

Parte III

Importancia social y económica de las remesas para el desarrollo local y regional

Migración internacional y desarrollo local: una propuesta binacional para el desarrollo regional del sur de Zacatecas

Rodolfo García Zamora

Globalización, desarrollo y migración

EL MUNDO actual se caracteriza por lo que se conoce como mundialización o globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial en los ámbitos nacional y regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo, puesto que tiene profundas raíces históricas, los cambios en términos de espacios y tiempos provocados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

En el último cuarto del siglo xx se consolidó una tercera fase de globalización, cuyos rasgos principales son la gradual generalización del libre comercio, la presencia creciente en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas internacionales de producción integrada, la expansión y la considerable movilidad de los capitales unida a la persistencia de las restricciones al movimiento de mano de obra, y el acceso masivo a la información en “tiempo real”, gracias al desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones. Asimismo, se advierte una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo.¹

La globalización comprende tanto aspectos económicos como sociales, políticos y culturales que afectan a todas las regiones del mundo. Respecto a los económicos sobresalen los siguientes:

- a) la creciente vulnerabilidad financiera a nivel mundial;
- b) la reestructuración productiva y tecnológica en todas las regiones del planeta, y
- c) mayores desigualdades y asimetrías en el orden global.

¹Comisión Económica para América Latina. Globalización y Desarrollo. Santiago de Chile, 2002, p. 5.

Esta última tendencia va acompañada de dos fenómenos que adquieren gran intensidad a finales del siglo XX: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo y el agravamiento de las desigualdades al interior de esos países. Estas asimetrías son a su vez resultado de las asimetrías básicas del orden global, que presentan tres modalidades centrales:

- a) altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados;
- b) mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo;
- c) contraste entre la elevada movilidad del capital a nivel mundial y la restricción al libre movimiento de la mano de obra, en especial, la menos calificada.

A nivel de América Latina los rasgos sobresalientes de sus sociedades en la actual etapa de la globalización son los siguientes:

- a) La extrema vulnerabilidad económica, resultante del nuevo modelo económico “aperturista” que privilegia al mercado como eje, por encima de las actividades de regulación y promoción que cumplió el Estado latinoamericano en etapas anteriores.
- b) El fomento de la actividad comercial, la inversión y el desarrollo tecnológico que en lugar de promover el desarrollo independiente de los diferentes países profundiza su dependencia económica, comercial y tecnológica.
- c) Los problemas crecientes de sustentabilidad ambiental como resultado del desmantelamiento estatal en la región y el creciente protagonismo de la inversión extranjera, que ve en los recursos naturales una forma fácil de acumular sin considerar las graves consecuencias de su actividad depredadora para el futuro de las sociedades locales.
- d) Los enormes rezagos sociales, la precariedad laboral y la mayor vulnerabilidad social, resultado de las políticas de estabilidad macroeconómica, el desmantelamiento de las políticas de desarrollo social y la explotación del *dumping* ambiental y laboral como una “ventaja comparativa”.
- e) La importancia creciente de la migración internacional.

Este último fenómeno adquiere un nuevo impulso en la tercera fase de la globalización, después de más de medio siglo de baja movilidad de la mano de obra. En este periodo se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la OCDE, pero éstos fueron de menor magnitud que los correspondientes a la primera fase de la globalización (1870-1913), periodo también conocido como

“era de la migración masiva”. Además se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y países de origen de los inmigrantes, que cada vez más son los países en desarrollo, pero el rasgo más destacado es que estos movimientos migratorios estuvieron enmarcados en significativos cambios legislativos que, en general, se tradujeron en normas mucho más restrictivas que en el pasado y muestran una clara preferencia por la mano de obra calificada. A la vez, se han instrumentado programas especiales para facilitar la residencia temporal, normalmente asociada a permisos de trabajo en áreas específicas, ya sea para darle mayor flexibilidad al mercado laboral o para hacer frente a la escasez de oferta en determinados segmentos.

La relación entre la acentuada propensión migratoria de los países en desarrollo y las restricciones a la libre movilidad laboral condujo a un notable incremento de la migración ilegal a los países de la OCDE en la década de 1990 que, por su propia naturaleza, es imposible detectar plenamente. Las estimaciones sobre la migración a Estados Unidos indican que hay cinco millones de inmigrantes indocumentados en el país, tres cuartas partes de los cuales provienen de América Latina y el Caribe. La mayoría de los países de la OCDE ha respondido a la persistente migración indocumentada reforzando los controles al ingreso, residencia y al empleo extranjero. Junto con ello, en algunos casos, se han aplicado programas para regularizar la situación de los residentes indocumentados.²

En América Latina y el Caribe coexisten dos patrones migratorios internacionales: la migración fuera de la región y la migración intrarregional. El primer patrón es el dominante y se orienta preferentemente hacia los Estados Unidos, donde viven cerca de 15 millones de latinoamericanos y caribeños, que representan más de la mitad de la población inmigrante en aquel país. Tomando en cuenta ambos patrones, se estima que cerca de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento, cifra que representa el 13 por ciento de los migrantes a escala mundial.

