



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El Programa 3X1 para Migrantes, primera experiencia de Política  
Pública transnacional en México.  
Estudio del caso zacatecano.**

**TESIS  
Que para optar por el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos  
Públicos, presenta:**

**Rogelio Alejandro Esquivias Rodríguez**

**Tutor principal**

**Dr. Adrián García Saisó**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

**Comité lector y sínodo:**

**Dra. Martha Judith Sánchez**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

**Dr. Rodolfo García Zamora**, Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

**Dr. David Aguilar Rodríguez**, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM

**Dr. Eduardo Villarreal Cantú**, Centro de Investigación y Docencia Económicas  
(CIDE)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México. Marzo de 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Agradecimientos**

A mi tutor Adrián García Saisó por su infinita paciencia, apoyo y acompañamiento, a la Dra. Martha Judith Sánchez, sin su valiosa crítica y acercamiento al Dr. Rodolfo Zamora no hubiera sido posible conducir a buen puerto el proyecto.

A la Mtra. María del Pilar Conzuelo Ferreyra por su apoyo para iniciar, continuar y concluir mis estudios de maestría y seguirme desempeñando como servidor público.

A Jorge Esaúl Ortiz Romero, presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y a sus miembros por su tiempo, apoyo, hospitalidad y atenciones brindadas en mi visita a su Sede en Los Ángeles, California.

Al Dr. Rodolfo García Zamora por su tiempo, apertura y por facilitar no solo la discusión con sus colegas, sino por permitir el acercamiento con los actores del Gobierno del Estado de Zacatecas, lo que permitió tener una visión más integral del Programa.

A José Juan Estrada Hernández, secretario del Migrantes en el Gobierno del Estado de Zacatecas, por su tiempo brindado, su experiencia y visión como exmigrante y como servidor público.

A mi madre por ser un ejemplo de trabajo, perseverancia y superación... un ejemplo de vida. Por demostrarme que es posible salir adelante si uno se lo propone y hace todo lo que está en sus manos.

A mi hermano por impulsarme a seguirme preparando en todos los aspectos posibles, por nunca dejarme estancar y por ser un ejemplo de lo que debe ser un profesionista de nuestra amada universidad. Aún falta el Doctorado.

A Judith Yunuen Laguna Ojeda por ser mi compañera, por apoyarme en este proceso, por lidiar conmigo y revivirme cada mañana.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales por darme la oportunidad de continuar con mi formación académica.

Introducción.....	4
Capítulo I.....	7
Políticas Públicas y Gestión .....	7
<b>1.1 Políticas Públicas.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Gestión .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Políticas Públicas y Gestión en México.....</b>	<b>22</b>
Capítulo II.....	34
Programa 3X1, de programa local a Programa presupuestario. ....	34
<b>2.1 Origen y Evolución del Programa 3X1 para Migrantes.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 El Programa 3X1 para Migrantes desde la Política Pública .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 El Programa 3X1 para Migrantes desde la Gestión .....</b>	<b>54</b>
Capítulo III.....	64
De la experiencia al establecimiento de Principios.....	64
<b>3.1 Análisis de los factores del éxito del Programa 3X1 .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 Principios a partir de las experiencias del Programa 3X1 .....</b>	<b>78</b>
<b>3.3 Transferencia de la experiencia del Programa 3X1 a otras políticas de     origen social.....</b>	<b>86</b>
Conclusiones.....	94
Bibliografía .....	99

## **Introducción**

En México a partir de los años 90 del siglo XX comenzó a hacerse popular el término Políticas Públicas, desde entonces se ha empleado como apellido de toda acción gubernamental, ya sea Federal, Estatal o Municipal. El tránsito de llamar Política Pública a toda política gubernamental ha generado el uso vulgar e indiscriminado del concepto sin que se cumpla una de las condiciones más básicas: la participación de la población que será atendida por dicha Política.

Además del uso indiscriminado del término, el gobierno de México cuenta con una larga tradición centralista, vertical y de gobierno de caja negra; es decir, las decisiones de gobierno no están al alcance de la opinión pública, son tomadas por el Gobierno Federal y aplicadas en cascada, de arriba hacia abajo, en los estados y municipios del país.

Partiendo de este escenario es difícil pensar en la existencia de Políticas Públicas en México, y más difícil aún, pensar en que estas no nazcan desde el escritorio de algún burócrata que de forma unidireccional determina qué problema será atendido, cómo será atendido y quiénes serán los que se verán beneficiados con la política a implementar. Ante estos vacíos de forma y de fondo se omiten las experiencias que no parten de los escritorios de la burocracia mexicana y de los tomadores de decisiones de las oficinas gubernamentales.

La discusión del análisis de Políticas Públicas se suele centrar sobre políticas gubernamentales, sin que exista una participación efectiva de la sociedad en ninguna de las etapas de la elaboración de la política (diagnóstico, definición del problema, generación de soluciones, implementación y evaluación).

Por otra parte, en México existe una larga tradición de intervención desde lo social hacia la toma de decisiones, a la búsqueda de espacios de negociación y sobre todo a la búsqueda de soluciones; ejemplo de ello han sido las marchas y

manifestaciones desde el 68 del siglo XX hasta nuestros días, el movimiento guerrillero rural y urbano de la década de los años 70, las huelgas de grandes sectores como el ferrocarrilero, los comités formados después del terremoto de 1985 en demanda de vivienda, por citar algunos. El ciudadano mexicano siempre ha buscado mecanismos para hacer llegar sus demandas a los tomadores de decisiones y encontrar soluciones a los problemas más sensibles que afectan su vida del día a día.

Es en este contexto que es necesario voltear a mirar experiencias en las que las demandas ciudadanas logran hacer eco dentro del gobierno para obtener espacios de interlocución, de negociación y de atención. En el caso de este trabajo de investigación se dio atención al Programa 3X1 para Migrantes, el cual es analizado desde el estudio del caso zacatecano. A diferencia de otros trabajos que abordan dicho Programa a partir de su institucionalización formal como Programa presupuestario en 2001, desde estudios de casos de localidades en distintos estados del país, o desde la ausencia del Estado en la inversión en las comunidades apoyadas por el Programa, por citar algunos; el cometido del presente es realizar un análisis a la luz del enfoque de Políticas Públicas y de la capacidad de gestión desarrollada por sus principales actores, desde su origen en la década de los 60 del siglo XX hasta su institucionalización como Programa presupuestario en 2001, lo que se estima permitirá discutir la posibilidad de transferir la experiencia de este Programa a otras iniciativas surgidas en el seno de la sociedad civil organizada.

Se estima que al abordar el Programa desde el citado enfoque será posible identificar los factores que le permitieron a los actores llevar sus demandas hasta la agenda pública del Gobierno Federal, ya que podría considerarse la experiencia del 3X1 como un referente. Es el único programa de gran aliento que ha logrado transitar de una iniciativa ciudadana a un Programa presupuestario con recursos anualmente asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Si bien todo pareciera resumirse en el logro de institucionalizar formalmente el Programa, existe información que viene de la mano de los actores, líderes y miembros de las asociaciones que hicieron posible concretar una proeza que demandó más de 3 décadas. Para recoger la información de mano de los actores que participaron activamente en la gestión frente a los tres niveles de gobierno en México, así como de otros actores que se fueron sumando coyunturalmente en el proceso de maduración fue necesario realizar entrevistas semiestructuradas con los principales actores que se identificaron como los gestores del Programa, siendo estos los migrantes organizados del Estado de Zacatecas radicados en Los Ángeles, California, así como académicos de la Universidad Autónoma de Zacatecas; y coyunturalmente funcionarios de la Secretaría del Migrante del Estado de Zacatecas.

