

El influjo de la remesa participativa en las Zonas de Alta Migración Internacional

Humberto Márquez Covarrubias*

Resumen

La emergencia de la remesa participativa significa la mediatización estatal de una práctica social que los migrantes realizaban por su parte para promover en algún grado el desarrollo social de sus lugares de origen. A principios de los noventa, bajo los auspicios del llamado liberalismo social, se instituye en Zacatecas el Programa *Dos por Uno*, hoy *Tres por Uno*, con la finalidad de comprometer a los migrantes organizados en la realización de obras que, de otra manera, serían competencia de los gobiernos locales. Dadas las condiciones de atraso socioeconómico de las Zonas de Alta Migración Internacional (ZAMI), el Programa parece necesario pero no suficiente en aras de una política integral en materia de migración y desarrollo. El panorama es de claroscuros: se promueve la organización de los migrantes pero no se trastocan las condiciones socioeconómicas de esas demarcaciones. Nuestro argumento es que la remesa participativa sirve a los propósitos de la descentralización y la gobernabilidad en las ZAMI sin mejorar las condiciones de la población migrante.

Palabras clave: 1. Remesa participativa 2. Desarrollo participativo transnacional 3. *Programa Tres por Uno* 4. Zona de Alta Migración Internacional.

* Estudiante del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: hmarquez@cantera.reduaz.mx

Introducción

El desarrollo participativo, bajo la figura del *Programa Tres por Uno*, adquiere gran importancia en las Zonas de Alta Migración Internacional (ZAMI) ante el contexto prevaleciente de insustentabilidad social, deterioro productivo y despoblamiento. Al amparo de la estrategia de descentralización, el gobierno federal cede algunas funciones a los gobiernos locales, pero sin concederles mayores recursos en la escala de las nuevas atribuciones conferidas. Esto crea problemas en las regiones económicas porque se aminoran las posibilidades de impulsar el desarrollo, pues en términos reales disminuye la inversión pública canalizada a esos ámbitos geográficos, dado que se parte del supuesto de que el mercado asignará la inversión privada necesaria, al tiempo en que se plantea la exigencia de que la población presuntamente beneficiada por esa política aporte sus propios recursos para impulsar el desarrollo local y regional.¹

Como parte de la política de descentralización de índole neoliberal en México, en 1992 el gobierno federal y el de Zacatecas instituyen un programa de coinversión focalizado en este estado, zona de alta migración por antonomasia, donde los migrantes zacatecanos organizados en clubes y federaciones en Estados Unidos, tienen que invertir sus recursos, las remesas llamadas genéricamente colectivas (Moctezuma 1999), para el desarrollo social. Si bien ya los migrantes invertían esos recursos previamente sin que el Estado participara para promover obras sociales, lo hacían con el propósito de

¹ Es la lógica operativa, por ejemplo, de los programas de “combate a la pobreza”, según los cuales los pobres disponen de los recursos suficientes —un supuesto capital social— para invertirlos en el desarrollo de sus localidades y, a la postre, revertir su condición de pobreza (Atria y Siles, 2003; BM, 2002, Gacitúa, Sojo y Davis, 2000).

garantizar la convivencialidad, como lo analizaremos más adelante. Pero con la participación del Estado se trata ahora de cumplir con un propósito político, ausente anteriormente en la práctica independiente de los migrantes: que ellos, organizados, contribuyan con sus propios recursos a promover el desarrollo de sus lugares de origen. Este programa, originalmente, se denominó *Dos por Uno* y a partir de 1999 *Tres por Uno*, cuando se sumó el aporte al fondo de coinversión de los municipios. Posteriormente, en 2001 el programa se difundió a nivel nacional, y algunos países centroamericanos lo adoptaron como suyo. Por su parte, los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han empeñado en propagarlo en otras latitudes, como un programa exitoso para el desarrollo social (Sedesol, 2005).

Los claroscuros tiñen el panorama social de las ZAMI. Por una parte, se promueve la emergencia de organizaciones de migrantes, sin que por ello esté garantizada su autonomía, pero, por la otra, no se impulsa el desarrollo de las ZAMI. Nuestro argumento es que el paso de lo que aquí designaremos como *remesa societal* a *remesa participativa* en las ZAMI no es otra cosa sino la cristalización institucionalizada de una práctica social que los migrantes realizaban con el específico propósito de promover, en sus lugares de origen, la convivencialidad y algún grado de desarrollo social autónomo, para servir ahora esencialmente a los propósitos de la descentralización y a la legitimación política a través de la gobernabilidad de las ZAMI, y no a los propósitos del desarrollo local y regional.

En aras de desplegar nuestro argumento, dividimos el trabajo en cinco secciones. En primera instancia, hacemos un breve recorrido por el uso teórico y práctico del concepto de participación o desarrollo participativo en el

escenario de la instrumentación de la política neoliberal de ajuste estructural. En segundo lugar, proponemos un nuevo concepto, la *remesa societal*, que describe el ascenso de la práctica social de los migrantes con arreglo a la convivencialidad en los lugares de origen, y para el caso, antecedente del desarrollo participativo. En tercer término, nos centramos en el objeto de este trabajo, que se funda en otra propuesta conceptual, la *remesa participativa*, misma que cristaliza la ingerencia institucional del Estado en la práctica social de los migrantes, con miras a difundir el programa de descentralización y a garantizar la gobernabilidad de las ZAMI. En cuarto lugar, ofrecemos una caracterización empírica de la *remesa participativa* a través del análisis del *Programa Tres por Uno*. Finalmente, presentamos las conclusiones generales.

El desarrollo participativo en el contexto de la política de ajuste estructural

El concepto de participación se remonta a la década de los sesenta con la CEPAL (1964), cuando comienza a prender la idea de desarrollo local o comunitario. Motivado por la tensión internacional de la Guerra Fría, el desarrollo comunitario se difunde en los programas de Alianza para el Progreso y Desarrollo Rural Integral. Acto seguido, en el contexto de la crisis estructural del capitalismo de los setenta, la Fundación Dag Hammarskjöld (1974) plantea la idea de desarrollo alternativo² como una modalidad de desarrollo no

² El desarrollo alternativo se funda en i) el Estado minimalista, debido a que se supone ineficiente; ii) el marco de las políticas de ajuste estructural; iii) el fortalecimiento de la sociedad civil, que por sí misma toma la responsabilidad tanto de su subdesarrollo como de su desarrollo; iv) la gobernabilidad que suple la ingerencia del gobierno en aras de la estabilidad política por el consenso social, y v) la descentralización, que es depender más del gobierno local y los sectores sociales identificados con la “comunidad”. Más allá de sólo procurar el

dependiente del libre mercado ni de la gestión del Estado. A ello se suma la noción de necesidades básicas (Tomic, 1982; OIT, 1976) en alusión a los términos de la supervivencia: salud, educación, seguridad social y bienestar. En los ochenta, el desarrollo participativo, derivado de la política de descentralización y privatización, se implanta como modelo de desarrollo comunitario; el actor privilegiado es el llamado tercer sector³ cuya ubicuidad no deja de ser escurridiza cuando se proclama una entidad aparte del mercado y el Estado (Piñar y Sánchez, 2001; Donati, 1997). Durante los noventa, el Banco Mundial, con el afán de conferir un rostro social a los estragos ocasionados por las políticas de ajuste estructural, enarbola a los pobres como actores empoderados (BM, 2002). Estos sucesivos modelos de desarrollo comunitario han estado dirigidos y promovidos por los organismos internacionales encargados a su vez de profundizar el proyecto neoliberal.