La emigración a los Estados Unidos ha ido en aumento, en medio de constantes revisiones y enmiendas de las leyes y políticas migratorias estadounidenses, como un fenómeno que ocupa un lugar destacado en sus relaciones con los países de la región. Los inmigrantes de origen latino conforman un grupo heterogéneo. Los mexicanos, que superan los siete millones, son una mayoría evidente que equivale al 7 por ciento de la población de su país. Aunque también son numerosos, los inmigrantes cubanos, dominicanos y salvadoreños no alcanzan el millón de personas; estos últimos equivalen a más del 10 por ciento de la población de El Salvador. Entre los oriundos de México y Centroamérica se

²*Ibidem*, p. 24.

observa una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación; entre los sudamericanos y caribeños este perfil tiende a ser diferente, lo que explica su mayor inserción laboral en servicios profesionales y las menores diferencias con los estadounidenses. Los emigrantes hacia otros países suman poco más de dos millones de personas. Algunos de los principales países de destino son Canadá, donde vive más de medio millón de inmigrantes; varios países europeos (Reino Unido, Países Bajos, España e Italia), Australia y Japón.

La migración entre países de la región es de menor magnitud y su intensidad se redujo en las últimas dos décadas. Estas tendencias están signadas por la reducción del atractivo de los dos principales países de destino, Argentina y Venezuela, en los que se concentraba el 75 por ciento de la migración intrarregional, lo que no se ha visto compensado por el surgimiento de nuevos polos de atracción (Costa Rica, Chile y República Dominicana). Un rasgo distintivo del patrón de migración intrarregional es la existencia de territorios de tránsito en las rutas hacia el norte, lo que afecta a algunos países centroamericanos y a México. En el Caribe se registra una intensa circulación entre los territorios insulares.

Estos flujos migratorios masivos han acrecentado la importancia de las remesas enviadas por los migrantes a varios países de la región; éstas superaron los 17,000 millones de dólares en el año 2000 y acusan una vertiginosa expansión. En valores absolutos destacan las remesas enviadas a México y, con relación al PIB o las exportaciones, las transferidas a El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica.³

Los graves problemas económicos y sociales que han sufrido los países latinoamericanos y del Caribe llevan a que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proponga la adopción de una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden económico internacional y que los países se comprometan realmente a instrumentarla. Esta convicción recoge una lección esencial de la historia, según la cual la mera resistencia a procesos tan poderosos como la globalización han fracasado a la larga. Las alternativas deseables, son por lo tanto, el desarrollo de una globalización más sólida y equitativa, así como una mejor inserción en dicho proceso. El propósito de la agenda propuesta es poner fin a las deficiencias de las instituciones actuales, para que sea posible “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La globalización ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar en la consecución de tres objetivos esenciales: garantizar un suministro

³ *Ibidem*, p. 24.

adecuado de bienes globales, superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en derechos.⁴

Para el organismo antes mencionado, la agenda se debe integrar con los siguientes elementos:

- a) Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico.
- b) El desarrollo sustentable como bien público global.
- c) La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas.
- d) Superación de las asimetrías productivas y tecnológicas.
- e) Construcción de una ciudadanía global con base en el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.
- f) Plena incorporación de la migración en la agenda internacional.

Para la CEPAL no existe justificación teórica para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se sigan aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. La liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos, ya que beneficia a los factores más móviles y perjudica a los menos móviles, entre estos últimos la mano de obra menos calificada. Por otra parte, imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita. Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos, pero que aún no se ha ratificado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. La importancia de la ratificación de esta convención estriba en que brinda a los estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes.

Un elemento estrechamente ligado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y la xenofobia, mediante la ratificación

⁴*Ibidem*, p. 29.

de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a la plena incorporación de los inmigrantes en las sociedades de destino. Con tal objeto, los estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otras cosas, a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos: las remesas y el empleo de los vínculos con los emigrados para aprovechar su preparación científica, técnica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos “nostálgicos”. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen. Por último, tanto los países de origen como los de destino, tienen la responsabilidad de combatir conjuntamente el tráfico de migrantes.⁵ En el siguiente apartado desarrollamos una propuesta de desarrollo regional binacional con base en las iniciativas de una organización de migrantes zacatecanos en California y de productores agropecuarios del sur de Zacatecas.

Zacatecas y la migración internacional

A lo largo del siglo xx el flujo migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos ha sido un proceso permanente con diferentes magnitudes, que en las últimas décadas cobra mayor relevancia, no sólo en términos cuantitativos –al ampliarse el espectro de zonas y personas que tradicionalmente migraban–, sino también por la variedad de espacios y relaciones sociales asociadas al fenómeno, tanto en el lugar de origen como en el de destino. Es tal la importancia de la migración internacional, que trasciende a las más altas esferas políticas de México y los Estados Unidos, atraviesa las fibras más sensibles de la economía del país y, sobre todo, de las economías locales con mayor tradición de migración internacional.