A pesar de que durante el proceso de maduración el Programa 3x1 ha tenido sus propios logros y aciertos, a partir de su institucionalización formal como Programa presupuestario ha generado vicios y críticas por todos los actores que han participado en este proyecto que tiene mucho por enseñar a todo el que lo quiera estudiar.

## Capítulo I

### Políticas Públicas y Gestión

#### 1.1 Políticas Públicas

En el lenguaje político-administrativo mexicano de finales del siglo XX e inicios del XXI se popularizó y se hizo común el empleo del término “Política Pública”, sin embargo, dicho término se ha venido usando de forma indiscriminada e irreflexiva para denominar toda acción que es emprendida por cualquier institución gubernamental; pero si no toda acción gubernamental puede ser denominada de tal forma ¿qué es una Política Pública? El plantear esta pregunta nos obliga a remontarnos a un año, un autor y un texto: 1951, Harold Lasswell y su *“The Policy Orientation”*.

Antes de que Lasswell realizara su propuesta, la cual tuvo su origen en Estados Unidos, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio ni era objeto de conocimiento, ya que se desconocían los fundamentos de cómo se desarrollaban y concluían las decisiones, ni cómo ni por qué permanecían o cambiaban en el tiempo (Aguilar, 2010); ello se debía principalmente a que aún en la década de los 50 prevalecía el modelo dicotómico que separaba administración y política, por lo que toda acción de gobierno era vista como la relación vertical entre la toma de decisiones (Política) y la ejecución de la decisión tomada (Administración); por lo que ante la falta de una teoría que analizara el proceso de elaboración de las políticas Lasswell propone la *Policy Sciences*, con ésta se da inicio al estudio del proceso de la formulación de las políticas de forma académica y profesional mediante su programa de investigación “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” (Aguilar, 1992).



Lasswell es reconocido como el padre de las Políticas Públicas o *Policy* (términos que en adelante se usarán de forma indistinta) por su programa de investigación en el que buscaba articular sistemáticamente ciencia y decisión con gobierno para dar respuesta a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno para la toma de decisiones públicas. Desde este primer acercamiento la búsqueda de Lasswell no difiere de la realizada por otros estudiosos, sin embargo, su logro descansa en la rearticulación de las ciencias y la política, con lo que se inicia la disolución del problema de las relaciones abstractas entre el conocimiento y el poder; es decir, entre la ciencia y el Estado.

Además de diluir la virtual barrera entre la ciencia y el Estado, advirtió el creciente interés que manifestaban las ciencias sociales por el proceso de toma de decisiones en la política como objeto de estudio y la capacidad que éstas albergaban para perfeccionar la racionalidad del proceso de toma de decisiones de la política al tener interés y capacidad intelectual, en consecuencia, estableció que la orientación hacia las Políticas Públicas debería tener una doble dimensión: por una parte, ésta se debería enfocar al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso.

Con el nacimiento del análisis de Políticas Públicas se buscaba desarrollar la ciencia de la formulación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales e incluyendo los de la psicología social; así como mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible para los hacedores de las políticas.

Desde la perspectiva de Lasswell (vista en Aguilar, 1992), que buscaba conciliar a la ciencia y la política, la naturaleza de las Políticas Públicas es multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida, orientada a problemas y, por ello, también contextual; dando por resultado que más allá de los juicios de valor, cuando se trata de conocer científicamente los problemas, éstos resultan ininteligibles si no se les coloca dentro de un contexto estructural e histórico (espaciotemporal) mayor.

Por lo anterior, el contexto jugará en la formulación de Políticas Públicas un papel muy importante, ya que no es posible establecer propuestas generales a contextos que siempre serán particulares, por más que existan similitudes de un caso a otro.

El contexto es un elemento importante y estará presente a lo largo de este trabajo, ya que para entender mejor los problemas es necesario construir modelos de desarrollo para comprenderlos y explicarlos; es decir, el problema que una Policy quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia. Dichos modelos forman parte del carácter más técnico de las Políticas, el cual tiene la tarea de incorporar los datos y las teorías de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar las decisiones públicas e incrementar la racionalidad en la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de políticas.

Además de la conciliación de ciencia y política, la aportación de Lasswell contiene un vínculo claro con la democracia, al dar respuesta a las interrogantes planteadas por las ciencias de políticas que implican aclarar tanto las metas que persiguen la acción gubernamental, como los valores que le sustentan; y tender un puente entre los tomadores de decisión en el gobierno, los académicos de múltiples disciplinas y prácticamente cualquier otro actor que pueda aportar conocimiento valioso para la resolución de problemas que puedan ser identificados como públicos (Arellano, 2013). Ante este vínculo con la democracia es imperante tener presente el contexto en que parte Lasswell, ya que su postulado nace en el seno de una sociedad más participativa, en la que se cuenta con instituciones que abonan a la vida democrática. Dicho punto de partida será de gran importancia para los próximos apartados, ya que la democracia entendida como una sociedad más participativa es un elemento clave para poder hablar de Políticas Públicas.

La necesidad de tender un puente entre sociedad, gobierno y académicos mediante la Policy se debe a que tradicionalmente, la relación entre administración pública y

governados se ha establecido con una barrera de por medio, donde los primeros se encargan de entregar productos que los ciudadanos deberán recibir sin mayor cuestionamiento, ya que la administración pública se proclama como el cuerpo profesional y experto que cuenta con el monopolio del cumplimiento de las funciones públicas del Estado y que, en consecuencia, vela por el interés de los gobernados.

Escenarios como el descrito han llevado a que los ciudadanos traten de persuadir a los administradores del Estado, con evidencias y argumentos de que sus problemas son de interés público, que caen en el ámbito de responsabilidad del Estado y que, por lo tanto, es necesario que éste lo atienda. Es importante mencionar que en México se ha venido invirtiendo en las últimas 3 décadas la tendencia de la administración cerrada, ya que se ha vuelto necesario comunicar a los ciudadanos, con evidencias y argumentos convincentes, las razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, por qué una demanda social ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué una organización pública se comporta de cierta manera y no de otra con los ciudadanos, por citar algunos ejemplos (Aguilar, 2005).

Por lo anterior, las Políticas Públicas no solo aportan elementos científicos a la toma de decisiones y participación de la ciudadanía, sino que brindan elementos para transitar de un modelo de acción pública de caja negra, donde se desconoce el actuar del gobierno, hacia un modelo donde es necesario argumentar y evidenciar por qué se atiende o no un asunto calificado como público.

A pesar de que el enfoque de Políticas Públicas brinda algunas ventajas para el proceso de toma de decisiones, es necesario cuidar el equilibrio entre Ciencia y Política, de lo contrario, como ya se ha experimentado con algunos entusiastas de las Políticas Públicas, la euforia y los ánimos desbordados con las expectativas del proyecto interdisciplinario y los alcances de la razón (neopositivista), en el mundo político real dichos ánimos desbordados retrasa la atención o genera más problemas de los que en realidad solucionan. Un ejemplo del desequilibrio entre las

variables de Ciencia y Política es el realizado por Yehezkel Dror, quien se aventuró a proponer una “nueva ciencia de las políticas” (Aguilar, 1992, pág. 57) como un nuevo paradigma, más allá de los propósitos de Lasswell.