El desarrollo participativo se alimenta de cuatro conceptos básicos:

- *Capital social*. La participación como la incorporación de los beneficiarios potenciales en el proceso de desarrollo (Arriagada, Miranda y Pávez, 2004; De Soto, 2004). El desarrollo no con miras a cambiar las condiciones socioeconómicas sino la posición de los sujetos que forman parte del sistema, buscar oportunidades y el uso de su capital social (Fox, 2003; PNUD, 2000)
- *Empoderamiento*. La participación como fuente de poder (*empowerment*) con lo que se constituía, y capacitaba, a los objetos del

crecimiento económico se trata de satisfacer las necesidades básicas y combatir la pobreza, además de distribuir los recursos más equitativamente y los beneficios del crecimiento económico.

³ Para el Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS, 1993), las organizaciones de base comunitarias (OBC) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituirán una suerte de base social del desarrollo participativo.

proceso de desarrollo en sujetos activos, involucrándolos en todas y cada una de las fases, incluyendo el diagnóstico inicial y la determinación de los problemas y necesidades de la comunidad (Alsop, 2004; BM, 2002; Yamada, 2001)

- *Gobernabilidad.* Mediante la participación y el consenso social se pretende construir un escenario de democracia local que supla la presencia de un gobierno fuerte; en ello contribuye la representatividad de la comunidad en los programas y en algunos casos la instrumentación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Stiglitz, 1999; Mayntz, 1998)
- *Descentralización.* Ante la reducción y modernización del Estado, el gobierno central, en un escenario de austeridad fiscal, pretende efficientar la dotación de servicios públicos con la participación de sectores sociales organizados (Albuquerque, 2004; Díaz y Silva, 2004; Finot, 2001; Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001; CCIDEEyAL, 1993).

En los ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda y el encausamiento de la redemocratización, se aplica en América Latina la política de ajuste estructural y las reformas de libre mercado (liberalización comercial y financiera, desregulación, privatización y reducción del Estado), que trajo consigo, además, la descentralización (Veltmeyer, 2000). Cabe advertir que si bien estas políticas son diseñadas e impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en la región los estados quedan sujetos a ese nuevo modelo económico, al reducir visiblemente sus márgenes de autonomía debido, en parte, a esa imposición política, y en parte, al

consentimiento de las elites locales por adoptar esa política, con lo cual se constriñen los espacios de soberanía que eventualmente albergarían proyectos alternativos de desarrollo.

En un corto tiempo afloran puntos críticos en las economías nacionales: poco crecimiento, aumento de las desigualdades sociales y la consecuente irrupción de protestas sociales de distinto signo. Por ello el FMI, el BM y el BID lanzan una nueva política social con el presunto objetivo de conferirle un *rostro humano* a la política neoliberal, es decir, contribuir abiertamente a su legitimación. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también pretende suavizar los efectos de las políticas de ajuste estructural mediante una estrategia enmarcada en el “liberalismo social” (CEPAL, 1990, 1992), que en México se implementó como Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).⁴ En el ámbito internacional se teje un entramado institucional para promover distintas modalidades de desarrollo en aras de la legitimación del neoliberalismo: “desarrollo humano” (PNUD, 2000; INRIDS, 2000); nueva política social (BM, 1991); transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990, 1992) y el desarrollo alternativo (Dag Hammarskjöld, 1974). Adicionalmente, varios autores trabajan distintos enfoques asociados al desarrollo alternativo o basado en la comunidad.⁵ El punto de encuentro entre

⁴ El liberalismo social cepalino estaba orientado a promover a) la disminución de la marginación, b) la descentralización, c) la focalización de recursos en la población pobre, d) programas de salud, educación y empleo y e) el acompañamiento de reformas estructurales (Veltmeyer, 2000).

⁵ Entre los principales enfoques podemos mencionar el desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986); desarrollo participativo (Fals-Borda, 1984; Cepal, 1990; Friedmann, 1992); economía solidaria (Razeto, 1986, 1998); desarrollo sostenible y equitativo (Sachs, 1982); desarrollo humano (PNUD, 1990); autodeterminación de los trabajadores (Vanek, 1974; Guillén, 1988); desarrollo desde adentro (Sunkel, 1995); desarrollo equitativo (CEPAL, 1990); cooperativismo y equidad (Guimarães, 1989); microcrédito (De Soto, 1987); economía popular urbana (Coraggio, 1991).

las formulaciones institucionales y autorales es el papel preponderante asignado a la participación popular.

El concepto de Estado propio del neoliberalismo subyace en las propuestas de desarrollo participativo. Para el enfoque de la nueva economía política o nueva gerencia pública (Clarke y Langan, 1993; Williams y Reuten, 1997) el Estado es minimalista, desregulador y no distribuidor (Burki, Perry y Dilinger, 1999; Burki y Perry, 1996). Una de las estrategias adoptadas por el Estado neoliberal y asociadas a las distintas modalidades de desarrollo participativo es la descentralización. El andamiaje institucional del desarrollo participativo bajo la estrategia de descentralización recae en el municipio, que se supone es una entidad político-administrativa que actúa en el ámbito comunitario y que, de ese modo, el gobierno local está cercano a la gente, y si esto es así puede articular mejor las demandas sociales, la democracia social y el desarrollo participativo.

En esa lógica, el municipio es utilizado como una instancia que actúa como bisagra para los propósitos de la descentralización: se delega en las autoridades municipales y en la población la responsabilidad en la dotación de servicios públicos, se instrumentan programas para la mejora administrativa que pretenden fundamentalmente reducir los costos operativos y, en última instancia, se legitiman las políticas públicas y se mediatizan las demandas sociales. En aras de la gobernabilidad local, el espectro organizacional de la sociedad experimenta un doble movimiento: de un lado, las organizaciones sociales inmiscuidas en estas políticas, por lo común, suelen disminuir su capacidad organizativa y política al experimentar una pérdida relativa de autonomía; del otro lado, se pueden crear instancias organizativas acordes a

las exigencias programáticas, en razón de lo cual su autonomía es prácticamente inexistente.

A su vez, la propia idea de comunidad —unidad de intereses y propósitos (Tocqueville, Tonnies 1996; Weber, 1922)— plantea varios problemas para su verificación en la práctica, pues las poblaciones que supuestamente las conforman están cruzadas por relaciones de poder y conflicto (O'Malley, 2003). La estructura social de la supuesta comunidad da cuenta de este entramado de relaciones contradictorias en atención a las peculiaridades históricas y espaciales que dan origen a las desigualdades sociales.⁶ Sin embargo, podemos generalizar, siguiendo a Veltmeyer (2003), que por lo común suele dominar, en el ámbito local, una elite que detenta los medios de producción y el poder. Le sigue una multiplicidad de pequeños productores, servidores públicos y dependientes del entorno externo a la comunidad, y en la base se ubican pequeños productores pobres y trabajadores sin tierra.

En suma, la descentralización vinculada al desarrollo participativo no está abocada a transformar las condiciones socioeconómicas prevalecientes que están en la base de problemas como la pobreza, el desempleo y la migración, sino que contribuyen más a la gobernabilidad de la política nacional de corte neoliberal en los distintos ámbitos geográficos donde se resienten los estragos de sus efectos.

⁶ En determinadas coyunturas, los distintos componentes sociales de la llamada comunidad pueden, en efecto, responder al unísono en torno a un objetivo, sin embargo, una vez cumplido el trance se distiende el sentido comunitario y se tensan las relaciones de poder.