En el caso particular del estado de Zacatecas la migración internacional hacia los Estados Unidos ha representado históricamente uno de los flujos más importantes a nivel nacional. Se estima que entre 1990 y 1995 cerca de 24,500 zacatecanos abandonaron anualmente la entidad hacia otros estados del país y los Estados Unidos en busca de sustento familiar; éxodo que se incrementa a 30,000 zacatecanos de 1995 al 2000. En este proceso han influido diferentes

⁵ *Ibidem*, p. 29.

factores, pero quizá el más relevante y explicativo sea la precariedad y el carácter excluyente de la estructura productiva de Zacatecas, caracterizada, entre otras cosas, por un limitado sector industrial, una actividad agrícola tradicional, una ganadería extensiva y un sector minero con poco impacto en el empleo y el desarrollo regional. Todo ello se traduce en una precaria oferta de trabajo asalariado, al grado de que Zacatecas se sitúa como una de las entidades con menor capacidad para generar empleos en el país. En este contexto, la necesidad de la migración se ha convertido en un fenómeno interno a la sociedad y a la economía estatal en los últimos 70 años, abarcando a regiones y sectores más amplios de la sociedad zacatecana, estimándose que actualmente hay 800,000 zacatecanos radicados permanentemente en Estados Unidos, 100,000 migrantes temporales y 1.1 millones de personas de origen zacatecano. Esto, entre otras consecuencias se materializa en un flujo anual de remesas familiares que en los últimos cuatro años han rebasado los 500 millones de dólares.⁶

Los clubes de zacatecanos en Estados Unidos y el Tres por Uno

La larga tradición migratoria internacional de los zacatecanos a los Estados Unidos les ha permitido formar en los últimos lustros una importante organización de clubes zacatecanos en aquel país, cuya base central radica en compartir un sentimiento de pertenencia comunitaria con los lugares de origen que los vincula en las comunidades de destino, para realizar actividades conjuntas en beneficio de sus comunidades de procedencia. Estos clubes tienen sus antecedentes desde los años sesenta, cuando de forma incipiente comienzan a organizarse en el país vecino para otorgar apoyos solidarios a migrantes enfermos, afectados por accidentes o migrantes fallecidos que requerían ser trasladados a su tierra sin contar con los recursos necesarios para hacerlo. Sin embargo, es en los últimos tres lustros cuando los clubes zacatecanos, inicialmente en el sur de California y luego en otras ciudades de la Unión Americana, comienzan una etapa de desarrollo que en los años 2000-2001 los convierte en la organización de migrantes mexicanos más importante por el número de clubes (más de 230) y por el apoyo sistemático de apoyo financiero para la realización de obras sociales en sus comunidades de origen.

La maduración de las redes sociales de los migrantes zacatecanos, su largo apoyo a las comunidades de origen, la intensificación de la migración internacional y de la entrada de remesas, junto con un nuevo tipo de políticas públicas que intentan aprovechar el aporte de los migrantes para el desarrollo re-

⁶Juan Manuel Padilla, *Dinámica demográfica en Zacatecas en los años recientes*, 2001 (inédito).

gional, explican el surgimiento del Programa Dos por Uno en 1992 en Zacatecas, con el propósito de apoyar financieramente los proyectos de los clubes zacatecanos en sus comunidades de origen con la aportación de un dólar del gobierno estatal y otro del gobierno federal, por cada dólar que los migrantes inviertan en sus comunidades. Así, en 1993 se inicia la ejecución de los primeros proyectos con una inversión de 575,000 dólares; en 1999 se tiene una inversión de casi cinco millones de dólares para 93 proyectos en 27 municipios bajo la modalidad de Tres por Uno, establecido en marzo de ese año, con la aportación de un dólar adicional por los municipios. La prioridad en el destino de las inversiones ha sido el desarrollo de la infraestructura básica, suministro de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, escuelas, campos deportivos, caminos pavimentados, iglesias, parques, plazas y lienzos charros.

Para el año 2000, bajo la nueva modalidad del Tres por Uno, los clubes de zacatecanos en Estados Unidos aportan 1.5 millones de dólares, que con los aportes gubernamentales reúnen seis millones de dólares que financian 93 proyectos comunitarios, en los cuales resaltan nuevos tipos de proyectos como becas para estudiantes y centros de cómputo comunitarios en Monte Escobedo y Jalpa. Para el año 2001 el programa invierte siete millones de dólares para 113 proyectos comunitarios y para el año 2002 8.5 millones de dólares para 149 proyectos comunitarios. Las cifras anteriores muestran cómo el aporte de los migrantes zacatecanos se ha convertido en un elemento muy importante para las obras de infraestructura de sus comunidades, para la inversión municipal y los proyectos estatales de desarrollo regional. Política y socialmente, tanto los migrantes como sus clubes se han convertido en un nuevo actor social binacional, que tiene influencia en el país vecino y en la propia entidad zacatecana, tanto en términos de las remesas familiares, las remesas colectivas y sus proyectos sociales, como en la participación política directa o indirecta, a través de la influencia en los familiares que no han emigrado. Los migrantes son conscientes de la importancia de su aporte económico y social a Zacatecas, por ello, simultáneamente son críticos de los problemas que presenta actualmente la ejecución del Programa Tres por Uno. Señalando las siguientes limitaciones:⁷

1. Excesivo burocratismo en la tramitación de los proyectos, que se hace evidente en el requisito de ocho firmas para que cualquier iniciativa reciba aprobación.
2. Todas las iniciativas tienen que pasar por la oficina del gobierno de Zacatecas en Los Ángeles, California, representación que no cuenta con el

⁷Miguel Moctezuma y Héctor Rodríguez, *Programa 3x1 y Mi Comunidad: evaluación con migrantes zacatecanos y guanajuatenses radicados en Chicago*, Illinois y Los Ángeles, California, 12 de octubre de 2000 (inedito).

personal técnico para tales tareas y en la práctica genera una traba institucional y fricciones frecuentes con su titular, por su proselitismo político y la manipulación de los proyectos.