La nueva ciencia para Dror debería de integrar las diversas ciencias sociales y las disciplinas de decisión, así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una super disciplina que se enfocara en el estudio de la hechura de políticas. A pesar de todo entusiasmo, los problemas públicos rebasaban por mucho las Políticas Públicas; el uso intensivo de ciencia e investigación en los programas no era determinante en la solución de los problemas y frecuentemente generaba dificultades mayores a las que solventaba.

El exceso de Ciencia en el Proceso de elaborar las Políticas evidenció que, en condiciones donde el reclamo ciudadano acentúa la necesidad de eficiencia, en la gestión de las Políticas Públicas se demanda la oferta de soluciones prácticas más que del análisis sofisticado de políticas nuevas y espectaculares. Estas situaciones ayudaron a consolidar la insistencia de Lindblom y Wildavsky (revisada en Aguilar, 1992) de que eran mucho más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus interacciones sociales, sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos mediante el análisis racional o la especulación intelectual de analistas especializados. Es en este escenario donde es posible que los ciudadanos más informados y atentos puedan definir y explicar sus problemas o argumentar sus propuestas de solución, convirtiéndose en un elemento indispensable para la generación de soluciones más acertadas a la realidad contextual.

La visión de Lindblom y Wildavsky (vista en Arellano & Blanco, 2016) evidencia que no solo el componente ciencia es importante, ya que la existencia de una ciudadanía informada, activa y participativa es un componente distintivo de las Políticas Públicas en la democracia, las cuales deben contemplar mecanismos de participación en condiciones de igualdad para determinar las problemáticas a

atender, la definición y el diseño de las políticas por emprender, conocer su implementación y, finalmente, evaluar los resultados.

De forma sucinta, hasta aquí es posible decir que las Políticas Públicas se pueden definir como el análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas; comprende no sólo el examen de las políticas mediante el análisis científico de sus partes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas (Aguilar, 1992), incluyendo la participación de los ciudadanos-usuarios o beneficiarios, que son quienes aportarán información contextual valiosa para que los tomadores de decisiones tengan un panorama más amplio y rico para la toma de decisiones; es decir, se consideran Políticas Públicas todas las decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar, y establecen explícitamente los mecanismos de participación ciudadana a utilizar para ello, abren las puertas para que su formulación, desarrollo y resultados puedan estar sujetos a la participación y escrutinio de la ciudadanía en general y de los grupos de interés que de manera normal forman parte de una sociedad democrática (Arellano & Blanco, 2016).

Además de la participación ciudadana, es importante el análisis de políticas ya que contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables; es decir, es un complemento muy poderoso para los encargados de la toma de decisión, a la que se debe abonar la información que puedan aportar los ciudadanos, para que de la mano con los hacedores de políticas puedan tomarse decisiones más contextualizadas y no únicamente de análisis racional.

Es posible observar que, aunque en la práctica existieron estudiosos de las Políticas Públicas que se decantaron o dieron mayor peso a uno de los dos componentes esenciales de la Policy, los resultados de dicha inclinación fueron, son y serán

marginales pues es indispensable contar con un soporte tanto científico como contextual, y éste último, lo aporta la participación de los ciudadanos.

Otro aspecto que es relevante y muchas veces olvidado en el estudio de la Policy es que, cada acción de gobierno implica cargas de costos y beneficios diferenciados para diversas personas y grupos; al ser los recursos limitados algunos tendrán que aportar más (tiempo, dinero, conocimiento) que otros, y algunos recibirán los beneficios y otros no. Dicha situación hace indispensable hablar de Políticas Públicas, pues en una sociedad estas cargas heterogéneas e inequitativas de costos y beneficios deben ser explicadas, explicitadas y corregidas si se quiere hablar de acción gubernamental legítima (Arellano & Blanco, 2016).

Después de lo hasta aquí expuesto es prudente preguntar de forma sintética ¿Qué es la Política Pública? Sin embargo, no existe una definición única ni universalmente aceptada, sino un conjunto de ellas que mantienen un factor en común, el espíritu democrático. Al respecto, he decidido rescatar tres definiciones que privilegian distintos elementos de las Políticas Públicas, las cuales presento a continuación:

Para Wayne Parsons, la Política Pública “tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción” (Parsons, 2007, pág. 26).

Por su parte, para los autores franceses Mény y Thoenig una “política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, por lo que se puede afirmar que “[el] estudio de las Políticas Públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (Mény & Thoenig, 1992, citado en Arellano & Blanco, 2016, pág. 26).

Finalmente, en México, Luis Aguilar, en su reconocido trabajo compilatorio titulado El estudio de las Políticas Públicas, se refiere a éstas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, L.,2007 citado en Arellano & Blanco, 2016, pág. 26).

Tomando en cuenta las definiciones citadas, es necesario afirmar que no toda acción de gobierno es una política pública. Se trata en todo caso de un grupo particular de decisiones y acciones que son llevadas a cabo por autoridades legítimamente constituidas; que surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.

La Política Pública se materializa mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares mediante la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados para escoger una alternativa que puede ser tomar una decisión o una “no-decisión” (Arellano & Blanco, 2016, pág. 28).

Si bien nunca ha sido fácil gobernar, hemos podido advertir que seguramente lo será menos en el contexto de una sociedad política democrática, plural, activa, progresivamente más informada y autónoma en la que las nuevas configuraciones de las relaciones entre sociedad y Estado impulsan hacia el estilo público de gobierno en su toma de decisión y puesta en práctica. Esta nueva relación puede ayudar a diseñar políticas que cumplan las estipulaciones de la naturaleza pública de la función de gobierno; es decir, que atiendan problemas de auténtico interés general, faciliten el libre acceso de los ciudadanos interesados en la definición de los problemas y a la formulación de las políticas por medio de canales abiertos, no selectivos de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, que

maximicen las utilidades y minimicen los costos para su conjunto; que vuelva corresponsable a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; y que introduzcan procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización y corrección.

Con lo expuesto hasta estas líneas es posible dejar claro que no toda acción de gobierno es Política Pública, sin embargo, toda acción de gobierno implica un modo particular de gestión. De esto tratará el segundo apartado de este primer capítulo.

## **1.2 Gestión**

Los cambios provocados por el impulso de la globalización a finales de los años ochenta llevaron a que en los ámbitos políticos y administrativos fuera necesario cuestionarse si el papel que venían cumpliendo los gobiernos en el desarrollo económico y social durante el siglo XX podía mantenerse o en su defecto, debían desempeñar otro papel en el nuevo contexto local e internacional. Las preguntas en concreto serían ¿Cuál debe ser el papel del Estado, qué puede y qué no puede hacer, y cómo debe de hacerlo? (Aguilar, 2006).

Los procesos de cambios que vivía la sociedad del siglo XX obligaban a revisar no sólo qué hacía el Estado, sino cuánto costaba y quiénes eran los beneficiarios reales, ya que las tendencias del Estado intervencionista iban quedando en el pasado con sus densas capas burocráticas, dando paso a la concepción de la gestión pública que se ubica en nuevos enfoques, problemas y expectativas para el desarrollo (Uvalle, 2000).