El ascenso y transformación de la remesa societal

Usualmente, se designa como *remesas colectivas* a aquellos envíos en dinero o especie que efectúan las organizaciones, o incluso grupos informales de migrantes, a organizaciones o grupos específicos radicados en los lugares de origen con el propósito de realizar obras sociales de beneficio común (Moctezuma, 1999; Goldring, 1999; García Zamora, 2001). Por tanto, se diferencian de las *remesas individuales o familiares*, es decir, de aquellos recursos dinerarios y en especie que un migrante individual, a lo sumo los migrantes miembros de una familia, envía a su familia radicada en su lugar de origen. Así pues, el sujeto remitente de la *remesa colectiva* sería el migrante colectivo (Moctezuma, 1999).

Para los fines analíticos que aquí nos proponemos, la diferenciación entre lo individual, o familiar, y lo colectivo, no es suficiente para visualizar la ingerencia política del Estado en el tema del desarrollo —o subdesarrollo, más propiamente dicho— de las ZAMI. Por nuestra parte, designamos *remesa salarial* a los envíos monetarios o en especie de los migrantes, destinados a cubrir la subsistencia de sus familiares radicados en sus lugares de origen en términos de alimentación, vestido, salud y educación. En tanto que denominamos *remesa societal* a aquellos envíos monetarios o en especie de los migrantes organizados, tendientes a promover la convivencialidad y el desarrollo social mediante la construcción de infraestructura social en los lugares de origen sin la intervención del Estado. Esto último es importante, porque nos servirá para hablar, más adelante, de la *remesa participativa*, propia del desarrollo participativo instrumentado en México. Consideramos que

es necesario elaborar una nueva tipología de las remesas que envían los migrantes acorde al campo de estudios del desarrollo. Al respecto, véase la tabla 1.

Tabla 1
Tipología de remesas

Tipo	Contenido		Actores involucrados			Objetivo	
	Forma / composición	Remitente	Destinatario	Mediación institucional	Uso	Efecto	
Salarial	Dinero	Trabajador	Familia	Inexistente	Subsistencia	Reproducción de fuerza de trabajo migrante	
Solidaria	Dinero / especie	Trabajador / organización	Familia / amigos / Población de lugar de origen	Inexistente	Sufragar casos extraordinarios	Cohesión microsocial	
Participativa	Coinversión	Organización	Población de lugar de origen	Programa de gobierno	Obra pública	Descentralización	
Capital	Inversión	Migrante ahorrador o empresario	Familia / Empresa	Exigua	Ganancia	Efecto multiplicador	
Societaria	Dinero especie	Organización	Población de lugar de origen	Inexistente	Festividades	Convivencialidad	
					Obra comunitaria		

Las *remesas societales* expresan una práctica social solidaria y cooperativa de los migrantes organizados para con la población de sus lugares de origen, ya sea para afrontar adversidades, financiar festividades o construir obras específicas. Esto es posible gracias a la formación de organizaciones de migrantes bajo la figura de clubes. A este nivel, la organización social emergente colabora en el bien común social de las localidades de origen sin la participación estatal.

En Zacatecas, en el contexto de la aplicación del liberalismo social, particularmente del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el gobierno federal, junto con el local, diseña el *Programa Dos por Uno* para la realización de obra pública en los municipios de alta incidencia migratoria. De este modo, se institucionaliza la participación de los migrantes en las acciones de gobierno y, desde nuestro punto de vista, la *remesa societal* se convierte en *remesa*

participativa. Aquí entra en operación una modalidad de gestión gubernamental que atiende a los dictados de la descentralización, bajo el modelo neoliberal, donde se espera que la “población beneficiaria” contribuya con recursos propios para la realización de obras, de no ser así, las obras públicas tendrán más obstáculos. En este caso, la población beneficiaria tiene una particularidad, a diferencia de otros programas de desarrollo participativo, donde el beneficiario es, a la vez, aportador de recursos propios y destinatario de las obras y servicios resultantes en un mismo ámbito geográfico. En el caso de la *remesa participativa*, los migrantes organizados que aportan sus recursos radican la mayor parte del tiempo, si no es que siempre, en Estados Unidos, en tanto que los beneficiarios usufructuantes de los bienes y servicios se ubican en la ZAMI. De ahí que algunos autores denominen “comunidad transnacional” a ambas partes (Smith, 1993; Portes, 1997; Georges, 1990, Canales y Zolnisky, 2000).

Uno de los efectos del *Programa Dos por Uno*, luego *Tres por Uno*, va a ser la formación de nuevos clubes, es decir, las organizaciones que antes eran autónomas e independientes, algunas de ellas, particularmente las nuevas, pasarán a ser construcciones estatales proclives a garantizar la gobernabilidad en las ZAMI y legitimar así el proceso de descentralización.

La instrumentación estatal de la remesa participativa

Una vez que la práctica social de los migrantes gana en complejidad, el Estado interviene para mediatizar su injerencia en los lugares y regiones de origen. Al ser el envío de remesas una de sus manifestaciones más preclaras, no tarda el

Estado en instrumentarlas bajo un programa específico: el *Dos por Uno*, hoy *Tres por Uno*. La injerencia estatal cambia el sentido y el significado de la *remesa societal*, porque ahora sirve a propósitos políticos bien específicos, la descentralización y la participación, sólo que en el contexto particular de las ZAMI.

A este cambio o mediatización de la práctica social del migrante la designamos, con alusión a la emergencia de un nuevo tipo de remesas, como *remesa participativa*, para distinguirla claramente de la *remesa societal*. La *remesa participativa* se refiere a aquellos envíos que efectúan las organizaciones de migrantes con el propósito de participar en el programa gubernamental de obra pública municipal. No puede ser designada, en estas nuevas condiciones, simplemente como *remesa societal* o *colectiva*, porque ahora viene a ser un componente más dentro del esquema de coinversión que el Estado ha diseñado bajo el patrón de la descentralización.

De acuerdo con el esquema operativo del *Programa Tres por Uno*, los principios del desarrollo participativo basado en las organizaciones de migrantes serían los siguientes:

1. La participación de los beneficiarios, la población migrante, con la peculiaridad de que los usuarios de las obras son, la mayor parte del tiempo, los familiares de los migrantes radicados en los lugares de origen, en tanto que quienes aportan recursos, los migrantes, radican en los lugares de destino: Estados Unidos
2. La descentralización en el diseño y financiamiento de obras municipales, donde los gobiernos locales y las organizaciones de migrantes comparten la toma de decisiones, aunque ajustados al techo

presupuestal del gobierno federal

3. La focalización en localidades con migrantes organizados en Estados Unidos. Se da prioridad en el fondo de coinversión a los proyectos presentados por los clubes de migrantes con mayor interlocución
4. Programas de obra de infraestructura social y convivencialidad pero no con micro y pequeñas empresas, por lo cual la incorporación de la población migrante al proceso de desarrollo es muy limitado, y el proceso de empoderamiento se reduce a la participación en el programa de obra municipal, y
5. Ausencia de un marco institucional adecuado para la aplicación de políticas en materia de migración y desarrollo.

En una visión de conjunto, el desarrollo participativo basado en las organizaciones de migrantes tiene una peculiaridad distinta a cualquier otra modalidad, ésta consiste en que al convertirse en sujeto y objeto del desarrollo la población migrante está desplegando una práctica transnacional.⁷ Se trata de grupos poblacionales vinculados de manera transfronteriza por las *remesas participativas*, entonces es necesario hablar de *desarrollo participativo transnacional* para elucidar específicamente el proceso por el cual los migrantes organizados, avecindados en Estados Unidos, participan en programas estatales descentralizados, abocados a la realización de obra pública en las ZAMI.