3. La frecuente demora en la entrega de las partidas del gobierno estatal y los municipios, que frena las obras y en ocasiones ha llevado a su cancelación.

4. Inconformidad por la falta de supervisión en la construcción de las obras y la mala calidad de las mismas.

5. Ausencia de mecanismos para darle continuidad a los proyectos y obras que requieren mantenimiento permanente y la coordinación de varias administraciones municipales, como clínicas, caminos, hogares para ancianos y niños.

6. La diferencia de prioridades entre las obras que promueven los clubes y las que deciden los alcaldes y funcionarios estatales.

Frente a las limitaciones anteriores, los clubes plantean las siguientes propuestas:

1. Disponer de mayor libertad para definir junto con sus comunidades el tipo de obras que quieren realizar.

2. Que se ejerza adecuadamente el 3 por ciento de los “indirectos” de todos los proyectos para supervisión de la calidad en las obras a realizar, que no se ha hecho hasta ahora y explica la frecuente mala calidad en las obras construidas.

3. Mayor participación y responsabilidad de las autoridades municipales para la realización y supervisión de obras, pero, sobre todo, en el mantenimiento de las mismas.

4. Revisar y modificar la reglamentación del Tres por Uno de acuerdo con las nuevas condiciones del país y del estado.

5. Fortalecer la organización social en las comunidades de origen como soporte de un correcto diseño de los proyectos, supervisión de la construcción, puesta en marcha y funcionamiento de los mismos.

En la Segunda Convención Anual de Organizaciones Zacatecas en los Estados Unidos, realizada en la ciudad de Chicago los días 17 y 18 de julio de 2001, entre otras conclusiones se llegó al compromiso del gobierno de Zacatecas para poner en su página web la totalidad de los proyectos del Programa Tres por Uno, los recursos invertidos, su grado de avance y las empresas responsables de las obras. Además, se propuso la creación de una Fundación Zacatecana que consiga financiamiento internacional para promover el desarrollo local y regional en el estado de manera conjunta con los esfuerzos de los clubes

zacatecanos. Dos propuestas adicionales relevantes fueron integrar a los hijos de migrantes en los Estados Unidos, posibilitando su organización juvenil como relevo generacional de los clubes, para lo cual será fundamental aumentar el fondo de becas para elevar su educación y capacidad de acción comunitaria en Estados Unidos y México. Finalmente, se acordó aprovechar todas las ventajas de internet para socializar las experiencias y avances de las diferentes federaciones de clubes de zacatecanos en Estados Unidos y los estudios e investigaciones sobre migración realizados por la Universidad Autónoma de Zacatecas y otras institucionales nacionales e internacionales.⁸

En la Tercera Convención Anual de Organizaciones de Zacatecanos en Estados Unidos, realizada en el condado de Orange, en California, el pasado mes de julio, los trabajos sobre el Programa Tres por Uno fueron los más importantes. La Federación de Clubes del Sur de California planteaba, como ya lo había hecho en Chicago, la correcta aplicación del 3 por ciento del costo de los proyectos en supervisión, que en los últimos años asciende a 400,000 dólares, o bien que el gobierno de Zacatecas les entregue el 1 por ciento de los mismos para sufragar la supervisión que en los últimos años ha estado realizando con sus propios recursos. Los acuerdos finales más importantes sobre el programa mencionado fueron los siguientes:

1. Que se establezca una comunicación mandatoria vía medios electrónicos por parte de los secretarios de proyectos de cada federación de los clubes zacatecanos en Estados Unidos.
2. Que se provea información y se haga una evaluación del 3 por ciento sustraído del fondo de proyectos de los últimos tres años, esclareciéndose en qué se gastó el dinero y si se cumplió cabalmente con el objetivo del mismo.
3. Activar una página web del Tres por Uno y actualizarla por lo menos una vez al mes.
4. La integración de organismos empresariales y de la UAZ en la supervisión de las obras.
5. Incorporación de las federaciones de zacatecanos en Estados Unidos al acuerdo de transparencia y combate a la corrupción.
6. Que se flexibilicen las reglas de operación del Tres por Uno (montos, tipo de obra y consideración de comunidades de alta migración internacional).
7. Flexibilizar las reglas del Ramo 20.

⁸Chicago, Illinois, 19-21 de junio de 2001.

8. Revisar los otros programas del gobierno federal aplicables a los objetivos del Tres por Uno para buscar nuevas acciones por parte de los clubes zacatecanos.
9. Realizar un inventario de proyectos productivos, empresariales y de interés en México y Estados Unidos.
10. Realizar en el mes de septiembre en la Cámara de Diputados un foro sobre el Programa Tres por Uno bajo su nueva vertiente nacional, donde participen migrantes, diputados, senadores e investigadores de las universidades, para hacer aportes que propicien su mejor funcionamiento.

