



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

Alumno: Gabriel Cervantes Elvira

No de Cuenta: 301203588

Licenciatura: Ciencias Políticas y Administración
Pública

(Opción Administración Pública)

Modalidad de Titulación: Tesis

Título: La Gerencia Social en México. Análisis del
Programa Tres Por Uno Para Migrantes en el
periodo 2002-2009

Asesor: Dr. Ruslan Vivaldi Posadas Velázquez



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

| | |
|---------------------------|---|
| Introducción | 4 |
|---------------------------|---|

Capítulo 1

1. Estudio de la Gerencia social

| | |
|---|----|
| 1.1 Una aproximación teórica de la Política Social..... | 14 |
| 1.1.1 Evolución y transformación de la Política social..... | 17 |
| 1.1.2 La Política Social de Bienestar y el surgimiento del Modelo Neoliberal en Latinoamérica..... | 21 |
| 1.2 La Participación..... | 26 |
| 1.2.1 Participación Social..... | 28 |
| 1.2.2 Participación Ciudadana..... | 29 |
| 1.2.3 Participación Comunitaria..... | 31 |
| 1.3 Naturaleza de la Gerencia Social..... | 33 |
| 1.3.1 Definición de la Gerencia Social..... | 37 |
| 1.3.2 Indicadores y medición de la pobreza en México. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio..... | 43 |

Capítulo 2

2. La Migración México- Estados Unidos

| | |
|---|----|
| 2.1 Migración..... | 53 |
| 2.1.1 Origen y Evolución de la Migración en México..... | 56 |
| 2.2 Regiones de origen y de destino de la migración México - Estados Unidos..... | 59 |
| 2.2.1 Regiones de Origen..... | 60 |
| 2.2.2 Regiones de Destino..... | 65 |
| 2.3 La población migrante: mexicanos en los Estados Unidos..... | 69 |
| 2.4 Clubes y Organizaciones de mexicanos en Estados Unidos..... | 70 |
| 2.5 La importancia de las remesas..... | 75 |

Capítulo 3

3. Programa 3x1 para Migrantes 2002-2009

| | |
|---|----|
| 3.1 Antecedentes del Programa 3x1 para Migrantes..... | 81 |
| 3.2 Institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes..... | 86 |
| 3.3 Reglas de operación del Programa 3X1 para Migrantes..... | 93 |

| | |
|--|------------|
| 3.4 Situación Actual y Resultados del Programa 3X1 para migrantes 2002-2009..... | 102 |
| Conclusiones..... | 113 |
| Fuentes Consultadas..... | 121 |

Introducción

Las expresiones sociales aunadas a las nuevas tendencias globales son sin duda elementos que establecen los parámetros de actuación de los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública, los cuales tienen como concepto fundamental para su estudio el Estado en todas sus concepciones, entendido como la organización política o comunidad humana que dentro de su territorio tiene como propósito la conservación del individuo y de su libertad y que, a su vez, se compondrá de elementos tales como: población, gobierno, soberanía, organización, comercio, integración y reconocimiento.

El Estado para la Ciencia Política y la Administración Pública, es la base del conocimiento y surgimiento dichas ciencias; dentro del mismo encontramos al Gobierno como el cuerpo político que adopta el Estado. Y por otro lado a la Administración Pública como el campo de acción y aplicación de las leyes en cualquier parte del territorio y que lleva a cabo la gestión de los asuntos respecto de la persona de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, de su persona, sus bienes y las acciones que incumben en el orden de lo público. En la Administración Pública se ve reflejado el interés colectivo de su población y por lo tanto es trabajo de la misma lograr la satisfacción de las necesidades de la sociedad o comunidad gobernada.

La Administración Pública encuentra dentro de sus principales preceptos la consecución del bienestar social, mismo que justifica y aloja su actuación, además de ser su función esencial. Asegurar el bienestar social como lo haría ver Bonnin, es la moral de la Administración Pública, por lo que la investigación se justifica como parte de esa búsqueda del bienestar social en el contexto del desarrollo social del Estado mexicano.

Existe un imperativo gubernamental de lograr el bienestar de la sociedad mexicana, en específico de los sectores desprotegidos y pobres, mismos que no encuentran o no contaron con los beneficios del sistema de gobierno

durante muchos años, y que se han visto en la necesidad de emigrar de sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades de desarrollo, en específico se presenta un fenómeno migratorio México -Estados Unidos.

Al buscar una alternativa para lograr el desarrollo los sectores mas pobres y marginados de la sociedad mexicana que durante mucho tiempo han mantenido sus condiciones, nos encontramos con la Gerencia Social una forma de gestión gubernamental que cuenta con elementos alternativos, que busca modificar esa falta de desarrollo social.

La Gerencia social como un herramienta pública y de gobierno busca disminuir o mitigar los niveles de pobreza, -la pobreza en México al igual que en muchos países Latinoamericanos es un problema estructural que solo encuentra su contraparte con modificaciones de la conformación sistémica y en sus acciones de gobierno- y encuentra en sus elementos constitutivos, aspectos importantes como la participación para el desarrollo y elaboración de estrategias para combatir el problema de la pobreza.

La Gerencia Social a través de la participación -ciudadana, social y comunitaria- realiza la gestión de la política social -programas sociales-, aprovechando los recursos -remesas- y creando de redes sociales -capital social- para disminuir el rezago y los niveles de pobreza, a través de la consecución de los mínimos de bienestar de su población.

Es importante situar a la política social en México a partir de la implementación del modelo de desarrollo denominado Estado de Bienestar y el modelo posterior llamado Neoliberalismo, para entender el surgimiento del Programa Tres por Uno para Migrantes (TPUM) que realiza la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como parte de la política social, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en los periodos 2001-2006 y 2007-2012 que abarca los gobiernos de los presidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa .

El Estado mexicano, a lo largo de su historia, ha mostrado la adopción de distintos modelos económicos, que desde su diseño justifican su instrumentación bajo objetivo de lograr el bienestar de la sociedad mexicana. A finales de los años veinte y hasta la crisis de 1982, México mantuvo una economía en constante crecimiento donde el PIB destinado al gasto público era de gran consideración. A lo largo de ese periodo se ubica al llamado Estado Benefactor implementado en la posguerra, dando paso al llamado milagro mexicano.

A principios de la década de los ochenta, nuestro país entró en una crisis no sólo nacional sino mundial, donde la población crecía más rápido que la economía y en donde el gasto social disminuía considerablemente, dejando de lado el desarrollo y bienestar social de la población, la cual se empobreció y continuó en ese esquema de manera progresiva, y donde se encuentra uno de los grandes problemas no solo nacionales sino internacionales, la migración. Con la crisis de 1982 y con un antecedente en 1976, se decide implementar el modelo económico llamado neoliberalismo; el cual consistió, en la libre competencia, donde las sociedades se desarrollan en un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; que se regirán bajo las leyes de la oferta y la demanda en el marco de competencia internacional y la nula regulación. Para 1994, México padece otra crisis con el llamado “Error de Diciembre”, que acentúa de forma severa el retroceso económico de nuestro país.

La política social en nuestro país ha tenido una gran evolución, pero no así grandes resultados, como lo veremos a continuación. La política social en el llamado Estado de Bienestar, ejecutaría políticas sociales que garantizaban y aseguraban el ‘bienestar’ de los ciudadanos, destacando que dicho modelo se enfocaba en servicios tales como la sanidad, la educación, la vivienda y todo lo referente a seguridad social. Los programas de Gobierno, eran financiados con el presupuesto del Estado, ese tipo de recursos se le llama “Gasto Social”, donde la particularidad era la gratuidad y generalidad de dichos servicios.

En tal sentido la política social del Estado de Bienestar buscaba generar un proceso de redistribución de la riqueza por medio de la utilización de

recursos federales destinados hacia la gente de clase media y más pobre. El Estado de Bienestar creía o pugnaba por la posibilidad de construir una sociedad más justa y solidaria.

La política social se caracterizó por un crecimiento del gasto público social, aumentando la cobertura de los programas de educación, salud, vivienda y previsión social. Dicho modelo se consideró exitoso por la construcción de nuevas estructuras económicas, no obstante y su principal problema fue mantener la gran brecha de desigualdad, la falta de oportunidades de desarrollo social y como consecuencia la pobreza.

Considerando la crisis de 1982 en cuyo periodo cambia la política social en México, y la adopción de un nuevo modelo económico, el llamado neoliberalismo, surgen acciones y programas que buscan modificar la forma de hacer política social. La reestructuración económica del modelo neoliberal llega con reformas en el campo social con una reducción del déficit fiscal por la vía de reducción del gasto público.

Esta propuesta se enfocó a Focalizar el gasto público, abandonando las políticas redistributivas, subsidios o políticas de provisión universal; Desarrollar redes sociales o compensatorias de apoyo a los segmentos más desprotegidos; Traspasar la responsabilidad de la instrumentación de la política social; Incorporar mecanismos de mercado a la gestión social; Redefinir el papel del estado en el ámbito social.

El ejemplo de esta nueva forma de hacer política social, es el programa llamado "Solidaridad" implementado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el cual veía en la participación la llave para lograr el desarrollo social y humano de la población en situación de pobreza, sin embargo obtuvo resultados mínimos y delimitados al periodo de implementación del programa. Uno de los logros importantes del programa fue el lograr la participación social y activa de la población en los programas gubernamentales, es decir, la participación como elemento fundamental para combatir la pobreza en nuestro país.

El modelo neoliberal busca crear políticas selectivas o focalizadas donde su objetivo es orientarse a los sectores más pobres, incluyendo los trabajadores del campo, indígenas, población asentada en los cinturones de miseria, donde las bondades sociales llegaban de manera inmediata, logrando así no sólo la focalización de programas sino la legitimación de los mismos.

Importante logro o necesidad gubernamental fue hasta 1992, que se crea la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), encargada actualmente de la implementación de los programas derivador de la política social, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Los programas implementados antes del sexenio del Presidente Vicente Fox estaban fundamentados en los modelos económicos de la globalización y han generado en la población la exigencia por integrarse y ser sujetos del desarrollo, una cultura del asistencialismo, es decir, que la población sujeto de estos programas recibe los recursos esperando que el Gobierno se los asigne para salir aparentemente de su pobreza, dando por resultado la dependencia al Gobierno y la improductividad de la población pobre, ya que los recursos gubernamentales tienen un destino improductivo, pues no se buscaba mejorar las condiciones de vida de la gente pobre, sino al contrario, parecía ser que al Gobierno le convenía capitalizar la pobreza con fines electorales.

La deficiente aplicación de la política social fue reflejo de programas poco efectivos, y la casi nula participación de la ciudadanía, de las comunidades o población rural principalmente, esto ha generado dificultades para lograr su desarrollo, y poder sacar del retraso a los municipios menos desarrollados. La pobreza en la población rural y comunidades es un problema nacional que se ha venido agudizando por los factores ya mencionados y cuyos resultados no han sido satisfactorios, lo que deja como un reto constante, el instrumentar estrategias eficientes y eficaces.

La política social para el año 2000 tuvo un enfoque de asistencialismo moderado, pero continuaba con matices parecidos a los sexenios anteriores y

que en algunos casos encontramos programas estratégicos y focalizados que buscaban combatir la situación de pobreza de una forma distinta, a través de formas innovadoras de participación.

Surgieron distintos programas como “Oportunidades y Microrregiones”, los cuales buscaban la productividad y donde la participación de la ciudadanía fue una de sus principales herramientas en pro del desarrollo social. Por ejemplo el programa de “Conversión”, que incluye tres tipos de ayuda, la gubernamental, la de las ONG o particulares, y la de la población objetivo o destinada, o el Programa 3X1 para Migrante enfocado principalmente a las organizaciones o clubes de migrantes que aportan recursos para el mejoramiento y desarrollo de sus comunidades de origen, mientras que el Gobierno federal y el estatal o municipal ponen el otro tanto por ciento de recursos para los proyectos propuestos por las organizaciones de migrantes.

El Estado mexicano, con respecto a sus fines no ha conseguido que ciertos sectores de su sociedad logren el bienestar y desarrollo social pactado, incluso el concepto de bienestar social se ha transformado, llamándolo en la actualidad “mínimos de bienestar”, materializado en salud, alimentación, educación, comunicación.

Esta falta de logros y obtención de los mínimos de bienestar en la sociedad mexicana es reflejo y consecuencia de los sistemas político y económico que se han venido desarrollando y transformando a lo largo de nuestra historia, y que llevan a entender en parte uno de los problemas más grandes que aquejan a la sociedad mexicana, la falta de desarrollo social en los municipios, siendo este parte de los elementos que generan “la pobreza” que en nuestro país se tipifica o cataloga como pobreza, pobreza extrema y marginación.

La falta de desarrollo y de apoyo a los municipios más pobres y marginados ha obligado a que algunos sectores de la población de esos municipios, y en la mayoría de los casos hombres, encuentre como única respuesta a sus demandas y problemas, la migración hacia los Estados

Unidos, país que actualmente encuentra una comunidad de origen mexicano de magnitud considerable que actualmente se encuentra cerca de los treinta millones.

Durante estos últimos sexenios la migración de mexicanos hacia el vecino país, ha tenido cambios importantes no solo por el crecimiento ya mencionado, sino que el patrón de origen y destino ha cambiado, surgiendo así agrupaciones de mexicanos que radican en los Estados Unidos.

En la búsqueda de una alternativa que lleve a la consecución del bienestar y en específico del desarrollo social de los municipios se ubica la participación social como una exigencia descentralizadora del Estado y de las condiciones que se presentan en el país. Encontramos distintos problemas en nuestra sociedad que pueden ser factores determinantes para el logro de esta propuesta; la primera de ellas es la falta de cultura sobre la participación, además que en la población existe una cultura del egoísmo, lo que ha imposibilitado la labor del Gobierno, pero más allá la labor de las misma población para lograra su desarrollo, exigir y mejorar su calidad de vida.

Importante sería lograr el desarrollo social y la participación, a través de los elementos del modelo innovador de *Gerencia Social*, la cual se debe entender como la gestión de políticas sociales, -planteamiento opuesto a los enfoques eficientistas, paternalistas y burocráticos prevalecientes-, con procesos participativos por parte de una ciudadanía activa, con un enfoque de promoción continuidad y amplitud de programas estratégicos de desarrollo social.

La participación de los mexicanos radicados en el vecino país se puede ver a través de la Gerencia Social como una alternativa de desarrollo y bienestar de la población de los municipios; con el énfasis en proyectos o atención a ámbitos de empleo, educación, salud preventiva, y todos aquellos detonadores de productividad y desarrollo. Por lo que el programa 3X1 es esa propuesta de Gerencia Social que busca ser parte de la política social, para

combatir no solo la pobreza y marginación de la población sino el generar productividad y participación de la sociedad marginada y desprotegida.

El desarrollo local, social y productivo de la población de las comunidades y municipios en el Estado Mexicano será efectivo si se logra impulsar y coordinar la participación social efectiva y corresponsable de la sociedad, a través de los elementos inmersos en el modelo innovador de Gerencia Social, que se instrumente mediante los programas gubernamentales y sociales - 3x1 para migrantes-, derivados de la política social del país.

Si existe una modificación a los programas gubernamentales derivados de la política social implementados por la Secretaria de Desarrollo Social, con una orientación hacia la productividad y el aprovechamiento de los recursos así como la regionalización, agregando la participación y vigilancia de los programas por parte de los beneficiados -en este caso los migrantes y sus familias en su municipio o comunidad de origen-; entonces los municipios y comunidades lograrán el desarrollo social de sus pueblos y su población más pobres, donde esto será un parámetro y estrategia para la disminución y en tiempo erradicación de la pobreza .

La primera parte de la investigación nos muestra la base teórica y conceptuales, de la política social que se ha desarrollado en las ultimas décadas en nuestro país, nos muestra la evolución de su aplicación y los elementos que se han mantenido, así también las modificaciones y adecuaciones que surgen de acuerdo a los momentos históricos trascendentales y la implementación de un sistema hegemónico de racionalidad económica, como el es neoliberalismo, que cuenta con la aplicación de tres medidas principales, la privatización la focalización y el clientelismo. Elementos que debemos entender entorno a su aplicación en nuestra realidad mexicana en los tres ámbitos de gobierno.

Siguiendo con esta temática se desarrollan los conceptos elementales y que fundamentan a la Gerencia Social, como lo es la participación social, ciudadana y comunitaria, esta última con gran importancia para el desarrollo

local y municipal de los sectores más rezagados por el sistema económico en nuestro país. El elemento de la participación surge como parte de este proceso de democratización y como exigencia social de participar en el desarrollo y bienestar de la sociedad por parte de los grupos organizados, en este caso el de sus propias comunidades y familias.

Por último en este capítulo se desarrolla el tema central y propuesta de esta investigación la Gerencia Social destacando sus elementos y entendida como esa herramienta de gobierno que busca modificar los patrones de aplicación de la política social, buscando en la participación la creación de capital social, a través de programas gubernamentales que beneficien a sectores específicos de la población, y logren un desarrollo por medio de la corresponsabilidad de esfuerzos, entre los actores sociales y gubernamental.

Dentro de esta parte final del capítulo se describen los indicadores y medición de la pobreza en México, así como los ejes rectores de combate a pobreza por parte de las organizaciones internacionales como la ONU, que a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, crea los “Objetivos del Milenio”, como parte del compromiso de 189 dirigentes que acordaron metas y objetivos para combatir la pobreza.

En el segundo capítulo trataré el tema del proceso migratorio México-Estados Unidos como parte del análisis y parte complementaria del Programa 3X1 para migrantes. Se desarrollarán los temas sobre el origen y evolución de dicho proceso así el origen y destino de los migrantes, posteriormente la situación de los clubes y organizaciones transnacionales fundamentales para el desarrollo del programa, destacando el elemento fundamental de las remesas, para la aplicación del programa.

En el tercer capítulo se describe el programa tres por uno para migrantes, a partir de sus antecedentes, su implementación, y el programa en la escena actual, así también los logros y resultados que ha tenido, con el fin de obtener un panorama del funcionamiento y operatividad del programa. De igual forma las condiciones y establecimiento del mismo como parte de la

política social adoptada en un principio por el gobierno de Vicente Fox y con su continuidad por parte del gobierno de Felipe Calderón. De igual forma se analiza el programa ya que al ser focalizado encuentra su impacto social en sectores y población definida por las comunidades de origen de los migrantes, donde sus resultados se materializan en forma de proyectos sociales, de desarrollo humano y productivo a nivel local.

Capítulo 1

1. Estudio de la Gerencia Social

Las exigencias globales y la transformación de nuestro entorno son elementos que contextualmente sitúan el presente trabajo, debido al compromiso e imperativo que asumimos como científicos sociales, dentro de los temas relacionados con la pobreza, la marginación, la migración, la inseguridad, deterioro de nuestra sociedad y del entorno natural. A consecuencia de dichos problemas surgen teorías como la Gerencia Social que contienen elementos a destacar que buscan alternativas de solución para lograr un efectivo combate a la pobreza.

La Gerencia Social como herramienta pública y de gobierno -política social- que busca disminuir o mitigar en medida este tipo de carencias o deficiencias en los Estados, mismas que son causadas por el mal funcionamiento de los gobiernos que adoptan modelos económicos mal adaptados a sus condiciones como país, y que además permite de forma deliberada la influencia económica-política de otros países.

1.1 Una aproximación teórica de la Política Social

La Política Social como función de gobierno opera en tiempo y forma establecida a través de las instituciones destinadas a dicha actividad. En tal contexto debemos remitirnos a la conceptualización de “Estado” el cual se define como un conjunto de instituciones que articula, organiza y “que posee los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, denominada sociedad; donde el Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de una forma de gobierno”¹ establecida y erigida por la sociedad. Max Weber, sintetizando el pensamiento marxista y hegeliano define al Estado “como el detentador del monopolio de la

¹Pedro Ojeda Paullada, “La Reforma de Estado”, en revista, *La administración pública mexicana ante el futuro*, núm. 100. México, INAP, 1999, p. 17.

coacción física legítima”², como medio para obtener los efectos y acciones deseadas.

El Estado como organización política encuentra como parte de sus elementos constitutivos la figura del gobierno y de la administración pública, entendiendo al primero como “la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado”³, es decir una autoridad que da movimiento y dirección en común de todos los individuos, donde la administración pública se encargara de la ejecución de las leyes. Podemos decir que “Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente”.⁴

El gobierno como forma política establecida que fundamenta a la voluntad pública, y da dirección al Estado, encuentra en su accionar una relación directa con la sociedad a través del brazo ejecutor, la administración pública, entendida como una consecuencia social y definida como “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.”⁵

La administración pública, como elemento del Estado cumple ciertas funciones de preservación y desarrollo de su sociedad, a través de lo que Charles-Jean Bonnin llamara la moral de la administración pública, el “Bienestar Social”, elemento fundamental que tiene que ver con un deber ser, que busca el desarrollo, legitimidad y mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, para a su vez lograr erradicar los problemas sociales tales como pobreza, marginación, migración, inseguridad y todos aquellos de carácter social.

²Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE Breviarios, 2002, p.110.

³Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero*, México, FCE, 2004, p.103.

⁴C. J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, 1809, pp. 45-46, citado en *Ibid.*

⁵*Idem*, p.106.

La Política Social puede abordarse desde diversas formas metodológicas; por ejemplo la forma histórica, que hace referencia a un proceso evolutivo, que presenta modificaciones dentro de su significado, debido a las transformaciones, adaptaciones y adopciones de los diferentes modelos o corrientes económicas, en momentos históricos-políticos del Estado que modifican su esencia conceptual. Autores como Richard Morris Titmuss (1981), y Teresa Montagut (2000), coinciden en la difícil tarea de definir a la política social al existir una dinámica rigurosa conceptual liberal y socialista, al momento de integrar los términos.

Por un lado tenemos el concepto de “política” y por el otro la conceptualización del término “social”; donde el primero de estos se entiende a partir del estudio de la ciencia política, significándola como el estudio del poder –estatal-; es decir el medio propio del Estado, que en el caso de la “política social” se expresa como una acción, sobre medios así como sobre fines implicando un cambio o modificación de situaciones, sistemas, practicas o conductas, con una orientación hacia la actuación y hacia los problemas; y aun mas en especifico visto como acciones de gobierno⁶.

El término “social”, nos lleva al “Zoon Politikon” del cual nos habla Aristóteles, definiendo al hombre como un ser político, cívico y social por naturaleza, con interacción y un vinculo que lo lleve alcanzar la felicidad; y por lo cual el término social denotara todos aquellos aspectos que tienen que ver con el hombre, constituido en sociedad o su relación o interacción de individuos convenidos naturalmente para obtener beneficios colectivos; entendiendo las ideas a las que nos referimos, podemos decir que la política social se define “como acciones de gobierno dirigidas a la sociedad, con ciertos fines específicos hacia esta o simplemente acciones sociales”.⁷

A partir del análisis sobre la teoría de la política social que realiza Richard Morris Titmuss, podemos explicar y entender su significado a partir de tres modelos.

⁶Richard Morris Titmuss, *Política social*, México, Ariel, 1981, p. 28.

⁷Teresa Montagut, *Política social: una introducción*, Madrid, Ariel, 2000, p. 20.

“El modelo residual de política social del bienestar”,⁸ explica la existencia de dos caminos naturales, los cuales satisfacen las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Posteriormente “el modelo basado en el logro personal-resultado laboral”⁹, que nos habla de la importancia de las funciones de las instituciones de bienestar, sosteniendo que las necesidades sociales deben satisfacerse con base en el merito, por medio de los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.

Por último “modelo de política social redistributivo”¹⁰, considera al bienestar social como una institución importante integrada en la sociedad, la cual proporciona los servicios generales fuera del mercado y con base en el principio de necesidad y el principio de igualdad social.

Estos modelos son entendidos como un cúmulo de ideas economicistas, políticas y sociológicas, que obedecen a distintos patrones de tiempo y un enfoque estructural-funcional, que ayudan a entender y definir en parte los fines que persigue la política social, de acuerdo al contexto histórico y del tipo de sociedad.

La “política social” se entiende como “la política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, el desarrollo y la dirección de los servicios específicos del estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”¹¹, definición que engloba y que tiene cabida en los fenómenos políticos, económicos y estructurales de las sociedades en el mundo.

1.1.1 Evolución y transformación de la política social

El modelo clásico de política social de Richar Morris Titmuss y Teresa Montangut, basado en el modelo keynesiano-beveridgiano de teoría

⁸Richard Morris Titmuss, *op. cit.*, p. 38.

⁹*Idem*, p. 38.

¹⁰*Idem*, p. 39.

¹¹Teresa Montagut, *op. cit.*, p. 20.

económica, explica la nueva relación de mercado jerarquía y de valores, que nos ayuda a acercarnos a una definición de política social.