⁷ Aunque no está muy claro que se trata de una “comunidad transnacional”, puesto que, como sucede en los otros ámbitos de comunidad, perviven inevitablemente los conflictos y contradicciones, por más que la práctica solidaria de las organizaciones de migrantes haya sido una de las pautas principales de la remesa societal. En el caso de la remesa societal existen menos condiciones para la configuración de una comunidad transnacional, puesto que las prácticas solidarias ahora están mediatizadas por los designios gubernamentales.

La *remesa participativa*, en estricto sentido, no significa la presencia de un nuevo sujeto social. Las organizaciones de migrantes siguen poseyendo el rol protagónico, pero lo interesante es que a las organizaciones tradicionales se suman otras nuevas incentivadas por el Estado mexicano, más aún, bajo la modalidad operativa del *Programa Tres por Uno*. Entonces habremos de suponer que hay una base organizativa de origen independiente y otra que viene a ser una construcción estatal.⁸ Estos dos ámbitos organizativos no han sido aún estudiados, por más que resulta importante para analizar el liderazgo, la democracia y la autonomía e independencia de estas organizaciones.

En las ZAMI, el advenimiento del desarrollo participativo transnacional trae consigo varios efectos positivos y negativos. Entre los primeros, podemos enunciar: incentiva a la creación de nuevas organizaciones de migrantes, facilita la realización de obras pública que de otra forma no se realizarían, fortifica hasta cierto punto el programa de obra municipal, y permite que el ayuntamiento adquiera más visibilidad en la gestión de recursos. Pero como aspecto contrario, podemos señalar: la discriminación en el programa de obras de localidades que no disponen de organizaciones de migrantes, la realización de obras de mala calidad, la imposición de obras por las autoridades, el exiguu fondo fiscal destinado al programa en comparación a la demanda de las organizaciones de migrantes, y la corrupción.

⁸ La creación de nuevas organizaciones de migrantes es, no obstante, un punto controversial. Por una parte, es plausible que ellos se organicen allende las fronteras, no obstante, al hacerlo al amparo de un programa estatal, es muy dudoso que factores cruciales como el liderazgo y el grado de independencia estén garantizados, y merced a su origen, es probable que no vayan más allá de los designios programáticos de los gobiernos en turno. Por otra parte, también se pone en cuestión la autonomía organizativa de las organizaciones que preceden a la creación de este programa, sin desestimar que también permite un cierto grado de avance institucional de las organizaciones, al permitir que éstas sean capaces de asumir, por cuenta propia, la gestión de obras y la interlocución con el gobierno, una práctica que antes no tenía un canal bien definido. En uno y otro caso, el Estado se beneficia con la interlocución con las organizaciones de migrantes y legitima su gestión, al tiempo en que, ante la aprobación del voto en el extranjero, puede organizar una masa electoral que beneficie a sus partidos en contienda.

La cristalización de la remesa participativa: el Programa Tres por Uno

El *Programa Tres por Uno* constituye la cristalización institucional de la *remesa participativa* y el programa más completo destinado a promover algún tipo de desarrollo, en este caso el participativo, en las ZAMI. Mediante la participación del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, se multiplica el efecto de estos envíos y se crean mecanismos para el control político en la ejecución de obras bajo el esquema de la descentralización hacia los municipios, en un contexto de austeridad presupuestal. Esta modalidad de desarrollo participativo encuentra la oportunidad de administrar la *remesa societal* y de atraer recursos federales para la realización de obras públicas, que bajo otras circunstancias no estarían a su alcance.

El *Programa Tres por Uno*⁹ tiene el objetivo de canalizar la inversión social de los migrantes en sus lugares de origen, con el respaldo de recursos públicos de los tres niveles de gobierno. Es un programa orientado, particularmente, al desarrollo de la infraestructura social de las comunidades migrantes, que fortifica la injerencia de sus organizaciones y apuntala la obra pública municipal. Un punto destacable, desde la perspectiva de los sujetos sociales, es cómo el programa contribuye a la proliferación de clubes migrantes —instancia identificada como una modalidad detonadora del nuevo sujeto

⁹ En la actualidad, el Tres por Uno está bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader) del gobierno de Zacatecas. En 1992 fue suscrito el primer convenio entre el gobierno federal, estatal y los clubes de zacatecanos residentes en Estados Unidos, con lo cual se dio inicio el Programa Dos por Uno, cuya mezcla de recursos logró amasar e invertir 900 mil dólares desde 1992 y hasta finales de 1995. Con la incorporación de los municipios, en 1995, se conformó el Tres por Uno, por lo cual se invirtieron más de 48 millones de pesos, al construirse 93 obras en 27 municipios. Para 2002, el gobierno del estado pretende que la inversión ejercida sea aproximadamente de 180 millones de pesos. La mezcla de recursos por obra proviene de a) los clubes de zacatecanos radicados en Estados Unidos, b) el gobierno federal a través de Sedesol; c) el gobierno del estado a través de la Seplader, y d) los ayuntamientos municipales. La aportación de cada una de las partes es de 25%.

social—, cuya perspectiva se orienta al desarrollo social de las localidades de donde son oriundos.¹⁰ Asimismo, alienta la participación de la población migrante de manera transnacional, razón por la cual perfila a los lugares de origen y destino como una misma y sola entidad en movimiento y en vías de maduración. El carácter transnacional es el sello distintivo del desarrollo participativo basado en las organizaciones de migrantes.

Empero, existen importantes debilidades en este desarrollo participativo transnacional. Una debilidad de este esquema organizativo lo constituye la falta de una contraparte local que esté siempre presente en las comunidades de origen (García Zamora, 2004), de ahí que la dinámica del programa esté muy supeditada, todavía —salvo contadas excepciones—, a las relaciones políticas de los líderes migrantes con el gobierno del estado. Uno de los riesgos latentes, a cada momento, es que el *Tres por Uno* gire alrededor de intereses gubernamentales ajenos a los de la población migrante.

El objetivo del programa es la “creación de infraestructura social, urbana y de servicios”, tarea correspondiente al rubro de obra pública municipal.¹¹ Frente a los problemas del desarrollo de las ZAMI, y dadas las condiciones de atraso que afrontan la mayoría de las comunidades, podemos suponer que estas obras constituyen apenas un punto de partida, mas no suficiente. Es decir, el programa cubre una deficiencia social palpable, pero no está diseñado

¹⁰ En contrapartida, los clubes migrantes son visualizados por los gobiernos como bases de apoyo, como instancias de legitimación, y ante la eventualidad de la extensión de los derechos políticos hasta aquellas latitudes, como contingentes electorales afines.

¹¹ El programa tiene el objetivo de apoyar iniciativas de inversión comunitarias de los migrantes organizados en los clubes que pertenecen a las federaciones en Estados Unidos. Los rubros susceptibles de apoyo son construcción, infraestructura social y proyectos productivos, aunque estos últimos, en la práctica, sean prácticamente inexistentes. Los criterios de prioridad en la asignación de obra son: 1) infraestructura básica (agua potable, electrificación, drenaje, pavimentación, etc.); 2) iniciativas comunitarias (jardines, escuelas, bibliotecas e iglesias), y 3) proyectos diversos (unidades deportivas, lienzos charros, etcétera). Al ser el monto máximo por obra de 500 mil pesos, es de esperarse que el impacto socioeconómico sea limitado a la localidad objetivo y con escasos vínculos con el crecimiento local y regional.

para ofrecer condiciones para dinamizar las ZAMI en un horizonte de largo plazo: el *Tres por Uno* es un programa necesario, pero no suficiente.