Pero ¿qué es la gestión pública ?, para Ricardo Uvalle (2000) la gestión pública es un tipo de respuesta a los procesos, estructuras y formas de organización que tuvieron éxito en la época de la sociedad industrial; y que se vieron reformados con los cambios en las condiciones de vida fruto de la globalización. Estos cambios requirieron de grandes maquinarias administrativas para responder a la vida económica mediante procedimientos, reglas, operaciones y tareas que se enlazaran



entre los estados, los gobiernos y las administraciones públicas para crear un sistema de complejidades organizativas e institucionales encargadas de administrar los negocios privados y los asuntos públicos.

Para David Arrellano (2013) la gestión pública es una combinación intrincada, pragmática (por lo que muchas veces contradictoria en términos argumentativos), entre el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. El primero, recuperando doctrinas clave para el sector público y su reforma como competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos y estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo, incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo ethos para la burocracia que en la gerencia de celdas dinámicas en las cuales la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia.

Para Guillermo M. Cejudo (2013) la gestión pública es un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público para mejorar los resultados de la acción gubernamental.

Es posible identificar a la gestión pública como la respuesta a la necesidad de aumentar el valor final de los bienes y servicios públicos, así como de simplificar los procesos de gobierno, mejorar la apertura de la administración pública, es decir, a mejorar el desempeño institucional de las políticas (Uvalle, 2000); sin embargo, las primeras prácticas concretas fueron iniciadas por países anglosajones en las dos últimas décadas del siglo XX con modificaciones sustanciales en la gerencia pública.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La gerencia es un proceso administrativo, en cambio, la gestión es un proceso más amplio que incluye la gerencia y el liderazgo.

Nueva Zelanda y el Reino Unido pasaban por crisis económica y fuertes críticas al gobierno por su ineficiencia, por lo que, a la llegada al gobierno de los conservadores, impulsaron una agenda en materia de gestión pública basada en aumentar el control político sobre el servicio civil, reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorar los procesos de gestión, inspirados por el sector privado que derivó en la disminución del poder de los sindicatos y de los funcionarios del servicio civil y en la erosión de la autonomía de los servidores profesionales que quedaron sujetos a controles estandarizados y el fortalecimiento del gobierno por metas (Cejudo, 2013).

La demanda de eficiencia y atención oportuna de necesidades privadas y públicas ante el estancamiento de la burocracia, la densidad de procedimientos y reglamentaciones que obstruían el desarrollo de la vida social y productiva, impactó en la pérdida de legitimidad y confianza en que las organizaciones públicas eran un medio funcional para atender y solucionar los problemas de interés colectivo. Es en este escenario donde la gestión pública se enlaza con los asuntos de gobierno debido a la crisis del modelo de intervención estatal, misma que llevó a que las relaciones administrativas civiles y las administrativas públicas se viesan alteradas y la gestión fuese considerada una opción para reivindicar la institucionalidad del gobierno ante la sociedad y un camino razonable que contribuyera a una mejor comunicación entre las instituciones privadas, de la sociedad civil y gubernamentales (Uvalle, 2000).

Para los gobiernos que en la década de los 80 vivían presiones fiscales y demandas sociales, la gestión pública parecía tener la respuesta prometedora de, en palabras de Al Gore, “alcanzar un gobierno que trabaje mejor y cueste menos”, es decir, hacer más con menos (Cejudo, 2013).

En este enfoque, las relaciones entre gobierno y sociedad abandonan los esquemas rígidos para transitar hacia estructuras de convivencia horizontal, con un objetivo claro, mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y

rígidas (Cejudo, 2013), donde el valor del tiempo, de los costos, la calidad de los productos, el sentido de oportunidad y de eficiencia administrativa para mejorar la satisfacción de los ciudadanos ante los servicios de gobierno, se revistieran de vital importancia (Uvalle, 2000).

Es en este escenario en que la gestión pública abanderó la demanda de mayor libertad de gerencia, entendida ésta como la capacidad de imaginar soluciones a los nuevos problemas públicos, responder rápidamente a un entorno cambiante mediante el distanciamiento de las reglas homogeneizantes, la disminución de las restricciones a la forma de decidir los contenidos de la acción gubernamental y sobre todo ampliar los espacios de maniobra para innovar, la medición de resultados como mecanismo de control y la creación de valor público (Cejudo, 2013).

La combinación de reducir costos, flexibilizar burocracias, empoderar a los ciudadanos y mejorar bienes y servicios públicos representaba una oferta atractiva de la gestión pública a los gobiernos de todo el mundo, sin embargo, en muchos gobiernos se adoptó un lenguaje similar y se establecieron objetivos parecidos, pero las iniciativas impulsadas variaron considerablemente de país a país, y respondían a las condiciones políticas peculiares que incluso cuando las reformas eran parecidas, sus alcances y efectos fueron distintos (Cejudo, 2013).

A pesar de la diferencia en los alcances y efectos de la implementación de la gestión pública, los cambios que se generaron mediante ésta en la relación gobierno – sociedad se ven manifiestos en nuevos equilibrios en los que existe mayor cooperación, comunicación e intercambios mediante redes que integran nuevos actores con capacidad de coordinación, innovación y aportación. Estos cambios abonan a que se puedan abandonar los esquemas rígidos de centralidad cerrada y piramidal en la toma de decisiones y que, en su lugar, surjan instituciones que alienten la interacción fluida entre éstas y las organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales y privadas (Uvalle, 2000).

En este contexto, para lograr que las instituciones públicas tengan capacidad de articular la relación de los actores políticos-administrativos y de los diversos actores de la sociedad civil, es necesario que la práctica se concentre ya no sólo en el tipo de reformas a impulsar (la gastada alusión a las mejores prácticas), sino también el modo de hacerlo (la configuración de elementos políticos y administrativos que vuelven realizable y promisorio una intervención concreta para mejorar la gestión pública ) (Cejudo, 2013).

Por lo anterior, la gestión permite que los procesos abiertos sean ordenados con la hechura e implementación de las políticas mediante un acceso organizado de los grupos de ciudadanos a las estructuras y ámbitos de decisión; con lo que se dota al gobierno de un carácter más abierto, público y sobre todo democrático, todo ello permite romper con las barreras que impedían el acceso a la participación ciudadana en la vida pública (Uvalle, 2000), con lo que los ciudadanos dejan de ser actores pasivos y receptores para convertirse actores con capacidad de incidir en el quehacer público.

Además de la apertura organizada a la participación de nuevos actores, es necesario evitar las macro políticas que soslayan el dinamismo de los espacios locales, las diferentes realidades y los contrastes de las sociedades, así como las políticas estado-céntricas (Uvalle, 2000), toda vez que la búsqueda del desarrollo se convierte en una tarea compartida que requieren la participación coordinada y focalizada de particulares, organizaciones civiles y sociales, potenciando las iniciativas individuales y colectivas para que las capacidades privadas y públicas contribuyan a crear mejores condiciones de vida en los espacios locales.

Ante la necesidad de crear y fortalecer los espacios públicos de interacción horizontal, los estados que mantienen una relación asimétrica en detrimento de la sociedad no constituyen un eje a favor del desarrollo, sino se erigen en una carga y en un mal público. Por ello cuando la crisis del intervencionismo estatal toca fondo, el espacio público reclama los sitios, energías, iniciativas y responsabilidades que

puedan tener a su cargo las organizaciones civiles y ciudadanas, reivindicando lo que la sociedad puede y sabe hacer revitalizándose con los ciudadanos que tienen interés en participar en los asuntos públicos.