Se plantea la idea de que la política social surge con el llamado “Estado de Bienestar”, debido a la coincidencia que se tiene por los tratadistas del tema, aunque existen evidencias de la política social surgiera antes de la adopción de este modelo o forma de Estado. Por ejemplo las leyes de pobres (Poor Laws) de Isabel I en Inglaterra promulgadas a comienzos del siglo XVII, que presentaron una dinámica de política social y Estado asistencial. También en los Estados Ilustrados del siglo XVIII, concretamente en la Prusia de Federico II; de igual forma encontramos el surgimiento de una forma de política de seguridad social surgida con Otto Bismarck, en la década de los ochenta del siglo XIX con instituciones caritativas y de beneficencia, basado en el control de enfermedades, infortunios laborales y posteriormente al desempleo.¹²

El modelo de política de seguridad social implementado en el gobierno de Bismarck tuvo un enfoque específico en la seguridad laboral, y se podía entender como un sistema con base en lo social-democrático, donde intervienen tanto los trabajadores como los dueños de las empresas. Este modelo se identifica o encuentra su mayor madurez con “el plan de Beveridge, en la Segunda Guerra Mundial, recogiendo políticas sociales avanzadas y guiadas por el Estado Social-demócrata, entendiendo éstas como un compromiso entre el capitalismo –mercado- y democracia -gobierno político-”,¹³ aunque este plan se fundamentó por un lado, como un modelo de seguridad social y por otro lado como un informe para el desarrollo de una política de empleo.

Con la implementación de los modelos tanto el de Bismarck y el plan de Beveridge, la política social encontró un nuevo rumbo, el de los *Derechos*

¹²Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer, *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, México, Ariel, 2003, p. 21.

¹³*Idem*, pp. 21- 22.

Sociales a través o dentro del llamado “Estado de Bienestar”¹⁴ como por ejemplo, las prestaciones, garantías y compensación que el Estado les otorgaría a los ciudadanos.

Surgieron fenómenos globales estremecedores que modificaron y mostraron una evolución del término, en específico, la Primera y Segunda Guerra Mundial, de donde surge otra concepción y definición de la política social, convirtiéndola en un compensatorio o de reparación, concebida “como el conjunto de intervenciones públicas del estado, encaminadas a asegurar a los ciudadanos una gama siempre más rica de los derechos sociales,”¹⁵ con base en un sistema de retroactividad social ante las posibles consecuencias y desdenes que las diferencias entre naciones traerían consigo, es decir una forma compensatoria derivada de un problema global.

El Estado de Bienestar es fundamental para el surgimiento de la política social, por lo que debemos ubicar su nacimiento y aplicación del mismo situándolo contextualmente en la transformación de Estado Liberal a Estado benefactor.

Hasta principios del siglo XX el modelo estatal imperante en las sociedades capitalistas fue el Estado Liberal o Burgués, basado en la doctrina del liberalismo económico, con funciones enfocadas al orden y al control, así como el garantizar el funcionamiento de la sociedad, el cual dentro de su transformación, dio paso al denominado Estado de Bienestar resultado de la Segunda Guerra Mundial y entendido como una forma de organizar la vida social, política y económica. Tiene sus antecedentes en el llamado “*Estado Social Alemán*”¹⁶ y el surgimiento del *Welfare State* en Inglaterra en 1942,

¹⁴Entendido como el conjunto de garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como un derecho social.

¹⁵Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer, *op. cit.*, p.22.

¹⁶Denominado por Herrmann Heller a la forma de Estado que surgía de la república de Weimar (1918-1933), para conseguir una redistribución de la renta nacional por medio de seguros sociales y subsidios familiares. Por primera vez se contempló la idea de una constitución económica que otorgaba funciones al Estado, y la responsabilidad de algunos servicios y que fomentaba el progreso social, reconociendo una serie de derechos sociales, estableciendo que la economía es susceptible de la intervención del Estado por medio de la socialización y la planificación.

siendo estas las formas de capitalismo avanzado que tomaron las sociedades contemporáneas y fueron la guía del desarrollo mundial.

Para entender el surgimiento del Estado de Bienestar es importante revelar ciertos hechos que sitúan esta nueva forma de Estado: los cambios y fenómenos económicos, destacando la crisis en 1929 que tuvo repercusiones en la totalidad de los países industrializados, creando una nueva etapa de depresiones económicas a escala mundial. De igual forma se da una búsqueda de soluciones contra los estancamientos que aparecían en la economía mundial. Y finalmente desatacar los resultados que dejaron la Primera y Segunda Guerra Mundial, con la llamada mundialización de la economía.

Al principio de este apartado se menciona el nacimiento de la política social a partir del surgimiento y funciones del Estado de “Bienestar”, con base en los hechos podemos decir que del Estado benefactor logra producir, instituir y distribuir bienes y servicios que ese encuadran en los derechos de la ciudadanía, y que a su vez instauran en una gama de actividades, como medidas fiscales, intervenciones en leyes laborales, y garantías de los ciudadanos, buscando así mitigar las desigualdades inherentes a las sociedades capitalistas.

Posteriormente debido a los cambios económicos, surgen algunas dificultades para lograr la aplicación de los derechos sociales en los países que adoptaron la forma de Estado de Bienestar, por lo que se replantea el concepto de la política social.

Surge un nuevo enfoque o modelo dentro de la política social que modifica los fines, y se ubica como un modelo “racional-preceptivo-estatal”¹⁷, mismo que muestra cambios y conceptos sociales, como la pobreza incremental, la marginación familiar, la migración, la discriminación, aspectos que modifican y muestran la debilidad y precariedad social, que trajo consigo

¹⁷ Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer, *op. cit.*, p.16.

esta forma de Estado haciendo mas difícil la tarea para conseguir los límites y mínimos de bienestar establecidos.

1.1.2 La Política Social de Bienestar y el surgimiento del modelo Neoliberal en Latinoamérica.

El modelo de Estado keynesiano-fordista que se adoptó posterior a la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por ser un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en la propiedad estatal de empresas, de comercio y servicios, especificando que la productividad del trabajo repercutiría directamente en los salarios en la ampliación de la demanda de los trabajadores sociales, logrando así la movilidad social de los mismos.¹⁸

Este modelo obedecía a las dos funciones básicas de la política social: el proceso de acumulación y de legitimación, a través inversiones externas destinadas a la inversión pública sobre todo en los casos de infraestructura social, con grandes programas de construcción de vivienda por ejemplo, con financiamiento público y privado, teniendo como resultado “el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante políticas de empleo y salarios y preciso”,¹⁹ estos factores favorecieron la acumulación y legitimidad en el sector social logrando un fenómeno de integración entre la sociedad y el Estado.

El modelo de bienestar construyó nuevas estructuras económicas y sociales, mejorando considerablemente los niveles de vida principalmente en la clase media, viendo reflejado este alcance en los Índices de Desarrollo Humano (IDH), que para finales de los años ochenta del siglo pasado en 22 países de América analizados, 14 de ellos se ubicaban en un nivel de desarrollo intermedio, otros tres en la escala de desarrollo humano alto (Uruguay Barbados y Trinidad y Tobago) y solo cinco se mantenían en

¹⁸Carlos Guerra Rodríguez, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” (notas para una perspectiva macro), en Bertha Lerner Sigal, *Las Políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM- FLACSO, Plaza y Valdés, 1998. p.113.

¹⁹ *Idem.*

situación de bajo desarrollo humano (Honduras, Bolivia, Guatemala, El Salvador y Haití).

Dos décadas antes ninguno de esos países había alcanzado el estándar de desarrollo humano alto y la gran mayoría tenía un desarrollo humano bajo alrededor del 59%.²⁰ Entre los años 1960 y 1980 la población en condiciones de pobreza redujo de 51% a 33%²¹ de la población total en América Latina y sin programas de combate a la pobreza simplemente con la dinámica del modelo.

La política social durante el Estado de Bienestar en Latinoamérica se caracterizó por “un crecimiento del gasto público social, medio a través del cual se buscó aumentar la cobertura de los programas de educación, vivienda y previsión social así como los beneficios otorgados a la población, de modo que el Estado asumió un papel más importante en el financiamiento, la gestión, a través de políticas de empleo (salarios mínimos, condiciones laborales, sindicalización, negociación colectiva y formación profesional), de políticas de subsidios a los precios de bienes y servicios básicos”.²²

Por un lado el modelo mostraba una mejoría significativa en el bienestar de la población, y por otro lado surgían sus debilidades, por ejemplo; la imposibilidad de disminuir, e incluso agravar el problema de la desigualdad, la cual iba en función de la distribución de los ingresos y activos, que al ser insuficientes no lograr la satisfacción de las necesidades elementales de la población.

América Latina se caracterizó y se caracteriza por ser una de las regiones con la distribución más desigual del ingreso, mostrando un deterioro de la vida política, el surgiendo de Estados totalitarios, conflictos armados y su incompatibilidad con la forma democrática de gobierno. Por lo tanto el modelo de bienestar comenzó a presentar problemas de déficit público derivado de la

²⁰ Rebeca Grynspan, “Los nuevos (¿viejos?) retos de la política social”, en Isabel Licha, *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D.C. 2002, p. 4.

²¹ Carlos Guerra Rodríguez, *op. cit.*, p.115.

²² Rebeca Grynspan, *op. cit.*, p. 4.

gran carga en el gasto social, y que a su vez generó una crisis fiscal y política en estos países.

La década de los ochenta en América Latina se caracterizó por ser llamada la *década perdida*²³ en la cual se buscó aumentar las exportaciones por medio de un dinamismo en la economía a través del mercado internacional, elevando la competitividad del sector privado y la modernización de las instituciones del Estado. En este periodo los malos resultados económicos y el tipo de política crearon las condiciones necesarias para la introducción e implementación de modelo económico llamado neoliberal, donde el surgimiento de dicho se da en dos vertientes, la primera como *resultado de la crisis* y la segunda como *respuesta a la crisis*.

La política social presentó cambios considerables debido a que su funcionamiento no daba los resultados esperados y además no era el adecuado, esto significó una reestructuración económica, acompañada de una reforma social, reduciendo el déficit fiscal por la vía de la reducción del gasto social, agravando considerablemente a los sectores más desprotegidos y con menos posibilidades de integrarse al nuevo sistema económico, que sustituirá las funciones del Estado, con una menor intervención del mismo y una mayor intervención del mercado, estableciendo el llamado “neoliberalismo”, definido como un modelo hegemónico de racionalidad económica con principios liberales, pero con un contexto ideológico conservador.²⁴

Dicho modelo tiene características tales como: la desregulación amplia de la economía, con una apertura asimétrica, un desmantelamiento del sector público y finalmente con una autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.²⁵ De igual forma abandona las funciones creadas en el Estado keynesiano, perdiendo la promoción e integración social,

²³ Llamada así por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), década en la que se buscaba resolver los desequilibrios macroeconómicos y restablecer el crecimiento, reestructurando la economía de los países, con mayor protagonismo del mercado y reduciendo las atribuciones del Estado (neoliberalismo).

²⁴ Francisco Javier Rodríguez Piña, *Conservadurismo, Neoconservadurismo y Neoliberalismo*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1992, pp.11-12.

²⁵ Carlos Guerra Rodríguez, *op. cit.*, p.115.

beneficiando al sector financiero, fijando el tipo de cambio, tasa de interés y la política tributaria.

La reestructuración económica del modelo neoliberal trae consigo una serie de reformas en el campo social y una reducción del déficit fiscal y principalmente del gasto público, reformas enfocadas principalmente a los siguientes factores:

- Focalizar el gasto público abandonando las políticas redistributivas tradicionales como los subsidios generales a los precios, o las políticas de provisión universal de servicios restringiéndolas a paquetes de servicios mínimos y específicos;
- Desarrollar redes sociales o compensatorias de apoyo a los segmentos más necesitados;
- Traspasar la instrumentación de la política social a entes descentralizados del Estado, municipalidades o el sector privado;
- Incorporar mecanismos de mercado en la gestión pública
- Redefinir el papel del Estado en el ámbito social, limitándola las tareas que no puede dejar de hacer.²⁶

El modelo neoliberal implementó una propuesta genérica dentro de la política social, donde admite una diversidad de contenidos e interpretaciones, donde la *focalización*, la *descentralización* y la *privatización* son los elementos necesarios para profundizar las reformas instrumentadas en los años ochenta y continuar con el ajuste económico (privatización) pero con sentido social (prioridad a los pobres-focalización) y sentido democrático (descentralización y más participación)²⁷.

El neoliberalismo no ha sido lo esperado por los gobiernos y aun más importante lo esperado por la sociedad, mas en cambio sí cumple con las expectativas de algunos sectores privados, siendo estos los más beneficiados. El neoliberalismo mantiene un principio de libertad hacia el mercado el cual

²⁶Rebeca Grynspan, *op. cit.*, p.10.

²⁷*Idem*, p.10

funge como el regulador de la economía y del desarrollo de la sociedad, no festeja la desigualdad pero la justifica, así como no le interesa la política social y económica del gobierno aunque surge de esta última. El neoliberalismo surge como una *salida* o *respuesta* a la crisis del Estado de Bienestar, se orienta hacia el mercado, justificando la desigualdad, que e incluso el mismo provoca y beneficia a sectores específicos de la sociedad –capitalistas-.

El neoliberalismo ha permitido el intercambio de productos básicos a precios que han beneficiado en parte a los sectores populares, incluso podemos hablar del intercambio de información mundial, lo que ha traído consigo importantes beneficios para la sociedad específicamente para los mas desprotegidos y marginados, sociedad que por las exigencias y necesidades de supervivencia se organizara y busca la forma de luchar contra la pobreza, convirtiéndose en actores fundamentales de la política social y la Gerencia Social. En este caso hay que destacar la labor de la sociedad organizada, es decir, las Organizaciones No gubernamentales, que buscan erradicar los problemas y desigualdades sociales.

La desatención del neoliberalismo hacia la política social y hacia las desigualdades sociales, nos habla del surgimiento de una sociedad caritativa, reflejada en la sociedad civil, es decir, las fuerzas privadas, la familia y las comunidades, las cuales se harán mas responsables de lo social, supervisando y financiando los servicios de educación, salud, seguridad, vivienda y cuidado del ambiente²⁸ donde el estado delega un cúmulo de poder a la sociedad surgiendo un fenómeno de corresponsabilidad entre el estado y la sociedad.

Finalmente la política social tiene un gran alcance en la época moderna y por el tipo de análisis que se realiza. De dicho enfoque surge la llamada *reflexibilidad política* entendida como la forma en que “*las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social*”²⁹, en este

²⁸Bertha Lerner Sigal, “Globalización, neoliberalismo y política social”, en (autores varios), *Las políticas sociales en México en los años noventa*, México, UNAM; FLACSO, Plaza y Valdés, 1998, p.13

²⁹Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer, *op. cit.*, p. 26.

sentido entre mas se moderniza la sociedad, tanto más debe orientarse políticamente para introducir los resultados de las propias acciones con el fin de corregir continuamente los objetivos y medios utilizados en torno a una creciente mejora de las propias capacidades de bienestar.

La reflexibilidad política, nos permite entender la reorientación o introducción de modelos innovadores como la Gerencia Social, sobre un modelo de política social con poca efectividad en términos de disminución de pobreza y con serias deficiencias para el desarrollo social, como base de un modelo neoliberal del libre mercado que busca focalizar, además es clientelista de los procesos de representación, que cuenta con esquemas de privatización y monopolización.

1.2 La Participación

El concepto de participación se ha convertido en un tema de gran relevancia para los gobiernos actuales principalmente los de tipo democrático, los cuales ven o ensanchan a la participación como la esperanza o expectativa para la solución de problemas sociales, pero principalmente como una solución o parte de esta en el combate a la pobreza, por lo que para efectos de esta investigación es importante delimitar su concepción y sus alcances en sociedades como la nuestra, pero sin dejar de tomar en cuenta los elementos sistémicos y estructurales de nuestro país.

Dar una aproximación al concepto de *participación* nos sitúa con una diversidad de estudios, por lo que nos acercaremos a una primera concepción con base en el estudio hecho por Josefa Saez de Salassa sobre “La Participación Política” y la cual nos dice que partir del diccionario de la Real Academia Española, el término “participación” se refiere a la “acción y efecto de participar” y “participar” significa: tener uno parte en una cosa o tocarle algo de ella, o como dar parte, notificar, comunicar.

Estas definiciones se relacionan con la idea de que al dar algo que nos pertenece recibimos algo que pertenece a otro, requiriendo la unión de dos

sujetos con un vínculo de receptor y emisor el que da y recibe, donde el vínculo será el objeto de la relación. La participación se establece como una relación entre dos seres por la cual uno trasmite a otro y éste recibe una cierta perfección³⁰.

El hombre no es un ser aislado, existe siempre en relación, en el descubrimiento de sí mismo y de los otros, es decir los que lo rodean, relacionándose mediante las necesidades de su naturaleza y espacio. “La participación es un sentimiento, en el sentido de nosotros, como un sentimiento de solidaridad en una tarea común y por lo tanto en la consecución de un bien común”³¹ o bienestar social.

Participar es una forma de actuación en la que se toma parte para lograr junto con otros individuos algunos objetivos en común, y en donde la participación es un “proceso de cooperación social que mediante una forma estructurada y organizada tiende a la acción en busca de satisfactores inmediatos o mediatos, dirigidos a los grupos e individuos participantes que intervienen en los centros de gobierno de una colectividad; un grupo; una asociación o una comunidad local de la que se es miembro, en la que se participa en la toma de decisiones”³², producto del consenso y la integración de ideas y compromisos para enfrentar problemas sociales y situaciones de interés público.

Rudolf Rezsö hazzy, señala que la participación es una forma superior de la organización de la vida social y alcanza su real significado cuando el hombre es “ciudadano y actor, decide, controla, lleva responsabilidades, toma parte en la producción de bienes, de los servicios y del saber”³³.

³⁰Josefa Saez de Salassa, *La Participación Política*, España, Ciudad Argentina, Segunda edición, 1999, p.17.

³¹Antoine, Pierre, “¿Por qué Participar?”, en revista *Criterio*, 1968 p.32, citado por Josefa Saez de Salassa, *La Participación Política*, España, Ciudad Argentina, segunda edición, 1999. p.17.

³²Fernando Galván Palma, *La Participación Social en la Planeación del Desarrollo Urbano*, México, Porrúa, 2007, p.20.

³³Silvia Galeana de la O y José Luis Sáinz Villanueva, “La Participación y la gestión social” en: Julia Del Carmen Chávez Carapia, *Participación Social: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 96.

A partir de estas definiciones podemos decir que la participación, lejos de ser de tipo comunitario, ciudadano, social, encuentra un punto en común, el cual llamamos el interés colectivo, el cual a su vez fundamenta toda expresión dentro del sistema democrático.

1.2.1 Participación social

De acuerdo con Nuria Cunill: “la participación social es aquella referida a fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales”.³⁴

La participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de individuos en organizaciones de la sociedad civil para o en la búsqueda del bienestar social o los intereses sociales. Este tipo de participación tiene que ver con el sentido de pertenencia o ser parte de un grupo u organización de la sociedad civil, es decir se relacionan directamente con las instituciones sociales, mientras que en la participación ciudadana la pertenencia y la relación es directamente con el Estado.

El desarrollo social está vinculado con la participación social, ya que se relaciona con elementos como la identidad de quienes participan, el compromiso y la responsabilidad que se tiene con la organización y consigo mismos, de igual forma dentro del interés social encontramos el logro o consecución del desarrollo social.

La participación social es una forma de agrupación en organizaciones, ésta es referida por la Gerencia Social para llevar a cabo la gestión, autogestión y vigilancia de los programas en la implementación y durante la misma, buscando así que la participación social sea el motor de la Gerencia Social a través de la integración de las organizaciones civiles, en la aplicación de los programas gubernamentales de desarrollo social y productivo para

³⁴*Idem*, pp. 97-98.

mejorar las condiciones de vida de la población más marginada, pobre y desprotegida.

Estas asociaciones y organizaciones derivadas de la participación social, que se encuentran dentro de las expresiones democráticas, adoptan reglas, normas y códigos formales que se manejan de forma institucional, es decir se encuentran inmersas dentro de la forma de gobierno.

1.2.2 Participación ciudadana

La participación ciudadana es, en esencia, un fenómeno que se encuentra inmerso y relacionado directamente con la forma de gobierno, en este caso la forma de gobierno democrático y que en la actualidad, se convierte en la fuente de organización de la sociedad moderna, consolidándola y garantizando su toma de decisiones.

Dicha participación, exige una reflexión sobre sus orígenes y los elementos que la componen, la participación ciudadana surge a partir de las teorías liberales ilustradas y de la teoría del contrato social, dentro de la política.

De esta forma encuentra uno de los elementos mas complicados dentro del estudio de la participación ciudadana, el poder definir a la ciudadanía, la cual consiste, sobre todo, en un actitud o posición, es decir, la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser un miembro activo de una sociedad política independiente.³⁵ Dónde el ser ciudadano significa asumir responsabilidades sobre el funcionamiento de las instituciones, donde como ciudadano se interviene en la vida pública y sobrepone el interés particular sobre los intereses de la sociedad de la que se es parte.

³⁵ Véase Touraine, A., *Critica a la modernidad*, Fayard, Paris, 1992, p. 331, citado por Carlos Arteaga Basurto, la participación ciudadana: un breve acercamiento, en: Julia Del Carmen Chávez Carapia, *op. cit.*, p. 71.

La participación ciudadana es “un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones en los distintos aspectos de la vida colectiva....”,³⁶ es un fenómeno de integración social.

La participación ciudadana no puede ser desligada de la llamada democratización de la sociedad, como parte de este fenómeno global y de la forma de gobierno establecida como Democracia la cual se visualiza o se cree que es la mejor forma de gobierno.

Aunque la forma democrática de gobierno no tiene bien resuelta la definición y aplicación de la participación ciudadana ni como termino ni como elemento fundamental de operatividad en las decisiones públicas, la reduce a la concepción demo-liberal donde participar es un sinónimo de gobernar. Se participa a través de los representantes por el camino del sufragio. Se gobierna a través de los representantes en la elaboración de la ley.³⁷

La participación ciudadana se puede entender como “las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto de determinadas temáticas”³⁸, que competen y afectan de forma genérica a la sociedad de la que forman parte.

Alicia Ziccardi con base en la visión de T. H. Marshall, explica que el mal funcionamiento democrático de los gobiernos y de los procesos por los que atraviesa la sociedad, nos obliga a hablar de una construcción de la ciudadanía con “la responsabilidad de los ciudadanos por medio de sus contribuciones económicas (impuestos), y donde el ciudadano ejerza esta solidaridad y responsabilidad en asuntos públicos explorando los marcos institucionales que incentiven la organización autónoma en la sociedad, haciendo posible la

³⁶ Carlos Arteaga Basurto, “*La Participación Ciudadana: un breve acercamiento*”, en *Ibid.*

³⁷ Fernando Galván Palma, *op. cit.*, p.32.

³⁸ Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2004, p.10.

corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad”³⁹, organización que tiene influencia directa en su correlación con las políticas sociales y en la práctica de la Gerencia Social como modelo innovador, para la producción de servicios y bienes sociales.

La participación ciudadana está dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente sustituyendo al Estado en relación de determinadas funciones.⁴⁰ Lo que busca es optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia en su funcionamiento y operatividad, convirtiendo a la participación ciudadana en un elemento y herramienta de gestión.

El construir o reconstruir a la ciudadanía implica un vínculo directo con la participación donde lo fundamental sería recuperar este concepto desde la perspectiva de construir ciudadanía y promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil con profundas transformaciones de la actual sociedad; incorporando la participación ciudadana en el interior de un proyecto político cultural de nación.⁴¹

1.2.2 Participación Comunitaria

La participación comunitaria, se refiere a un concepto o forma de participación que se desarrollo en las últimas décadas, surgido a raíz de la transformación de nuestra sociedad y más aun en la forma de vida ante los problemas como la pobreza generalizada de nuestro continente, así también responde a un fenómeno donde la “comunidad”, a través de la participación es vinculada y lleva a cabo una inmersión por parte de los gobiernos y organismos internacionales, para las posibles soluciones o vías a para erradicar sus carencias y lograr el desarrollo de la misma.

³⁹*Idem.*, pp. 10-11.

⁴⁰Silvia Galeana de la O y José Luis Sáinz Villanueva, “La Participación y la gestión social” en Julia Del Carmen Chávez Carapia, *op. cit.*, p. 99.

⁴¹Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p.11.

La transformación de nuestra sociedad ha modificado el sentido y comprensión de la comunidad, en política social la comunidad es entendida como “el tejido social que existiría entre los grupos pobres o populares, cuyos individuos, lejos de constituir un mero agrupamiento poblacional, compartirían entre sí un conjunto de valores y creencias, y desarrollarían prácticas y acciones en forma asociada; donde el colectivo resultante de esta comunión de interés y modos de ser individuales o familiares constituirá la comunidad.”⁴²

Las comunidades se pueden definir como distintas formas de organización, orientación y espacios -en política social y en términos de pobreza- que se entienden como colectividades generalmente de tipo rural o aisladas, donde sus integrantes son familias que habitan en un mismo territorio, hablan la misma lengua y comparten ideales, ritos, tradiciones y labores productivas, donde las jerarquías y estructuras de poder son solo parte del vínculo entre sí y de su cultura.