Los migrantes y el desarrollo regional en Zacatecas

El problema económico más grave de la entidad es su incapacidad estructural para retener a su población. Es también la causa de una larga tradición migratoria nacional e internacional que en los últimos lustros está provocando un fuerte despoblamiento en 34 de los 57 municipios del estado. Esta situación revela la ausencia de desarrollo económico local y regional en el estado y plantea un desafío a toda la sociedad zacatecana, instituciones gubernamentales y educativas, organismos empresariales, sociales, económicos, no gubernamentales, de migrantes, etcétera, diseñar una estrategia integral de desarrollo local y regional con el apoyo del gobierno federal, instituciones internacionales y otros organismos. En esta estrategia los proyectos sociales y productivos de los migrantes deberán jugar un papel muy importante para sus comunidades, municipios y regiones de origen. Ello no significa pretender exigirles a las organizaciones de migrantes que asuman unilateralmente la responsabilidad del desarrollo económico de Zacatecas, que hasta ahora el país no ha sido capaz de promover eficazmente. Tampoco significa pensar que la migración internacional sea un camino directo al desarrollo local y regional, de hecho, en ningún lugar ha sido así. Pero, en un contexto de atraso económico estructural como el que experimenta nuestro estado, carente de una clase empresarial, con ausencia de ahorro e inversiones privadas suficientes para detonar el desarrollo local, las iniciativas de las organizaciones de los migrantes zacatecanos en los Estados Unidos, tanto de proyectos sociales como de proyectos empresariales, adquieren gran relevancia.

Esta importancia crece a la luz de su compromiso comunitario reiterado a través del Programa Tres por Uno con montos y obras sociales ascendentes, así como de su demanda reiterada de una política económica específica de fomento a los proyectos empresariales de migrantes, para que sus comunidades no sean tan pobres y evitar que se queden totalmente despobladas. Este compro-

miso se ha hecho manifiesto en diversas ocasiones. Por ejemplo, le fue planteado al presidente Fox en Los Ángeles, California, el 7 de noviembre del año 2000.⁹ También se reiteró en la Segunda Convención de Chicago, durante la cual, en reunión específica sobre una propuesta de proyectos productivos entre migrantes y el Fomin-Nafin, aquéllos reiteraron su interés en tales proyectos, pero con un programa “hecho a la medida”, que considere sus propias características, demandas y necesidades.¹⁰ En este sentido, la última semana de enero de 2002, el vicepresidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California planteó la necesidad de extender el Programa Tres por Uno a proyectos productivos, negociando con los tres niveles de gobierno para constituir un fondo de 200 millones de pesos para tal fin; solicitando información legal para garantizar sus inversiones y capacitación técnica para mejorar los microproyectos como panaderías, engordas de ganado vacuno, tortillerías, talleres mecánicos, etcétera. Resalta que en estas preocupaciones y propuestas representa un lugar central la generación de empleos en las comunidades locales de alta migración y la seguridad en sus futuras inversiones, para lo cual solicitan conocer experiencias nacionales de elaboración de diagnósticos regionales sobre sus fortalezas y debilidades productivas y de infraestructura.¹¹

Una estrategia alternativa de desarrollo local y regional requiere revertir las tendencias actuales que desestiman el papel del Estado como activo promotor económico, motivo por el cual el gobierno de Zacatecas, tal como lo indica en su Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, deberá promover las reformas pertinentes para llevar a cabo una dinámica gestión para el fomento del desarrollo económico.

El objetivo es refuncionalizar el aparato político-administrativo, de manera que adquiera la capacidad para impulsar la creación y fortalecimiento de bases científicas y tecnológicas, la formación de recursos humanos en todos sus niveles, el fortalecimiento y ampliación de la infraestructura física, así como la regulación y el fomento de los distintos niveles de la vida económica, con el denominador común del mejoramiento del bienestar social a nivel estatal, regional y local.

Bajo la perspectiva anterior, es fundamental entender el desarrollo como un proceso que reclama la participación conjunta de las instituciones públicas y de los actores económicos privados y sociales. Esto implica fomentar una práctica de gobierno sustentada en una concepción democrática de la rectoría económica y social del Estado, que lo sitúe como una instancia articuladora y un espacio de encuentro de los esfuerzos de la sociedad.¹²

⁹ Los Ángeles, California, 7 de noviembre de 2000.

¹⁰ Chicago, Illinois, 21 de julio de 2001.

¹¹ Comunicación electrónica, 30 de enero de 2002.

¹² Plan Estatal de Desarrollo Zacatecas 1999-2004, p. 67.

En la nueva estrategia integral de desarrollo local y regional se deberá asumir que el combate al enorme rezago social y la pérdida de dinamismo de las actividades productivas que caracterizan a la entidad, tiene una dimensión regional y local que no ha sido incorporada adecuadamente a las políticas públicas. Los planes y programas gubernamentales han soslayado la interrelación compleja y dinámica que existe entre las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales de esta problemática. Y más aún: las formas de intervención estatal ensayadas hasta ahora, al aplicar indiscriminadamente esquemas generales. Dispersan esfuerzos en programas aislados y privilegian enfoques parciales y sectoriales, que lejos de contribuir a la solución, la han agravado, con la consecuente profundización de las desigualdades y desequilibrios regionales existentes.