La revitalización de lo público mediante la gestión pública, más allá de una concesión estatal a la sociedad, es el resultado del reclamo puntual en el sentido de que los asuntos públicos no son monopolio de nadie y ni intereses restringidos. Lo público y lo privado contribuyen a fomentar la participación organizada de los diversos grupos sociales, la cual es necesaria para evitar el desbordamiento administrativo y burocrático del Estado; ya que, a menor participación organizada mayor presencia del Estado en la Sociedad, pero una mayor presencia del Estado en la sociedad no significa la generación de resultados positivos ni mejores condiciones de vida.

Lo público se vitaliza como la suma de opciones, ventajas, derechos y obligaciones que sustentan su vigor con base en estructuras reconocidas, políticas aplicadas y actores dinámicos; es decir, lo público retoma lo privado, social, estatal y gubernamental para reconocer que la comunicación y convivencia en la sociedad tiene varios frentes, en donde es factible diluir con fines democráticos la secrecía del Estado (Uvalle, 2000); por lo que la apertura del gobierno mediante la gerencia pública implica:

- a) reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos de reclamar derechos y asumir obligaciones
- b) presupone deliberación argumentación comunicación y tolerancia
- c) las instituciones y la institucionalidad como fruto de las aportaciones colectivas testimonio de la maduración alcanzada por lo público y social

La arena de la gestión pública evidencia que tanto en lo público como en lo privado existen sus propios actores con recursos diferenciados, los cuales conviven y coadyuvan en la formulación, deliberación y persuasión de objetivos para hacer

posible la generación de las posturas individuales y colectivas para emprender acciones que ayuden a transitar hacia nuevas formas de colaboración que permitan la institucionalidad de lo que podría ser un interés general más o menos homogéneo que aporte iniciativas para traducirse en programas y acciones públicas (Uvalle, 2000).

En el contexto de un estado que adopta la gestión pública los ciudadanos pasan de ser actores pasivos a desarrollar capacidades para asociarse e integrarse en grupos que pueden manifestarse como organizaciones sociales y políticas tendientes a ciudadanizarse como condición emancipadora de los propios ciudadanos ante el poder; lo que significa recobrar la devolución de derechos que fueron expropiados por el Estado, como la gestión, autonomía, autoorganización y corresponsabilidad (Uvalle, 2000). Con el binomio ciudadano-ciudadanización se refleja el reacomodo entre la sociedad y el Estado con la consecuente redistribución del poder que da paso a otras formas de participación, interlocución y negociación.

Con la entrada en escena de la gestión pública el poder tendió a redistribuirse, dando por resultado que las estructuras de la sociedad fueran objeto de transformaciones que incidieron en el peso e influencia de diversos grupos; activando a movimientos ciudadanos que ya existían, pero que no renunciaron al propósito de participar y organizarse sin pertenecer al aparato del Estado, originando lo que en la actualidad conocemos como Sociedad Civil Organizada. La sociedad civil reclamó al aparato del Estado (maquinaria política y burocrática, líneas de mando, centros de autoridad, camarillas decisoras, jerarquía ramificada, mandos unipersonales y recursos gubernamentales) su participación más allá del ejercicio electoral enfatizando la necesidad de transitar de los “gobiernos de caja negra” a “gobiernos vitrina” en los que la negociación y el consenso sean un elemento necesario en la relación entre sociedad y gobierno.

En el contexto de una nueva relación entre gobierno y gobernados, la racionalidad burocrática, basada en rutinas, precisión, sincronización y previsión se ve rebasada,

por lo que es necesario privilegiar a otras racionalidades que permitan comprender el mundo factual, donde la vida pública se integra de acuerdo con un sistema de correlación de fuerzas; es decir, que hay voluntades e intereses que se reacomodan en el ámbito de las instituciones y con ello influyen en las decisiones y acciones de gobierno (Uvalle, 2000) donde la interpretación limitada que nace de la vinculación rigurosa entre medios y fines se ve rebasada por las relaciones de causalidad, relaciones que son compatibles con la gestión pública y no con los esquemas del pensamiento burocrático.

Lo anterior no supone que los gobiernos deban renunciar a las ventajas de la racionalidad burocrática, sino que es necesario que incursionen en la flexibilidad de la gestión pública para ampliar el horizonte de respuestas, que pueden generar en favor de la vida pública. No siempre las rutinas son suficientes para dar respuesta puntual a los problemas sociales y públicos; por lo que la gestión pública toma en cuenta los obstáculos, contratiempos y reacomodos en las relaciones públicas; es decir, no concibe al gobierno ni a la vida pública debido a relaciones amplias de cooperación, sino que reconoce la existencia de demandas y conflictos de interés.

Es en la existencia de dichos conflictos e intereses encontrados dónde las Políticas Públicas tendrán campo fértil para ofrecer soluciones en un contexto donde existe mayor participación social y necesidad del Estado para encontrar respuestas a los problemas que su población demanda atención más allá de la visión burocrática que imperaba hasta ese momento.

### **1.3 Políticas Públicas y Gestión en México**

Las Políticas Públicas son una ciencia o disciplina joven en México la cual se ha venido desarrollando desde principios de los años 90 del siglo XX hasta nuestros días; sin embargo, como se ha citado en el primer apartado de este capítulo, la Policy vio la luz por primera vez en Estados Unidos en 1951 con Harold Lasswell en

*“The Policy Orientation”* en la cual se sientan las bases para el estudio de la política pública.

Lasswell desde sus comienzos planteó dos cuestiones que son fundamentales para pensar en la aplicación de las Políticas Públicas (En nuestro caso particular en México), las cuales son: 1) La multidisciplinaria; y 2) La importancia del contexto. En este apartado trataré de enfocarme más en el contexto, esto no es por restar importancia a la multidisciplinaria; pero, como en el caso de la UNAM y otras Universidades se vive la multidisciplinaria ya como algo común en la apreciación de nuestro universo.

México ha venido sufriendo una dinámica de constantes cambios y a partir del año 2000 éstos se han venido presentando de forma más acelerada, pero dichos cambios tienen su origen a partir de 1976, momento en que se presenta un único candidato a la presidencia de la república después de un proceso de desgaste político nacional que se vio evidenciado por los movimientos estudiantiles y, guerrilla rural y urbana. A partir de este año México comienza un periodo de cambios nunca vistos.

Ante la necesidad de legitimar al gobierno en turno y de canalizar las demandas sociales por otro medio menos violento que el de la guerrilla rural y urbana, se permitieron reformas electorales (1977 con el comienzo de un estado de partidos; 1986 reforma de creación del Código Federal Electoral; y la reforma de 1989-1990 con la creación del IFE) que hicieron virtualmente más fáciles los procedimientos de registro de un partido político.