Este tipo de participación en su concepción más amplia se define como una forma o “impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata, incluso el término de participación comunitaria, se vincula al desarrollo comunitario cuya intencionalidad está dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, a orientar su acción a objetivos de desarrollo previstos en los planes”.⁴³

La participación comunitaria se observa como parte de la transformación de nuestra sociedad, y de su condición de vida, que en algunos casos, es muy desfavorable. Causa de esto es derivado por la desatención de los gobiernos y sus políticas adoptadas que en la mayoría de los casos se encuentran inmersos y adoptan una política económica de tipo neoliberal o de libre

⁴²José Weinstein, “Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria”, en Isabel Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*, Washington, D.C. 2002, p.26.

⁴³Silvia Galeana de la O y José Luis Sáinz Villanueva, *op. cit.*, p. 99.

mercado, modelo que como explique no contempla a la política social y mucho menos los costos sociales que llega a tener la aplicación del modelo.

Se puede entender a la participación comunitaria, como una acción colectiva destinada a los cambios, debe orientarse no solo a mejorar las condiciones de vida de los grupos populares y vulnerables, sino también busca cambiar en medida la cultura de la sociedad, valorizando el grupo o conjunto de individuos que viven en ella. Ligándola directamente con la promoción de la “cultura democrática”, siendo una acción educativa de largo aliento y debe ser considerada como clave para la construcción y perdurabilidad efectiva del régimen político democrático y sus instituciones.⁴⁴

La Gerencia Social, deberá ver en la participación no solo un instrumento para los programas específicos, sino que valorara en medida la participación comunitaria por sí misma, en el entendido de que esta puede o llega a convertirse en capital social; la participación y su desarrollo, logran una integración, involucramiento y cohesión de las comunidades, de los individuos y grupos pobres, para obtener un beneficio que ellos pueden ver en el presente y que puede ser parte de un mejor futuro.

1.3 Naturaleza de la Gerencia Social

La Gerencia Social (GS) es un tema directamente relacionado con pobreza, marginación, población desprotegida y vulnerable. La GS como elemento paradigmático busca ser un medio o herramienta metodológica de la política social, que a través de sus componentes logre mejorar la operatividad y funcionamiento de la política social en los países de América latina, a través de la eficiencia y eficacia organizacional, y la flexibilidad en los procesos y elaboración de programas derivados de la política social gubernamental.

De igual forma busca insertarse y aprovechar los elementos del modelo neoliberal como la focalización, el asistencialismo y la privatización, para lograr

⁴⁴ José Weinstein, *op. cit.*, p.35.

una verdadera, amplia y productiva aplicación de la política social. Éste es el caso del Programa Tres por Uno para Migrantes, el cual surge de la focalización pero utiliza elementos de la GS, que permiten un desarrollo y resultados positivos del programa en su lucha contra la pobreza.

La GS como herramienta pública surge como una exigencia social y de gobierno como mecanismo para ser una *salida* o *respuesta* a las desatenciones y productos derivados de las crisis económicas de las décadas pasadas y de la implementación de un modelo neoliberal de racionalidad hegemónica de tipo económico, que justamente muestra su ineficiencia e ineficacia en los países periféricos y subdesarrollados de Latinoamérica en materia del combate a la pobreza.

La GS tiene su principal campo de acción en Latinoamérica siendo esta región en la cual se presentan más repercusiones negativas sobre la población y sobre el entorno, es decir, deterioro y empobrecimiento en aumento de la población más desprotegida, que excluiría el sistema y que en su desarrollo recompensaría a dicha población el modelo del libre mercado como parte y de sus premisas.

En las últimas tres décadas los gobiernos de los países latinoamericanos han presentado serias dificultades en su economía afectando principalmente el campo de lo social, en el caso mexicano, la crisis de los años ochenta afectó seriamente las finanzas públicas y se reflejó en la disminución del gasto social considerablemente.

La crisis económica afecta seriamente las condiciones de vida de la población, principalmente en los hogares donde se ven afectadas las decisiones para lograr el desarrollo de las familias en alimentación, salud, educación, infraestructura, cultura y demás elementos que mejoran y desarrollan la calidad de vida de los individuos en su momento y en una perspectiva futura.

Uno de los fenómenos importantes dentro de los problemas derivados de la crisis, es la indudable caída del ingreso que llega a tener un efecto más devastador en los individuos que viven por debajo o cerca del nivel de subsistencia,⁴⁵ generando daños ya perceptibles en este momento con un crecimiento de la pobreza considerable y el aumento de problemas sociales, asociados principalmente con la inseguridad.

La GS se relaciona directamente con las políticas públicas y con la política social, donde parecen encontrar un mismo tiempo o espacio de surgimiento y como había explicado en un principio se pone como supuesto que la política social surge a partir de la posguerra y con el advenimiento del Estado de Bienestar y del Estado Social, que a partir de la Segunda Guerra Mundial se hace cargo de regular la economía y del desarrollo nacional. Donde el gobierno proporciona un conjunto de garantías e intervenciones para asegurar un mínimo de bienestar identificado en elementos como el salario, alimentación, educación, salud, vivienda y atención y desarrollo de los ciudadanos.

A partir de ese momento los gobiernos llevan a cabo ciertas medidas que implementan en forma de políticas en distintos tipos, distributivas, regulatorias y redistributivas.

El estudio de la GS ha tomado gran importancia en Latinoamérica y se ha ido gestando desde las últimas tres décadas, a partir de la crisis fiscal, política y administrativa del Estado de bienestar, donde se vieron afectadas seriamente las economías de los países de la región, dando paso a la implementación de políticas orientadas al “Consenso neoliberal” o “Consenso de Washington”⁴⁶, por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), políticas que se implementarían en materia fiscal y

⁴⁵ Bernardo Kliksberg, *La Lucha Contra la Pobreza en América Latina. Deterioro Social de las Clases Medias y experiencias de las comunidades judías*. Argentina-México FCE, BID, 2000, p.17.

⁴⁶ El “Consenso de Washington”, es entendido como una intervención de organismos multinacionales: para el autoritarismo, transición, y para la crisis, política de ajuste y liberalizando economía. Representó la respuesta a la crisis fiscal-administrativa de los estados sociales industriales o desarrollados y a la crisis política de los regímenes autoritarios (civiles o militares) de los estados desarrollados. Política de ajuste (con “redimensionamiento” del Estado y la liberalización de la economía) y “transición a la democracia” son la respuesta a la crisis.

administrativa, y principalmente presentarían una desregulación y liberación económica del Estado frente al mercado, y con un redimensionamiento, modernización, privatización y descentralización del sector público.

Surge para el Estado una forma gubernamental y de moda llamada democratización, logrando una liberalización política y de la opinión pública, y una descentralización, federalismo y gobierno locales, así como la promoción de organizaciones civiles.

Ricardo Uvalle nos habla, del *Estado Socialmente Necesario* que se caracteriza por desarrollar actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo a favor del mercado, las sociedad y las organizaciones públicas, manteniendo la energía de la sociedad en la creación de sus organizaciones civiles, un Estado que armoniza las iniciativas de los agentes de mercado con la útil y conveniente acción gubernamental, impulsando políticas de privatización, desregulación, liberación y desburocratización, con una economía de costos compartidos donde el ciudadano es contribuyente, cliente y consumidor de bienes y servicios públicos.⁴⁷

Vale la pena destacar de esta idea la importancia que comienzan a tener las organizaciones civiles, para la configuración de las nuevas relaciones entre estado y sociedad, ya que la transformación del estado conlleva a la transformación de su sociedad siendo reconocida por sus grandes cambios.

El Estado busca dentro de sus principios y de sus funciones el bienestar social, pero ya no a partir de grandes costos y estructuras administrativas sino por medio de “programas que son producto no en si de la actividad del estado que es la administración pública, sino de su capacidad de gestión para diseñarlos y ejecutarlos”⁴⁸ donde la gestión de los programas involucraran

⁴⁷Ricardo Uvalle Berrones, “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, UNAM/FCPyS, julio-septiembre, 1994, p.115.

⁴⁸*Idem*, p. 116.

elementos que caracterizan y se convierten en una forma innovadora; el consenso, la participación y la corresponsabilidad.

La GS es una forma innovadora en cuanto a la gestión de los programas sociales de gobierno, rebasa el ámbito de lo estatal para interactuar con las organizaciones sociales y privadas, la gestión gubernamental como modo organizado de realizar las cosas, enfatiza en las ventajas técnicas y tecnológicas sean aprovechadas para incrementar y mejorar los rendimientos de la acción estatal, justamente en el momento del replanteamiento de la actividad del Estado en la sociedad, que es la administración pública. Dando paso a los nuevos modelos y tecnologías que logren desenvolverse con calidad, productividad y eficiencia.⁴⁹

La GS es un método nuevo, que se visualiza como una tecnología pública de la gestión gubernamental que busca una mejor productividad en la aplicación de los programas sociales, para la consecución del bienestar a través del desarrollo social y humano de los sectores sociales más pobres, vulnerables y desprotegidos.

1.3.1 Definición de la Gerencia Social

La Gerencia Social es una herramienta pública y de gobierno que llega al escenario actual como parte de la innovación tecnológica de las organizaciones públicas específicamente las destinadas al desarrollo social y combate a la pobreza, por lo que “la Gerencia Social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población, a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales flexibles, donde el fomento a la participación ciudadana y comunitaria, sean la base para el desarrollo del capital social comunitario”⁵⁰, desarrollando capacidades tecnológicas que tienen por objeto nutrir el proceso

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Miguel Ángel Márquez Zarate, “Retos y perspectivas para el siglo XXI”, *Defensa ciudadana*, núm. 18, México, abril-junio, 2008, p. 3.

de gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social⁵¹, como es el caso de los programas dirigidos al sector social, como el programa 3X1 para migrantes.

Ricardo Uvalle, explica que la gerencia social se entiende como un método de gobierno abierto, con el planteamiento en cuanto a la condición de que la sociedad civil pueda expresarse y se incorpora organizada y conscientemente al proceso de gobierno, donde dicho debe apoyarse en tipos de organización descentralizada que son flexibles y adaptativos; logrando de esta forma un desarrollo organizacional en calidad rendimiento desempeño y efectividad por parte de los actores gubernamentales y los no gubernamentales y conseguir resultados, materializados en una mejor calidad de vida.⁵²

“...la gerencia social es una opción para que el diseño, hechura y ejecución de los programas sociales se realice, hasta donde sea posible, distante de la influencia de los laberintos del poder burocrático.”⁵³ La GS es un sendero para alcanzar la eficiencia con más democracia.

La GS, tiene una concepción hacia la descentralización, en la cual se incorporan los ámbitos regional, estatal, municipal y local-comunitario para la mejor atención y solución de los problemas sociales.

Este método de gobierno, apunta a la elaboración y ejecución de los programas sociales masivos, desde la implementación, como programación inicial, aplicando estrategias adaptables e inteligentes para el logro de los objetivos y como consecuencia hablar de un buen gobierno.

La GS permite diseñar, remodelar, proyectar, ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de instituciones no burocratizadas ni piramidales; que nos da a conocer de manera inmediata resultados, logrando abordar los problemas que ocurran en la ejecución de los programas sin necesidad de

⁵¹ Ricardo Uvalle, *op. cit.*, p.115.

⁵² *Idem*, p. 118.

⁵³ *Idem*.

retroceder o suspender su curso, es decir encontramos que los procesos de la gerencia social son mas heurísticos que formales.⁵⁴

La GS, implica buscar y desarrollar formas innovadoras y creativas de concertación social para potenciar recursos y dirigirlos a prioridades de la sociedad civil, a través de estructuras sólidas y representativas de comunidades de comunidades o localidades urbanas o rurales, por lo que va dirigida a fortalecer los mecanismos de organización social generados por los propios sectores sociales en el marco de sus aspiraciones y procesos culturales.⁵⁵

La idea central es ver el proceso de construcción de la gerencia social, inmerso en la política social y la participación ciudadana, ya que podemos vincular la inclusión de la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación en los diferentes actores previamente definidas para obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de la construcción de ciudadanía y mejorar el bienestar de los actores participantes y beneficiados dentro de la política social.

Los objetivos que persigue la Gerencia Social en esta dinámica institucional y democrática es convertirse en una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática; definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental; responder con mejor eficiencia estructural y organizativa a las demandas básicas de la sociedad; estimulando las tareas de coordinación interinstitucional dadas entre la vida comunitaria y el papel del estado; redefinir de manera horizontal las relaciones de los ciudadanos y la vida comunitaria con a autoridad gubernamental; redescubrir las cualidades de la vida comunitaria –capital social- para aprovecharlas con alcance de racionalidad pública y que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implementación.⁵⁶

⁵⁴ *Idem*, p. 124.

⁵⁵ Silvia Galeana de la O y José Luis Sáinz Villanueva, *op. cit.*, p.107.

⁵⁶ Miguel Ángel Márquez Zarate, *op cit.*, p. 6.

Los programas gubernamentales de salud, vivienda, alimentación, educativos, desarrollo rural y comunitario, son ejemplos claros del ámbito que compete y donde se desarrolla el accionar de la gerencia social en nuestro país, donde lo que busca la gerencia social es adaptarse a los cambios institucionales y exigencias sociales con el objeto de mejorar el desempeño gubernamental, a través del desarrollo y eficacia en la política social.

Isabel Licha⁵⁷, nos dan los cimientos para la comprensión y entendimiento de esta herramienta de gobierno; con base en debates académicos y la identificación y análisis de la experiencias sobre democratización del estado y de la sociedad de América Latina. Con la pretensión mostrar un panorama sobre la gerencia social innovadora, la cual deberá mostrar los siguientes elementos en su accionar y en su conjunto:

Deberá mostrar “un enfoque integral e interdisciplinario en el diseño y análisis de las políticas sociales, con la articulación necesaria entre políticas económicas y sociales y el enfoque intersectorial de las políticas sociales;”⁵⁸ para lograr una efectiva y eficaz aplicación de los programas sociales.

Importante deberá ser “la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales con base en los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y sustentabilidad;”⁵⁹ para obtener resultados favorables en términos de desarrollo social y dar continuidad a los programas que logren sus metas y objetivos por los que fueron creados.

“La innovación en las políticas contra la pobreza y en las políticas sociales universales;”⁶⁰ para lograr aprovechar las capacidades y tendencias actuales que permitan una adaptación gubernamental, beneficiando a la sociedad mas desprotegida en nuestro país.

⁵⁷ Isabel Licha, realiza el estudio y análisis de la Gerencia social, con base en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social Innovadora (GSI), realizado en la ciudad de Asunción.

⁵⁸ Isabel Licha, *op. cit.*, p.12.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

“El capital social y la participación ciudadana;”⁶¹ son elementos constitutivos de la gerencia social, el primero de estos fundamental para el vinculo y continuidad de los programas sociales, logrando una aplicación mas efectiva y especifica de dichos, premiando la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado. Lo cual permite “los cambios en los modelos de entrega de los servicios sociales y su impacto sobre la equidad.”⁶²

“La Gerencia Social Innovadora, debe entenderse como la conceptualización y gestión de las políticas sociales, planteamiento opuesto al de los enfoques eficientistas, paternalistas y burocráticos que han prevalecido hasta ahora. El carácter innovador de la gerencia social radica esencialmente en los procesos participativos por parte de una ciudadanía activa que, con dicho enfoque, se busca promover de manera autentica, continua y amplia”.⁶³

La Gerencia Social Innovadora (GSI) tiene un enfoque rearticulador de las relaciones Estado/Sociedad Civil, con el objeto de la construcción de la ciudadanía y desarrollo comunitario a través de la generación y acumulación de capital social⁶⁴; donde un elemento fundamental es el anclaje en los niveles de gobierno, haciendo del municipio un actor esencial en el desarrollo local; generando una nueva cultura gerencial entre los responsables de los programas y proyectos sociales en el nivel federal.

La GSI deberá integrar en sus elementos las situaciones y complejidades actuales, como es el caso de la transformación de la sociedad y de sus componentes, en este caso las comunidades y su participación en aras de proyectos o movimientos, que logren la inclusión y adhesión popular al

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem*, p.13.

⁶⁴ El capital social se puede entender como la suma de recursos reales o virtuales que corresponden a un individuo o grupo en virtud de su pertenencia o una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada de conocimiento o reconocimiento mutuo; que a su vez tiene consecuencias positivas o negativas para el individuo. La teoría del capital social acepta la visión de la migración individual como una decisión individual o de grupo familiar, pero afirma que los actos migratorios, en un momento dado, alteran sistemáticamente el contexto dentro del cual se harán las decisiones migratorias futuras aumentando así considerablemente la posibilidad de nuevas decisiones migratorias.

gobierno, identificando las verdaderas expresiones e intereses de las comunidades.

Un elemento clave en la Gerencia Social es el papel de los gerentes sociales los cuales; deben ser capaces de entender estos procesos y navegar en ellos, aceptando las complejidades de la realidad contemporánea y los límites de su transformación, al mismo tiempo que se valoriza y se tratan de llevar al máximo los posibles cambios. La actitud que debe estimularse es la de un difícil equilibrio entre lucidez y el compromiso.⁶⁵

La política social en Latinoamérica que se define con base en un sistema económico de tipo neoliberal, que encuentra en la Gerencia Social elementos claves como la participación, la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, la generación de capital social, la innovación gubernamental y otros mas que benefician a la sociedad marginada y desprotegida de esta región. Elementos como estos permiten la aplicación de programas sociales innovadores, que rompen con la rigidez e inoperancia de las políticas gubernamentales clientelares.

El programa Tres por Uno para Migrantes como ejemplo de la Gerencia Social surge de la exigencia social y de la coincidencia de elementos tales como el crecimiento y extensión del fenómeno migratorio de mexicanos en los Estados Unidos, la conformación de clubes de migrantes, el crecimiento de las remesas y por ultimo la coordinación gubernamental de los tres ámbitos de gobierno para la implementación de un programa de tipo transnacional. Por lo que el siguiente capítulo describe el origen, evolución y estado actual del fenómeno de la migración México – Estados Unidos, como referente para la comprensión y entendimiento del surgimiento del programa.

⁶⁵ Jose Weinstein, *op. cit.*, p.26.

1.3.2 Indicadores y medición de la pobreza en México. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Gerencia Social como parte de la innovación pública gubernamental y al igual que las políticas públicas destinadas al combate y disminución de la pobreza, para su implementación deben tomar en cuenta los indicadores y formas de medirla por lo que las características de Latinoamérica y en este caso de México son determinantes para una adecuada implementación y resultados mas favorables.

Nuestro país se ha caracterizado por una medición de la pobreza de forma unidimensional, es decir, tiene como base al ingreso como el detonante del bienestar económico y se toma como referencia un ingreso mínimo para la adquisición de bienes que se consideran indispensables para vivir.

Con base en esto y mediante una comparación con el ingreso de los hogares se determina quienes son pobres identificando la población que carece de las condiciones favorables para la satisfacción de sus necesidades, dentro del mercado de bienes y servicios.

La principal medición de pobreza utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea es la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingreso fijado a cincuenta por ciento del ingreso medio por hogar; Estados Unidos basa su medición oficial en una línea de pobreza definida en el costo en dólares de un determinado *plan de alimentos*; el Banco Mundial define la pobreza extrema como vivir con menos de 1.25 dólares de Estados Unidos al día.⁶⁶

En la actualidad para lograr una medición de la pobreza más efectiva y sin limitaciones se presenta un análisis de un campo multidimensional, donde la pobreza se asocia a “la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores

⁶⁶ Dirección URL:
http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf%3Fdownload%3D [Consulta 3 de Febrero de 2011]

esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004).⁶⁷

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros.⁶⁸ El campo multidimensional permite identificar el número y el tipo de dimensiones que se asocian a las condiciones de vida aceptable o mínimas que garanticen a cada miembro de una sociedad los requerimientos para vivir dignamente.

Con base en esta forma de medición se podrán identificar dos enfoques de medición el enfoque de bienestar (referido a la insatisfacción de necesidades básicas) y el enfoque de derechos (al incumplimiento de garantías individuales, inalienables, insustituibles e interdependientes, relacionadas con el incumplimiento o negación de los derechos humanos). De igual forma se integra un elemento territorial que reconoce la importancia de factores no individuales y si contextuales, incorporando la cohesión social dentro de los indicadores para la medición de pobreza lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en nuestro país considerando al menos los ocho indicadores siguientes:

- el ingreso corriente per cápita;
- el rezago educativo promedio en el hogar;
- el acceso a los servicios de salud;
- el acceso a la seguridad social;
- la calidad y espacios de la vivienda;
- el acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- el acceso a la alimentación, y

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

- el grado de cohesión social⁶⁹

Desde una perspectiva multidimensional, y con base en la definición emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁷⁰ puede citarse la siguiente definición:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”⁷¹

Mediante un análisis del CONEVAL con base en sus atribución y mediante una análisis de la anterior metodología de medición de la pobreza “en 2008 un 47.4% de la población (poco más de 50 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza y un 18.2% (cerca de 12 millones de personas) en pobreza extrema.”⁷²

En 2008, del total de la población 47.4% eran pobres de patrimonio (50.6 millones de personas), 25.1% se encontraban en pobreza de capacidades (26.8 millones de residentes) y 18.2% estaban en condición de pobreza alimentaria (19.5 millones de personas).⁷³

Con base en la nueva definición de pobreza emitida por el CONEVAL en 2009, se estima que en 2008 un 44.2% de la población en México se encontró en situación de pobreza multidimensional, esto es, cerca de 47 millones de personas no tuvieron garantizado el ejercicio de al menos uno de

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Creado en 2005, órgano al que se le encomendaron los objetivos de definir, identificar y medir la pobreza, así como la evaluación de los programas y de la política de desarrollo social en México, conforme lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social.

⁷¹ Dirección URL:

http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf%3Fdownload%3D [Consulta 3 de Febrero de 2011]

⁷² Dirección URL: <http://cuestiondeenfoque.wordpress.com/2010/06/16/nueva-metodologia-para-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/> [Consulta 3 de Febrero de 2011]

⁷³ Dirección URL: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/TercerInformeEjecucion/3_1.pdf [Consulta 3 de Febrero de 2011]

sus derechos para el desarrollo social y que al mismo tiempo, sus ingresos no fueron suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades.⁷⁴

Del total de la población en pobreza multidimensional, 33.7% (36 millones de personas) estaban en pobreza multidimensional moderada y tenían en promedio 2.3 carencias, en tanto que 10.5% (11.2 millones de personas) experimentaban pobreza multidimensional extrema y sufrían 3.9 carencias en promedio. En los derechos sociales, 77.2% de la población presentaba al menos una carencia social y 30.7% al menos tres carencias sociales.⁷⁵ La importancia de esta metodología es la segmentación que realiza en los campos multidimensionales que integran la definición de la pobreza, y que permiten identificar de mejor forma el tipo de carencia social o el incumplimiento de un derecho social.

Ejemplo de esta segmentación es el siguiente análisis por separado: 21.7% de la población presentaba carencia por rezago educativo; 40.7% por acceso a los servicios de salud; 64.7% por acceso a la seguridad social; 17.5% por calidad y espacios de la vivienda; 18.9% por servicios básicos en la vivienda y 21.6% por acceso a la alimentación.⁷⁶

Por entidad federativa, en 2008 los 10 estados con mayor incidencia de pobreza multidimensional son: Chiapas (76.7%), Guerrero (68.1%), Puebla (64%), Oaxaca (62%), Tlaxcala (59.7%).⁷⁷

Relacionando los resultados obtenidos podemos observar una medición de la pobreza enfocada en dos elementos la carencia asociada a la insuficiencia del ingreso y el incumplimiento o falta de los derechos sociales, desglosados en elementos que buscan facilitar la medición de la pobreza y aun mas el lograr identificar la forma en que se pueden implementar acciones que logren disminuirla en un primer momento y erradicarla a largo plazo.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Gerencia Social como herramienta pública encaminada al desarrollo social, debe alinearse a las exigencias sociales de cada región, de las naciones y de las organizaciones internacionales dedicadas al combate de la pobreza y el desarrollo de la misma, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El objetivo de la GS es lograr la aplicación de proyectos, programas y acuerdos que beneficien a la población que se encuentra en situación de pobreza, logrando así un impacto social con resultados reales y concretos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la red mundial de las Naciones Unidas presente en 172 países que en materia de desarrollo promueve el cambio y los conectan con los conocimientos, experiencias y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. A través de la búsqueda de soluciones y resultados concretos mundiales y nacionales, que fortalezcan la capacidad local y el compromiso de los líderes mundiales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, incluso con el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad.⁷⁸

Es importante contar con políticas públicas de desarrollo social orientadas a una medición e indicadores que nos proyecten resultados y experiencias para combatir y disminuir el problema de la pobreza, como lo es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales con base en los resultados del Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son alcanzables “cuando las estrategias, políticas y programas de desarrollo son de interés nacional y tienen el apoyo internacional de agencias para el desarrollo. Al mismo tiempo, resulta claro que las mejoras en las vidas de los más pobres han sido inaceptablemente lentas, y que algunas de las ganancias que tanto ha

⁷⁸ Dirección URL: <http://www.undp.org/spanish/> [Consulta 3 de Febrero de 2011]

costado obtener, están siendo erosionadas por las crisis medioambiental, económica y alimenticia.”⁷⁹

Lo que permitiría la consecución de los objetivos es una participación de los actores económicos políticos y sociales a nivel nacional e internacional, unidos en una misma dirección a un mundo más estable, más justo y más seguro. “La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.”⁸⁰

Los ODM se componen de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores.

