

Presentación

Rafael Fernández de Castro

Rodolfo García Zamora

Ana Vila Freyer*

EL PROGRAMA 3×1 para Migrantes es el único programa social del gobierno federal que tiene su origen en la sociedad civil organizada, aunque en este caso se trate de clubes y asociaciones de mexicanos residentes en Estados Unidos. El programa tiene como base a las organizaciones migrantes que efectúan eventos y recaudan fondos de manera colectiva que luego envían –en forma de remesas colectivas– a sus comunidades de origen para realizar obras de infraestructura social. Este programa se ha vuelto un referente internacional porque sus resultados atacan varios puntos a la vez: propicia la organización de la diáspora y establece puentes entre las comunidades de origen y de destino; busca maximizar los recursos económicos que envían los migrantes organizados para la realización de obras de beneficio colectivo y, finalmente, la organización migrante ejerce un nuevo tipo de presión sobre los distintos niveles de gobierno para que transparenten el uso de recursos públicos, rindan cuentas y acepten la supervisión comunitaria en la realización de obras. Al mismo tiempo, y por presión de los mismos migrantes, una vez construidos los puentes de confianza necesarios, tratan de atacar el problema de fondo y pasar de las obras públicas a los proyectos productivos, planteando un nuevo desafío a los distintos niveles de gobierno, lo que abre un espacio de negociación para los migrantes que implica la presión por lograr una nueva forma de desarrollo comunitario, basado en un proceso de aprendizaje de todos los participantes.

*Queremos agradecer el trabajo de los estudiantes de la licenciatura en relaciones internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) que participaron en el proyecto de evaluación del Programa 3×1 para Migrantes y, en especial, a Leticia Jáuregui Casanueva por su entusiasta colaboración en el diseño y organización del mismo.

El gobierno federal puso en marcha el Programa 3×1 para Migrantes en 2002 y desde entonces éste ha crecido de manera exponencial. Al inicio del mismo, por ejemplo, participaron 20 clubes que enviaron –por concepto de remesas colectivas– alrededor de 9 millones de dólares; al finalizar 2005, participaron 527 clubes y una inversión migrante de alrededor de 15 millones de dólares. Por esta razón, creemos importante presentar algunas reflexiones sobre los efectos que el 3×1 ha tenido en distintos aspectos de la vida política del país, sobre todo en los ámbitos municipal y comunitario. Hemos buscado reunir trabajos académicos con estudios de organismos internacionales, experiencias personales e institucionales relacionadas con el Programa 3×1 para Migrantes, que abarcan desde los canales de envío de remesas colectivas, hasta los efectos que la promoción de obras sociales tiene en la organización de clubes, así como de la promoción de obras comunitarias en otros países.

Este volumen inicia con la perspectiva institucional oficial. Ésta toma las dos aristas básicas del programa: el esfuerzo de institucionalización del 3×1 por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el trabajo diplomático realizado en la red consular mexicana en Estados Unidos. En el primer texto, elaborado por Sergio Soto Priante y Marco Antonio Velásquez, subsecretario de Desarrollo Social y Humano y director general adjunto de Planeación Microrregional de Sedesol, respectivamente, se describe el esfuerzo oficial que implica involucrar a las organizaciones migrantes en la promoción de infraestructura social comunitaria y los retos futuros que enfrenta el 3×1. De manera específica, la implementación del programa depende de la integración de comités que, como se verá en los estudios de caso, tienen efectos y resultados diversos en el proceso de realización de las obras y, en específico, el comité de obra tiene un potencial institucional importante si se buscara integrar a las remesas colectivas con los programas estatales y municipales para promover el desarrollo regional. Los autores presentan cuatro vertientes de desarrollo futuro para el programa: lograr que las comunidades se involucren en mayor medida en las distintas etapas del programa; la promoción de proyectos productivos; el refuerzo de sus reglas y su vinculación con otros programas federales.

Una segunda arista oficial la ofrece un trabajo que describe el desarrollo del 3×1 desde una perspectiva diplomática. Carlos Sada Solana, actualmente cónsul general de México en Chicago, presenta un trabajo testimonial en tres regiones diferentes de América del Norte para mostrar el esfuerzo realizado, tanto por él en lo personal y como representante del gobierno mexicano, para promover la organización de clubes y federaciones migrantes en el hemisferio. El autor centra sus reflexiones en temas fundamentales como los efectos que –en Ontario, Canadá y Texas e Illinois, Estados Unidos– tiene el ambiente de esas ciudades respecto a los migrantes para obstaculizar o fomentar la organización

de los migrantes, el peso que la diáspora –o, mejor dicho, las diásporas estatales– han ganado en los gobiernos de sus estados de origen y que han obligado a los gobernadores estatales a realizar visitas a las federaciones, clubes y asociaciones, convirtiéndolos en interlocutores válidos de estos gobiernos; peso que se traduce, entre muchas otras cosas, en la realización de obras de infraestructura social en las comunidades mexicanas financiadas con remesas colectivas y recursos oficiales.