Por su relevancia política, se lo considera “paradigmático” en el país, al grado que se reformuló, a escala nacional, a partir de 2002, como *Iniciativa Ciudadana Tres por Uno*;¹² no obstante, y esto es una de sus paradojas, debido precisamente a su mayor difusión corre el riesgo de perder su cariz primigenio, promover el desarrollo social de las ZAMI, para convertirse en un instrumento político gubernamental al sumarse a otros instrumentos que fungen como paliativos de “combate a la pobreza” —paliativos que en más de un sentido constituyen un dique a la creación de alternativas de desarrollo en cuanto inhiben la cooperación solidaria de los miembros de las organizaciones en la búsqueda de fines compartidos y focalizan recursos con criterios discrecionales—, y cancelar el salto cualitativo que de este programa cabía esperar de cara a los retos del subdesarrollo de esas regiones: promover actividades productivas articuladas de manera estratégica, no como proyectos de inversión inconexos.

Metodológicamente, se puede establecer un parangón del *Tres por Uno* con otros instrumentos gubernamentales para la ejecución de obra pública, dentro del rubro “desarrollo social”. En efecto, desde la lógica gubernamental, este programa reproduce, en diversos sentidos, el esquema operativo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que consideraba de vital importancia la aportación de la comunidad —en especie, dinero o mano de

¹² Por decreto presidencial, el Tres por Uno cambió su denominación a Iniciativa Ciudadana Tres por Uno, pero no sólo eso, sino que también modificó sus reglas de operación. El cambio más significativo es que el programa deja de ser exclusivamente de la comunidad migrante para atender a “ciudadanos organizados”, radicados en el país o en el extranjero, y a instituciones y asociaciones nacionales e internacionales. Por decreto se borra la impronta del migrante colectivo.

obra— en la realización de obra pública a través de los Comités de Solidaridad¹³ (colonos organizados para ese específico fin), y en el caso del *Tres por Uno*, los Comités de Obra (migrantes organizados en comunidades filiales de Estados Unidos, pero con vínculos estrechos con sus comunidades de origen). Desde esta óptica, el principio e intencionalidad política son los mismos, sólo cambia el sujeto “beneficiario”: promover el desarrollo social local y la obra pública municipal. Sin embargo, y a diferencia del activismo procreado por el Pronasol, en el mayor de los casos, las organizaciones de migrantes no son puramente una construcción estatal sino una práctica social que puede, incluso, prescindir de la contribución gubernamental. Ahí radica su vigor.

Así pues, no deja de ser atractivo el hecho de que en el *Tres por Uno* la ejecución de la obra autorizada esté bajo supervisión de un Comité integrado por miembros de la localidad, mientras que el Ayuntamiento administra los recursos; siempre que esté vigente algún mecanismo de rendición de cuentas o de presupuesto participativo. Sin embargo, el desempeño de los gobiernos municipales se ha prestado a controversias políticas, pues en más de una ocasión los presidentes municipales se han querido arrogar el derecho de disponer, a su albedrío, de los recursos programados. Pero de cualquier manera, el programa posibilita que los comités abran cauce a la participación de la población, al tiempo que canaliza al Ayuntamiento mayores facultades y

¹³ La creación de los Comités de Solidaridad tenía el propósito, al decir de sus promotores de: “generar una representación directa de la comunidad y, por tanto, la formación de un interlocutor reconocido y obtener, además, el concurso y compromiso directo de las comunidades en la concertación de voluntades” (Carreño *et al.*, 1994:65). En su momento, Guevara (1997) identificó varias fallas en la aplicación del Pronasol en Zacatecas, entre otras, una inadecuada identificación de la población objetivo, escasa participación e ineficacia en la consecución de obras y acciones, que se tradujo en obras inconclusas y escasa contribución de los comités de solidaridad, amén de que no se cumplió el objetivo de “combatir la pobreza”. Por su parte, Veltmeyer (2003) recuerda que programas como Pronasol se inscriben en la llamada Nueva Política Social implementada por los regímenes neoliberales a fin de instrumentar paliativos para cubrir la pobreza que ellos mismos generan.

recursos, bajo un esquema de descentralización restringida. No obstante, en este punto, es menester señalar que en ausencia de una verdadera contraparte de la organización migrante asentada en las ZAMI, y ante una débil capacidad administrativa y gestora de los ayuntamientos, las bondades del programa son todavía raquíticas en lo tocante a su materialización. El programa detona aún más la organización de los migrantes en Estados Unidos pero no ha generado condiciones propicias para que, en el seno de las comunidades de origen, se desarrolle una organización paralela, filial de los clubes y federaciones, con miras al problema del desarrollo local.

El monto de inversión y el número de obras se ha incrementado al paso de los años. A nivel nacional, en 2004 se realizaron 1,263 proyectos, lo que representa 34% más que en 2002, fecha en que se protocoliza, en el ámbito federal, la *Iniciativa Ciudadana Tres por Uno*; en tanto que en 2004 se invirtió un monto de 650.5 millones de pesos frente a 403.7 millones en 2002. En ese mismo lapso, según reporta Sedesol, se involucraron, inicialmente, sólo 20 organizaciones de migrantes y en 2004 participaban ya 527 clubes y federaciones ubicados en 31 estados de Estados Unidos y, en menor medida, Canadá (Vázquez, 2005). Aunque la dinámica de la inversión así se presente en un cuadro ascendente, está sujeta no tanto a las iniciativas migrantes, que son muchas y muy variadas, sino a la asignación presupuestal, sobre todo de la parte federal y estatal, que en un escenario de austeridad disminuye los montos del gasto público y castiga a proyectos como éste.¹⁴

¹⁴ No obstante, se advierte desorganización en la aplicación del Programa, que se manifiesta en desconfianza por parte de los clubes por la presencia de irregularidades, obras inconclusas —o por el hecho de que no se previeron fondos para su mantenimiento a futuro—, desvío de recursos; resistencia de los presidentes municipales a la vigilancia de comités comunitarios de obra y del gobierno del estado; desconocimiento de los beneficios del Programa en el sentido de multiplicar los recursos del Ayuntamiento para la realización de obras, cuando éste debería

Según información de la Sedesol, en 2003 se realizaron 899 proyectos en 18 estados del país (véase tabla 2). Destaca a primera vista que Zacatecas sea la entidad más participativa en la realización de obras (35.8%), y que entre Zacatecas y Jalisco sumen la mayoría (56.3%). Más aún, que los rubros de inversión más socorridos (urbanización y pavimentación, 31.5%; centros de desarrollo comunitario, 15.9%; electrificación, 15.3%; agua potable, 8.2%; alcantarillado y saneamiento, 6.9%; infraestructura educativa, 6.8%, y caminos y carreteras, 6.3%) corresponden a la obra pública municipal, y deberían, o podrían ser cubiertos satisfactoriamente por las tres escalas de gobierno; pero en un escenario como el actual, donde el Estado se desentiende del desarrollo regional, sobre todo de las áreas rezagadas, se pretende cubrir ese faltante con obras asistenciales y con la participación directa de la comunidad. Lo cual, desde una perspectiva crítica, no deja de ser un círculo vicioso dado que, a la larga, no contribuye a generar condiciones materiales suficientes para que estas regiones crezcan y se desarrollen. Otro problema es hacer una valoración cualitativa de las obras realizadas, algunas de las cuales han sido desaprobadas por las organizaciones de migrantes dada su mala calidad. Así pues, en muchos casos no resuelven mínimamente los requerimientos de infraestructura social de la localidad.