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo⁸¹

Los objetivos del milenio se componen de experiencias, debates, análisis y compromisos realizados en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas de hace dos décadas. Los objetivos identifican la importancia de la dinámica reciproca de tres elementos en la económica: la disminución de la pobreza, desarrollo sostenible y el crecimiento económico, aunado a valores democráticos, el estado de derecho, los derechos humanos y la seguridad. Por

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

ultimo vale la pena destacar las metas cuantificables a las que se apega cada objetivo.

El primer objetivo que es erradicar la pobreza extrema y el hambre tiene las siguientes metas cuantificables:

Meta 1^a: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar

Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre⁸²

El segundo objetivo es lograr la enseñanza primaria universal teniendo la siguiente meta:

Meta 2^a: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria⁸³

El tercer objetivo es promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, con la siguiente meta:

Meta 3^a: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015⁸⁴

El cuarto objetivo es reducir la mortalidad infantil, con la siguiente meta:

Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años⁸⁵

El quinto objetivo es mejorar la salud materna con las 2 siguientes metas:

Meta 5^a: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva⁸⁶

El sexto objetivo es combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades con metas destinadas a:

Meta 6^a: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

propagación del VIH/SIDA

Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten

Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves⁸⁷

El séptimo objetivo es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente con las siguientes metas a lograr:

Meta 7^a: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios⁸⁸

El octavo objetivo es fomentar una asociación mundial para el desarrollo con metas muy ambiciosas como las siguientes:

Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)

Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Idem.*

Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.⁸⁹

Los indicadores y formas de medición de la pobreza se convierten en parámetros a seguir por parte de las instituciones gubernamentales destinadas al combate y disminución de la misma, es decir, es pertinente e incluso un imperativo lograr la institucionalización de los objetivos y metas de combate a la pobreza en los programas y acciones gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal.

La pobreza en nuestro país al igual que en otros de la región latinoamericana, se convirtió en un problema estructural y sistémico de tipo económico, pero surgido de una acción política y gubernamental. En la actualidad dicho problema se ha venido agudizando por factores derivados de la dinámica de la economía internacional, las crisis económicas, políticas y aun mas por la falta de controles y acciones de los gobiernos de los países con altos niveles de pobreza, mismos que sobreponen los interés particulares de unos cuantos por el interés publico o los intereses nacionales.

Ante la impotencia y la poco efectividad de los países para lograr combatir o disminuir la pobreza, además del aumento paulatino y agudizado en algunos casos, las instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han dado a la tarea de combatirla y disminuirla desde distintos campos de acción, destacando en este caso a la Organización de las Naciones Unidas que en su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprueba en el año 2000 los llamados “Objetivos del Milenio”, con metas a alcanzar para el año 2015.

Es importante mencionar la aprobación de 189 países y la firma de 147 jefes de estado, destacando el compromiso de apegar sus acciones de gobierno a dichos objetivos que responden a problemas de pobreza y

⁸⁹ *Idem.*

marginación social; de derechos humanos; del logro y consecución de gobernabilidad democrática, la paz, la seguridad; la sostenibilidad del medio ambiente y por ultimo la asociación mundial para el desarrollo. Objetivos que se convierten en un imperativo nacional y que deben aparecer en los plan nacional estatal y municipal de nuestro país, para un efectivo logro de resultados en materia de combate y disminución de la pobreza, quizá no el 2015 pero si con miras a alcanzarlos en su completa complejidad.

Capítulo 2

2. La Migración México-Estados Unidos

Uno de los fenómenos más importantes para nuestro país, por su desarrollo histórico y su impacto socioeconómico, es la migración, hecho que ha existido de forma continua, unidireccional, incluso permanente hacia los Estados Unidos. La población migrante –pueblos y comunidades-, no logra encontrar en nuestro país los medios suficientes para poder brindar un nivel de vida digna a sus familias. Los migrantes en consecuencia van en la búsqueda de mejores expectativas de desarrollo para lograr emplearse obteniendo mejores salarios y mayores beneficios para su persona y sus familias.

2.1 Migración

La migración México-Estados Unidos está relacionada directamente con un fenómeno histórico-global, y que se vincula con las acciones de gobierno que se han implementado y que han afectado a la sociedad a lo largo del tiempo, teniendo como consecuencia una emigración en grandes magnitudes.

La pobreza, la pobreza estructural o la llamada nueva pobreza en nuestro país y en la región de Latinoamérica son consecuencia o producto del sistema político y económico imperante. Ahora bien debemos entender a la pobreza en nuestro país a partir de tres tipos,⁹⁰ relacionados directamente con la falta o carencia de bienes y servicios elementales que satisfagan las necesidades para el sostenimiento y supervivencia de una persona y de su

⁹⁰Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.

Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html> [Consulta 20 de Julio de 2009]

familia, así también, la falta de oportunidades en específico de empleo para el desarrollo y mejora en la calidad de vida; elementos que se pueden ver como detonantes para la expulsión o salida de cierto tipo de población que se encuentra en los niveles de pobreza y marginación más acentuados a lo largo de la república mexicana.

La migración es un fenómeno que ha sido tratado a lo largo de la historia contemporánea por grandes teóricos, que encuentra diversas complicaciones multifacéticas y enfoques multidisciplinarios para situar un criterio general que defina e interprete al término, por un lado, la diversidad en los elementos en los procesos migratorios y por otro lado los fenómenos históricos que lo acompañan.

No podemos limitar el concepto de migración a un simple movimiento espacial o cambio de residencia de una comunidad a otra⁹¹, con base en la definición latina *migrare* que significa cambio de residencia, por lo que es importante situar los elementos que acompañan el término de migración y fundamentan su significado; a lo cual surgen las siguientes definiciones con base en el estudio teórico de las migraciones realizado por Roberto Herrera Carassou.

Surge una gran divergencia en los criterios para estas definiciones que me parecen muestran la evolución del término y de su significado de acuerdo al modernización y evolución de los Estados con cambios en nuestra sociedad, bajo esta dimensión se puede dar una primera definición de la migración como “el cambio de residencia que entraña fundamentalmente una decisión económica e individual para mejorar las condiciones de vida debido a un ajuste demográfico significativo,⁹² esta primera definición permite identificar elementos relacionados con el fenómeno de migración de nuestro país como la toma de decisión para emigrar en función de la situación económica y se cree que con

⁹¹Roberto Herrera Carassou, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, Siglo XXI, 2006, p. 23.

⁹²*Idem*, p. 25.

lograr los objetivos de la decisión mejorarían la calidad de vida de ellos mismos y de sus familias.

Spengler y Mayer han definiendo a la migración como “una variedad de movimientos que pueden ser descritos en su conjunto como un proceso de evolución y desarrollo que opera en el tiempo y espacio, pero sobre todo como un corrector de los desajustes socioeconómicos entre regiones rural-urbanas e interurbanas,”⁹³ esta definición obedece en gran sentido a los ajustes y desajustes de los sistemas económicos, y la forma en que afectan a la sociedad obligando a cierta población o sectores específicos de la misma a actuar de cierta forma que puedan ajustarse a una situación derivada del mismo sistema como la implementación del modelo neoliberal, que afecto en gran medida a los sectores más desprotegidos y vulnerables y modifíco en consideración la vida y desarrollo de las clases medias.

Roberto Herrera Carassou, refiriéndose a Omar Arguello, con una de las definiciones más completas y con mayor amplitud dentro del análisis social; nos dice que la migración es un proceso social de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global, caracterizada por una determinada estructura productiva, propia del tipo de grado de de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico, el que es conducido por diferentes grupos sociales y políticos que han logrado imponer sus intereses y valores al conjunto de esa sociedad. Donde los cambios en esa redistribución de la población son a un nivel de estructura productiva y de la estructura de dominación, buscando cambios en las formas ideológicas que lo legitiman.⁹⁴

La conceptualización social de migración surge de la explicación de Gino Germani, que explica que “la migración es un movimiento de masa en una manifestación de cambio social y que debe verse como un proceso usual en las sociedades en desarrollo, siendo una expresión de los cambios básicos que

⁹³*Idem*, p. 27.

⁹⁴*Idem*.

están transformando al mundo, convirtiendo al planeta de aldeas y desiertos en un planeta de ciudades y metrópolis”.⁹⁵

Sintetizando lo explicado y expuesto por Donald J. Bogue “la migración es, en definitiva, un sistema mayor de cambios sociales básicos; un elemento necesario de ajustamiento del equilibrio normal de la población; un proceso para preservar un sistema existente; un ordenamiento para hacer el máximo uso de las personas con calificaciones especiales; un instrumento de difusión cultural y de integración social y la componente desconocida mayor de las estimaciones y previsiones de la población.”⁹⁶

2.1.1 Origen y Evolución de la Migración en México

La migración en nuestro país obedece a un patrón teórico de migración rural-urbana de gran magnitud que va acompañado de procesos de industrialización y cambio en las formas de producción agrícola, es decir, en un sentido económico la migración obedece a una reasignación de factores de la producción, de acuerdo las fluctuaciones de oferta y demanda de mano de obra en distintas regiones a otros países, es un fenómeno que podemos delimitar específicamente y por su importancia no solo en esta investigación sino por la gran importancia económica y social que representa para el país, al proceso migratorio mexicano a los Estados Unidos, migración que puede ser una de las más importantes a nivel mundial por su particularidad de alrededor de más de cien años.

Los antecedentes de la migración en nuestro país se ubican por momentos que marcaron el desarrollo del país; uno de los más importantes fue la construcción del ferrocarril, “cuando la estación Paso del Norte, Chihuahua recibió al primer tren del Ferrocarril Central Mexicano, que estreno la conexión entre la ciudad de México y la frontera norte, donde los vagones se enganchaban a los ferrocarriles de la Atchison-Topeka-Santa Fe, Southern

⁹⁵*Idem*, p. 28.

⁹⁶Bogue Donald J, “Migración Interna”. *El estudio de la población, México*, Aguilar, 1968, citado por *Idem*, p.28

Pacífico, Texas Pacific y Galveston-Harrisburg-San Antonio⁹⁷, de igual forma se desarrollaron sectores como la industria, la agricultura y la prestación de los servicios, y aunque si bien es cierto la migración comenzó a principios del siglo XIX esta se fue extendiendo hasta los años 70 de forma constante, con migración de mexicanos del centro, norte y oeste del país, los cuales se empleaban en el sector de la agricultura en la parte sudoeste de Estados Unidos, y donde algunos muy pocos llegaban a quedarse a radicar, principalmente en la ciudad de los Ángeles⁹⁸.

La mayoría de los trabajos o investigaciones sobre el fenómeno de la migración entre México y Estados Unidos, trata de explicar a partir de fases de traslado y fines del mismo, por lo que en este caso mencionare cinco fases o etapas, a partir de la investigación de Jorge Durand, y Douglas S. Massey⁹⁹.

La primera de estas se conoce como la fase del “*enganche*” de (1900 - 1920), periodo porfiriano con las siguientes características; un sistema de contratación de mano de obra privado y semiforzado, la afluencia de refugiados derivados de la Revolución Mexicana y por último, la demanda de obra barata joven y trabajadora proveniente de México a consecuencia de la Primera Guerra Mundial.

El segundo periodo llamado de “*deportaciones*”, caracterizado por tres ciclos de retorno masivos y uno de deportaciones cotidianas, vistas sucesivamente de 1921 a 1926, de 1929 a 1932 y la última en 1939; todas estas llevadas a cabo aunque la primera en menor medida, por la recién formada “Patrulla Fronteriza” en 1924.

La tercera fase se conoce como el periodo “*Bracero*” de 1942-1964, etapa en la que Estados Unidos necesitaba con urgencia contar con trabajadores, dado su ingreso a la Segunda Guerra Mundial, prolongando este

⁹⁷Jorge Durand, y Douglas S.Massey, *Clandestinos Migración México- Estados Unidos en los Albores del Siglo XXI*, México, Porrúa, 2003, p. 46.

⁹⁸Alejandro Portes, et al, *La Globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo: la experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, México, FLACSO-Porrúa, 2003, p. 45.

⁹⁹ Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 46.

programa dos décadas a consecuencia del auge económico de la posguerra. Vale la pena destacar que en este periodo se institucionalizo la migración temporal y selectiva en trabajos relacionados directamente con la agricultura y destinados para hombres.

La cuarta fase se conoce como periodo de los “*indocumentados*” (1965-1986), cuando Estados Unidos termina con los convenios bilaterales de los braceros y decide controlar el flujo migratorio con las siguientes medidas: legalizando a un sector de la población trabajadora, bajo un sistema de cuotas por país; la institucionalización de la frontera para dificultar el paso y por último la deportación sistemática de los trabajadores migrantes de los que no tenían documentos legales.

Durante este periodo en los años setenta el panorama era distinto en el destino de los migrantes, ya que estos no solo se situaban en las zonas de trabajos agrícolas, sino también en centros urbanos y la procedencia de las regiones emisoras también se modifico con un aumento de procedencia de las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales.

El último periodo llamado la fase de “*legalización*”, iniciada en 1987 con modificaciones a la legislación con la “Immigration Reform and Control Act (IRCA)” (Reforma y Control de la Migración) que contenía clausulas sobre reunificación familiar, contribuyendo al aumento de personas establecidas en los Estados Unidos¹⁰⁰, haciendo que los migrantes ya legalizados pudieran dar financiamiento y apoyo a sus familiares, teniendo como base o antecedente el programa temporal y los programas especiales, generando la legalización y establecimiento de más de 2.3 millones de mexicanos indocumentados.

Dichas fases migratorias ponen en evidencia la forma de operar del país vecino con el reclutamiento y deportación de trabajadores; apertura, control y cierre de frontera, a partir de una política migratoria estadounidense aplicada de forma unilateral y no bilateral y de acuerdo al contexto internacional y

¹⁰⁰Alejandro Portes, *et al, op. cit.*, p. 46.

nacional como la guerra o su economía, el ambiente político y los requerimientos de mano de obra.

La relación binacional es muy estrecha pero muy distante en beneficios, donde los migrantes mexicanos operan como “ejercito industrial de reserva del capitalismo estadounidense”,¹⁰¹ y en parte con la migración de otros países de Sudamérica, Asia y Europa se insertan como pobladores o en trabajos secundarios ya que la población migrante de esos países provienen de sectores medios y profesionales, mientras la migración mexicana es popular de los sectores más desprotegidos: rurales y proletarios, laborando en la agricultura, constituyendo el 85% de la mano de obra en los Estados Unidos en ese sector.

El fenómeno de la migración México-Estados Unidos dentro de la dinámica actual del sistema, obedece a una estrategia de internacionalización de la producción de las grandes corporaciones estadounidenses asociada a la transnacionalización y precarización de los mercados laborales bajo el impulso de políticas neoliberales de ajuste estructural, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), políticas de libre comercio, que han desencadenado nuevas relaciones de producción, que entrañan nuevas modalidades de intercambio desigual y le confieren a México el papel de proveedor especializado de recursos naturales, y sobre todo, de fuerza de trabajo barata.¹⁰²

2.2 Regiones de origen y de destino de los migrantes.

Las regiones de origen y de destino de los migrantes mexicanos a Estados Unidos, son un elemento clave para identificar los estados de la república de donde emigra la mayor parte de la población y que además se encuentra en condiciones de pobreza y marginalidad, y que al no poder desarrollarse o poder obtener una calidad de vida favorable para sus familias y

¹⁰¹Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰²Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez Covarrubias, “El sistema migratorio México-Estados Unidos: dilemas de la integración regional, el desarrollo y la migración”, en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise, *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur*, México, Porrúa, p. 125.

para ellos mismos, se ven en la necesidad de optar por emigrar a otro país, en este caso, el país vecino.

Las regiones de destino nos permiten ubicar la mayor concentración geográfica de los migrantes mexicanos, en los estados de los Estados Unidos, y conjuntamente los estados donde se ubican las organizaciones y clubes de migrantes, actores fundamentales del programa tres por uno para migrantes.

El fenómeno migratorio de nuestro país hacia los Estados Unidos, es entendido como un fenómeno de migración internacional, en la que se ubican dos actores importantes; el país de expulsión o país de origen de los migrantes, y en segundo lugar al país receptor o de destino, donde arriban y se establecen los migrantes.

2.2.1 Regiones de origen

Es importante especificar que por origen debemos entender lugar de nacimiento y el lugar de residencia. También es pertinente mencionar las categorías que nos proporcionan las fuentes de información ya que estas nos dan la información del lugar de origen y de su situación como migrantes en los EU; categorías tales como: admitido, contratado, legalizado, devuelto, asentado, en tránsito y retornado.

La regionalización de la migración en nuestro país ha sido muy variada, podemos decir que no existe una forma específica para la distribución, aunque en este caso utilizaremos la regionalización que comprende cuatro criterios geográficos y migratorios, dividiendo al país en cuatro grandes regiones: histórica, Fronteriza, central y sureste.¹⁰³

Nuestro país se ha caracterizado por tener una migración del occidente, región que por tradición ha enviado gran parte de la mano de obra migrante, y donde se concentraba una gran cantidad de población, refiriéndonos a los

¹⁰³Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 71.

estados de Jalisco, Michoacán y Guanajuato, así también debemos mencionar la importancia migratoria de los estados Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, este último de gran importancia en la presente investigación ya que en él surge el antecedente del Programa 3X1 para Migrantes, el cual se analizará en el siguiente capítulo como parte del testimonio o ejemplo de la Gerencia Social en nuestro país.

La primera de las regiones mencionadas es la *región histórica* y que es de gran importancia para la investigación, se encuentra formada por los estados que tradicionalmente aportan la mano de obra migrante, ubicada en el occidente y el altiplano central de la república, donde se encuentran los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Durango¹⁰⁴, San Luis Potosí y Zacatecas con la mayor aportación y con una menor cantidad de aportación se encuentran Aguascalientes, Nayarit y Colima, de los nueve estados mencionados, el primer grupo mencionados reportan el mayor número de migrantes desde el inicio de la migración hacia los Estados Unidos.

Esta región comprende dentro del territorio el 22.7% del total nacional, así también ocupa el segundo lugar en densidad de población con un 48.16%, teniendo marginación en los niveles intermedios ni llega a los más altos, y tampoco a los más bajos niveles de marginación en ninguno de estos estados, esta región representa más de la mitad del total de migrantes mexicanos.

Hasta el año 2000 Jalisco, Michoacán y Guanajuato eran los principales estados de origen de la migración mexicana, uno de cada tres migrantes provenía de alguno de los tres estados¹⁰⁵, el estado de Zacatecas, se encuentra como el séptimo Estado de esta región histórica con aportación de la población migrante, así también ocupa el lugar número 12 en nivel de marginación en el país.

¹⁰⁴ Durango por su situación geográfica puede ser considerado como parte de la región fronteriza, pero la antigüedad y continuidad en el proceso migratorio lo encuadran dentro de la región histórica.

¹⁰⁵ Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p.73.

La región histórica y de origen, se puede entender a través de ciertos principios, primero explicando el fenómeno de la migración, la cual comienza con intervenciones externas que ponen en marcha un proceso de reclutamiento, donde la persistencia de la demanda, al equipararse con la oferta hace que el proceso migratorio se sostenga por si mismo mediante la creación de redes de relaciones sociales¹⁰⁶.

Dicho sistema de reclutamiento comienza en el occidente de nuestro país en los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, de donde son reclutados o enganchados los trabajadores, aunque este fenómeno fue evolucionando se desarrollo de la siguiente forma, aunque en un principio eran las empresas las que buscaban y reclutaban la mano de obra, posteriormente fueron los trabajadores migrantes los que se trasladaban a través del ferrocarril a la casa de contratación o enganche que se encontraba en la frontera, ya posteriormente realizaban las recontrataciones pero en los Estados Unidos, por medio de las empresas empleadoras, por ejemplo en los centros de Kansas City y San Antonio.

Siguiendo con el desarrollo del fenómeno, fueron los mismos migrantes los que ahora reclutaban a familiares y amigos de su lugar de origen, para llevarlos y ser el vínculo con las empresas donde ellos trabajan, así también otra forma de reclutamiento por radio o periódico, donde las empresas, por ejemplo en Alaska, indicaban el requerimiento de trabajadores y ellos buscaban la forma de ingresar a los Estados Unidos, fomentando la ilegalidad y la falta de responsabilidad.

La región histórica, se fundamenta por tres elementos característicos: la antigüedad, dimensión y condición legal¹⁰⁷ la cual podemos remontar desde finales del siglo XIX, donde se puede decir que el fenómeno migratorio a los Estados Unidos es parte importante de la cultura de más de un siglo de historia de la migración de nuestro país.

¹⁰⁶*Idem*, p. 75.

¹⁰⁷*Idem*, p. 77.

Esta región logra su importancia, por la emisión de mano de obra mexicana a lo largo del tiempo, pero a su vez es importante, porque en dicha se encuentra el estado del cual surge el Programa 3X1 para Migrantes aunque al principio solo era a nivel estatal, por lo que en este podemos visualizar los logros, materialización y accionar de dicha la política social.

La región fronteriza está comprendida por seis estados geográficamente fronterizos: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Baja California y otros dos estados no fronterizos pero parte de esta región fronteriza por sus implicaciones Baja California Sur y Sinaloa. Esta región comprende casi la mitad del territorio nacional (47.2 por ciento) y a diferencia de la población que representa una quinta parte del total de la población del país.

De igual forma esta región tiene un buen nivel de bienestar ya que su población se encuentra en índices de marginación muy bajos. Tres de estas entidades presentan una baja intensidad migratoria: Baja California sur, Nuevo León y Sonora. Las cinco entidades restantes muestran intensidad migratoria media. Ésta región registra una actividad económica superior a la nacional, en el año 2003 apporto el 27 por ciento del PIB, donde el estado más destacado fue Nuevo León con la mayor aportación.¹⁰⁸

Esta región se caracteriza por ser un polo de atracción de la migración interna incluso la población se ha acrecentado considerablemente, ya que se puede ver como un puente, en donde se encuentra y llega una gran cantidad de población que se convierte en residente o flotante, este fenómeno principalmente en las ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Tijuana¹⁰⁹.

Además esta parte del país recibe una gran cantidad de información al situar o encontrar una gran cantidad de deportados que se instalan en ese espacio fronterizo, algunos más, con un plan inicial de migrar se quedan a vivir

¹⁰⁸Consejo Nacional de Población, "Migración México- Estados Unidos, Panorama regional y estatal", México, 2005, p.18.

¹⁰⁹En 1930 el municipio de Tijuana tenía once mil habitantes, y para el año 2000 se supero considerablemente a 1, 100,000. Esto muestra la gran cantidad de población que llega a la zona norte.

en esa franja ya que les permite desarrollarse y residir allí. Un elemento importante en esta región y que fue mencionado al principio de este capítulo, esta región se caracteriza por la vecindad geográfica con los Estados Unidos, de ahí la importancia de la migración transfronteriza de carácter legal e intermitente.

La vecindad a moldeado una relación particular entre ciudades y estados vecinos: Tijuana se articula con San Diego y los Ángeles, mientras que Ciudad Juárez y Chihuahua lo hacen con El Paso, por su parte Monterrey se relaciona con Laredo, San Antonio y Houston¹¹⁰.

La región fronteriza entraña vida propia, no depende de la migración internacional, tiene una población flotante, pero su vida fronteriza tienen sus raíces históricas, que son parte de un cúmulo de factores que entrañan la gran afluencia de mexicanos y centroamericanos, que ven en esta región un importante puente para el cruce a los Estados Unidos.

La región central se caracteriza por un fuerte dinamismo migratorio, a partir de la década de los noventa, incluyendo las siguientes entidades federativas: Hidalgo y Morelos con un alto grado de migración; Puebla y Querétaro con un grado medio; y el Distrito Federal, México y Tlaxcala con grados de baja y muy baja intensidad migratoria. En 2003 la región aportó el 41% del PIB, donde el Distrito Federal fue el que realizó la mayor aportación¹¹¹.

La región abarca un extensión de territorio del 13.1 por ciento tan solo una quinta parte a nivel nacional, menor a la de la región fronteriza que dimensiona casi la mitad del territorio, así también encuentra un tamaño de población superior a la región fronteriza con un 40.41 por ciento, el doble de la región en la frontera.

¹¹⁰Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 83

¹¹¹Consejo Nacional de Población, *op. cit.*, p.19.

Esta zona se caracteriza por la gran zona metropolitana y/o conurbada que tiene, la cual presenta una gran cantidad de inmigración, presentando saldos negativos en migración, así también es una región de contrastes ya que presenta los altos grados de marginación y los mas bajos, encuentra la mayor modernización y el rezago en el desarrollo nacional.