A pesar de esta primera reforma no es sino hasta la reforma electoral de 1989-1990 (que en fondo es la vigente) que se vivió una mayor dinámica de democracia en el país. Lo importante dentro de esta reforma (desde un punto de vista político más que legal), es el trascendente hecho histórico en el cual el PRI no cuenta con



mayoría en la cámara de diputados y, por tanto, no cuenta el presidente con la capacidad de realizar modificaciones constitucionales a su libre albedrío.<sup>2</sup>

Esto de fondo nos ha llevado como país y sociedad a una serie de modificaciones, las cuales se han venido reflejando en el transcurso de 1989 a nuestros días; ejemplo de ello es cómo la agenda de gobierno se ha llevado a la opinión pública (más no precisamente a su discusión pública); como ejemplo de ello podemos apreciar, cómo el clero, la iniciativa privada, incipientemente la Sociedad Civil Organizada y otras instituciones de diversa naturaleza se han incorporado a la crítica de la agenda pública (en sus distintos niveles) y en la última década de forma más proactiva han buscado la inserción de tópicos que les resultan prioritarios. Es dentro de este contexto es que México se suma con mayor intensidad a la ola de modernización gerencial, o reforma administrativa del Estado (adopción de la gestión pública).

Como fue comentado en el apartado anterior, en los países anglosajones el punto de partida fue liberar la burocracia de la sobrerregulación para dotarle de un sentido de acción más técnica por resultados y dirigida al ciudadano-usuario; pero en el caso de México, estos principios van acompañados de una serie de objetivos con mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa y asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo (Arellano, 2013).

A pesar de que los objetivos en el caso mexicano fueran de mayor alcance, la inclusión de algunos elementos de gestión pública fue de forma selectiva y en respuesta a necesidades particulares, situación que no sólo aplicó en México sino fue la constante en el contexto latinoamericano, sin que se emprendieran reformas ambiciosas como las emprendidas en los países anglosajones, siendo parciales, ya

---

<sup>2</sup> Para mayor información revisar el capítulo III de (Becerra Ricardo, 2000)

que recuperaban algunos de los componentes de las reformas más agresivas de esos países (Cejudo, 2013).

La reforma administrativa en México implicó un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales donde el contexto por el que pasaba el país demandaba la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y contar con las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” (Arellano, 2013) como el nuestro.

Las reformas administrativas en México se volvieron urgentes, a la par de que se realizaban las reformas electorales y sus impactos en las dinámicas de actores que buscaban espacios, las reformas se hicieron además necesarias para involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo (en su naciente pluralidad), y a organismos sociales. Adicionalmente se volvió necesaria la separación de la carrera administrativa de la carrera política, el aislamiento institucional de las decisiones de política y de los vaivenes políticos, la administración basada en principios de equidad y la protección de los diferentes grupos sociales según principios arraigados en el debate político del “interés general” como elementos fundamentales para la realidad mexicana (Arellano, 2013).

Es en este contexto, que de forma más forzada desde el exterior del Estado, que de forma motivada y guiada por el mismo, los problemas públicos, sus posibles soluciones y consecuencias tuvieron que empezar a ser determinados de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un dialogo que beneficiara el interés público, que minimizara los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y que incrementara las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público (Arellano & Blanco, 2016).

Los cambios que introducía la adopción de elementos de gestión pública en México generaron suelo fértil para que la formulación de Harold Lasswell fuera cada vez

más pertinente en nuestro país. Es hasta la década de los noventa, cuarenta años después, que era posible para México la forma cómo Lasswell veía la ciencia política en los Estados Unidos (Sánchez A. , 1993); es dentro de esta nueva realidad mexicana en la cual es posible pensar la inserción de las Políticas Públicas en la nueva vida democrática nacional. Lasswell nos ha enseñado que las Políticas Públicas se encuentran orientadas en sus términos como:

- Multimetódica.
- Multidisciplinaria.
- Orientada a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las Políticas Públicas.
- En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad.

Los elementos previamente citados en su contexto original (Lasswell 1951, 1968, 1970 y 1971)<sup>3</sup> y dadas las características de México en esos mismos años es impensable y posiblemente hasta irrisorio pensar en que alguno de los citados puntos pudiese ser viable; sin embargo, en la actualidad contamos con cada uno de ellos (claro está, sin abusar optimistamente de éstos).

Aunada a esta situación de virtual ventaja, como se comentó en líneas anteriores, nos encontramos que de forma simultánea cada vez con mayor frecuencia se exige al gobierno asumir la responsabilidad de una amplia gama de procesos sociales, económicos y de otra índole (Parsons, 2007). Lo cual nos ha llevado a una reforma del estado mediante la adopción de elementos de la gestión pública como medio de reinención ante las demandas sociales.

---

<sup>3</sup> 1951: The Policy orientation; 1968: The uses of content analysis data in studying social change; 1970: The emerging conception of the policy sciences; y 1971: A pre-view of policy sciences.

Esta reforma del estado además de ser imperativa es una condición clave para dar consistencia a las capacidades del Estado. Por lo cual Uvalle (1997) afirma que, no es la reforma del estado un tipo de experimento, sino una forma de responder a los impactos del cambio social, económico y político; lo cual implica que las instituciones, procesos, valores y reglas de la economía, la política y la vida pública son ajustados, remozados y revitalizados.

Es importante no perder de vista que cuando se tiene esta reforma del estado se afecta los modos de vida y las cuotas de poder; sin embargo esto nos permite tener la oportunidad de encauzar los cambios necesarios en la sociedad; por lo cual, su importancia real radica en contar con medios del poder para reestructurar a través de la senda de la innovación y la renovación, el sistema de poder que se encuentra institucionalizado (cuestión que nos ayuda a comprender importantes cambios en la vida nacional sin conatos de violencia como en el siglo XIX).

Si bien es cierto que lo vertido hasta este punto podría seguir sonando romántico y utópico, es importante revisar cómo el gobierno, en su calidad de sistema de dirección del Estado, ha tenido que considerar valores democráticos que acompañan a la sociedad moderna, y en este sentido se ha tenido que optar por ser más abierto y receptivo a las demandas sociales. Si bien esto no se ha dado por buena fe, podemos decir que el sistema de grupos de presión de David Easton aplica tanto a el sistema político como a las Políticas Públicas; por lo cual podemos afirmar que las Políticas Públicas (aunque de forma incipiente) han llegado a ser el medio por el cual reivindicar la vida pública del Estado, volviendo dichas Políticas una opción para la generación de una sociedad más democrática; mucho más allá del ejemplo que es por excelencia la emisión del voto.

Retomando textualmente a Uvalle (1997, págs. 99-100), “la lógica de las Políticas Públicas es que son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales... [...] de este modo, su legitimidad (del gobierno) puede ser

más amplia, su gobernabilidad más firme y los riesgos de ingobernabilidad pueden contenerse con procedimientos democráticos”.

Un ejemplo concreto del postulado de Uvalle podemos encontrarlo actualmente en los gobiernos locales; esto es a través de cabildos itinerantes, días ciudadanos, convocatorias de participación ciudadana; etc. Aunque cabe mencionar que no porque éstos existan significa que con su sola existencia cumplen con los motivos o intenciones de democracia. Para ello es importante ver un punto bivalente de las Políticas Públicas.

Dado que las Políticas Públicas no son una decisión sino una serie de decisiones vinculadas a resultados (esperados y no esperados), se caracterizan por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública; sin embargo, no cualquier problema social es objeto de atención pública gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse como política pública (Uvalle, 1997).

Ante este punto es que podemos llegar a ver otro ángulo del mismo problema (cuestión también privilegiada por Lasswell); en donde nos muestra que la democracia tiene sus límites; pues si bien, se piensa en la integración de las demandas ciudadanas en la agenda del gobierno y en el diseño de las políticas, no se debe simplemente asumir el sentimiento primario y elemental de la población y permitir que ellos definan los problemas de políticas (Bardach, 2003).