Este trabajo de reconocimiento y promoción de obras migrantes no ha pasado inadvertido en el mundo y, por eso, incluimos dos documentos al respecto. Uno de ellos, elaborado por Ernesto Nosthas, responsable de la relación con las comunidades salvadoreñas en el exterior de la cancillería de El Salvador, presenta los resultados del Programa Unidos por la Solidaridad, réplica del Programa 3×1 implementado para mantener, entre otras cosas, vínculos entre el gobierno y la diáspora salvadoreña. El otro, elaborado por Raúl Hernández-Coss, analista del Banco Mundial, muestra un estudio comparativo de los esfuerzos realizados por países expulsores y receptores de población para formalizar el envío de remesas colectivas por medio del sistema de bancos, a fin de incrementar la seguridad en los envíos, fomentar el uso de mecanismos financieros formales entre las familias receptoras de remesas y, en paralelo, minimizar los riesgos de lavado de dinero en los corredores de remesas.

Para un análisis de los efectos del programa en la equidad, la organización transnacional y la gobernanza se invitó a Bárbara Merz, quien, desde la óptica de la Global Equity Initiative de la Universidad de Harvard, señala la importancia del Programa 3×1 y de la necesidad de fomentar el uso social y productivo de las remesas para mejorar las condiciones de equidad en las comunidades expulsoras de población. El texto invita a una reflexión sobre la necesidad de hacer un análisis de los logros sociales y financieros del programa, de forma que se pueda potenciar y aprovechar de mejor manera. Por su parte, Amy Shannon, activista y codirectora de *Enlaces América*, presenta, a través de estudios de caso en Michoacán, el potencial de las organizaciones migrantes como actores transnacionales que buscan promover, desde una perspectiva binacional, el desarrollo de sus comunidades de origen. Luego de analizar la evolución de algunos proyectos productivos en comunidades michoacanas, destaca la urgente necesidad de enfocar la inversión en el desarrollo de las capacidades de estas organizaciones en el largo plazo, de forma que se potencien la participación ciudadana y el desarrollo económico local. Katrina Burgess analiza los efectos que el Programa 3×1 tiene en la gobernanza de algunos municipios de Zacatecas y Michoacán, en donde, dependiendo del tipo de interacción de los actores clave del programa –gobiernos municipales, clubes migrantes y comunidades de origen– éste ha tenido efectos importantes en la rendición de cuentas, el uso efectivo de los recursos y la definición comunitaria de algunas obras que resultan fundamen-

talmente de la participación transnacional de los clubes. Por último, Burgess señala importantes hipótesis para continuar el estudio del mismo.

La última parte de esta compilación presenta seis trabajos que analizan aspectos puntuales de la organización migrante, el impulso estatal y municipal del programa y los retos que enfrenta el 3×1 para transitar de obras de infraestructura a la promoción de proyectos comunitarios. Finalmente, se presenta el resultado de una evaluación de la aplicación de este programa en Zacatecas, Hidalgo y Oaxaca.

Partiendo de la constatación empírica de que la filantropía migrante autónoma tiene una larga tradición en Zacatecas, Miguel Moctezuma y Óscar Pérez Veyna presentan los efectos que la promoción de obras sociales tiene en los distintos niveles de organización de los clubes migrantes y, por extensión, en los tipos de remesas que corresponden a cada una de ellas. De manera sustantiva, el trabajo muestra que el altruismo migrante con las comunidades de origen es anterior a la intervención del Estado y ha sido autónoma tanto del interés del Estado de asociarla con la política social en los ámbitos estatal y federal, como del desempeño de las organizaciones de migrantes y sus inversiones colectivas.

Al hacer un análisis minucioso del proceso de institucionalización del Programa 3×1 en el estado de Jalisco, Basilia Valenzuela presenta el otro lado de la moneda: el crecimiento del 3×1 como resultado directo de una política estatal enfocada a la organización de clubes y, por extensión, a la realización de obras de infraestructura social. La autora muestra un esfuerzo intencionado de los gobiernos panistas de Jalisco durante la década de los años noventa para implementar una política de acercamiento a la diáspora jalisciense en Estados Unidos. Esta política es resultado del activismo del gobernador, en primer lugar, y de los presidentes municipales, en segundo, con el fin de promover un acercamiento deliberado del gobierno del estado con el movimiento organizativo de los migrantes, así como la promoción de inversión social en el marco del 3×1. Con esto se explica el crecimiento impresionante que ha tenido la inversión 3×1 en el estado, al igual que la aplicación desigual de los recursos en las comunidades.