El flujo migratorio en esta región, en un principio no representaba un indicador importante dentro del fenómeno, aunque posterior a la década de los ochenta y los noventa se caracterizo por un crecimiento explosivo incluyendo dos sectores muy diferentes; por un lado los indígenas y campesinos provenientes de las zonas rurales de los estados de Puebla, Guerrero y Oaxaca, y por otra parte la población de la zona conurbada perteneciente a los estados de Puebla y de México.

La región sureste, se distingue por su emergencia en la incorporación a la corriente migratoria a Estados Unidos, que inicia fundamentalmente a partir en los años noventa, incluye ocho entidades federativas: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; se puede destacar que Guerrero, Oaxaca y Veracruz con grados de intensidad migratoria alto, medio y bajo, respectivamente, mientras que el resto de los estados se caracteriza por registrar muy bajos grados de intensidad migratoria.

Esta región registra la menor actividad económica de las regiones mencionadas, en 2003 apporto el 14 por ciento del PIB del país, además de mostrar una gran disparidad económica, mientras Campeche y Quintana Roo registran un PIB per cápita por arriba de los nueve mil dólares anuales, los estados de Chiapas y Oaxaca apenas registraron 2 mil 289 y 2 mil 463.¹¹²

2.2.2 Regiones de destino

Las regiones de destino de los migrantes es un tema que muestra en gran medida la importancia de la extensión y difusión de las redes sociales y el

¹¹²*Idem.*

capital social, partir de esto existe un punto referencia en cuanto a los sitios de destino del flujo migratorio ya que los movimientos son a través de bloques, y posteriormente ya con su llegada al destino y en la búsqueda del establecimiento de los migrantes comienzan con un nuevo fenómeno de dispersión.

Las regiones de destino en cuanto a su distribución geográfica presentan dos fenómenos que explican la situación de los migrantes en las regiones de destino; la dispersión y la concentración.

El patrón de concentración es el resultado inmediato de la migración en bloque de un país a otro. Los migrantes se agrupan, como medida táctica de defensa y sobrevivencia.

En el patrón de dispersión intervienen varios factores: el tiempo, la apertura de nuevos mercados de trabajo, el reclutamiento, la búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo.¹¹³ De este flujo migratorio y con relación al destino se identifican dos grandes tipos de migración según la dirección del flujo: los de carácter unidireccional¹¹⁴ y los que se dirigen a diferentes países de destino o multidireccionales.

Los patrones migratorios de concentración surgen de un término denominado la capital migratoria, que opera o se establece como un punto de referencia y que se identifica en una ciudad como insignia de un país o una región de origen y que se distingue a su vez por un alto nivel de concentración de migrantes de alguna ciudad del país de destino. Es una ciudad distinguida étnicamente, racial y lingüísticamente, es el caso de la ciudad de los Ángeles para los mexicanos; Miami para los cubanos; y Nueva York para los puertorriqueños.

¹¹³Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 98.

¹¹⁴La migración unidireccional, es referida a factores políticos, geográficos y culturales; como el caso mexicano donde el 98% de los migrantes se dirigen hacia un solo país de destino los Estados Unidos. Donde la vecindad, la guerra y la conquista del territorio por parte de este país son determinantes.

La distribución geográfica de la migración mexicana en Estados Unidos, la podemos dividir a partir del estudio realizado por Jorge Durand y Douglas S. Massey, los cuales establecen cuatro regiones de destino en cuanto al flujo migratorio; dos de carácter permanente, una de carácter histórico y otras mas en proceso de formación.

La primera de estas regiones es la región de los estados del sudoeste del país, la cual se divide en dos regiones de acuerdo a su evolución histórica de la recepción de inmigrantes mexicanos. La primera de estas regiones incluye todos los estados que hacen frontera con México: Arizona, California, Nuevo México y Texas, los cuales han sido receptáculos tradicionales de la migración mexicana y se designa por *Sudoeste Primera fase*.

Esta región concentra, el mayor número de mexicanos en Estados Unidos, se estima que 69% de todos los mexicanos que vivían en dicho país, residía en esta región. Destacan por la concentración de población mexicana los estados de California (4.7 millones) y Texas (2.2 millones), que en conjunto concentran 62.5 por ciento del total que reside en Estados Unidos (42.2 y 20.3 %, respectivamente).

La segunda región mencionada es la Sudoeste Expansión, incluye a los estados adyacentes de la región anterior, a los cuales se ha expandido la migración mexicana -Idaho, Nevada, Oregón, Utah y Washington-, esta región concentra el cinco por ciento de la población mexicana radicada en Estados Unidos, destacando los estados de Nevada y Washington.¹¹⁵ Con base en datos del 2007, esta región sigue concentrando el mayor número de residentes en la unión americana, principalmente en los estados de California, Texas, Illinois y Arizona, 39.5, 19.2 y 5.3 respectivamente.

La siguiente región llamada de los *Grandes Lagos* se articula en torno a la ciudad de Chicago en Illinois estado que ha ocupado desde 1970 el tercer lugar con el mayor número de mexicanos, después de California y Texas, en

¹¹⁵Consejo Nacional de Población, *op. cit.*, p. 56

ella reside el 7.3 de la población mexicana en Estados Unidos. Además se integran a esta región los estados de Indiana, Michigan y Wisconsin.¹¹⁶

La región de las *Grandes Planicies* incluye a los estados de Colorado, Iowa, Kansas, Missouri y Wyoming. En esta región reside casi 5 por ciento de la población mexicana en EU. En la primera mitad del siglo esta región particularmente los Estados de Kansas y Colorado concentraban el mayor número de mexicanos situándose entre los primeros ocho estados durante ese periodo.¹¹⁷

La última de estas regiones es la de la *Costa Este* que se encuentra en una etapa inicial como región inmigratoria de mexicanos, y está constituida por los estados de Florida, en el sur, Nueva York, en el norte, excluyendo a los cuatro estados del noreste del territorio estadounidense (Maine, Massachusetts, Nueva Hampshire y Vermont). Esta región concentra, casi el 11 por ciento de la población mexicana radicada en Estados Unidos y esta integrada por 13 estados, predominando fuertemente Georgia, Florida, Carolina del Norte y Nueva York.¹¹⁸

Hasta el año 2005 la población de la región sudoeste primera parte, se componía de un tamaño de población de 7, 344,852 millones y la región de la costa de alrededor de 1, 319,242, considerando su importancia por el mayor número de población residente en territorio estadounidense. De las regiones mencionadas hasta el año 2007, la región con mayor número de residentes como dije es la Sudoeste Primera Parte, con un 69.1% de la población, seguido de la región de la Costa Este con un 13.3 % (destacando un crecimiento de residencia considerable en los estados de Florida y Nueva York), le sigue la región de los grandes lagos con un 7.5% y las otras regiones, con una representación menor al 5%.¹¹⁹

¹¹⁶ *Idem*, p. 56.

¹¹⁷ *Idem*, p. 57.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ Dirección URL: www.conapo.gob.mx/mig_int/s2008/pdfs/03.pdf [Consulta 11 de Octubre 2009]

2.3 La población migrante: mexicanos en los Estados Unidos

El proceso migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos, es uno de los más grandes del mundo y en consecuencia uno de los de mayor proporción en cuanto a la cantidad de población, es decir es una de las migraciones con mayor número de migrantes que se trasladan de una nación a otra.

El fenómeno de la vecindad que tiene nuestro país con los Estados Unidos, es un factor que responde al fenómeno de migración y que se expresa en grandes cantidades de connacionales en el vecino país, que desde hace ya hace más de un siglo se ha venido desarrollando este flujo migratorio, por lo que debemos entender la *vecindad* como un elemento fronterizo determinado por el espacio y en el cual se encuentra las relaciones bilaterales entre países, relaciones políticas económicas, y las propiamente fronteras, determinando como factor importante el elemento geopolítico de ambas naciones, como ejemplo el sistema económico de predominio hegemónico neoliberal que adoptan ambos países y con base en esta forma de política económica encontramos el Tratado de Libre Comercio (TLC).

También vale la pena destacar que de este factor podemos destacar la temporalidad y la unidireccionalidad, la primera entendida a partir de que la migración mexicana es un fenómeno de ida y vuelta, por las pocas posibilidades de establecerse de forma definitiva; mientras la unidireccionalidad responde a que la migración mexicana en un 98% se dirige hacia los Estados Unidos y la segunda corriente o fuerza migrante se dirige a Canadá.

De acuerdo con el censo del año 2000 la población migrante mexicana -nacidos en México- era de 9 millones, aunque el censo reportó 20.6 millones de hispanos de origen mexicano, constituyendo así 58.5% del total de 35.3 millones de hispanos radicados en Estados Unidos.

Con base en esos datos los mexicanos representaban el 7.3% de la población Estadounidense¹²⁰. Se establece estadísticamente que la población mexicana en los Estados Unidos creció significativamente en la década de 1990 al año 2000, con un incremento del 52.9 % pasando de un 13.5 a 20.6 millones.

Para el año 2003 y 2004 el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos se tradujo en un crecimiento de la población migrante nacida en nuestro país y ascendió a 10.5 millones, que para el año 2007 llegó a representar cerca de los 12 millones.¹²¹

Las características de los migrantes, en este caso, son la edad, la población de migrantes que representa el mayor número está situada entre los 15 y 29 años de edad, seguida de los situados entre 30 y 44 años de edad, esto con base en datos de CONAPO 2007.¹²² Es importante destacar la situación conyugal, que en ese mismo año, en la categoría de Unidos representó el 62.3% y los No Unidos el 37.7, donde en el primer caso el 56.4% se componía de 4 a 6 miembros de familia.

Para el año 2007 la población se estima en 30.2 millones de mexicanos. Donde la población mexicana ocupa el primer lugar entre la población latina, seguidos de los portorriqueños, los cubanos y los dominicanos.

Para 2008, la población estimada de mexicanos en los Estados Unidos representó el 12.7%, mostrando un aumento del 7% respecto del año anterior.

2.4 Clubes y organizaciones de mexicanos en Estados Unidos

La migración de tipo internacional de mexicanos hacia los Estados Unidos es un fenómeno que ha venido evolucionando. Esto a su vez ha creado nuevos esquemas de organización y participación social, en la cual incluimos

¹²⁰ Jorge Durand, y Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 56.

¹²¹ Dirección URL: www.conapo.gob.mx/mig_int/s2008/pdfs/03.pdf, [Consulta 11 de Octubre 2009]

¹²² *Idem.*

las organizaciones civiles y en el caso de las organizaciones en los Estados Unidos a las organizaciones civiles transnacionales.

Xóchitl Bada explica que “los antecedentes históricos de los clubes de migrantes en los Estados Unidos nos remontan al siglo XIX. Los inmigrantes eran judíos provenientes del sur y este de Europa. Se establecieron en Nueva York y Chicago. Estas primeras organizaciones llegaron a tener, hacia 1920, aproximadamente tres mil clubes. Aquellas comunidades tenían como finalidad luchar en contra de la discriminación social y laboral de la que eran objeto. Con los años, derivaron en organizaciones mutualistas, ofreciendo seguro de vida y servicios médicos a sus miembros, así como derechos de funeral y repatriación de cadáveres. Otras experiencias de organizaciones europeas en Estados Unidos fueron las de los inmigrantes italianos, polacos y checoslovacos.”¹²³

Se menciona que “las primeras organizaciones mexicanas en el extranjero fueron creadas a través de los consulados; uno de sus fines era llevar a cabo fiestas patrias en las ciudades de Estados Unidos con importantes núcleos de población mexicana residente, además de brindar asesoría a los nuevos inmigrantes para que se adaptaran a su nueva vida. En 1925 surge el Círculo de Obreros Católicos de San José, cuyos miembros eran originarios de Guanajuato y Jalisco. Ese mismo año se funda la Confederación de Sociedades Mexicanas de los Estados Unidos de América, capaz de aglutinar en torno a sí a 35 sociedades mutualistas mexicanas (Rivera-Salgado, Bada, Escala, 2005) conformadas cinco años atrás”¹²⁴.

Las organizaciones tenían como su principal objetivo la autoayuda, acompañada de ayuda económica a los desempleados, a los enfermos, a los accidentados, para funerales, pero el apoyo fuerte lo realizaban con los inmigrantes que llegaban por primera vez, para lograr su adaptación, aminorar la discriminación y lograr “proteger a sus miembros del choque cultural y

¹²³ Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/607/60712749008.pdf> [Consulta 30 de Octubre de 2009]

¹²⁴ *Idem.*

económico inherente a las diferencias del idioma, las costumbres, la relación laboral y el clima de los lugares de destino.”¹²⁵

A pesar del surgimiento de estas asociaciones, que contaban con el apoyo institucional y la participación de los migrantes, surge un fenómeno económico que afecta a las organizaciones. “Debido a las deportaciones masivas durante la Gran Depresión, además de otros problemas organizacionales, estas asociaciones fueron desapareciendo a mediados del siglo XX (Bada, 2004).”¹²⁶

Los primeros antecedentes que fueron documentados de clubes de migrantes en los Estados Unidos se sitúan en el año de 1960, en el estado de California, por medio del grupo comunitario zacatecano, que “empezaron a llevar a cabo obras de infraestructura social en sus comunidades de origen utilizando únicamente recursos propios, es decir, sin la participación del gobierno mexicano; por este motivo, esta etapa se llama Cero por Uno: el dólar migrante como único instrumento de financiamiento. Los proyectos consistían en la reparación de plazas, iglesias, parques deportivos y panteones.”¹²⁷

“Hacia 1995, en Chicago, Illinois, se tenía conocimiento de la existencia de tan solo 35 clubes mexicanos radicados en el área metropolitana de la capital. Para 2006, se habían alcanzado la cifra de 285 organizaciones, provenientes de 18 entidades federativas más el DF (IME, 2005). Destaca Guerrero por ocupar el primer lugar en cuanto al número de clubes: 59; en segundo lugar Michoacán: 48; en tercero, Zacatecas: 38; en cuarto, Guanajuato: 35, y en quinto, Jalisco: 24. Estas cinco entidades representan 71.6 % del total de clubes de inmigrantes mexicanos radicados en Chicago.”¹²⁸

En el sexenio pasado se dio una destacable labor del gobierno mexicano para la formación de estas asociaciones de migrantes, que a través del Instituto

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

de Mexicanos en el Exterior (IME),¹²⁹ el cual apoyó a la integración de sus los emigrantes en Estados Unidos con varios programas de educación, becas e incluso enviando profesores mexicanos, y donando libros para su educación. De igual forma u otra rama de apoyo del IME es ayudar a los mexicanos a contactar las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos.

En las últimas dos décadas en los Estados Unidos se han venido formando un gran número de organizaciones, principalmente comunitarias, con una gran diversidad de objetivos: algunos proporcionando ayuda a los recién llegados; algunas mas surgen en momentos de desastres naturales buscando apoyar y ayudar por medio de recolecciones y donativos para beneficio de los afectados; algunas otras y las de mayor importancia en la investigación han mantenido gran actividad en la promoción de políticas locales nacionales e internacionales relacionadas, con sus regiones de origen.

Una característica importante de estas organizaciones y clubes de migrantes, es que a pesar de contar con comunidades y redes sociales en Estados Unidos, siguen preocupándose y apoyando a las comunidades de su país donde son originarios o de donde partieron, con especial atención al desarrollo comunitario local.

Este tipo de organización se puede ver como la sociedad civil transnacional donde este esfuerzo se lleva a cabo por organizaciones y líderes de manera simultánea tanto en Estados Unidos como en su país de origen.

Esta peculiaridad ofrece a los dirigentes de los clubes de migrantes latinoamericanos otra perspectiva sobre los desafíos que representa la

¹²⁹En el 2003 el gobierno mexicano estableció este instituto que se compone de un consejo consultivo integrado por líderes migrantes quienes son electos por la comunidad migrante organizada. El IME utiliza la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Este consejo esta integrado por 100 miembros electos quienes por región y 15 electos por méritos y trayectoria quienes pueden ser líderes de clubes y federaciones, cámaras de comercio y cualquier otro tipo de ONG comunitaria. El IME es el conducto principal por el cual se relaciona el Gobierno Mexicano con la comunidad migrante en Estados Unidos de América.

promoción de una política de desarrollo económico,¹³⁰ el caso de los migrantes mexicanos es de organizaciones, que se materializan en clubes o grupos sociales con migrantes del mismo pueblo o región de origen.

Estos clubes y organizaciones se convierten en centros de convivencia y recreación de los migrantes ya que ellos llevan a cabo fiestas y celebraciones culturales así como eventos deportivos, manteniendo así el vínculo entre los migrantes y sus comunidades de origen.

Este intercambio transnacional, cambia el sentido de las organizaciones, participando en eventos culturales en los Estados Unidos, para generar recursos y apoyar el desarrollo de sus comunidades de donde partieron, a través del financiamiento de proyectos de desarrollo social. Este tipo de organizaciones son conocidas como “Asociaciones o Clubes de Oriundos”, son de gran atención para los gobiernos y las agencias de asistencia internacional, ya que han descubierto que los migrantes constituyen la principal fuente de ingresos en muchas localidades plagadas por la pobreza.¹³¹

Los clubes son organizaciones filantrópicas de migrantes mexicanos que reúnen dinero en Estados Unidos para beneficiar sus comunidades en México y Estados Unidos, igualmente. Se basan principalmente en redes sociales y se conforman con un núcleo de 5 a 15 miembros de la misma comunidad de origen en México. Estos miembros son capaces de movilizar cientos de personas en cualquier momento para recaudar fondos y ayudar a sus comunidades.¹³²

Los clubes encuentran en sus actividades la dificultad para encontrar un fin en común, el cual en un principio es ayudar la comunidad de origen primero y después una vez fortalecida su membresía comenzar a trabajar dentro de Estados Unidos.

¹³⁰Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coords.), *El Programa 3X1 para Migrantes: ¿Primera Política Transnacional en México?*, México, ITAM-Univ. Autónoma de Zacatecas y M.A., Porrúa, 2006, p. 86.

¹³¹*Idem*, p. 86.

¹³²Dirección URL: www.federacionzacatecana.org [Consulta 13 de Octubre de 2009]

Los clubes en los Estados Unidos obtienen o recaudan dinero a través de la organización de rifas, bailes, donaciones voluntarias o privadas, días de campo y otros medios que logran impactar en los grupos. La formación de los clubes responde a un fin en común, principalmente el de sus comunidades de origen, en este caso, en nuestro país, o en su defecto algún requerimiento dentro de los Estados Unidos que beneficie a la organización.

Los clubes participan e intervienen en dos aspectos importantes y elementales para beneficio de sus comunidades de origen; *infraestructura pública*, construcción y renovación de caminos, puentes, parques, templos, unidades deportivas, escuelas, agua potable, electrificaciones o pozos, etc.; y en *proyectos sociales*, se construyen clínicas, hospitales, guarderías de niños y asilos para personas de la tercera edad. Se donan ambulancias, equipo médico, equipo para escuelas, computadoras, becas estudiantiles.

Estos clubes son los mismos con los que opera el Programa 3X1 para Migrantes, siendo la base fundamental para su operación y funcionamiento, para el año 2002 se contaban con 20 clubes, en el 2003 se incremento considerablemente a 200 y para el 2004 el número creció a 527, de igual forma se incrementó el número de estados donde ese encontraban los clubes que mencionados participando, de 8 estados en 2002, se paso a 17 en 2003 y en 31 en 2004. Para 2006 el número de clubes se incrementó a 783.

2.5 La importancia de las remesas

Para el Banco Mundial BM, las remesas significan transferencias de recursos de individuos de un país a otro; mientras que para la Organización Internacional para la Migración (OIM) son fondos transferidos por los migrantes en el extranjero a sus familias en el país de origen.¹³³ Aunque vale la pena mencionar que una característica importante de las remesas es su contexto

¹³³Stephen Castles y Raúl Delgado Wise, *op. cit.*, p. 54

social, ya que responde más a transferencias intrafamiliares y de parentesco de los migrantes a los no migrantes.

Las remesas responden directamente a un factor económico mundial, se establecen dentro del fenómeno de la migración, el cual de acuerdo a “la teoría económica neoclásica se fundamenta en los diferenciales salariales existentes entre países exportadores y países receptores de mano de obra, que en el caso del sistema migratorio México-Estados Unidos presenta actualmente una relación de siete a uno para la mano de obra calificada”.¹³⁴

Con base en informes de la CEPAL las remesas se pueden clasificar en tres tipos:

a) Remesas familiares, que conforman el grueso de los ingresos. Estas remesas son enviadas por los migrantes a sus familias para sostenimiento; cuando éstas se utilizan para inversión generalmente se destinan al mejoramiento de las condiciones de vivienda, compra de terrenos, capital de trabajo y activos fijos de pequeños negocios familiares o pequeñas unidades agrícolas.

b) Repatriación de ahorros que los migrantes envían en forma de inversiones, sea de tipo personal o empresarial. Estos envíos no forman parte del concepto de remesas en sí, pero por la forma como se realizan, es muy probable que en su mayoría se computen dentro de inversiones de tipo empresarial destinadas a negocios en la localidad o región de origen; o bien inversiones personales, bajo la forma predominante de adquisiciones de casas o pequeñas propiedades agrícolas.

c) Remesas colectivas, que tienen su origen en las colectas que realizan los migrantes en Estados Unidos, a través de sus organizaciones, con el fin de patrocinar alguna acción, proyecto, evento o festividad colectiva, en sus localidades de origen. Se pueden distinguir tres destinos genéricos: patrocinio de fiestas cívicas o religiosas, obras comunitarias y proyectos de tipo empresarial.¹³⁵

Destacar la figura de las remesas colectivas que son la forma que adopta el Programa Tres por Uno para Migrantes, el cual a través de los clubes y de las organizaciones crea un vínculo institucional, enviando colectas o recursos para obras públicas, proyectos, festividades, desarrollo social, entre otros más que surgen conforme se desarrolla el programa.

Uno de los efectos benéficos de la migración, dentro de esta dinámica económica y global es la capacidad de este fenómeno para compensar las

¹³⁴ *Idem*, p.23.

¹³⁵ Dirección URL: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2006/jrrm.htm> [Consultada 15 de Noviembre de 2009]

imperfecciones del mercado, permitiendo el desarrollo y la participación de las familias en las actividades productivas, a través de las remesas. Aunque dichas se gastan en el consumo directo, estas generan efectos multiplicadores directos, a través de la activación de la demanda de bienes y servicios de producción local y periférica. Además de existir desde hace varios años un detonante importante en cuanto al envío de remesas para los lugares de origen, en infraestructura social principalmente y de desarrollo local.

Las remesas representan un gran flujo a nivel mundial, llegando a tener ingresos para países en desarrollo de grandes magnitudes, como es el caso de México. En América se han quintuplicado las remesas en las dos últimas décadas, donde nuestro país es el principal receptor del flujo de remesas, creciendo a niveles de miles de millones de dólares anuales, teniendo en cuenta la gran cantidad de mexicanos que viven en los Estados Unidos y que emigran día con día.

En la década de los noventa, nuestro país México mostró un importante crecimiento en la entrada de remesas procedentes de los Estados Unidos; “de acuerdo a la información del Banco de México (2005), las remesas enviadas a México pasan de 2 mil 494 millones de dólares en 1990 a 13 mil 396 millones en 2003.”¹³⁶ Entre los años 2002 y 2003 las remesas en México aumentaron de 3 mil 582 millones de dólares, mientras que entre 2003 y 2004 lo hicieron en 3 mil 217 millones de dólares.¹³⁷ Donde para el año 2004 las remesas en nuestro país se estimaban en 16 mil 500 millones de dólares y para el 2005, de 20 mil 035 millones de dólares conservando la tendencia de crecimiento; por ejemplo la tasa de crecimiento más alta fue la obtenida en 2003 con un 39 por ciento. Para el año 2006 las remesas se estimaban en 23, mil 054 millones de dólares.¹³⁸ Los años siguientes las remesas ya no mostraron el mismo comportamiento y fueron en decremento, con repercusiones directas en los hogares mexicanos.

