pesos por proyecto. Vale la pena señalar que por reglas de operación del programa, el monto máximo de apoyo para cada uno es de 800 mil pesos y sólo en ocasiones justificadas se podrá rebasar este tope, con la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes o del comité central.

La naturaleza y foco de atención de los 11 130 proyectos es muy diversa, y contempla una amplia gama de acciones públicas en apoyo al beneficio social y comunitario de las comunidades; destacan los siguientes proyectos:

- Los relacionados con el área de la educación: rehabilitación y construcción de escuelas, jardines de niños, preparatorias, universidades, equipo de cómputo, adaptación de sanitarios, laboratorios, bardas y cercos perimetrales. Recientemente incluyeron el

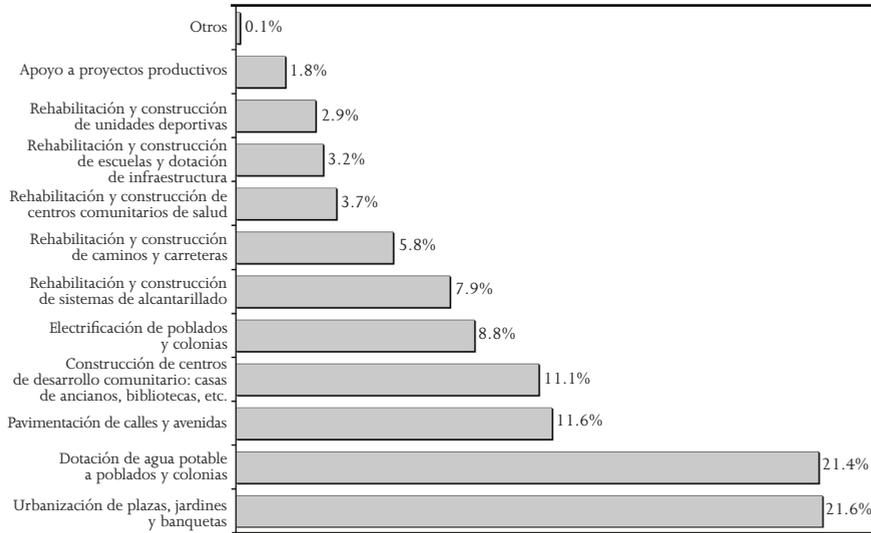
otorgamiento de becas a jóvenes, para que terminen sus estudios en México o Estados Unidos.

- Los ligados a la salud: construcción de centros de salud comunitarios, dispensarios médicos, anexos a hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social; ampliación y remodelación de hospitales, así como equipamiento de centros de salud.
- De desarrollo urbano: remodelación de plazas, construcción de jardines y banquetas, bardas perimetrales, empedrado, guarniciones y banquetas.
- De electrificación: infraestructura eléctrica para llevar luz a los poblados y colonias, reubicación y ampliación de red y rehabilitación de sistemas eléctricos, entre otros.
- Los vinculados a la promoción de centros de desarrollo comunitario: construcción y remodelación de casas de ancianos, centros culturales, museos, bibliotecas, casas de apoyo a mujeres y discapacitados.
- Específicos de pavimentación de calles y avenidas: obras con concreto hidráulico, con asfalto, adoquinado y empedrado.
- Para la construcción y rehabilitación de caminos y carreteras: las obras consisten en abrir caminos, remodelar y pavimentar carreteras.
- Orientados al fortalecimiento de las poblaciones para el acceso a agua potable: ampliación y rehabilitación de redes, reparación de toma domiciliaria, construcción de línea de conducción y construcción de red de distribución de agua potable.
- Relativos a alcantarillado: ampliación de redes y construcción de sistemas de alcantarillado sanitario, entre otros.
- Para la construcción o rehabilitación de centros deportivos: aquí se construyen unidades deportivas y canchas de usos múltiples, remodelación y sistemas de iluminación de canchas deportivas.
- Productivos: actualmente se impulsan los proyectos que fortalecen la economía local, y brindan empleo a las personas de las comunidades.

En México, en el ámbito local, por tradición la agenda de políticas públicas es un proceso de construcción limitado, y se restringe a la conocida como *tradicional*. Cabrero (2003) documenta, para el caso

Figura 7

Programa 3x1: tipo de proyectos realizados, 2002-2008
(estructura porcentual)



Fuente: cálculos propios, con información de Dirección de Microregiones de la SEDESOL (2009).

mexicano, la forma en que la mayoría de los gobiernos municipales centran su atención en acciones que por inercia hay que atender, y que se refieren a la prestación de servicios muy básicos en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos que reciben de los tres órdenes de gobierno.

Al analizar los proyectos que los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos están proponiendo, a través del Programa 3x1, es evidente que sus acciones y propuestas se encuentran en la fase más avanzada de la construcción de agenda de políticas públicas, ya que claramente se trata de las que conforman al modelo integral. En efecto, constituye uno de intervención pública más abierto y complejo en el que, como sujetos activos del desarrollo, están promoviendo acciones orientadas a la promoción y fortalecimiento del desarrollo local.

Vale la pena resaltar que en este proceso los migrantes (y sus organizaciones) se han visto obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y vigorizar el capital social local. Además, su intervención en la construcción de algunos aspectos de la agenda pública municipal ha mostrado su capacidad para conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de diversos órdenes de gobierno.

A manera de conclusión

Es evidente que la colaboración de los migrantes mexicanos en el Programa 3x1 está promoviendo –en los espacios locales mexicanos– nuevos mecanismos de participación de la sociedad en la construcción de políticas públicas. Con su intervención, tanto en la definición de la agenda pública municipal como en el diseño, implementación y evolución de programas y proyectos, los migrantes están contribuyendo al desarrollo de políticas públicas binacionales¹⁴ y, sobre todo, a la redefinición (y evolución) de lo que en el ámbito de la ciencia política se considera como “política pública”.