Si nos remitimos al caso de Zacatecas, por ser el pionero en la aplicación de la remesa participativa y la entidad más dinámica dentro del Programa Tres por Uno, podemos deducir algunas otras características del desarrollo participativo basado en las organizaciones de migrantes.

ser el principal promotor para arraigar recursos en su municipio, pero muchas veces priva la incapacidad técnica para sustentar proyectos y vocación de gestión para estimular la participación comunitaria.

Tabla 2
Programa Tres por Uno, Proyectos en ejecución 2003

Estado	a/	b/	c/	d/	e/	f/	g/	h/	i/	j/	k/	l/	m/	n/
Zacatecas	322	11	28	94	31	0	19	15	8	74	4	5	32	1
Jalisco	184	18	9	103	20	2	6	6	3	10	0	0	6	1
San Luis P.	64	0	0	15	34	0	7	1	0	6	0	0	1	0
Michoacán	64	9	5	10	10	0	6	3	3	5	4	1	7	1
Guanajuato	38	0	0	10	13	0	0	0	1	12	0	0	2	0
Tlaxcala	37	22	8	0	5	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Aguascalientes	30	5	1	5	9	0	0	2	0	8	0	0	0	0
Oaxaca	28	5	1	1	2	0	3	1	0	8	5	1	0	1
Colima	24	0	3	16	2	0	0	0	0	2	0	0	1	0
Nuevo León	22	0	0	13	2	0	2	0	0	3	0	0	2	0
Sinaloa	20	2	0	7	0	0	1	5	0	4	0	0	0	1
Baja California	20	0	4	0	2	0	14	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	10	0	0	6	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Nayarit	8	1	3	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0
Chihuahua	8	0	0	0	2	0	0	1	0	5	0	0	0	0
Edo. México	7	0	0	2	2	0	0	0	0	1	0	0	2	0
Veracruz	7	0	0	0	2	0	2	0	0	1	2	0	0	0
Guerrero	6	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0
Total	899	74	62	283	138	2	61	35	17	143	15	7	57	5

a/ Proyectos totales
b/ Agua potable
c/ Alcantarillado y saneamiento
d/ Urbanización y pavimentación
e/ Electrificación
f/ Vivienda
g/ Infraestructura educativa
h/ Infraestructura deportiva
i/ Centros de salud
j/ Centros de desarrollo comunitario
k/ Producción primaria, fomento productivo y abasto
l/ Áreas de riego e infraestructura pecuaria
m/ Caminos y carreteras
n/ Sitios históricos y culturales
Fuente: Sedesol.

En este caso, el Programa ha sido utilizado para respaldar el programa carretero en la entidad. De 1999 a 2003, la pavimentación de carreteras constituyó el principal rubro de inversión —salvo 2001, donde no se reportó ninguna inversión—, además de la pavimentación de calles, la urbanización y la asistencia social y servicios comunitarios (véase tabla 3). En 2003, las carreteras aglutinaron 32.6% de los recursos invertidos; la asistencia social y servicios comunitarios, 15.4%; la pavimentación de calles, 12.9%; los templos, 9.5%, y la urbanización, 6.9%.

Tabla 3
Programa Tres por Uno: Inversión ejercida por rubro en Zacatecas, 1999-2003 (pesos corrientes)

Rubro	1999	2000	2001	2002	2003
Pavimentación de carreteras	19'314,740	21'095,740	0	80'761,074	48'211,113
Asistencia social y servicios comunitarios	3'884,397	9'045,846	10'280,179	8'133,578	22'749,232
Pavimentación de calles	4'838,603	7'168,059	7'817,400	21'257,374	19'034,797
Templos	3'006,341	4'122,254	0	9'338,438	14'020,614
Urbanización	5'265,211	653,990	607,065	4'590,682	8'903,936
Educación	983,977	3'871,191	1'313,205	8'374,721	7'754,471
Electrificación	843,756	0	739,618	5'439,902	6'306,294
Drenaje	2'767,509	1'637,785	3'281,698	4'880,031	4'873,938
Infraestructura deportiva	344,286	653,557	2'189,803	1'253,770	4'309,521
Caminos rurales	566,250	1'893,416	25'445,500	9'861,968	3'340,692
Agua potable	3'405,380	5'060,962	4'938,384	5'937,669	3'086,371
Infraestructura pecuaria	0	0	120,000	1'453,792	2'515,226
Centros de salud	200,000	292,676	0	2'683,686	2'483,068
Áreas de riego	2'758,550	3'492,420	6'002,190	5'398,465	181,968
Becas	0	540,000	54,000	0	0
Total	48'179,000	59'527,896	62'789,042	169'365,150	147'771,241

Fuente: Coordinación del Programa Tres por Uno, Seplader, Gobierno del estado de Zacatecas.

Otra limitación del programa, además de los rubros de inversión restringidos, es la concentración, en pocos municipios, de los recursos invertidos. En 2003, la inversión se ejerció en 37 de los 57 municipios que componen el estado, pero sólo 4 municipios concentraban la mayor cuantía (Villanueva, Jerez, Guadalupe y Sombrerete) con 58.7 millones de pesos, lo que representa 43.2% de la inversión total; en tanto que apenas 4 municipios (Jerez, Juchipila, Villanueva y Guadalupe) realizaron 157 obras, es decir 50.9% del total. El resto de la inversión y las obras se diseminó en los demás municipios participantes (véase Tabla 4).

Tabla 4
Zacatecas: Inversión del Tres por Uno por municipio, 2003

Municipio	Monto de inversión (A)	Número de obras (B)	Porcentaje de inversión	Inversión promedio (B/A)
Jerez	15'935,212	74	11.72	215,340.70
Juchipila	8'012,028	41	5.89	195,415.32
Villanueva	16'547,344	29	12.17	570,598.07
Guadalupe	15'291,868	13	11.24	1'176,297.54
Nochistlan	6'714,708	13	4.93	516,516.00
Villa García	4'993,188	13	3.67	384,091.38
Sombrerete	10'948,752	11	8.05	995,341.09
Teul De González	6'251,150	11	4.59	568,286.36
Monte Escobedo	1'329,540	10	0.97	132,954.00
Moyahua	1'710,000	10	1.25	171,000.00
Tabasco	1'365,256	10	1.00	136,525.60
Tepechitlan	1'480,000	7	1.08	211,428.57
Chalchihuites	1'695,140	6	1.25	282,523.33
Loreto	1'825,948	6	1.34	304,324.67
Tlaltenango	3'629,096	6	2.66	604,849.33
Fresnillo	2'697,688	4	1.98	674,422.00
Sain Alto	3'397,200	4	2.49	849,300.00
Trancoso	1'616,268	4	1.18	404,067.00
Cuauhtémoc	1'660,000	3	1.22	553,333.33
Jalpa	3'878,660	3	2.85	1'292,886.67
Pánfilo Natera	1'494,508	3	1.09	498,169.33
Valparaíso	710,344	3	0.52	236,781.33
Villa González	838,604	3	0.61	279,534.67
Enrique Estrada	1'129,812	2	0.83	564,906.00
Huanusco	640,000	2	0.47	320,000.00
Joaquín Amaro	1'300,000	2	0.95	650,000.00
Juan Aldama	2'152,316	2	1.58	1'076,158.00
Ojocaliente	2'405,788	2	1.76	1'202,894.00
Pánuco	1'860,000	2	1.36	930,000.00
Tepetongo	492,556	2	0.36	246,278.00
Benito Juárez	800,000	1	0.59	800,000.00
Luis Moya	217,572	1	0.16	217,572.00
Mezquital Del Oro	1'800,000	1	1.32	1'800,000.00
Vetagrande	330,000	1	0.24	330,000.00
Villa De Cos	3'600,000	1	2.64	3'600,000.00
Villa Hidalgo	2'306,960	1	1.69	2'306,960.00
Zacatecas	2'903,312	1	2.13	2'903,312.00
Total	135'960,818	308	100.00	441,431.23