Rodolfo García Zamora discute la necesidad de que en Zacatecas, como en el resto del país, se desarrollen políticas públicas inclusivas en torno al tema de la migración y el desarrollo regional, de forma que se capitalicen las contribuciones de los migrantes para atacar las causas de la misma. Presenta al 3×1 como una experiencia exitosa de solidaridad transnacional, que ha desarrollado lazos afectivos entre la diáspora y su comunidad de origen. No obstante, de acuerdo con el autor, es indispensable desarrollar un programa paralelo que se ocupe de los proyectos productivos y que éstos se basen en la creación de capacidades y organización de las comunidades mismas, para que, contando con el apoyo de los migrantes, se hagan responsables de su propio desarrollo.

En la parte final de este volumen se presentan los resultados del trabajo de campo realizado en Hidalgo, Oaxaca y Zacatecas, dentro de una evaluación del Programa 3×1 para Migrantes realizada por el ITAM en ocho estados de la República en la primavera de 2006. Cada uno de estos casos destaca por las particularidades de la migración y de los estados en la aplicación del programa. Estos tres casos, en particular, sobresalen por la ausencia de lazos entre migrantes y comunidades de origen, en el primer caso; el papel de los usos y costumbres como un factor clave para el funcionamiento del programa, en el segundo; y el excesivo protagonismo de los líderes de las federaciones de clubes zacatecanos como un riesgo en la institucionalización del 3×1, en el tercero.

El Programa 3×1 para Migrantes tiene grandes virtudes y enfrentará importantes desafíos en el futuro. En cuatro años, ha promovido la realización de más de 4,000 obras de infraestructura social comunitaria. Con la participación de los tres niveles de gobierno, se ha hecho un esfuerzo importante para la organización de clubes en Estados Unidos. Creemos que estas obras han mejorado el nivel de vida de las comunidades migrantes, la relación de las comunidades con los gobiernos municipales y, en algunos pocos casos, ha propiciado la organización de la comunidad beneficiada a través de los comités de obra. Sin embargo, la migración no se ha detenido, ni se ha detectado que el 3×1 tenga un efecto para detener los flujos migratorios.

Uno de los resultados fundamentales del programa es que los clubes de migrantes se han convertido en un nuevo actor –fundamental, en algunos casos– para la promoción del desarrollo local y regional. Si se lograra conectar el eslabón que refuerce la organización y la participación comunitaria con las sinergias creadas por el 3×1 entre los clubes y los tres niveles de gobierno, el esfuerzo se completaría para muchas regiones del país que corren el riesgo de despoblarse y que, en muchos casos, empiezan a considerarse inviables debido a la falta de población en edad productiva.

El hecho de que un promedio de 450,000 personas salgan del país al año desde el 2000 y que, de éstas, aproximadamente el 60 por ciento tenga una edad que oscila entre los 20 y los 45 años de edad, según las cifras oficiales,¹ ha hecho que se implementen programas piloto para explorar las posibilidades de que el Programa 3×1 para Migrantes transite de los proyectos sociales a los proyectos productivos. Se busca aprovechar el impulso dado por los migrantes en la promoción de actividades productivas y que tengan mayor impacto en la actividad económica, el empleo, el nivel de ingreso y el bienestar de las comunidades de origen. Esto plantea grandes desafíos para que el gobierno federal defina políticas públicas de desarrollo regional y local, que incluyan la promoción y or-

¹Véase página del Consejo Nacional de Población (Conapo) en <http://www.conapo.gob.mx>

ganización de las comunidades de origen y las organizaciones migrantes, mayor colaboración institucional entre los tres niveles de gobierno, el fortalecimiento profesional de las administraciones municipales, así como la organización y capacitación permanente de las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes, entre muchos otros desafíos.

En conclusión, creemos que el principal aporte del 3×1 es el aprendizaje social que se basaría en una concepción alternativa de desarrollo,² basada más en el cambio social que en la lógica del mercado y que implicaría una política social que incluya una visión más amplia de la simple contabilización de remesas, clubes y obras. Este cambio de visión es fundamental para promover un proceso de desarrollo comunitario participativo, que logre realmente detener la pérdida de la sociedad civil mexicana.

² Quisiéramos retomar la idea de N. Iskander, en “Social Learning as a Productive Project or Zacatecas and Guanajuato’s Cautionary Tales”, ponencia presentada en el foro Migración, Remesas y Desarrollo en México, organizado por el Instituto Nacional de Migración y la OCDE, ciudad de México, 17-18 de noviembre de 2004.