La mayoría de municipios en México basa el desarrollo de su política pública en una definición operativa sencilla: es lo que el gobierno escoge hacer o no hacer (Dye 1995). La participación de los migrantes está dando paso a una definición más amplia de política pública, en la que es vista como una acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, que colaboran en la atención de un problema público.

Desde la perspectiva de Cabrero (2003), la intervención de los migrantes en el diseño de políticas públicas puede verse como un modelo más amplio y complejo de participación ciudadana en la resolución de problemas, que involucra un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales con cierto grado de pluralidad, a fin de definir una agenda pública determinada. En

¹⁴ Se ha propiciado la colaboración de la ciudadanía transnacional con los tres órdenes de gobierno, así como un aprendizaje social colectivo, para el diseño de más y mejores mecanismos de participación social y comunitaria en la resolución de problemas públicos.

este espacio de confluencia, tanto las organizaciones de migrantes como otros actores gubernamentales, políticos y diversos grupos de interés despliegan su capacidad de influencia y negociación para la solución de problemas públicos.

Sin embargo, es importante considerar que la participación de los migrantes (y sus organizaciones) en la construcción de la agenda pública municipal no ha sido fácil (los procesos de conflicto y negociación son permanentes), y está expuesta a una serie de retos que, de seguro, incidirán en el rumbo que tome la intervención de ellos como sujetos activos del desarrollo local. Entre muchos otros, destacan cinco aspectos relevantes: a) la capacidad de los migrantes para ampliar sus redes de política pública, a través del fortalecimiento de los clubes; b) evitar la generación o surgimiento de redes de política pública espontáneas y volátiles (redes temáticas), ya que en su mayoría sólo propician la participación esporádica de los actores en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado, sin generar visiones integradas de mediano y largo plazo; c) sortear la fragilidad política que distingue a los gobiernos municipales, para impedir que el cambio de autoridades no desvanezca las redes de política pública, los incentivos de colaboración y los mecanismos de participación; d) la habilidad para negociar y concertar con las comunidades locales sus necesidades urgentes versus los intereses y visiones de los migrantes y e) la disposición de los gobiernos locales por promover una mayor gestión intergubernamental y superar la visión de desconfianza, burocracia y poca capacidad organizativa que se tiene del municipio en los espacios locales.

Recibido en marzo de 2010

Aprobado en junio de 2011

Bibliografía

Aguilar, Luis. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Antologías I y II. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Alba, F. 2004. Política migratoria: un corte de caja. *Nexos* 317: 31-37.
- Bean, D., y Marta Tienda. 1987. *The Hispanic Population of the United States*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Burgess, Katrina. 2006. El impacto del 3x1 en la gobernanza local. En *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, editado por Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer, 99-108. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas-Instituto Tecnológico Autónomo de México (UAZ-ITAM).
- Bustamante, J. 1997. *Cruzar la línea. La migración de mexicanos a Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. 2003. La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, en ídem., 13-48. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Corona, R., y R. Tuirán. 1994. Migración hacia las ciudades medias de tamaño intermedio. Profundas transformaciones regionales. *Demos. Carta Demográfica sobre México* 7:15.
- CONAPO. 2004. *La nueva era de las migraciones: características de la migración internacional en México*. México: CONAPO.
- _____. 2001. Informe de trabajo sobre la situación actual de la migración internacional de mexicanos hacia los Estados Unidos. México: CONAPO.
- Déllano, A. 2006. La no intervención y la política migratoria en México. *Revista Estudios de Política y Sociedad* 2 (1): 13-24.
- Delgado R., y H. Rodríguez. 2002. El nuevo panorama de la migración internacional y sus potencialidades para el desarrollo re-

gional. En *El norte de todos: migración y empleo en tiempos de globalización*, compilado por Jesús Arroyo y Alejandro Canales, 23-52. México: Universidad de California en Los Ángeles-Juan Pablo Editores.

Durand, J. 1998. ¿Nuevas regiones migratorias? En *Población, desarrollo y globalización*, coordinado por René Zenteno, 104-106. México: Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de la Frontera Norte.

Dye, T. 1995. *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Escobar, A., F. Bean y S. Weintraub. 1999. *La dinámica de la emigración mexicana*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.

García y Griego, M. 1988. *México y Estados Unidos frente a los indocumentados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, H. 1971. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 26-52. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. 1951. The Policy Orientation. En *The Policy Science*, editado por ídem., y Daniel Lerner, 75-87. Stanford: Stanford University Press.

Lozano, F. 2000. Experiencias internacionales en el envío y uso de las remesas. En *Migración México-Estados Unidos: opciones de política*, coordinado por Rodolfo Tuirán, 191-202. México: CONAPO.

Moctezuma, M., y O. Pérez. 2006. Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos. En *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, editado por Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer, 119-138. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ-ITAM.

- Ramos, J. M., y M. Reyes. 2005. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un nuevo enfoque de gestión estratégica asociada. *Revista Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* XII (34): 39-66.
- Rodríguez, H. 2007. La migración internacional en el noreste de México y sus efectos socioeconómicos. En *La migración a Estados Unidos y la frontera noreste de México*, coordinado por Socorro Arzaliz, 27-75. México: Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- SEDESOL. 2010. Estructura del Programa 3x1 para Migrantes. México: SEDESOL.
- _____. 2009. Informes trimestrales del presupuesto ejercido por el Programa 3x1 para Migrantes. México: SEDESOL.
- _____. 2008. Informes trimestrales del presupuesto ejercido del Programa 3x1 para Migrantes. México: SEDESOL.
- U.S. Census Bureau. 2010. Current Population Survey. <http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>