Ante la situación anterior, tal como está plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo Zacatecas 1999-2004, que no se ha cumplido, el gobierno estatal deberá generar una nueva dinámica, donde gobierno y sociedad inicien un proceso de cambio e innovación, que abra cauces para la superación de los fuertes rezagos sociales y productivos que sufre la entidad, en la perspectiva de avanzar hacia un auténtico desarrollo regional integral. Se debe buscar, ante todo, emprender un proceso de aprendizaje colectivo que se convierta en memoria actuante; adquiera conciencia de la magnitud de los retos en términos de los recursos, acciones y lugares específicos que requiere; integre a las localidades y regiones como agentes activos en la búsqueda de soluciones; y reconozca sus particularidades como fundamento para la acción.¹³

Para concretar la alternativa del desarrollo regional antes indicada se ratifican los objetivos específicos plasmados en el mismo Plan Estatal de Desarrollo:¹⁴

1. Otorgar un carácter integral y decididamente regional y local a la estrategia de desarrollo.
2. Fomentar la participación activa de los sectores sociales y privados en el proceso de planeación regional.
3. Realizar las reformas del marco normativo y orgánico para la instrumentación de un programa de desarrollo regional integral.
4. Crear las condiciones para fortalecer la capacidad de aprendizaje gubernamental, mediante el ejercicio de la planeación y la profesionalización de las instancias encargadas de concretar los diferentes programas.
5. Elaborar un diagnóstico de las carencias, rezagos y problemas sociales y productivos de la entidad, identificando las formas específicas en que éstas se expresan a nivel regional y local.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibidem*, p. 71.

6. Coordinar y promover una planeación de la infraestructura social, mediante la jerarquización de centros regionales concentradores de servicios.
7. Impulsar la planeación del desarrollo urbano en todos los niveles: vialidad, equipamiento, servicios, etcétera.

Consecuente con los objetivos antes indicados, siguen vigentes estrategias del mismo Plan Estatal de Desarrollo, hasta ahora sin aplicación, como las siguientes:

1. Elaborar el Programa de Desarrollo Regional Integral, que incorpore las orientaciones correspondientes a los diferentes sectores involucrados, sobre la base de estrategias y acciones específicamente regionales y locales. Para lo cual resulta de gran utilidad la metodología LEADER de la Unión Europea sobre el desarrollo local con base en una visión integral y el eje de los grupos de apoyo local.
2. Introducir una reforma administrativa, orgánica y de procedimiento en la administración estatal, para generar un esquema participativo y coherente, que permita al Comité de Planeación para el Desarrollo de Zacatecas (Copladez), en coordinación con las diferentes secretarías de gobierno, asumir las funciones y capacidades necesarias para encauzar estratégicamente el proceso de desarrollo regional. Esto reclama el reforzamiento de la coordinación técnica de ese organismo, de manera que instrumente las orientaciones generales decididas en los subcomités sectoriales, en función de los requerimientos específicos de las regiones y localidades, instancia en la cual los proyectos sociales y empresariales de los migrantes deberían recibir la ubicación y apoyo necesarios en el contexto integral de la estrategia de desarrollo.
3. Profesionalizar al personal técnico del Copladez para que realice con eficacia las tareas correspondientes a la promoción del desarrollo regional: procesamiento de datos, métodos cualitativos de investigación, proyectos de inversión, proyectos de desarrollo local, comercialización, finanzas, cambio institucional, medio ambiente, administración municipal, redes informáticas, etcétera.
4. Promover los cambios legislativos necesarios para ampliar la capacidad de acceso a fuentes de financiamiento de las regiones y los municipios.
5. Darle vida al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología y en coordinación con las dependencias estatales y municipales efectuar proyectos de investigación estratégicos para el desarrollo del estado sobre tecnologías alternativas, desarrollo sustentable, optimización en el uso del agua, granos básicos, invernaderos, integración informática de todos los municipios y clubes de zacatecanos en Estados Unidos, etcétera.

6. Impulsar formas asociativas de producción y comercialización con base en nuevas tecnologías, que permitan a los actores locales decidir sobre el curso de la reconversión de los sistemas productivos y comerciales.
7. Establecer escenarios de evolución urbana, previniendo posibles limitantes de crecimiento, especialmente para las ciudades intermedias y pequeñas.

Para que esta estrategia integral de desarrollo regional funcione, se requieren, entre otras medidas, las siguientes:

1. El cumplimiento de los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004.
2. La creación de una Fundación para el Desarrollo de Zacatecas (Fundezac), de carácter no gubernamental, pero en la cual tengan representación el gobierno estatal, los municipios y los consejos regionales para el desarrollo, los organismos empresariales, instituciones educativas y organizaciones de migrantes.
3. El funcionamiento permanente, de forma coordinada y responsable, del Copladez y el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun).
4. Garantizar una representación permanente de los clubes zacatecanos en la Fundezac y el respeto a sus proyectos sociales y empresariales, con plena transparencia en la aplicación de sus inversiones y remesas colectivas.
5. Promover la Cámara Binacional de Empresarios Zacatecanos, dentro de la cual, además de otras acciones, resulta central en la estrategia aprovechar el “mercado paisano” de los Estados Unidos para comercializar masivamente productos estatales.
6. Para que la Fundezac tenga un soporte científico y tecnológico adecuado es fundamental que funcione el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología con una agenda de investigación de proyectos prioritarios y estratégicos para el desarrollo regional integral de Zacatecas.
7. Promover y respaldar las iniciativas de creación de microbancos regionales como mecanismo de expansión de los servicios bancarios y financieros a las más de 4,000 comunidades rurales zacatecanas, de transferencia barata de remesas, concentración del ahorro local y financiamiento complementario del desarrollo local.
8. Apoyar el fortalecimiento de la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas, A.C. y sus diferentes proyectos productivos y de desarrollo local.