En este sentido, cuando se definen los problemas esto debe ser, de acuerdo con Bardach (2003, pág. 224), “tan sobria e imparcial como sea posible”. Sin embargo esto nos lleva a problemas que se ven cotidianamente en el quehacer de las Políticas Públicas nacionales, donde los problemas tienen que ser legitimados.

Ante esta situación, retomando que no cualquier problema social es objeto de atención pública gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse

como política pública, el analista de políticas puede hacer doble uso de la legitimidad. En algunos casos, la ciudadanía define los problemas de un modo que el analista tiende a menospreciar, en otros es el analista quien afirma percibir problemas que la ciudadanía se muestra poco dispuesta a legitimar (Bardach, 2003). Esta situación es muy recurrente a lo largo y ancho del país, lo cual ha llevado a los detractores de las Políticas Públicas en México a maximizar su lado negativo dejando ver que por parte del mismo gobierno se puede echar mano de las Políticas Públicas para diseñar una política que tendiera a matizar los efectos de la aplicación de una medida poco popular, anticipándose a la demanda de un sector de la sociedad e incluso estimulando una serie de acciones que faciliten la aplicación de una política específica (Sánchez A. , 1993).

A este punto hay que sumar otra de varias dificultades que se presentan en el escenario nacional, la cual implicaría que en vez de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales, requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos, así las personas confiarían más en una política en la que fueron consultados durante su proceso de desarrollo, aunque al final de esta no coincida con sus preferencias particulares (DeLeon, 1994). Esta situación agravaría más el problema de la democratización de las políticas dado que los gobiernos locales tienden muchas veces a abusar de este recurso; sin embargo, retomando los foros de participación ciudadana previamente citados, para que estos sean más funcionales es necesario que en ellos se dé información de la manera más equilibrada posible, sólo así los analistas políticos podrá sumar de alguna manera estos materiales a sus análisis y recomendaciones (DeLeon, 1994).

Agregando más elementos dada la realidad nacional, en las Políticas Públicas, se tienden aparte de politizar (en el sentido de *politic*) las acciones de gobierno, se pretende también evaluarlas tanto en resultados, pero aún más en juicios de valores. Esto nos trae como consecuencia una limitada visión meramente administrativa cuando se califica como éxito o fracaso; sin embargo, como lo expone

Subirats (1995, pág. 14) apoyado en Lindblom: “Los errores de las políticas no serían condenados, sino vistos como fuente de información e indicios para llevar a cabo acciones subsecuentes. En este modelo, los ciudadanos, funcionarios, científicos sociales y otros expertos hacen lo que han aprendido y aprenden lo que han hecho”. Esta visión nos da herramientas para la mejora de las políticas más allá de la simplista crítica o evaluación positiva o negativa que impera en nuestra realidad, nos permite incorporar o desechar elementos para el rediseño de las acciones implementadas pues las Políticas Públicas son la constante búsqueda del error en todo su proceso.

Si a estos elementos ya citados se agrega consecuentemente la acción recíproca entre formuladores de las políticas, expertos, burócratas, grupos de interés, usuarios y público, debe ser un instrumento para medir el grado de apego a los reglamentos y evaluar su efectividad; claro está, sin sobrevalorar la capacidad de los reglamentos dado que es un exceso en el que muchos analistas (sobre todo juristas) suelen caer, maximizándolas más allá de su real alcance.

Retomando el juego dinámico del sistema de Easton, y algunos elementos de la realidad nacional, la estructuración de las Políticas Públicas en México debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado. Maturana (1995 citado en Medellín, 2004), en su análisis de los fenómenos sociales demuestra cómo todos los procesos de elección, jerarquización y apropiación resultan de la confrontación que se produce entre principios de cambio y principios de conservación, siendo estos principios los que fundamentan y explican los componentes de los contextos.

Cabe rescatar del postulado de Maturana que, en México, el poder profundizar en la elaboración de las Políticas Públicas enfrenta retos trascendentales, los cuales

Sánchez (1993) enumera y rescato tres (que concuerda de cierta forma con lo mencionado por Medellín): Primero, porque la tendencia al cambio no es general en toda la república y el proceso de modernización es incompleto, pues sigue fuera de su alcance casi la mitad de la población. Segundo, porque la política se enfrenta ahora a nuevos actores que traen como resultado, por ejemplo, que los fenómenos de la política local impongan límites cada vez más claros al tradicional diseño de la acción gubernamental desde el centro. Tercero, porque los movimientos sociales urbanos, los movimientos estudiantiles y las organizaciones de la sociedad Civil, constituyen hoy actores políticos cada vez más propositivos e imaginativos para plantear soluciones a sus problemas.

Esto a veces nos presenta que en el escenario nacional dado su incipiente nivel de democracia, y derivado de su tradición autoritaria, pareciera que las tendencias en la transiciones son externas o que se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control; o bien, debido a la transición, se generan rupturas con los viejos esquemas, sin embargo, estos procesos no son capaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad dando como resultado algunas situaciones de caos, por lo cual la incertidumbre dificulta los avances, lo cual permite que si bien se abren espacios de discusión y análisis, estos no sean aun consistentes para generar acuerdos entre los distintos actores que se van integrando a la dinámica actual (Cabrero, 2000).

Dadas estas condiciones y a pesar de lo ya expuesto podemos caer en cuenta de que México se encuentra aún ante un sistema semiabierto que se encuentra desechando viejas estructuras corporativas para incluir nuevas flojamente acopladas. Esto más allá de la resistencia del gobierno ante estas dinámicas de cambio, la tradición del sistema es ser impermeable, lejos de la insensibilidad gubernamental versa principalmente porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; por lo cual, cuando el gobierno pretende ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los diversos actores se encuentran plenamente orientados hacia esa lógica (Cabrero, 2000), cuestión por



la cual es importante seguir fomentando dos cuestiones clave que se han venido manifestando en casi las últimos tres décadas.

En primer lugar, la generación de políticos que han llegado al poder desde los 80 tienen una concepción novedosa del ejercicio gubernamental, que incluye la aplicación de nuevos métodos de análisis para el diseño de las Políticas Públicas. Se trata de funcionarios que han sido formados en universidades de Estados Unidos y en escuelas nacionales en donde cada vez tiene mayor importancia la orientación hacia las políticas, lo cual ha permitido en los últimos años una creciente incorporación de grupos académicos a sectores diversos de la administración pública.

En segundo lugar, la nueva posición que ocupa México en el escenario internacional (particularmente a partir de tratados internacionales de comercio) ha presentado nuevos retos económicos, políticos y sociales. Pero adicionalmente esa forma de modernización reclama también un importante avance en la apertura de los mecanismos políticos hacia una profunda democratización del sistema, situación que corre paralela a la aparición de partidos de oposición real, organizaciones ciudadanas, ONG'S y otros grupos de presión cada vez más demandantes con necesidades de consensos entre los grupos gobernantes y las oposiciones como realidad y necesidad para la gobernabilidad democrática y en consecuencia, una mayor apertura a las Políticas Públicas nacionales.