¹³⁶ Dirección URL: www.wilsoncenter.org/newsdocs/garciazamoraesp.pdf [Consulta 19 de noviembre de 2009]

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Dirección URL: http://www.ime.gob.mx/ime2/images/remesas/remesas_familiares.pdf [consulta el 19 de noviembre de 2009]

En impacto de las remesas en la economía mexicana se puede entender a partir de su influencia macroeconómica dentro del Producto Interior Bruto (PIB). Co base en esto “ la importancia de las remesas como porcentaje del PIB Mexicano ha crecido de forma drástica en los últimos años representando en el año 2005 un 2,8% del PIB Mexicano, cuando en el 2003 era del 2%, y en 1990 no llegaba al 1%.”¹³⁹ Aunque para el año 2004 las remesas representaron el 2.5 % del PIB.¹⁴⁰

Para el año 2005 las remesas se situaban como “la segunda fuente de entrada de divisas tras las exportaciones de petróleo. Las remesas fueron más importantes que la inversión directa extranjera (178%), y que el turismo (170%), tradicionales fuentes de divisas de la economía Mexicana.”¹⁴¹

Las transferencias de remesas desempeñan un papel fundamental como respaldo de las familias receptoras. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2006 halló que la transferencia mensual media era 258 USD y constituía el 34% de los ingresos familiares. Aunque las remesas mejoran la calidad de vida de quienes las reciben, no contribuyen tanto como deberían a la reducción de los niveles de pobreza. El grupo que más se beneficia de las remesas es el de clase media-baja, que representa el 42% de los hogares receptores de remesas, pero sólo el 30% de los hogares que no reciben. Esto contrasta con la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza que reciben remesas (cerca del 40%), cifra que es casi equivalente a los hogares de la misma categoría que no reciben.¹⁴²

Los lugares de origen de los migrantes fueron los más beneficiados, con un promedio trimestral de ingreso de 3 mil pesos en los hogares rurales y 4 mil 300 pesos en los no rurales¹⁴³, beneficiando a las comunidades que dejaron

¹³⁹ Dirección URL:

[http://www.cesla.com/emigracionlatinoam%20E9rica/Menci%20F3n%20Especial%20\(Fco%20J.Pior\).pdf](http://www.cesla.com/emigracionlatinoam%20E9rica/Menci%20F3n%20Especial%20(Fco%20J.Pior).pdf)

[Consultado el 5 de Febrero de 2011]

¹⁴⁰ Dirección URL: <http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4604.pdf> [Consulta 5 de Febrero de 2011]

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² Dirección URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/44305080.pdf> [Consulta 6 de Febrero de 2011]

¹⁴³ *Idem.*

atrás a raíz de su salida. Aunque entre el 2006 y el 2008 el número de hogares que recibe remesas se redujo en un 15 %. Ya Para el año 2008 las remesas se estimaban en 25 mil 145 millones de dólares¹⁴⁴ representando un 2.66% del PIB nacional.¹⁴⁵

Según el Banco de México, los ingresos por remesas familiares venían creciendo aceleradamente (26.2% promedio anual) entre 2001 y 2006. Con la creciente hostilidad antiinmigrante primero y la crisis después, tal crecimiento se desplomó a 2.0% en 2007, y pasó a un decrecimiento de -3.6% en 2008 y de -15.7 en 2009. Así, el ingreso anual al país cayó de los 26 mil 069 millones de dólares ingresados en 2007 a 21 mil 181 millones en 2009, cifra que representó el 2.4% del PIB, el 69% de la exportación petrolera, superó en 4% las exportaciones totales de servicios, y fue 85% superior a la inversión extranjera directa y 1.3 veces más que el ingreso turístico.¹⁴⁶

Las remesas son una de las tres fuentes más importantes de ingreso para nuestro país y su distribución se lleva en la totalidad de los estados de la republica. Con base en datos de CONAPO 2008,¹⁴⁷ los estados que registran mayores ingresos son Michoacán, Guanajuato y el Estado de México, con un ingreso anual de 2 mil 458, 2 mil 325 y 2 mil 096, millones de dólares respectivamente. Estados como Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco, Guerrero y el DF, llegaron a tener un ingreso, considerado como alto por parte de las remesas, arriba de los mil millones de dólares anuales. Mientras los estados de Coahuila, Hidalgo, Morelos y San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas tiene ingresos mayores a los 500 millones de dólares y menores a los mil millones. Y por último los estados de Tlaxcala, Yucatán, Tabasco, Sonora Sinaloa, Quintana Roo, Querétaro, Nuevo León, Nayarit, Durango Chihuahua, Chiapas, Colima, Campeche, Baja California, Baja California Sur y Aguascalientes, tienen ingresos menores a los 500 millones de dólares.

¹⁴⁴Dirección URL: www.conapo.gob.mx/ en Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica (SIE), *Indicadores Económicos, varios años*; y página WEB: www.banxico.org.mx. [Consulta 03 de Diciembre de 2009]

¹⁴⁵Dirección URL: http://portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/prospectiva_remesas_2009.pdf [Consulta 5 de febrero 2011]

¹⁴⁶Dirección URL: <http://vectoreconomico.com.mx/files/pdfs/r24052010.pdf> [Consulta 6 de Febrero de 2011]

¹⁴⁷*Idem.*

Para nuestro país la migración y su derivado el fenómeno de las remesas colectivas se han significado en detonante de desarrollo, por lo que su impacto en la economía, pero principalmente en los estados y municipios se puede visualizar a través de obras públicas, de infraestructura y de desarrollo productivo local.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), han beneficiado y fomentado los proyectos destinados al desarrollo local y de las regiones pobres de los países latinoamericanos, donde la principal característica son las remesas colectivas o familiares, como en nuestro país a través del programa tres por uno para migrantes

El 1 En mayo del 2006 por ejemplo, el BID aprobó un préstamo de 7 millones de dólares para un proyecto piloto con remesas colectivas en México, a través del P 3x1 (BID, 2006a), principio fundamental que guía estos programas, radica en que los emigrantes deben jugar un papel activo en el desarrollo de sus comunidades de origen, no sólo mediante su contribución económica, sino también a partir de su participación en el proceso de identificación y fomento de proyectos comunitarios.¹⁴⁸

Detonante que se puede ver a través del Programa 3X1 para Migrantes, el cual establece una coordinación gubernamental de los tres órdenes de gobierno, acompañado de recursos presupuestales, la participación ciudadana o comunitaria y la participación de clubes de migrantes. Dicho programa es un ejemplo de gerencia social, y que encuentra en su operatividad elementos que permiten combatir a la pobreza desde una perspectiva distinta, con un enfoque en la productividad y el desarrollo local de los pueblos y comunidades pobres y marginadas.

¹⁴⁸ Dirección URL: www.uaim.edu.mx [Consulta en 02 de Diciembre 2009]

Capítulo 3

3. Programa 3x1 para Migrantes

El programa 3X1 para migrantes es una estrategia gubernamental innovadora implementada en conjunto por el gobierno federal, estatal –iniciada en el estado de Zacatecas en 1986- y sumando el apoyo municipal, es decir los tres ordenes de gobierno, que promueven y fortalecen los clubes de migrantes, para canalizar las remesas en forma de subsidios, buscando la interacción entre el gobierno y la sociedad, para implementar proyectos productivos, sociales y locales en las comunidades de origen de los migrantes y en las zonas de alta marginación del país.

El programa se compone de elementos que se identifican con la gerencia social: modelo innovador y paradigmático de la política social; que en esencia busca romper con la rigidez e inoperancia de la política social aplicada en los sexenios anteriores por parte del gobierno. Elementos como la participación, social o comunitaria, la corresponsabilidad entre Estado y la sociedad, la generación de capital social. Este mecanismo de gobierno, busca erradicar en parte las desigualdades existentes, por medio de una mejor distribución de bienes y servicios, favoreciendo la productividad y el desarrollo de las zonas marginadas del país.

3.1. Antecedentes del Programa 3X1 para Migrantes

El Programa Tres por Uno para Migrantes se distingue por integrar la participación de los clubes migrantes que radican y trabajan en los Estados Unidos. Surge en un momento de cambios políticos para el país, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con mas de 70 años gobernando pierde las elecciones presidenciales del año 2000, permitiendo la llegada de un partido de derecha, Partido acción Nacional (PAN), con Vicente Fox Quezada.

El programa identifica en los migrantes pero principalmente en las remesas un medio de aprovechamiento para la implementación de la política social a través de un programa transnacional, con los antecedentes de las entidades de Zacatecas y Guerrero respectivamente.

Son diversos los factores que determinaron los antecedentes de este programa, pero el de mas importancia es el del fenómeno migratorio México-Estados Unidos, mismo que ha mostrado un patrón de crecimiento en las últimas tres décadas, y que además es de mucha importancia para la economía de nuestro país; las cifras nos indican que el grueso de la población de mexicanos se representa en casi treinta millones que residen y/o trabajan en suelo americano, hecho que fue tomado en cuenta por los gobiernos -como el caso de Zacatecas en un principio- para desarrollar una política social encaminada al desarrollo y bienestar de su población, en específico la población de donde eran originarios los migrantes.

Este patrón de crecimiento migratorio tiene como consecuencia un fenómeno imprescindible para la ejecución del presente programa, el tema de las remesas, que se ven como un medio de aprovechamiento, para encontrar las formas o estrategias de utilizar para fomentar el desarrollo en las comunidades de nuestro país.

La emigración ha generado un rápido crecimiento de la población mexicana y que además en algunos casos logra residir en los Estados Unidos, de la población extranjera en ese país, los mexicanos representan el 31% del total y el 57 % del total de los hispanos, concentrando el mayor número de dichos en los estados de California y Texas 66% y 23% respectivamente.¹⁴⁹

Para el año 2009, los migrantes mexicanos representan el grupo más grande en los Estados Unidos de América, de acuerdo al “Centro Hispánico Pew -encargado de realizar estudios para proveer de información sobre los

¹⁴⁹Dirección URL: www.sedesol.gob.mx [Consulta 03 de Enero de 2010]

problemas, actitudes y tendencias de América y del mundo-“¹⁵⁰ donde se explica que una de cada 10 personas nacidas en México emigra a los Estados Unidos, llegando a representar una cifra en el 2008 de 12,7 millones de migrantes; a su vez los migrantes han generado a nuestro país la segunda fuente de ingreso a través de las remesas, reportando 25 mil 145 millones de dólares (mmd). Nuestro país se encuentra en el tercer lugar, de los principales países receptores de remesas, solo por debajo de China con 40 mil 600 millones de dólares y la India con 52 mil millones de dólares respectivamente.

Las remesas son un factor de suma importancia para nuestro país, por lo que se convirtieron en el detonante para el surgimiento del programa; además del crecimiento del flujo migratorio México-Estados Unidos, la participación, la creación de los clubes de migrantes, y la disposición e innovación gubernamental para coordinar un programa de este tipo.

Dichos elementos en conjunto propiciaron las condiciones, para el origen del Programa 3x1 para Migrantes que surge de una iniciativa ciudadana, en este caso clubes de mexicanos radicados y organizados en la Unión Americana: “los primeros indicios se registran a partir de 1986 en el estado de Zacatecas, en donde los oriundos de este estado se interesaron en realizar proyectos de desarrollo social en sus comunidades de origen. Tal interés los llevó a establecer relaciones directamente con los municipios y es así como se crea el mecanismo del 1x1, mismo que fortaleció la corresponsabilidad entre el gobierno local y los grupos de migrantes”.¹⁵¹ Este programa también se conocía como “cero por uno”, contaba con una aportación de los migrantes del 50% y el otro 50% por parte del municipio, para las obras realizadas.

Posteriormente el gobierno federal, mediante el Programa de Empleo Temporal, decidió contribuir a la iniciativa de los zacatecanos convergiendo a partes iguales con el gobierno estatal, creando el “dos por uno” y, posteriormente –con la participación del gobierno municipal- como contraparte

¹⁵⁰Dirección URL: www.sedesol.gob.mx/archivos802534filePrograma3x1paraMigrantes.pdf [Consulta 10 de Enero 2010]

¹⁵¹Dirección URL: www.estudiosdeldesarrollo.net/RelacionesEstado18programa3x1.pdf [Consulta 18 de Enero 2010]

de los proyectos de impacto social que los emigrantes estuvieran dispuestos a apoyar con recursos propios.¹⁵²

Un antecedente importante es el estado de Guerrero, durante el sexenio Salinista (1988-1994) en el cual el gobierno firma el “Acuerdo para la promoción de comités mixtos para la ejecución de obras y servicios públicos con la participación de guerrerenses que permanentemente o temporalmente residen en el exterior”; mismo que se publicó en “el periódico oficial del gobierno del estado de Guerrero el 10 de abril de 1991”.¹⁵³ Logrando conjuntar la participación de los guerrerenses radicados en los Estados Unidos y el gobierno Federal, Estatal o Municipal, a través de este acuerdo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).¹⁵⁴ Podemos encontrar en el programa

¹⁵² Rafael Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer, *op. cit.*, p.12.

¹⁵³ Dirección URL: www.estudiosdeldesarrollo.net/RelacionesEstado18programa3x1.pdf, [Consulta 18 de Enero 2010]

¹⁵⁴ Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), es un programa de la administración pública federal que se instrumenta a partir de 1988, al inicio del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari. El 1 de diciembre en su toma de posesión, anuncia la creación de dicho programa, al cual se le asignan 1,640 billones de pesos para 1989. El PRONASOL se ubica en dos planos. El primero se refiere a las finalidades inmediatas, es decir, para legitimar la imagen presidencial por la polémica que causó la votación presidencial. El segundo plano está orientado a las funciones que cumple el PRONASOL a través de diversos programas, mismos que establecen las condiciones para el proyecto de modernización administrativa. Destacando los programas de construcción de carreteras, obras de infraestructura, creación de pequeñas empresas para la subsistencia popular entre otros.

a) Solidaridad para el bienestar social. Su objetivo es la atención de las demandas de la población en lo que se refiere a los servicios sociales y urbanos mediante la realización de acciones en materia de educación, salud, agua potable, alcantarillado, abasto, electrificación, desarrollo urbano y deporte; b) Solidaridad para la producción. Su objetivo es impulsar proyectos que propicien el aprovechamiento del potencial productivo de las comunidades a través de la generación de empleos, y c) Solidaridad para el desarrollo regional. Su objetivo es fortalecer los municipios, pues son las instancias que captan directamente las demandas de la población.

De igual forma se pueden destacar 3 elementos importantes:

1. Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos indígenas y colonos populares.
2. Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población
3. Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

La estrategia de PRONASOL tuvo como población objetivo la integrada por aquellos grupos que no satisfacen sus mínimos de bienestar, específicamente los pueblos indígenas, los campamentos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas. A nivel general, el PRONASOL se concibió como el eje de la política social del Estado y representa una estrategia de articulación de la modernización política ya que la pretensión gubernamental fue dar al programa permanente y no sexenal, que brinde satisfactores a los habitantes en extrema pobreza en cuatro rubros.: alimentación, educación, salud y vivienda; PRONASOL actuaría como un programa político de igualdad y justicia social no de corte partidista ni electoral. Se postula el fomento a la creación de una cultura solidaria, no populista, estructurada alrededor de cuatro principios básicos: respecto a las iniciativas

de solidaridad, elementos como la participación, el fomento a los programas productivos, entre otros elemento que puede ser considerados como antecedentes de forma indirecta del Programa 3x1 para Migrantes y otros mas.

El acuerdo planteaba la participación ciudadana a través de comités de solidaridad, que viven en distintas ciudades del extranjero de manera temporal o permanente y que mantienen lazos con su comunidad de origen. En la búsqueda de inversiones para el desarrollo y bienestar de su familias, aportando recursos que aunados a los de los gobiernos estatales, federales y municipales.

Los Programas Uno por Uno y Dos por Uno, en Zacatecas y Guerrero respectivamente, son antecedentes directos del programa 3X1 para migrantes, ya que dicho surge de esa necesidad de implementar un programa con las características de estos, donde converjan, se coordinen y se interrelacionen los tres órdenes de gobierno, en miras de un desarrollo social efectivo, a través, de la línea establecida por el gobierno, con base en la política social, pero principalmente con la necesidad de la población-familia pilares que sostienen al programa: los migrantes.

La década de los noventa encuentra iniciativas que involucran a los migrantes, a los gobiernos federal, estatal y municipal, para contribuir en la generación de proyectos de desarrollo social a nivel local, así también surge la necesidad de una política pública que respalde dichas iniciativas, ya que al no existir una partida presupuestal para obras sociales, surge esta oportunidad de aprovechar los recursos de los grupos de migrantes que viven o trabajan en el extranjero, para desarrollar proyectos sociales en sus comunidades.

En esta década surge una de las aportaciones y transferencias de recursos más importantes para los municipios, el Ramo 33¹⁵⁵, el cual se

individuales y comunales; plena y efectiva participación; corresponsabilidad de los partidistas, y transparencia y honestidad en uso de los recursos.

¹⁵⁵El Ramo 33 está conformado por aportaciones federales para estados y municipios, se creó en 1998 como parte de las reformas al sistema de transferencias. Se incorporó desde entonces al Presupuesto de

establece a través de fondos para infraestructura social, fortalecimiento de los municipios, para el Distrito Federal, aportaciones múltiples, servicios de salud y educación, posteriormente se le agregaron los fondos para tecnología adultos y seguridad pública.

Como puede observarse, estos antecedentes responden a necesidades de la población migrante pero principalmente de las familias de los migrantes que en nuestro país encuentran dificultades que impiden su desarrollo. El programa además se desarrolla como una forma de innovación gubernamental, que premia la coordinación, pero principalmente la participación de la sociedad y a su vez propicia la creación e institucionalización del mismo.

3.2 Institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox en el año de 2002 surge el Programa Tres por Uno para Migrantes, institucionalizado a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹⁵⁶ y en coordinación con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), los clubes de migrantes, los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, principalmente los mexicanos que radican o laboran en el extranjero.

La SEDESOL, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, estipulaba las siguientes líneas de acción para dar cauce a la política social, destacando como eje central, la participación de personas y grupos organizados que se solidarizan con la problemática nacional. De igual forma enaltece de la colaboración de los órdenes de gobierno en las tareas y responsabilidades para con la sociedad mexicana:

...en el primer plano de su política social, la presente administración reconoce también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el

Egresos de la Federación, de donde se transfieren recursos para atender rubros de desarrollo social -como salud, educación entre otros- que el gobierno federal había delegado a entidades y municipios.

¹⁵⁶ La Secretaría de Desarrollo Social fue creada el 25 de mayo de 1992, de una fusión entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que en ese entonces manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en busca del combate a la pobreza a través de una estrategia conjunta entre el Estado y la sociedad.

desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven. Al incluir a personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la Administración Pública Federal libera la energía y creatividad de la sociedad mexicana, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes. Al contar con la colaboración de la sociedad en su conjunto -además de la acción de los otros poderes de la Unión y de los otros órdenes de gobierno- el Ejecutivo Federal puede concentrar sus esfuerzos en las tareas y responsabilidades que sólo él puede hacer y que sólo a él le competen.¹⁵⁷

El Plan Nacional de Desarrollo en este sexenio muestra el surgimiento de elementos, con los que se busca innovar e integrar a los ciudadanos al desarrollo social, vale la pena destacar la inclusión de los grupos y organizaciones civiles, que son base importante para el desarrollo del programa y de la gerencia social, aunque en este caso la participación de estos grupos es de forma transnacional.

La Administración del Presidente Vicente Fox, mostró un cambio en la forma de hacer la política social en nuestro país con un enfoque distinto surgiendo la conceptualización de la pobreza, donde la SEDESOL, genera en 2001 una nueva definición de pobreza, la cual queda dividida, para fines de prospectación, en tres segmentos o niveles principales:

- i) **Pobreza alimentaria:** Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para cubrir la canasta alimentaria.
- ii) **Pobreza de capacidades:** Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para potenciar sus capacidades personales, a través de la salud y la educación básica.
- iii) **Pobreza patrimonial:** Aquellos hogares que cubriendo los anteriores gastos, no cuentan con lo suficiente para tener una vida digna: vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación; energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público. (SEDESOL, 2002)¹⁵⁸

Surge a su vez una estrategia de gobierno que lleva por nombre Estrategia Contigo, la cual incluye la participación de la gran mayoría de las secretarías de gobierno, por lo menos 11 de ellas forman parte de esta estrategia, surgen las siguientes líneas de acción:

¹⁵⁷ Dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf> [Consulta 20 de Enero 2010]

¹⁵⁸ Dirección URL: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/atencion/04_pf_02_sobresedesol.htm#historia [Consulta 25 Enero de 2010]

- Proveer protección social (reconocimiento de grupos en vulnerabilidad extrema, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos). Ejemplos: Seguro Popular.
- Ampliar capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación). Ejemplo: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Generar oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a créditos y generación de empleo). Ejemplo: Programa Microrregiones.
- Formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad). Ejemplo: Programa de Vivienda Progresiva "Tu Casa".¹⁵⁹

Destacar de esta estrategia, el surgimiento de programas y acciones que generan la participación de la sociedad en la política social, dejando atrás las políticas asistencialistas y paternalistas, que mostraban los anteriores gobiernos, y que a su vez es un detonante y generador de programas responsables por parte de los ciudadanos y del gobierno, es decir surge el fenómeno de la corresponsabilidad.

Algunos ejemplos de lo anterior son: "las transferencias condicionadas de recursos del Programa Oportunidades, las Asambleas constitutivas del Programa Microrregiones en las que la comunidad y las autoridades locales eligen y priorizan las banderas blancas a levantar, la multiplicación de programas de coinversión social o de desarrollo de oportunidades productivas, o el Programa Hábitat, que en sus distintas vertientes pone especial énfasis a la coparticipación con las autoridades locales y los beneficiarios de la política social".¹⁶⁰

Para el año 2006 con la llegada del nuevo presidente -del mismo partido que el anterior mandatario-, y de la nueva administración pública federal se establecen en su política social los siguientes puntos a destacar sustraídos del Plan Nacional de Desarrollo (PND):

... lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay

¹⁵⁹*Idem.*

¹⁶⁰*Idem.*

que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población...

El país tiene una enorme deuda con los mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación; atenderlos es prioridad de este gobierno. Por ello, se propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad...

Para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica...

La política social de esta Administración tendrá los siguientes principios rectores:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos Lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. De esta manera, el Estado, representado en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad mexicana, será capaz de generar las condiciones de equidad que se necesitan para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable para los mexicanos del presente y los que están por venir.¹⁶¹

Por un lado podemos encontrar dos elementos imperantes en el PND, que son identificados dentro del modelo económico neoliberal, la llamada focalización y la descentralización.

¹⁶¹ Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html> [Consulta 01 de Febrero 2010]

Por otro lado y de forma destacada podemos mencionar dentro del PND la coordinación de los órdenes de gobierno y la participación, así también la evaluación de los programas y la transparencia. La política social, no presenta grandes cambios en el presente gobierno ya que el actual mandatario, da continuidad a los programas ya implementados por parte de la SEDESOL durante el gobierno del presidente Vicente Fox, logrando con esto un desarrollo más amplio de los programas y la continuidad de un proyecto establecido en el PND y en el sexenio anterior.

Para el año 2002 el Gobierno Federal, crea un programa, partiendo del programa realizado por el estado de Zacatecas reproduciéndolo y adaptándolo a la dinámica nacional. El programa fue denominado *Programa Iniciativa Ciudadana 3X1*, ya que inicialmente contemplaba iniciativas de la ciudadanía y para el año 2005 cambio su nombre, y fue denominado *Programa 3X1 para Migrantes*, debido a que ya solo contemplaba iniciativas de los migrantes.

La estructura y esquema del programa establece como eje rector, la participación ciudadana, social y gubernamental, que se visualiza en aportaciones en un principio por parte de los migrantes y en consecuencia aportaciones en igual cantidad por parte del gobierno federal estatal y municipal. Es decir por cada peso que aporten los migrantes se aportara un peso por parte de cada orden de gobierno, de ahí el surgimiento del nombre de tres (pesos) de los ámbitos de gobierno por uno (peso) de la aportación de los migrantes.

Se Establecen cuatro elementos base para que se pueda participar en la operación de programa:

1. *Los migrantes radicados fuera de México*, que pueden estar organizados en clubes, confederaciones u organizaciones civiles.
2. *El gobierno federal*, por medio de la SEDESOL que cuenta con oficinas en la ciudad de México y delegaciones en cada entidad federativa, así

como en los Ángeles y Chicago en los Estados Unidos de América. Brinda apoyo técnico y asesoría a los grupos de migrantes interesados en participar en el programa.

3. *El gobierno estatal*, que participa por medio de la Secretaría de Desarrollo Social o del Comité de Planeación de Desarrollo (Coplade), o de la Oficina de Atención a Migrantes (OFAM). El gobierno del estado tiene como responsabilidad de brindar apoyo técnico e informar a los clubes de migrantes de los resultados de la obra.
4. *El gobierno municipal*, que al estar en mayor contacto con la comunidad, identifica las necesidades prioritarias de la localidad. Generalmente es la parte que ejecuta la obra e integra, con ayuda de la comunidad, el expediente técnico de la obra.¹⁶²

El programa se encuentra en operación en las 32 entidades federativas y la población objetivo, con base en las reglas de operación de 2009, se constituye por personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presenten condiciones de pobreza, rezago o marginación.¹⁶³

En la actualidad el programa, con base en los criterios de la SEDESOL se establece de la siguiente manera:

El Programa 3x1 para Migrantes apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen.

Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos Estatal y Municipal.

¹⁶² Dirección URL: www.sedesol.gob.mxarchivos802534filePrograma3x1paraMigrantes.pdf [Consulta 10 de Enero 2010]

¹⁶³ *Idem.*

Por cada peso que *aportan* los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1.

- Apoya las propuestas de los grupos migrantes.
- Fomenta y mantiene lazos de identidad.
- Impulsa iniciativas corresponsables entre la comunidad y el gobierno.

El 3x1 únicamente *realiza* obras que ayudan a todos, por eso el beneficio es directamente para los habitantes de las comunidades y para las familias de los migrantes; además, favorece a las zonas más pobres del país.

El Programa podrá *operar* en las 32 entidades federativas. La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.