Fuente: Calculado con base en datos de Sedesol

De un lado, es cierto que el *Tres por Uno* contribuye a cuadruplicar los recursos de las organizaciones de migrantes en la realización de obras

sentidas por la propia población, pero del otro, también es cierto que los de por sí exiguos recursos públicos tienden a concentrarse en un número limitado de localidades, diluyendo la posibilidad de que se distribuyan más equitativamente —lo cual no deja de ser una limitante más si el fondo de inversión pública a repartir es pequeño—, dado que la norma es que no hay obra pública, con recursos públicos, ahí donde no exista una comunidad —migrante o no— organizada y, aquí lo más importante, dispuesta a contribuir con sus propios recursos, que en la mayoría de los casos son exiguos. La pregunta entonces es qué pasa con las comunidades que no están organizadas y que no disponen de recursos, más allá del caudal de remesas que reciben de sus familiares migrantes, para aportar al programa de obra pública. Con todo, resulta imposible negar el aporte del *Tres por Uno* —al menos previo a su recodificación y redimensionamiento como Iniciativa Ciudadana— a la multiplicación de los clubes y al fortalecimiento, como subproducto, de la organización migrante independiente. Recuérdese que, a diferencia de los Comités de Solidaridad, que han sido presa fácil del corporativismo y manipulación gubernamental —nunca dejaron de serlo—, en el caso del *Tres por Uno* se cuenta con un mayor margen de autonomía relativa, al disponer precisamente de la remesa colectiva.

Otra consideración importante, que en el análisis del Programa no debe de ninguna manera soslayarse, es que ahí donde echa raíces tiende a mantener una cierta línea de continuidad que comienza, por lo general, con obras muy sentidas por la comunidad migrante y su contraparte local, que aunque parecen superfluas desde una racionalidad estrictamente productiva, coadyuvan a la cohesión social y al fortalecimiento de la identidad colectiva, es

decir, a la convivencialidad —como es el caso de la iglesia, el panteón o el lienzo charro—. De ahí se avanza a obras que satisfacen necesidades sociales básicas —drenaje, agua potable, alcantarillado, pavimentación, etcétera—, para, en un siguiente peldaño, plantear proyectos de infraestructura productiva, como es el caso de la construcción de carreteras e infraestructura de riego, incluyendo pozos y presas. Este último ámbito de inversión rebasa el horizonte originalmente previsto por las autoridades gubernamentales, mostrando que la iniciativa migrante apunta también en la dirección del desarrollo económico regional y que, por lo mismo, no resulta descabellado concebir al migrante colectivo como agente potencial del desarrollo local y regional.

Evaluación del desarrollo participativo en ZAMI

Acerca del análisis del *Programa Tres por Uno*, podemos advertir tres posiciones básicas. La primera, fundada en la noción de *remesa colectiva*, plantea que el *Programa Tres por Uno* no requiere cambios ni programáticos ni operativos porque está diseñado, siguiendo una visión imputable a las organizaciones de migrantes, para impulsar el desarrollo social comunitario, no para promover el desarrollo local a través, por ejemplo, de la inversión productiva.

La segunda, que sería una visión *productivista* de la *remesa colectiva*, sugiere que el *Programa Tres por Uno* requiere transformarse para dar lugar a nuevas políticas públicas con participación de los migrantes y sus contrapartes, y dar paso a la inversión productiva como elemento detonador del desarrollo local.

La tercera, amparada en la emergencia de un sujeto del desarrollo en ciernes, sugiere que el Programa Tres por Uno, como política pública, es necesario pero no suficiente para promover el desarrollo de las ZAMI, que se requiere una política de Estado en materia de migración y desarrollo, y la articulación de una fuerza social autónoma donde las organizaciones de migrantes sean protagónicas (Delgado y Márquez, 2005).

Desde la nueva conceptualización de las remesas que proponemos, la primera posición, basada en la remesa colectiva, se conforma con la convivencialidad que se genera en los ámbitos de comunidad por las remesas enviadas por los migrantes y por el complemento tripartita de los gobiernos. Es decir, no se vislumbra la incidencia estatal en el desarrollo participativo y en la descentralización que da lugar a la remesa participativa, sólo se constriñe a postular la conveniencia de la convivencialidad de la comunidad, sin avizorar el programa de descentralización en curso. La segunda postura estaría más en consonancia con la articulación de la política de descentralización y el desarrollo local, donde los migrantes están llamados a promover el desarrollo, en calidad de sujetos o agentes del desarrollo, siempre que se impulsen políticas públicas acordes. La tercera posición sería una crítica a la descentralización, pues se advierte que ésta es incompleta y que no está inscrita en una agenda política preocupada por el desarrollo local o regional, dado que las condiciones estructurales lo impiden, en tanto que llama la atención sobre la necesidad de que se conforme una fuerza social, formada por los migrantes organizados y por otros sectores interesados en generar alternativas sociales de desarrollo, alternativas que se opondrían al actual esquema de descentralización.

En términos gruesos, los recursos de los migrantes, por un lado, y de los tres niveles de gobierno, por el otro, que se han logrado conjuntar en el *Tres por Uno* son todavía raquíticos para complementar la infraestructura social necesaria para el universo de localidades de origen de los migrantes; por tanto, este programa constituye apenas un paliativo frente a las enormes carencias que en este rubro se registran. No obstante, el potencial es mucho: como proporción de las remesas migrantes, los recursos movilizados por el *Tres por Uno* apenas representan una cuantía menor al 1.0%. Sin embargo, no se ha creado todavía una red institucional, ni por parte de los migrantes ni por parte del gobierno, que sirva como soporte para la gestión, pero para una gestión eficiente y socialmente comprometida.

No obstante, y con miras a potenciar el desarrollo local, es importante subrayar que el fomento productivo —que es un paso necesario para crear bases de sustentabilidad social en las comunidades migrantes— propiamente dicho (creación de infraestructura productiva, promoción de inversión productiva, comercialización de productos, fomento del mercado paisano, etc.) está ausente de la operación del programa; no que lo excluya, pero no lo consecuenta. Si nos abocamos a la pura dimensión programática de la gestión gubernamental, bajo las condiciones de restricción ya comentadas, y sin insistir en las múltiples metas que supone un desarrollo local, podemos suponer que el desarrollo productivo y empresarial de las ZAMI es el giro necesario que podría adquirir el *Tres por Uno*, u otro programa similar. Más aún, un programa que se abocara propiamente a fomentar el desarrollo local —abarcando obviamente los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y ecológicos— no requeriría de programas especiales, tipo *Tres por Uno*, para el fomento de obra

pública, ya que ésta vendría por añadidura. Pues a diferencia de los programas oficiales, cuyos parámetros de medición se limitan a metas muy pragmáticas, el desarrollo local estaría inscrito en la tónica de la práctica transformadora.