Una propuesta binacional para el desarrollo del sur de Zacatecas

La posibilidad de que un proyecto integral de desarrollo regional se pueda concretar en Zacatecas adquiere un carácter binacional con la participación de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, la más grande en Estados Unidos con 60 clubes, que aporta el 75 por ciento del Programa Tres por Uno en los últimos años, por un lado, y la Fundación para el Desarrollo Integral del sur de Zacatecas, A.C., por otro. Esta última nace el 2 de septiembre del año 2000, como una necesidad de trabajar proyectos conjuntos en todos los municipios del sur de Zacatecas, para hacer frente a la profunda crisis económica que experimenta el sector agropecuario de la región. La fundación aglutina a las diferentes organizaciones de productores con diversos proyectos productivos, que en todo momento han contado con el aporte de las familias migrantes en Estados Unidos como mecanismo alternativo de financiamiento. Muchos de sus integrantes son ex migrantes con familiares en Estados Unidos, otros son migrantes y productores agropecuarios en Zacatecas al mismo tiempo, mediante sus familiares, estancias cortas y otras modalidades.

Los objetivos de la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas son:

1. Contribuir al desarrollo integral del sur de Zacatecas mediante la elaboración y ejecución de proyectos productivos y sociales que tengan impacto local y regional.
2. Promover de forma especial los proyectos productivos que a mediano plazo puedan ayudar a atenuar la migración internacional que ha caracterizado a esta región por más de 60 años.
3. Promover programas y acciones que preserven la cultura y las tradiciones mexicanas en los paisanos que viven en los Estados Unidos.

Sobre los proyectos productivos destaca de forma especial la formación de las asociaciones de productores de agave, sábila, hortalizas, guayaba, azafrán, orégano, ganado vacuno y de producción de camisas charras por parte de talleres de mujeres. Los principales municipios involucrados son Nochistlán, Juchipila, Apozol, Jalpa, Tabasco y Apulco. Resalta la visión de integralidad en estos proyectos en los que desde ahora se pretende trascender al desarrollo agroindustrial, como en la producción del mezcal con una fábrica construida y otra en construcción, la alianza estratégica con los productores de mezcal de Pinos o el procesamiento de hortalizas en Tabasco y el beneficio del ganado vacuno en Nochistlán. Un rasgo adicional de estas iniciativas es su carácter autónomo,

ya que en su mayoría se han hecho de forma independiente de las dependencias gubernamentales, obteniendo el financiamiento como lo indicamos antes, de sus familiares en los Estados Unidos. Esta relación ha posibilitado que la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California esté trabajando coordinadamente con la fundación para buscar que los proyectos del Tres por Uno en obras de infraestructura puedan servir como soporte a estos proyectos productivos y otros nuevos.

De la misma manera, es la Federación del Sur de California la que en los últimos tres años ha estado planteando la necesidad de avanzar hacia los proyectos productivos con los migrantes, con un nuevo tipo de políticas públicas que fomenten y respalden tales iniciativas, con programas “hechos a la medida” de los propios migrantes. La identidad entre ambas organizaciones es su compromiso por avanzar hacia los proyectos productivos con mayor impacto local y regional en el empleo y el bienestar de esta región de Zacatecas. Ello ha generado un actor social inédito binacional, que allende las fronteras y en forma concertada con los productores locales está trabajando en sus proyectos productivos con una visión transnacional, pero de beneficio local para las comunidades y regiones de origen. Esta nueva dimensión del desarrollo regional bajo una visión binacional o transnacional se enfrenta al desafío de la maduración y fortalecimiento, tanto de la fundación como de la Federación de Clubes Zacatecanos en California, lo que ha llevado a la primera a promover una serie de talleres de organización y capacitación, dentro de los cuales destaca el Primer Taller sobre el Potencial Productivo del Desarrollo Económico del Sur de Zacatecas¹⁵ en el que se llega a los siguientes acuerdos:

1. Promover programas de formación sobre gestión y desarrollo económico municipal.
2. Fortalecer el desarrollo económico regional integral con mayor organización y capacitación de las organizaciones de productores, que les permitan planear adecuadamente sus actividades y hacer un mejor uso de sus factores productivos.
3. Elevar la capacidad de producción, comercialización y financiamiento mediante la organización de figuras integradoras y asociativas.
4. A partir de lo anterior, proponer esquemas propios de financiamiento que les permitan acceder al mercado nacional de créditos y a los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Interamericana para el Desarrollo y la Unión Europea.

¹⁵Julían Macías, *El desarrollo regional en el sur de Zacatecas*, tesis de maestría en economía regional, Unidad Académica de Economía, UAZ, 2002.