La SEDESOL las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos, para la realización de proyectos de impacto social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población a través de las siguientes acciones:

a) *Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de:*

- Saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales.
- Educación, salud y deporte.
- Agua potable, drenaje y electrificación.
- Comunicaciones, caminos y carreteras.
- Cultural y recreativa.
- Mejoramiento urbano.
- Proyectos productivos comunitarios.
- Proyectos de servicio social comunitario.

b) *Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial*

- Que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del Programa.

Los apoyos incluyen las actividades de promoción social vinculadas con el Programa tales como: actividades de organización, de coordinación con otras instancias federales, de las

entidades federativas, municipales, clubes u organizaciones de migrantes, estudios, investigaciones, promoción y difusión del Programa dentro y fuera de México.¹⁶⁴

3.3 Reglas de operación del Programa 3X1 para Migrantes

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo el Programa 3X1 para Migrantes tiene como objetivo el apoyar las iniciativas ciudadanas de los mexicanos que viven en el extranjero, a través de la concurrencia de recursos y materializándose en proyectos productivos, de inversión y de desarrollo social de las comunidades de origen de los mismos.

El Programa 3X1 para Migrantes encuentra su descripción a partir de las “reglas de operación”, mismas que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, donde se encuentran distintos apartados que especifican de forma amplia la parte sustantiva, objetivos, metas, cobertura, recursos, y en esencia la operatividad del programa, destacando los siguientes apartados:

2.1 Objetivo General (Misión)

Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.

2.2 Objetivo Específico

Fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes, para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, fomentando a la vez los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.¹⁶⁵

Del año 2002 al 2007 no hubo cambios significativos en el objetivo de las reglas de operación. En estos dos apartados se describen los objetivos del programa, especificando la participación de los migrantes que viven o trabajan en el exterior en este caso principalmente en los Estados Unidos, buscando un vínculo entre los migrantes y sus pueblos, comunidades y familiares de donde

¹⁶⁴ Dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/p3x1>, [Consulta 05 de Febrero de 2010]

¹⁶⁵ Dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802132> [Consulta 10 de Marzo de 2010]

ellos son originarios; con base en esta relación se busca mejorar la calidad de vida de dichas comunidades y familias.

Para el año 2008 se agrega en el objetivo general que, además de las localidades de origen de los migrantes, también pueden apoyarse localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza. En 2009, se elimina este último punto y quedan solo las localidades de origen de los migrantes.¹⁶⁶

En 2008 los cambios realizados promueven que las propuestas de inversión, además de las localidades que seleccionen los migrantes, sean para municipios de alta o muy alta marginación, que conforman las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP); localidades marginadas, rezagadas, con índices de migración, predominantemente indígenas o con concentración de pobreza. En 2009, se anulan los cambios introducidos el año anterior y se incorpora el impulso a las iniciativas de servicios comunitarios y actividades económicas.¹⁶⁷

3.1 Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.2.

3.2 Población Objetivo

La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica.¹⁶⁸

De este apartado es importante destacar el vínculo del Programa con la base de Microrregiones que establece la SEDESOL, por lo que del año 2002 a 2007, el programa promueve la canalización de recursos opera en estas zonas marginadas rurales y urbanas de las 31 entidades federativas. Para el año

¹⁶⁶ Dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos802534filePrograma3x1paraMigrantes.pdf> [Consulta 10 de Enero 2010]

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802132> [Consulta 10 de Marzo de 2010]

2008 se eliminó el criterio de las *microrregiones* y en 2009 se amplió la cobertura a las 32 entidades federativas.¹⁶⁹

3.5 Tipos y Montos de Apoyo

La SEDESOL, las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos, para la realización de proyectos de impacto social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población a través de las siguientes acciones:

| Tipo de Apoyo | Monto Máximo de Apoyo Federal | Mezcla Financiera |
|---|---|--|
| <p>Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de:</p> <p>Saneariamiento ambiental y conservación de los recursos naturales;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación, salud y deporte; • Agua potable, drenaje y electrificación; • Comunicaciones, caminos y carreteras • Cultural y recreativa; • Mejoramiento urbano; • Proyectos productivos comunitarios; • Proyectos de servicio social comunitario; y, • Otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social comunitario. | <p>\$800,000.00 pesos para la modalidad de Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios</p> | <p>Los proyectos serán financiados de acuerdo con la siguiente mezcla: el 25% corresponderá a la Federación, el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos de las entidades federativas y municipios</p> |
| <p>Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial</p> <p>Que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del Programa.</p> | <p>\$300,000.00 para la modalidad de proyectos productivos</p> | <p>Los proyectos podrán ser financiados de acuerdo con la siguiente mezcla: el 50% corresponderá a la federación y el 50% a los miembros de clubes u organizaciones de migrantes, sin que esto limite las posibles aportaciones adicionales de los otros dos órdenes de gobierno u</p> |

¹⁶⁹Dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mxarchivos802534filePrograma3x1paraMigrantes.pdf>
[Consulta 10 de Enero 2010]

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>otros actores, bajo los demás esquemas de coinversión que establecen las presentes reglas de operación.¹⁷⁰</p> |
|--|--|--|

Este último apartado describe “los apoyos que consisten en aportaciones financieras del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, y de los migrantes. Generalmente, el primero cubre hasta el 25% del costo total del proyecto, los segundos el 50% y el club de migrantes el 25% restante. El monto máximo que otorga la Federación es de \$800 mil pesos. Sus áreas de atención son diversas como las necesidades locales, apoyando proyectos de infraestructura social, proyectos productivos o de impulso a la actividad económica y la promoción social”¹⁷¹

El Comité de Validación y Atención a Migrantes -conocido por su acrónimo COVAM- es el encargado de dictaminar y priorizar los proyectos, caracterizándose por ser un órgano colegiado transparente en el que se guarda equilibrio en la toma de decisiones. Los COVAM, están presididos por el delegado de la SEDESOL en cada entidad federativa, se integran con representantes de los tres órdenes de gobierno y de los migrantes, así también participan en calidad de asesores, representantes de gremios importantes -ingenieros civiles, arquitectos- para valorar la suficiencia técnica de los proyectos postulantes del Programa.¹⁷²

Los proyectos que por sus características no son resueltos por el COVAM pasan al dictamen del Comité de Validación Central, integrado por unidades adscritas a la subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de SEDESOL, aunque en el año 2005 no hubo necesidad de que este órgano dictaminara proyecto alguno, debido al tamaño del programa, por lo que la

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Dirección URL: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/cruz_m.pdf [Consulta 15 enero de 2010]

¹⁷² Rafael Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer, *op. cit.*, p.14.

responsabilidad de la ejecución de los proyectos, la pueden realizar cualquiera de los tres niveles gubernamentales o los clubes de migrantes, siempre cuando cumplan con la normatividad requerida y vigente.

Posteriormente los migrantes ya que logran identificar el problema que quieren atacar a nivel local y elaboran un proyecto en forma de propuesta, la presentan al municipio, quien recibe e integra un expediente técnico de la propuesta. “El COPLADE verifica que los expedientes que cumplan los requisitos técnicos sean sometidos a dictamen en el COVAM correspondiente, y finalmente las delegaciones SEDESOL informan la viabilidad de los proyectos y crea las condiciones institucionales para realizar la firma de convenios de concertación en el que la comunidad se hace responsable de la supervisión de las obras, se fijan plazos de los compromisos y se señalan los responsables del mantenimiento y de la supervisión.”¹⁷³

De igual forma en las reglas de operación se describen más elementos cómo temporalidad derechos y obligaciones de los beneficiarios, obligaciones, instancias participantes, instancias ejecutoras, instancias normativas, el Comité de Validación y Atención a Migrantes, el proceso de la operación y algunos elementos más que detallan la operación del Programa.

Desde el surgimiento del Programa las reglas de operación han mostrado modificaciones y adecuaciones adquiridas por las experiencias del programa a partir del año 2002 y hasta el 2009, modificando los objetivos generales, la población objetivo, y demás elementos como puede verse en el siguiente cuadro obtenido de una evaluación realizada por la UAM.

¹⁷³Dirección URL: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/cruz_m.pdf [Consulta 15 enero de 2010]

| Apartados | 2002 | 2003 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | |
|--------------------------------|---|--|---|---|---|---|--|
| Objetivo general(es) | Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de asociaciones e instituciones nacionales o internacionales. | Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero. | Apoyar las iniciativas para migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa. | Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa. | Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa. | Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente. | Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades. |
| Objetivo particular(es) | Impulsar las iniciativas ciudadanas corresponsables en las que ciudadanos organizados y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas, de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y en | Impulsar las iniciativas ciudadanas corresponsables en las que ciudadanos organizados y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas, de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de | Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y | Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y | Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y | Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y | Fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes, para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, fomentando a la vez los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| pobreza extrema. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen | alta migración y pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen. | Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen. | identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen. | marginación, que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, localidades marginadas, rezagadas, con índices de migración, predominantemente indígenas o con concentración de pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen. |
|--|--|--|--|---|

Cobertura

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones paritarias de ciudadanos organizados y de los tres órdenes de gobierno. | El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes o ciudadanos organizados y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol. | El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de conformidad con lo señalado en el numeral 3.4.2 de estas Reglas. Su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol, mismas que pueden ser | El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de conformidad con lo señalado en el numeral 3.4.2 de estas Reglas. Su aplicación será en municipios y localidades marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol, mismas | El programa podrá operar en las 31 entidades federativas, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con lo señalado en el numeral 4.5.2 de estas reglas. Su aplicación será tanto en zonas rurales como urbanas. | El programa podrá operar en las 32 entidades federativas de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.2. |
|---|---|---|---|---|---|

consultadas en la página: www.microrregiones.gob.mx.
 que pueden ser consultadas en la página: www.microrregiones.gob.mx.

| | | | | | | |
|--------------------|---|--|--|--|--|---|
| Población objetivo | <p>Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades condiciones de pobreza extrema, seleccionadas por los migrantes y ciudadanos aportantes, preferentemente ubicadas en las microrregiones, determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en coordinación con la Oficina de Representación de Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos</p> | <p>Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios que determine Sedesol, requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes o ciudadanos aportantes.</p> | <p>Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.</p> | <p>Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.</p> | <p>Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en la cobertura territorial señalada en el numeral 4.1 de estas reglas de operación que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.</p> | <p>La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.</p> |
|--------------------|---|--|--|--|--|---|

Fuente: Reglas de operación del programa de 2002-2009, de una evaluación realizada por la UAM.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Dirección URL: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos802534filePrograma3x1paraMigrantes.pdf> [12 de Febrero 2010]

Como puede observarse en el cuadro, las reglas de operaciones del Programa 3X1 para Migrantes, han mostrado una evolución considerable, ya que originalmente el programa como objetivo general contemplaba, las iniciativas ciudadanas, de grupos organizados en el país o en el extranjero y mantenía abierta la posibilidad a la organización de todo tipo de grupos de personas, posteriormente para el año 2003 se especifica el apoyo a estos proyectos e iniciativas, principalmente de ciudadanos radicados en el extranjero, quedando en los posteriores años como objetivo general el apoyo de las iniciativas y proyectos de los migrantes radicados en el extranjero, a través de recursos de la federación, los estados y los municipios.

De 2002 a 2007 no se realizan modificaciones considerables en el objetivo general del Programa, se mantiene la idea del apoyo a las iniciativas de los migrantes para generar desarrollo local en sus pueblos de donde son originarios los migrantes, así también la visualización de los proyectos corresponsales y la canalización de los recursos a sectores específicos con migración y pobreza.

Para el 2008 se agrega la promoción de la inversión y en el objetivo general se agrega que además de las comunidades o localidades de donde son originarios los migrantes, también se le dará el apoyo a las localidades marginadas, rezagadas o con un grado muy alto de pobreza.

En 2004 y 2006, no se publicaron reglas de operación del Programa 3X1 y para el 2008 se eliminó el criterio de las microrregiones y se amplió la cobertura de las 32 entidades federativas.¹⁷⁵

Para el 2009 en las Reglas de Operación se elimina de los criterios y requisitos de elegibilidad la característica de alta y muy alta marginación de las localidades susceptibles de ser apoyadas por el Programa, por lo que la incompatibilidad en la canalización de los recursos queda subsanada. Asimismo, queda dentro de las facultades del Comité de Validación y Atención

¹⁷⁵Dirección URL: www.sedesol.gob.mx/ [Consulta 03 de Enero de 2010]

a Migrantes la determinación de los criterios de selección de proyectos.¹⁷⁶ Es decir, quedan solo las localidades de donde son originarios los migrantes y se incorporan las iniciativas de servicios comunitarios y actividades económicas.

Las adecuaciones que han sufrido las reglas de operación del Programa responden principalmente a las modificaciones en términos de pobreza y migración por lo que se dan especificaciones que responden al contexto del entorno y de economía global.

3.2.2 Situación actual y resultados del Programa 3X1 para Migrantes 2002-2009.

El Programa 3X1 para Migrantes que surge en 2002 derivado de la política social, tiene como objetivo lograr el desarrollo social y humano, por medio las iniciativas colectivas de los grupo organizados, para lograr disminuir la pobreza y marginación de las comunidades del país –en específico las comunidades de origen de los migrantes- en su primer año logra “la participaron de 20 estados de la República Mexicana, realizando 942 proyectos de inversión y se apoyó a 247 municipios. Se mantuvo relación con 20 grupos migrantes distribuidos en ocho estados de la Unión Americana. El monto federal asignado a los estados fue de 113.7 millones de pesos y los recursos de los migrantes, gobierno estatal y municipal fue de 290.0 millones de pesos.”¹⁷⁷

El Programa inicia, se mantiene y desarrolló proyectos de diferentes tipos principalmente en obra pública, para la satisfacción de necesidades comunitarias:

- Agua Potable, Alcantarillado y Electrificación
- Caminos y Carreteras
- Infraestructura de Salud

¹⁷⁶Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon3779.pdf [11 de enero de 2010]

¹⁷⁷Dirección URL: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf [18 de enero de 2010]

- Infraestructura Educativa
- Infraestructura Deportiva
- Urbanización y Pavimentación
- Centros Comunitarios
- Proyectos Productivos Comunitarios
- Proyectos para el Fortalecimiento Patrimonial
- Becas Educativas
- Otros

Como principal tarea el programa establece el apoyo a las comunidades con niveles de alta marginación y pobreza, a través del vínculo y promoción institucional de los niveles de gobierno y la corresponsabilidad de la sociedad en un objetivo mutuo, para lograr detonar el desarrollo y beneficios sociales en las comunidades de los migrantes.

El Programa en sus inicios en las Reglas de Operación establece la participación de proyectos de iniciativas ciudadanas, pero la modificación en 2003 es en función de aprovechar la organización transnacional de los clubes y los recursos enviados en forma de remesas hacia nuestro país. En ese año el programa operó en 18 estados de la República Mexicana, realizó 899 proyectos y benefició a 257 municipios. Se contó con la participación de 200 grupos de migrantes identificados en 18 estados de Estados Unidos, realizándose por primera vez un proyecto con un grupo de migrantes en Canadá. Se asignó un monto presupuestal de 99.3 millones de pesos y recursos complementarios por 289 millones de pesos.¹⁷⁸

A pesar de que disminuyó el número de entidades que participaron en el Programa, es importante mencionar el crecimiento de los grupos de migrantes que si en 2002 fueron 20 los participantes. Para 2003 el número aumentó 10 veces más es decir 200 grupos de migrantes de mexicanos radicados en los Estados Unidos, destacando el interés de estos grupos por lograr contribuir por medio del programa para lograr proyectos de obras de desarrollo social y

¹⁷⁸ *Idem.*

productivo, destinadas a sus comunidades de donde ellos partieron por falta de ese mismo desarrollo que ahora ellos promueven. Destacar la participación y la conjunción de esfuerzos y recursos, para mejorar el nivel de vida de la gente marginada y desprotegida en nuestro país.

El siguiente año siguió mostrando resultados en materia de participación y esfuerzo institucional. “Durante el 2004, se instrumentó en 23 estados de México, se llevaron a cabo 1,436 obras y se apoyó a 383 municipios. Hubo una participación de 527 grupos migrantes localizados en 31 estados de Estados Unidos, se registraron dos proyectos en Canadá. Este año el monto asignado por la Federación fue de 175.9 millones de pesos y los recursos que aportaron los estados, municipios y grupos migrantes ascendieron a 472.2 millones de pesos.”¹⁷⁹

El programa muestra una creciente participación de los clubes de migrantes casi triplicando con respecto al año anterior, e integrando más entidades de nuestro país al programa. De igual manera crece su presupuesto y como consecuencia aumenta el número de proyectos realizados considerablemente. Surgen nuevos proyectos como el programa de becas.

Durante el 2005, se instrumentó en 26 estados de la república, se llevaron a cabo mil 636 obras y se apoyó a 425 municipios. Hubo una participación de 815 grupos migrantes localizados en 35 estados de Estados Unidos. Este año el monto asignado por la Federación fue de 232.1 millones de pesos y los recursos que aportaron los estados, municipios y grupos migrantes ascendieron a 619.7 millones de pesos.¹⁸⁰

Los informes del proceso de evaluación externa aplicada al Programa 3x1 en el periodo 2002-2005 legitimaron y justificaron la operación y ejecución del gasto público, reportando las actividades y resultados alcanzados. Investigaciones y estudios académicos publicados definen el programa como un medio para que los gobiernos locales multipliquen los recursos, los

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Idem.*

funcionarios aprovechan a través de prácticas oportunistas las condiciones de los migrantes. Otros estudios lo refieren como una intervención que fomenta mecanismos de desarrollo local.¹⁸¹ Algunos otros resultados han mostrado que el programa reemplaza al gobierno local de sus responsabilidades y a su vez encuentra un fenómeno de exclusión de proyectos, así como los fallos en los mismos, por diferencias entre los miembros de las comunidades participantes

En ese año “la distribución de la inversión federal acumulada, por entidad federativa, se concentra en los estados de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato, y los estados con mayor número de beneficiarios, promedio al año, son Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Michoacán. La difusión del Programa ha mejorado sustancialmente en cuanto a calidad y cantidad, sobre todo en la orientada a migrantes radicados en el extranjero, gracias a las representaciones de SEDESOL en Chicago y Los Ángeles; así como al apoyo de la red consular.”¹⁸² El 44% de los municipios apoyados por el Programa, durante 2002-2004, redujeron su índice de marginación del año 2000 al 2005.¹⁸³

Para el año 2006 el Programa muestra un panorama distinto, es decir, surge una disminución en el número de proyectos realizados y se reduce a 1274, con la misma participación de 26 entidades de la república mexicana beneficiando 417 municipios, ocho municipios menos respecto al año anterior, y con un menor número de clubes de migrantes 723 organizaciones. El presupuesto federal se ve disminuido de 232.2 millones de pesos a 192.

La evaluación realizada en el año 2006 a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo dirigida por la Dra. Myriam Sagarnaga Villegas,¹⁸⁴ nos explica que en el Programa existe una diferencia entre los objetivos y población objetivo del programa, debido a que los migrantes son los que determinan la población objetivo, sin embargo el objetivo se dirige a las localidades o

¹⁸¹ Dirección URL: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/mediostesis/cruz_m.pdf [Consulta 15 enero de 2010]

¹⁸² Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon3779.pdf [Consulta 11 enero de 2010]

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ Dirección URL: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/mediostesis/cruz_m.pdf [Consulta 15 enero de 2010]

comunidades con alta marginación y pobreza de la población que definen las reglas de operación.

Esta evaluación sugiere:

- Especificar los recursos económicos, (cuantía de remesas) y humanos (capital social) para operar cada una de las iniciativas, y/o
- Especificar los supuestos relacionados con los criterios de aprobación de proyectos considerados por el COVAM en cada una de las entidades federativas; así como la definición y verificación de fechas para cumplir acuerdos pactados con el fin de evitar retrasos.¹⁸⁵

El trabajo de campo de esta evaluación muestra que en “algunas Delegaciones esta influido por comportamientos de autoridades locales producto de la descentralización administrativa, y que en algunos casos puede representar riesgos en la ejecución de los proyectos: actitudes oportunistas, dificultades en el cumplimiento de las aportaciones, incumplimiento de los convenios y uso del programa para lograr un fin distinto al establecido, distorsionando la intención de un programa público corresponsable.”¹⁸⁶

La evaluación muestra que el programa deben establecer no solo los objetivos al desarrollo y mejora de condiciones de vida de los destinatarios establecidos, sino también la creación de grupos o comités de planeación para la valoración de los proyectos por parte de los destinatarios, buscando evitar el incumplimiento y desvío de la orientación del Programa.

“En el 2006 se han beneficiado mayormente a las localidades y municipios con bajos niveles de marginación, pero con altos niveles de migración. Los estados con mayor captación del recurso fueron Zac., Jal., Mich., y Gto.”¹⁸⁷

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon3779.pdf [11 de Enero de 2010]

Hasta el año 2007, el Programa había prestado apoyo y generado un universo de 7785 proyectos.¹⁸⁸ El Programa vuelve a aumentar sus resultados con 1598 proyectos en 27 entidades y 443 municipios. Se contabilizan 857 grupos de migrantes participantes y gobierno federal presupuesta y destina 257.7 millones de pesos.

En el 2007 se realiza una evaluación a cargo del “Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), bajo la coordinación del Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo, tuvo el objetivo de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad para emitir recomendaciones que contribuyan a mejorar el funcionamiento, resultados e impacto del programa.”¹⁸⁹ El informe muestra los pocos avances que ha logrado el programa para atender las zonas catalogadas con alta y muy alta marginación, sin embargo muestra avances en atención a las zonas de alta migración.

“En 2007 el 21% de las obras se realización en municipios de alta o muy alta marginación, mientras que el 68% se localizaron en municipios de marginación media o baja. El 23% de los recursos federales se destinaron a municipios de alta o muy alta marginación, mientras que el 64% se destinó a municipios de marginación media o baja. Zacatecas, Jalisco y Michoacán concentran el 59% de las obras y 54% de los recursos.”¹⁹⁰

Se puede identificar dentro del Programa un impacto social en los municipios con mayor grado de migración, pero no con los de mayor grado de marginación, es decir, su focalización limita el programa a atender los municipios con marginación media y baja y no los identificados como marginación alta o muy alta. Se busca disminuir la pobreza mediante obras realizadas que benefician y se convierten en un detonante de desarrollo para la comunidad de origen de los migrantes. El programa beneficia principalmente a la población que se encuentra en un nivel medio de marginación, ya que la

¹⁸⁸ Dirección URL: www.sedesol.gob.mx/ [03 de Enero de 2010]

¹⁸⁹ Dirección URL: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/mediostesis/cruz_m.pdf [15 de Enero de 2010]

¹⁹⁰ Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon3779.pdf [Consulta 11 de Enero de 2010]

población que se encuentra en ese rango es la que se identifica con un mayor grado de migración.

La siguiente tabla muestra el total de proyectos realizados en cada uno de los años que ha operado del año 2002 a 2009.

Tabla de proyectos realizados 2002-2009.

| P3x1 PROYECTOS REALIZADOS POR AÑO | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AÑO | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| TOTAL DE PROYECTOS | 942 | 899 | 1436 | 1636 | 1274 | 1598 | 2457 | 2421 |

Fuente: El siguiente cuadro establece el número de proyectos realizados por cada año de operación del programa.

Para el año 2008 los proyectos siguieron mostrando un incremento considerable y la participación de los estados de la república y de los clubes de migrantes también se comportó de forma ascendente, también se incrementó el número de municipios apoyados y el presupuesto asignado, como puede verse en la siguiente tabla.

En el año 2003 el mayor número de obras fue realizado en comunidades de bajo nivel de marginación con 329 obras¹⁹¹ de las 942 realizadas en ese año, es decir, alrededor de un 36%. El siguiente año 2004 y hasta 2006 el mayor número de obras realizadas se llevó a cabo en comunidades de bajo nivel de marginación, siempre seguidos en número por las comunidades con nivel medio de marginación y fue hasta el año 2007¹⁹² que en el nivel medio de marginación se realizaron mayor número de obras 565, superando las 546 realizadas en comunidades de nivel bajo de marginación.

¹⁹¹Dirección URL:

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/801535/file/migrantes_3x1/Anexo4_24mar08.pdf

[consulta 9 de febrero 2011]

¹⁹²Idem.

Del año 2003 al 2006¹⁹³, los municipios beneficiados por grado de marginación y por el número de obras realizadas son principalmente los de nivel alto y medio seguidos de los de baja marginación. Es decir, existe un beneficio real en los municipios con alto nivel de marginación, que se traduce en beneficio de su población y de su desarrollo local y social.