Si bien, el *Tres por Uno* puede ser considerado un programa “paradigmático” entre los estados con tendencia migratoria internacional, es necesario hacer los siguientes señalamientos: a) el *Tres por Uno* “socializa” la inversión pública al integrar un fondo de inversión a través de la mezcla de recursos, pero a pesar de que el destino de la inversión es consensuado entre la comunidad beneficiaria y los clubes de migrantes, hay cierto sesgo para complementar el programa de obra pública municipal. Aquí la pregunta es si las obras efectuadas son necesarias socialmente hablando y sostenibles en términos de la calidad de las obras; b) suple una función gubernamental de proveer infraestructura social a los municipios y localidades; c) la participación de los migrantes “estimula” o jala la inversión pública, pero si aquélla no se presenta, es decir si no fluyen los recursos migrantes, los apoyos oficiales dejan igualmente de fluir; entonces, hay una recarga sobre la población migrante para el desarrollo infraestructural. La muestra está en que donde no hay entrada de inversión migrante difícilmente se arraigan recursos federales, estatales o municipales.

Como una primera aproximación, desde nuestra consideración, el *Programa Tres por Uno* se tiene que rediseñar para escalar la subsistencia social, la inversión social y la inversión productiva. No importa si todos estos apartados son atendidos por un solo programa o por varios, pero deberían de funcionar coordinadamente, bajo una misma matriz conceptual, porque de fallar uno o dos se desdibuja y pierde toda intencionalidad. En un primer programa,

referido a la subsistencia social, se podría complementar el esfuerzo que los migrantes hacen a través de la remesa individual para cubrir aquellos rubros referidos a la subsistencia familiar —alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, etc.— y, en suma, a la reproducción social de la comunidad. Un segundo programa, o escalón, tendría el cometido de crear y desarrollar la infraestructura social y productiva, que podría ser operado bajo el mismo esquema conocido del *Tres por Uno*, aunque complementado de una manera más decidida —y menos dependiente de las aportaciones comunitarias— por la inversión pública, y en algunos casos privada; en este caso se trata de garantizar la electrificación, caminos rurales y carreteras, agua potable y alcantarillado, urbanización, infraestructura agropecuaria, etcétera. Finalmente, un tercer programa potencializaría sin tapujos la inversión productiva, trataría de atraer y facilitar la inversión de los migrantes en sus varias facetas: empresarial, asociativa, cooperativa; para lo cual, los tres niveles de gobierno se encargarían de generar un entorno idóneo para la inversión de los migrantes, lo que repercute en varias reformas: legislativa, administrativa y programación del gasto público, pero principalmente, requeriría de voluntad política. En suma, se trata de romper la inercia gubernamental de instrumentalizar la práctica social de los migrantes y de construir políticas públicas de acompañamiento. Este sería un primer paso en busca de un potencial desarrollo local alternativo.

De no reorientarse la política actual, este programa, consecuente con la política neoliberal, cumplirá con el solo propósito de comprometer a los migrantes en la realización de obras que, de otra manera, serían competencia exclusiva de los gobiernos locales. Dadas las condiciones estructurales de

atraso registradas en las ZAMI, el *Programa Tres por Uno* parece necesario pues focaliza recursos presupuestales de los tres niveles de gobierno, pero al mismo tiempo resulta por demás insuficiente para revertir las condiciones de atraso estructural, para revertir el flujo migratorio exponencial y para promover auténticamente la sustentabilidad social en las ZAMI.

Referencias

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, 82.
- Alsop, R. (ed.) (2004). *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*. Washington: BM.
- Atria y Siles (comps.) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de nuevos paradigmas*. Santiago: CEPAL.
- Banco Mundial (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington: BM.
- Canalae, A. y Zlotnisky, C. (2000). Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización.
- CCIDEEyAL (1993). *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: CCIDEEAL.
- CEPAL (1964). *La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL.

- CEPAL (2000). Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica, LC/MEX/L.420/E, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/0/LCMEXL420/I420.pdf>.
- Coraggio, J.L. (1991). Contribuciones posibles al planteo de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, 27-29 de noviembre, Quito.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975). What now: another development, *Development dialogue*, no. 1.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. México: Diana.
- Delgado, R. y Márquez, H. (2005). Migración, políticas públicas y desarrollo. Reflexiones en torno al caso de México. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de AMER, Oaxaca.
- Díaz, A. y Silva, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*. México: CEPAL.
- Donati, P. (1997). La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector: hacia una nueva configuración de relaciones, en *Revista mexicana de sociología*, 59(4).
- Fals-Borda, O. (1984). Participatory action research: seeds of change, en *Development*, vol. 2.
- Fox, J. (2003). El capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano, en *Foro internacional*, 43(2).
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: the politics of alternative development*, New York, Basil Blackwell.

- García Zamora, R. (2003). *Migración, remesas y desarrollo local*. México: Doctorado en Estudios del Desarrollo UAZ.
- Georges, E. (1990). *The Making of a Transnational Community. Migration, Development and Cultural Change in the Dominican Republic*. New York: Columbia University Press.
- Goldring, L. (1999). Desarrollo, migradólares y la participación ciudadana de los norteños en Zacatecas, en Moctezuma, M. y Rodríguez, H. (comps.). *Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional*. México: Senado de la República.
- Guevara, A. (1997). Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación, en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*. México: FCE, ITAM.
- Guillén, A. (1988). *Economía libertaria*. Bilbao: CNT-AIT.
- Guimarães, R. (1989). *Desarrollo con equidad: ¿Un nuevo cuento de hadas para los niños de noventa?*, LC/R 755, Santiago: CEPAL.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro, *Development dialogue*, número especial. Santiago: Cepaur/Fundación Dag Hammarskjöld.
- Moctezuma, M. (1999), *Redes sociales, comunidades filiales, familias y clubes de migrantes. El circuito migrante Sain Alto, Zac.-Oakland, Ca.*, Tesis de doctorado, El Colegio de la Frontera Norte, diciembre, Tijuana.
- OIT (1976). *Employment, growth and basic needs*. Ginebra: OIT.
- Piñar, J. y Sánchez, R. (2001). *El tercer sector iberoamericano: fundaciones, asociaciones y ONGs*. Valencia: Centro de Fundaciones/ Fundación San Benito de Alcántara.

- Portes, A. (1997). Immigration theory for a new century: some problems and opportunities, en *International Migration Review*, 31(4).
- Smith, R. (1993). Los ausentes siempre presentes: The Imagining, Making and Politics of a Transnational Community Between New York City and Tlaxcala, Puebla. Papers on Latin America, No. 27. Columbia University. New York. 1993.
- Tomic, B. (1982). Necesidades básicas y la participación popular. Santiago: PREALC/ISS.
- Tonnies, F. (1996). *Community and Society*. New Brunswick: Transaction Books.
- Torres, F. (1998). Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, CEPAL, LC/MEX/R.662.
- Vázquez, J. (2005). El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1. Un instrumento para respaldar la inversión social de los inmigrantes mexicanos, en *Foreign Affaire en Español*, 5(3).
- Veltmeyer, H. (2000). *Latinoamérica: el capital global y las perspectivas de un desarrollo alternativo*. Zacatecas: UAZ/UNESCO.
- Veltmeyer, H. (2003). La dinámica de la comunidad y las clases sociales, en Veltmeyer, H. y O'Malley, A. (coords.). *En contra del neoliberalismo. El desarrollo basado en la comunidad en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.