5. Desarrollar una nueva cultura del uso responsable del agua en toda la población. Promover estudios sobre las existencias reales de ese valioso recurso a nivel estatal, regional y municipal. Buscar técnicas alternativas que permitan hacer un uso racional del agua, con riegos adecuados, invernaderos, etcétera, aprovechando el potencial de las instituciones de educación superior (IES) del estado, del país y del extranjero, como la Universidad Autónoma de Zacatecas, la Universidad Autónoma de Chapingo y Universidad de Berkeley, California, entre otras.
6. Diseñar programas permanentes de formación empresarial para las diferentes organizaciones de productores de la región, aprovechando a las IES, las diferentes dependencias gubernamentales, organismos no gubernamentales e instituciones como el Fomin del BID y diversas fundaciones internacionales.
7. Impulsar la agroindustria familiar y empresarial aprovechando las vocaciones productivas de los diferentes municipios, bajo el enfoque de sistema-producto con una forma de promover y fortalecer el desarrollo local.
8. Incorporar un enfoque de sustentabilidad en todas las actividades de las organizaciones de productores y las presidencias municipales, como una forma de garantizar un aprovechamiento respetuoso de la naturaleza y evitar mayores desequilibrios ambientales, que a futuro se vuelvan inmanejables.
9. Estudiar las posibilidades de fortalecimiento y desarrollo de los talleres textiles de mujeres en la confección de camisas charras en los municipios de Nochistlán y Apulco, para lo cual se requiere capacitación en diseño, comercialización, mejora de la maquinaria y financiamiento, con el objetivo de aprovechar las ventajas del mercado nacional y el mercado paisano para ese producto en los Estados Unidos.

El 20 de abril del año 2000 se realizó en Tlachichila, Nochistlán, Zacatecas, el Taller sobre el Manejo, Cultivo, Industrialización y Comercialización del Agave Azul, Tequilana, en el que además de los integrantes de la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas, participaron varios presidentes municipales, funcionarios de Sagarpa, funcionarios del gobierno estatal e investigadores de la UAZ y otras instituciones educativas. Entre las principales conclusiones del evento, destacan las siguientes:

1. Ante al atraso económico del sur de Zacatecas y del estado en general, el sistema agave presenta un gran potencial de desarrollo local y regional.
2. Para aprovechar ese potencial se necesita mucha organización, capacitación y trabajo en equipo.

3. Además de los diagnósticos locales y regionales, se requiere planeación estratégica que integre a los productores, al gobierno en sus tres niveles, a la iniciativa privada, las instituciones educativas, organismos no gubernamentales e instituciones internacionales del desarrollo.
4. En la situación actual de la crisis del campo mexicano es fundamental que el gobierno mexicano establezca nuevas políticas de apoyo de corto, mediano y largo plazos para los proyectos locales, microrregionales y mesorregionales.
5. Se acuerda buscar la relación directa con los organismos internacionales como el Banco Interamericano, el Banco Mundial y la Fundación Interamericana para el Desarrollo, para aprovechar sus diversos programas de capacitación y financiamiento a tasas preferenciales.

Finalmente, el pasado día 1o. de octubre en la Delegación de Nacional Financiera en Zacatecas, se sostuvo una reunión de trabajo con la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas y los representantes de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, para conocer el programa Invierte en México del BID y Nafin de proyectos productivos con migrantes. En esencia la propuesta consiste en un fondo de 2.2 millones de dólares formado con aporte del BID a fondo perdido de 1.1 millones y el resto con aportaciones de los gobiernos de Zacatecas, Hidalgo, Puebla y los migrantes (pasajes, hospedaje y gastos diversos relacionados con la promoción de los proyectos). La propuesta es una nueva versión de lo que antes se llamó “las remesas como instrumento para la promoción del desarrollo”, con un mayor avance estratégico e institucional, ya que además de ofrecer financiar la elaboración técnica de los proyectos productivos, plantea la creación de consejos estatales para tal fin, consejos de migrantes en California, Illinois y Texas y los respectivos programas estatales con sus coordinadores. Nafin se interesó mucho al conocer que existe una Fundación de Productores para el Desarrollo del Sur de Zacatecas íntimamente ligada con la Federación del Sur de California, y los dirigentes de esta federación se interesaron en la propuesta como una opción que responda a una doble demanda de la comunidad migrante en Estados Unidos sobre los proyectos productivos: los migrantes ahorradores que tienen una idea en general sobre ciertos proyectos productivos y requieren la asesoría para materializarla en un plan de negocios; y los migrantes empresarios, que tienen proyectos viables y sólo buscan adecuarlos a las condiciones mexicanas exigiendo rentabilidad y seguridad equivalentes a las de Estados Unidos. Esta reunión fue provechosa porque se acordó establecer una relación de colaboración permanente entre la Federación de Clubes de California y la representación de Nafin en Santa Ana, California; con la fundación se acordó iniciar los trabajos de estudio con los productores de hortalizas, mezcal, azafrán y camisas charras.

Conclusión

Hoy en Zacatecas existe un nuevo actor social binacional comprometido con el desarrollo local y regional, que es la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas y la Federación de Clubes Zacatecanos en el Sur de California, quienes en los hechos ya están trabajando con sus diversos proyectos productivos en un proyecto binacional de base del desarrollo local y regional. Ellos representan la base material más importante para poder concretar nuestra propuesta de la Fundación para el Desarrollo de Zacatecas. El reto colectivo consiste en acompañar, respaldar todas las iniciativas de organización y capacitación que permitan el fortalecimiento de este nuevo actor social. Para ello los tres niveles de gobierno deben actuar bajo una dinámica de cambio institucional, desterrando el corporativismo aún vigente, las IES deberán comprometerse con todos los recursos a su alcance para lograr una auténtica vinculación con la promoción del desarrollo local y regional, las ONG y organismos internacionales deben reconocer la importancia de las acciones y propuestas de este nuevo actor social, respaldando sus actividades organizativas, de capacitación y los propios proyectos productivos. Ellos están poniendo la muestra. Los demás tenemos la palabra.