Tabla con datos generales del programa 2002-2009

| Concepto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|---------------|
| Entidad Federativa | 20 | 18 | 23 | 26 | 26 | 27 | 27 | 28 |
| Municipios apoyados | 247 | 257 | 383 | 425 | 417 | 443 | 574 | 451 |
| Grupos de Migrantes | 20 | 200 | 527 | 815 | 723 | 857 | 957 | 623 |
| Presupuesto/ millones de pesos | | | | | | | | |
| Federal/asignado a proyectos | 113.7 | 99.9 | 175.9 | 232.1 | 192.0 | 257.7 | 470.2 | 510.8 |
| Estatad Municipal y de migrantes | 266.5 | 277.7 | 461.8 | 619.7 | 556.9 | 690.8 | 1,259.3 | 1453.8 |

Fuente: El siguiente cuadro establece elementos que componen al programa.¹⁹⁴

La siguiente tabla muestra el número de proyectos y el tipo de proyecto que se han realizado por parte del Programa, además de integrar los nuevos tipos de proyectos realizados, destacando con un mayor número de estos a la urbanización y pavimentación con 4,616 de las 12 663 totales del programa hasta el año 2009. Las obras de agua potable, alcantarillado y electrificación se encuentran en segundo lugar con 3,237 obras y en tercer lugar los centros comunitarios. En el caso de la inversión federal se visualiza de la misma forma que las obras realizadas, se beneficia con principalmente a las obras que se realizan en niveles medio medios, bajos y altos de marginación respectivamente.

Existen algunas evaluaciones que a pesar de no mostrar en su totalidad los resultados cualitativos, si muestran un acercamiento del programa de forma

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ Dirección URL: www.sedesol.gob.mx [Consulta 25 de Enero de 2010]

mas concreta y especifica en cuanto a su impacto social en nuestra población en situación de pobreza.

Número de Beneficiarios anuales del 3x1 (millones de personas) Ejercicio Beneficiarios.

| | |
|------|--------------------|
| 2002 | 1.3 |
| 2003 | 1.4 |
| 2004 | 1.53 |
| 2005 | 1.57 |
| 2006 | 1.51 |
| 2007 | 4.6 ¹⁹⁵ |

Como podemos observar con base en datos de la SEDESOL en la unidad de microrregiones, el número de beneficiarios se estimo inicialmente en 1. 3 Millones y para el año 2007 aumento mas de tres veces su población beneficiada, si esto se compara con el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional que es alrededor de 47 millones, nos representa alrededor de un 10% de la población beneficiada, no se puede afirmar que resuelve el problema de la pobreza de los beneficiarios, pero si ataca alguno de los elementos multidimensionales que carecen o que no se cumplen como parte de sus derechos sociales.

Destacar de forma importante que estos beneficios se presentan en diferentes tipos de proyectos que cubren una carencia derivada de la falta de ingreso o incumplimiento de algún derecho social. A pesar de que el programa inicialmente no se alinea a esta forma metodológica de medir la pobreza desde un campo multidimensional, se puede ajustar a esta nueva forma medición integrándolos institucionalmente en el programa.

Desde 2002 hasta 2009 el Programa mostró proyectos destinados principalmente a obras de urbanización, electrificación, pavimentación, obras hidráulicas, alcantarillado, para centros comunitarios, plazas públicas,

¹⁹⁵ *Idem.*

construcción de escuelas, construcción de centros de salud, construcción de centros deportivos, construcción de vías de comunicación como carreteras, remodelación de inmuebles como iglesias, becas, entre otros, obras que generalmente corresponden a obras publicas de desarrollo social e infraestructura básica.

Entre los proyectos mas recientes encontramos los destinados al fortalecimiento patrimonial y el de las becas 3x1, además de resaltar la importancia de los proyectos productivos comunitarios que buscan ser un ejemplo para el desarrollo de este tipo de enseñanzas que no limitan el apoyo económico y el subsidio gubernamental de forma asistencial, mas en cambio premian el desarrollo local y económico de la población beneficiada de forma futura.

| TIPO DE PROYECTO | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | TOTAL |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Agua potable, Alcantarillado, y Electrificación | 226 | 274 | 547 | 440 | 236 | 376 | 576 | 562 | 3,237 |
| Caminos y Carreteras | 67 | 57 | 83 | 100 | 58 | 77 | 103 | 72 | 617 |
| Infraestructura de salud | 28 | 17 | 26 | 31 | 26 | 19 | 49 | 21 | 217 |
| Infraestructura Educativa | 112 | 61 | 46 | 73 | 56 | 99 | 157 | 184 | 788 |
| Infraestructura Deportiva | 50 | 35 | 42 | 47 | 40 | 68 | 111 | 112 | 505 |
| Urbanización y pavimentación | 278 | 282 | 477 | 566 | 452 | 620 | 979 | 964 | 4, 616 |
| Becas Educativas 3X1 | 0 | 0 | 0 | 15 | 25 | 66 | 75 | 41 | 222 |
| Centros comunitarios | 127 | 143 | 160 | 278 | 317 | 220 | 239 | 208 | 1,692 |
| Proyectos productivos comunitarios | 40 | 22 | 53 | 77 | 45 | 50 | 100 | 42 | 429 |

| | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Proyectos para el fortalecimiento patrimonial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 135 | 135 |
| Otros | 16 | 8 | 2 | 9 | 19 | 3 | 68 | 80 | 205 |
| Total | 942 | 899 | 1,436 | 1,636 | 1,274 | 1,598 | 2,457 | 2,421 | 12,663 |

Fuente: Tabla por tipo de proyectos 2002-2009.¹⁹⁶

Destacar la operación del programa en casi toda la republica donde los estados en los que se realizan la mayor parte de las obras y proyectos en los años 2006 y 2007 fueron en primer lugar el estado de Jalisco con 430 y 532 obras respectivamente por año; en segundo lugar Zacatecas con 301 y 297 respectivamente; en tercer lugar Michoacán 134 y 143 obras, aunque Guanajuato también se puede situar en este lugar con 119 y 177 obras respectivamente por año; le siguen Durango, San Luis Potosí, Nayarit, Tlaxcala, Yucatán, Oaxaca, Colima, Sinaloa, Puebla, Guerrero y las demás entidades federativas que son participantes en el programa. Es importante mencionar el aumento de la participación de entidades como Oaxaca, Tlaxcala y Guerrero que presentan un alto nivel de marginación en sus municipios.

Podemos ver que existe una disminución en el número de proyectos del año 2008 al 2009, pero este responde a la crisis económica estadounidense que afectó la situación de los mexicanos radicados en el vecino país y aun mas el de los migrantes. Así también reduce el número de municipios apoyados y el número de migrantes participantes, aunque el presupuesto se sigue incrementando.

Dentro de las evaluaciones realizadas al Programa se observa una barrera metodológica en cuanto a la medición cualitativa y cuantitativa de los resultados, ya que la información cualitativa se ve muy limitada y superada por los resultados cuantitativos. Sin duda que esto no permite identificar el impacto social de forma clara y a detalle los resultados del 3X1 para migrantes.

¹⁹⁶ *Idem.*

El Programa Tres por Uno para Migrantes ha mostrado un crecimiento y desarrollo significativo, del cual los resultados en términos estadísticos son positivos ya que mantienen un incremento constante en los elementos que lo componen, es decir el número de clubes de migrantes y de entidades participantes fue incrementándose con la continuidad del programa, esto beneficio el número de municipios y comunidades beneficiadas, que se encontraban en alto medio y bajo nivel de marginación.

La Gerencia Social que busca disminuir y mitigar la pobreza, encuentra a través la participación de los migrantes (los clubes), la participación de la población beneficiada (comunidad de origen) y de los ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal), elementos que generan acciones de beneficio local y comunitario, de desarrollo humano y social por medio de obras identificadas por la misma comunidad en alguna dimensión de pobreza.

De igual forma los lazos e interrelación persistente creada por medio de los migrantes y sus familias (capital social), los clubes y las instituciones gubernamentales en los Estados Unidos y en México son muestra del impacto transnacional y de gobierno que lleva acabo el programa. Las acciones formales del programa establecidas en nuestro país, con acciones de migrantes en algunos casos ilegales, en conjunto para lograr un objetivo focalizado, a través de mejorar la calidad de vida de la población de las comunidades de origen de los migrantes.

La Gerencia Social se convierte en un instrumento publico de gobierno, para la creación de políticas públicas y acciones gubernamentales de forma mas simple y flexible que logren mitigar y disminuir las distintas dimensiones de la pobreza en los municipios y comunidades con altos niveles de marginación, por medio de elementos necesarios como participación Social, Ciudadana, y/o Comunitaria, creando capital social y logrando el desarrollo humano, social y principalmente productivo a nivel localy con efectos multiplicadores.

Conclusiones

El Programa Tres Por Uno para Migrantes dentro del estudio de la Gerencia Social nos lleva al análisis de la política social en su concepción mas amplia la cual ha mostrado cambios considerables a lo largo de su desarrollo con base en una situación coyuntural político-económica estatal, teniendo como antecedentes a Inglaterra con la Ley de los Pobres de Isabel I, en Alemania con la política de seguridad de Otto Bismarck, madurando en el Plan de Beveridge en la Segunda Guerra Mundial y encontró su máxima expresión en el Estado Benefactor, Welfare State o el Estado Social Alemán, forma de Estado a la que se le puede atribuir el nacimiento de la política social, la cual como intervención estatal buscaba lograr la mayor seguridad de los ciudadanos y la consecución de los derechos sociales.

En Latinoamérica la política social mostró una modificación sustancial cuando el Estado dejó de lado los preceptos del Estado benefactor y adoptó las medidas del llamado Modelo Neoliberal, que consistía en una desregulación amplia de la economía por parte del Estado, el desmantelamiento del sector público y principalmente el precepto del libre mercado a través de las reglas de la oferta y la demanda. Para la política social esto significó el surgimiento de la privatización como ajuste económico, la focalización en el sentido social y selectivo y la descentralización en la parte democrática. Con la implementación de este modelo se crean formas innovadoras como la GS que se ajustan y permiten mejores resultados de la política social.

La política social implementada en nuestro país en el siglo pasado era de tipo asistencial y matices de participación. El PRONASOL a pesar de ser una estrategia política de legitimación, en sus bases mostraba una forma distinta de operar al del asistencialismo, de este programa surge uno de los antecedentes del programa Tres Por Uno para Migrantes a través de los Acuerdos para la promoción de comités mixtos en Guerrero. Destacando las iniciativas individuales y comunales, la participación, la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno, pero principalmente el efectivo uso de los

recursos. La estrategia gubernamental del año 2000, mostró una modificación en la elaboración de la política social, creando en el año 2002 el Programa Tres Por Uno para Migrantes, único en su tipo donde convergen la participación de las organizaciones civiles por medio de los clubes y agrupaciones de migrantes que residen en los Estados Unidos, con el apoyo gubernamental de los tres ordenes de gobierno, donde cada peso aportado por los clubes se refleja en un peso del gobierno federal, estatal y municipal respectivamente.

El neoliberalismo como modelo de racionalidad hegemónica y surgido como respuesta o resultado de la crisis, mantiene un principio de libertad hacia el mercado el cual se define como el regulador de la economía, cumple con las expectativas de los sectores privados y de intereses bien definidos, aunque no festeja la desigualdad pero la justifica y no muestra interés en la política social y en la política económica, pero surge de esta última. El modelo neoliberal aun vigente en nuestro país desde la década de los ochenta, exigió una adecuación a este por parte de la política social estableciendo a la focalización dentro de dicha de la cual surge el Programa Tres por Uno para Migrantes, ejemplo de Gerencia Social en México.

La Gerencia Social como un campo público gubernamental adoptado en Latinoamérica se convierte en una forma innovadora y de apoyo para la política social, y a través de sus elementos busca contribuir al combate de la pobreza en esta región. La GS como forma innovadora en la gestión de los programas sociales, crea una interacción con las organizaciones civiles y grupos privados, para realizar la acción de gobierno de forma clara y definida enfatizando las ventajas tecnológicas y técnicas, aprovechando los recursos con base en los supuestos de productividad, calidad y eficiencia.

Este es el caso del Programa Tres Por Uno para Migrantes que opera conforme a los elementos de la Gerencia Social tiene como finalidad el coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población, a través de modelos organizacionales flexibles, con fomento al participaron social, ciudadana y comunitaria, desarrollando el capital humano y las capacidades tecnológicas, para nutrir la acciones de gobierno para combatir los problemas

sociales y el aumento de estos derivados de la crisis fiscal, política y administrativa de los años ochenta, la pobreza, marginación, migración, inseguridad y el deterioro ambiental y social.

El Programa fomenta la participación a través de los clubes y grupos de migrantes organizados en los Estados Unidos, así también de la población beneficiaria y una participación -por medio de la descentralización- con la incorporación de los tres ámbitos de gobierno, el federal, estatal y municipal para la asignación de recursos.

La Gerencia Social como método gubernamental abierto, no se puede identificar como la solución al problema de la pobreza, sino mas bien como un medio que muestra elementos innovadores y distintos para combatirla, tales como la flexibilidad y los resultados orientados a la productividad eficiencia y calidad, destacando la participación ciudadana, comunitaria y social por parte de las organizaciones no gubernamentales, los sectores privados y del mismo gobierno, además de encontrar un fenómeno de corresponsabilidad y credibilidad.

El fenómeno de la migración se presenta de una forma histórico-tradicional, como parte de las tendencias globales de la economía y del desarrollo de los países. Para nuestro país el fenómeno migratorio México-Estados Unidos ha pasado por varias fases denominadas de la siguiente forma: Enganche, Deportaciones, Bracero, Indocumentado y la Legalización, vinculándolo a la relación binacional que existe. Dicho se entiende a partir de una dinámica del sistema hacia una estrategia internacional establecida por las grandes empresas y corporaciones globales, aunado a la transnacionalización, la precarización de los mercados laborales locales, y por el impulso de las políticas neoliberales de ajuste estructural de libre mercado como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dejando a nuestro país como uno de los principales proveedores de recursos naturales, pero mas en específico de mano de obra barata.

La migración México-Estados Unidos presenta algunos elementos que nos permiten identificar su comportamiento, como son las principales regiones de origen y de destino de los migrantes, de las cuales podemos encontrar las entidades del país que expulsan mayor número de población migrante y de igual manera los estados del país vecino que reciben mayor número de migrantes.

En la región de origen encontramos dentro de la región histórica los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, mientras que en la región fronteriza que tiene un flujo menor y se define como un puente fronterizo destacan las ciudades de Nuevo Laredo, Tijuana y Ciudad Juárez. La región central mostró un crecimiento importante en los años noventa destacando a Hidalgo, Morelos, Puebla y Querétaro. Por último la región sureste una de las de mayor índice de marginación del país con un flujo migratorio creciente en las últimas décadas, destacando Guerrero, Oaxaca y Veracruz. En la región de destino de los migrantes en los Estados Unidos, destacan en un principio la ciudad de los Ángeles, Chicago y tradicionalmente Nuevo México, Texas y California concentrando el mayor número de migrantes mexicanos.

Para el Programa Tres Por Uno para Migrantes es importante identificar del fenómeno migratorio las regiones de origen y destino, estas últimas como lugar donde se concentra el mayor número de población migrante y en la cual se conforma el mayor número de clubes de migrantes y de donde proviene la mayor cantidad de remesas para la aplicación del programa. Identificar las regiones de origen permite conocer de donde parte el mayor número de migrantes, y saber las condiciones que llevaron a tomar esa decisión, además de identificar que las funciones de gobierno no se están cumpliendo en esas entidades, ya que su población abandona su lugar de origen en busca de mejores oportunidades de desarrollo laboral y poder mejorar el nivel de vida de sus familias.

El fenómeno migratorio ha crecido considerablemente en las últimas décadas debido a las condiciones y situación del país, la población no

encuentra los medios y no logra obtener una calidad de vida deseable. En la actualidad la población mexicana en los Estados Unidos representa la mayoría de los hispanos radicados en aquel país. Este fenómeno es entendido como un antecedente del programa y del cual al existir un crecimiento en la población migrante existe un aumento en la cantidad de recursos enviados en forma de remesas, situando a nuestro país en el tercer lugar como país receptor de remesas seguido de Rusia y China.

El Programa Tres Por Uno para Migrantes en su análisis de 2002 a 2009 identifica su nacimiento surge a partir de las experiencias en Zacatecas con el Programa Uno por Uno y Dos por Uno y en Guerrero con los comités mixtos para la ejecución de obras y servicios públicos con la participación de guerrerenses que permanentemente o temporalmente residen en el exterior. De igual forma el fenómeno migratorio su crecimiento y el aumento de las remesas logran llamar la atención por parte del gobierno. Estos elementos fueron una base sólida para crear un programa de este tipo, que permitiera una coordinación de los tres ámbitos de gobierno, incluyendo la participación directa de los migrantes y de sus comunidades o pueblos y lo más importante de lograr el beneficio en el lugar de donde son originarios los migrantes.

Existe una falta de credibilidad o desencanto de los ciudadanos hacia el gobierno, debido a los problemas sociales del entorno, pobreza marginación, desigualdad, migración, inseguridad, derivados de la implementación del modelo de tipo neoliberal y del mismo sistema político mexicano. El Tres Por Uno para Migrantes tiene como principal eje la participación ya sea comunitaria, social, ciudadana o institucional por parte de los migrantes, los beneficiarios y los tres ámbitos de gobierno involucrados. Los migrantes en la mayoría de los casos salen del país por la situación político-económica, ya que el gobierno no satisfacía sus necesidades o no lograban encontrar los medios suficientes para sobrevivir y dar un nivel de vida digno a sus familias. Por lo que lograr esta participación gubernamental, de migrantes y comunidades es un avance destacable en la política social ya que se obtiene la credibilidad en el programa, en el gobierno y en lo que puede realizar la misma sociedad.

Se puede lograr la participación en sus diferentes vertientes si se logran implementar programas que encuentre un ensamblaje correcto del aparato gubernamental dentro de sus tres órdenes de gobierno, dentro de la sociedad, y donde se resalte la creación y promoción del capital social y el desarrollo productivo local y regional.

En el caso de los recursos el Programa se podría aumentar su presupuesto para fomentar más proyectos, y establecer la atención del programa a las comunidades de un alto nivel de marginación, acercándose a un número más grande de la población con alta marginación en nuestro país.

Aunque los proyectos son muy diversos en sus tipos y benefician de distintas formas a las comunidades, es importante destacar aquellos proyectos enfocados a la productividad, proyectos que si son implementados por parte del gobierno lograrían un mayor beneficio y un mayor impacto en el desarrollo comunitario y poblacional. El fomento y la creación de proyectos productivos y de desarrollo humano beneficiarían no solo a nivel comunitario y de forma inmediata a la población sino a nivel municipal.

De igual forma fortalecer los lazos que existen entre los clubes de migrantes y la población de las comunidades de origen con el gobierno. También para beneficio y credibilidad del programa la creación de una contraloría dirigida por funcionarios gubernamentales y por ciudadanos de la población beneficiada, creando un vínculo que permita la supervisión del programa.

El Programa ha tenido un enfoque de proyectos en municipios de alto nivel de migración, podría mejorar si logra un enfoque orientado a los municipios de un alto índice de marginación por medio del fomento y la participación de estados como Oaxaca y Guerrero que tiene altos índices de marginación.

El Programa surge de la focalización y muestra avances modestos, y no lograra erradicar la pobreza como tal pero si es un parámetro y un reto

fomentar y lograr el potencial del mismo para la implementación de programas como este que logren desarrollar y fomentar la participación, la coordinación gubernamental de los tres ámbitos de gobierno, la generación de redes sociales y capital social, pero principalmente la creación de proyectos de desarrollo social y humano, enfocados a la productividad.

Por medio del programa se tiene un mayor involucramiento de las comunidades o municipios beneficiados, identificando la problemática o carencia del lugar de origen de los migrantes, de modo que se realicen proyectos en función de un desarrollo local realmente definido e identificado. El programa permite una forma monitoreo, revisión y evaluación de los proyectos en curso y los que ya fueron concluidos, a través de la participación de los migrantes y la población de sus comunidades de origen.

Hablar de la pobreza en México es tratar de explicar estructuralmente un producto del sistema económico y político imperante en las últimas tres décadas en la vida de los países en desarrollo. La situación desfavorable y falta de bienes, servicios y mínimos de bienestar en nuestra población, se han venido traduciendo en fenómenos sociales como la migración y niveles considerables de marginación. El gobierno mexicano en las últimas décadas ha tratado de reducir estos niveles de marginación en las comunidades y municipios del país, y de migración hacia los Estados Unidos, esfuerzo quizá no del todo ideal por los intereses e imperativos del sistema político, pero que realiza a través de la Secretaría de Desarrollo Social y a través de la coordinación y formulación de la política social que logre el bienestar común de nuestra sociedad y así superar la pobreza.

Fuentes consultadas

Bibliográficas

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE Breviarios, 2002.

Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero*, México, FCE, 2004.

Consejo Nacional de Población, "Migración México- Estados Unidos, Panorama regional y estatal", México, 2005.

Del Carmen, Julia, *Participación Social: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2003.

Durand, Jorge, y Douglas S. Massey, *Clandestinos Migración México-Estados Unidos en los Albores del Siglo XXI*, México, Porrúa, 2003.

Galván, Fernando, *La Participación Social en la Planeación del Desarrollo Urbano*, México, Porrúa, 2007.

Herrera Carassou, Roberto, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, Siglo XXI, 2006.

Herrera Gómez Manuel y Castón Boyer Pedro, *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, México, Ariel, 2003.

Kliksberg, Bernardo, *La Lucha Contra la Pobreza en América Latina. Deterioro Social de las Clases Medias y experiencias de las comunidades judías. Argentina-México* FCE, BID, 2000.

Lerner Sigal, Bertha *et. al.*, “Globalización, neoliberalismo y política social”, en (autores varios), *Las políticas sociales en México en los años noventa*, México, UNAM; FLACSO, Plaza y Valdés, 1998.

Licha, Isabel, *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D.C. 2002.

Montagut, Teresa, *Política social: una introducción*, Madrid, Ariel, 2000.

Ojeda, Pedro, “La Reforma de Estado”, en revista, *La administración pública mexicana ante el futuro*, núm. 100. México, INAP, 1999.

Portes, Alejandro, *et. al.*, *La Globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo: la experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, México, FLACSO-Porrúa, 2003.

Rafael Fernández de Castro, Rafael, *et. al.*, *El Programa 3X1 para Migrantes: ¿Primera Política Trasnacional en México?*, México, ITAM-Univ. Autónoma de Zacatecas y M.A., Porrúa, 2006.

Rodríguez, Francisco, *Conservadurismo, Neoconservadurismo y Neoliberalismo*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1992.

Saez, Josefa, *La Participación Política*, España, Ciudad Argentina, Segunda edición, 1999.

Titmuss, Richard, *Política social*, México, Ariel, 1981.

Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2004.

Hemerográficas

Márquez Zarate, Miguel Ángel “Retos y perspectivas para el siglo XXI”, *Defensa ciudadana*, núm. 18, México, abril-junio, 2008.

Uvalle Berrones, Ricardo “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, UNAM/FCPyS, julio-septiembre, 1994.

Mesográficas

www.conapo.gob.mx/mig_int/s2008/pdfs/03.pdf [Consulta 11 de Octubre 2009]

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/607/60712749008.pdf> [Consulta 30 de Octubre de 2009]

www.federacionzacatecana.org [Consulta 13 de Octubre de 2009]

www.wilsoncenter.org/newsdocs/garciazamoraesp.pdf [Consulta 19 de Noviembre de 2009]

www.conapo.gob.mx/ [Consulta 03 de Diciembre de 2009]

www.sedesol.gob.mx [Consulta 03 de Enero de 2010]

www.sedesol.gob.mx/archivos/802534/file/Programa3x1paraMigrantes.pdf

[Consulta 10 de Enero 2010]

http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon3779.pdf [11 de enero de 2010]

http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/cruz_m.pdf [Consulta 15 Enero de 2010]

http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf [18 de Enero de 2010]

www.estudiosdeldesarrollo.net/RelacionesEstado18programa3x1.pdf

[Consulta 18 de Enero 2010]

<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf> [Consulta 20 de Enero 2010]

http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/atencion/04_pf_02_sobresedesol.htm#historia [Consulta 25 Enero de 2010]

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html> [Consulta 01 de Febrero 2010]

<http://www.microrregiones.gob.mx/p3x1>, [Consulta 05 de Febrero de 2010]

<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802132> [Consulta 10 de Marzo de 2010]

http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf%3Fdownload%3D [Consulta 3 de Febrero de 2011]

<http://cuestiondeenfoque.wordpress.com/2010/06/16/nueva-metodologia-para-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/> [Consulta 3 de Febrero de 2011]

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/TercerInformeEjecucion/3_1.pdf [Consultado 3 de Febrero de 2011]

<http://www.undp.org/spanish/> [Consulta 3 de Febrero de 2011]

[http://www.cesla.com/emigracionlatinoam%20E9rica/Menci%20F3n%20Especial%20\(Fco%20J.Pior\).pdf](http://www.cesla.com/emigracionlatinoam%20E9rica/Menci%20F3n%20Especial%20(Fco%20J.Pior).pdf) [Consultado el 5 de Febrero de 2011]

<http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4604.pdf> [Consulta 5 de Febrero de 2011]

http://portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/prospectiva_remasas_2009.pdf

[Consulta 5 de febrero 2011]

<http://vectoreconomico.com.mx/files/pdfs/r24052010.pdf> [Consulta 6 de Febrero

de 2011]

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/44305080.pdf> [Consulta 6 de Febrero de

2011]

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/801535/file/migrantes_3x1/Anexo4_24mar08.pdf [Consulta 9 de febrero 2011]