En este contexto, donde existen con cada vez más actores aparte de los que tradicionalmente negocian con el gobierno (Sindicatos; Centrales Obreras, Populares, Campesinas; Partidos de Oposición; Clero y Medios de Comunicación), se vuelve imperativo contar con herramientas que permitan u obliguen a una mayor apertura del gobierno mexicano. A pesar de la necesidad de apertura, el gobierno mexicano es tradicionalmente cerrado, lo que ha dado por resultado que la mayoría de la población desconozca los medios para acercarse al gobierno en calidad de ciudadano y no de cliente-beneficiario.

Ante la falta de información o mecanismos institucionalizados (formales o informales) para que los ciudadanos se acerquen en calidad de ciudadanos al gobierno, es decir, a los tomadores de decisiones responsables de diseñar las Políticas, es necesario identificar principios que permitan facilitar dicho acercamiento ya que de forma empírica se ha realizado por ciudadanos organizados u organizaciones de la sociedad civil. Aunque existe cuando menos un caso que puede ser tomado como referente de dicho acercamiento, sin embargo, éste tardó tres décadas en poder consolidar su cometido, caso que será revisado en el siguiente capítulo.

## **Capítulo II**

### **Programa 3X1, de programa local a Programa presupuestario.**

#### **2.1 Origen y Evolución del Programa 3X1 para Migrantes**

El Programa 3X1 para Migrantes es un programa de largo aliento que tiene su origen desde el seno de las comunidades migrantes organizadas, sin embargo, a partir de que este Programa logró ser institucionalizado despertó el interés para ser estudiado. Esto no significa que el programa y fenómeno derivado de la organización y gestión de los migrantes no fuera antes tema de estudio, pero no es hasta que fue sujeto de mayor difusión a nivel nacional que logró acaparar mayores reflectores.

El programa ha sido abordado por Rodolfo Gracia Zamora y otros colaboradores (Fernández, Vila, & Garcia, 2006) desde distintas aristas partiendo de la institucionalización del programa, el contexto de las relaciones de los migrantes con el gobierno de Estados Unidos y los consulados mexicanos, el papel de las remesas y los mecanismos desarrollados alrededor de ellas, la importancia del 3x1 para el desarrollo local de las comunidades donde opera el programa, sus impactos en la gobernanza local y en la renovación de las relaciones entre actores sociales y los gobiernos locales mediante el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), los retos de la inclusión de proyectos productivos al programa, los retos en la participación de las comunidades y la diferencias entre comunidades mestizas e indígenas, así como la creación de liderazgos y espacios de negociación.

De acuerdo con el estudio “El programa 3x1 para Migrantes. Datos y Referencias para una Revisión Complementaria” realizado por el Centro de Estudios y Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2011), el Programa 3X1 se ha concebido como el único instrumento de planeación del Gobierno Federal que tiene su origen en la sociedad civil organizada en clubes y asociaciones de mexicanos residentes en

Estados Unidos, se ha identificado como un referente internacional que incide en dos aspectos: primero, propicia la organización de los mexicanos migrantes estableciendo puentes entre las localidades de origen y de destino; segundo, busca maximizar los recursos económicos que envían los migrantes organizados para la realización de obras de beneficio colectivo y, finalmente que los distintos niveles de gobierno rindan cuentas y acepten la supervisión en la realización de obras abriendo espacios de negociación para los migrantes que plantean una nueva forma de desarrollo de sus localidades.

En el marco de este fenómeno migratorio, se ha identificado que los migrantes de manera organizada, muestran interés en reunir recursos (remesas colectivas) con el fin de apoyar la realización de obras y/o acciones que impulsen el desarrollo de sus localidades de origen, propiciando la participación comunitaria.

Adicionalmente, otros trabajos se acercan al Programa mediante el estudio de caso, particularmente en algunas entidades del país, por ejemplo. Los trabajos de Quezada (2018) titulado “Migración internacional y desarrollo local la experiencia de dos localidades otomíes del Valle del Mezquital, Hidalgo, México”; de Arteaga y Ortega (2016) titulado “Determinación del conocimiento de los clubes de migrantes y de su impacto a través del programa 3x1 en el desarrollo local y regional en Salvatierra Guanajuato”; de Díaz (2009) titulado “Transnacional social mexicana. Alcances y limitaciones del Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero”; por citar algunos, sin embargo estos estudios de caso tienen en común que abordan el programa en su faceta de Programa presupuestario; mientras el objetivo de esta tesis es discutir la posibilidad de transferir la experiencia del Programa a otras iniciativas nacidas en el seno de la sociedad civil organizada.

En el presente trabajo, durante el acercamiento al Programa, se identificó a los migrantes zacatecanos como sus principales promotores, derivado de ello, para adentrarnos en su origen y evolución, fue necesario realizar entrevistas semiestructuradas con los principales actores del Programa (migrantes, servidores

públicos y académicos). Las entrevistas se realizaron en la Ciudad de Los Ángeles, California, en la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California los días 18, 19 y 20 de abril; en la Universidad Autónoma de Zacatecas el 23 de abril y en la Secretaría del Migrante del Gobierno de Zacatecas el 24 de abril de 2018; y resultado de las entrevistas se recoge la información que se desarrolla en los próximos apartados.

En México existe una larga tradición migratoria, y en el caso particular de los zacatecanos ésta tiene más de cien años de flujo hacia Estados Unidos de América, dicha tradición permitió que en las últimas décadas del siglo pasado se pudiera construir una importante organización de Clubes Zacatecanos en aquel país cuyo elemento de cohesión es el compartir un sentido de pertenencia comunitaria con los lugares de origen, mismo que los vincula con las zonas de destino (García R. , 2005).

A pesar de que la migración de zacatecanos es de larga data, sus organizaciones migrantes tuvieron sus orígenes en los años treinta del siglo XX con la formación del “Comité Beneficio Mexicano” (Smith, 2006, pág. 312).<sup>4</sup> El Comité de Beneficencia Mexicana se fundó en 1931 en Los Ángeles, California, bajo el auspicio del Consulado Mexicano con el objeto de ayudar a los migrantes cesados laboralmente y repatriados durante la crisis económica de los 30’s (Moctezuma, 2011), sin embargo es hasta los años sesenta cuando se da de forma más estructurada la organización formal de los migrantes.

Los primeros clubes de los que se tiene registro fueron fundados, en la década de los 60 del siglo XX por migrantes originarios de las regiones que históricamente han expulsado migrantes como lo son Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Aguascalientes, estados que han mantenido intensos flujos migratorios desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días (Priego, 2011).

---

<sup>4</sup> El autor hace referencia al “Comité Beneficio Mexicano” sin embargo el nombre correcto es “Comité de Beneficencia Mexicana”.

Las primeras agrupaciones de zacatecanos se formaron para brindar apoyos de forma solidaria a otros migrantes enfermos, accidentados, fallecidos o que necesitaban regresar a su lugar de origen. Gregorio Casillas, originario de Guadalupe Victoria, mejor conocido como “La Villita”, en Jalpa Zacatecas, y residente en Los Ángeles fue uno de los precursores en 1962 (Moctezuma, 2003).

Gregorio Casillas<sup>5</sup> cuenta que los ancianos eran la población que más preocupaba a los migrantes zacatecanos en Los Ángeles, por lo que varios de ellos aportaban algunos dólares, mismos que eran enviados a la comunidad para que los distribuyeran entre los más necesitados, sin embargo, el dinero recabado era escaso y las obligaciones propias de cada uno de ellos dificultaban la aportación regular de dichos recursos.

Platicando entre amigos llegaron a la conclusión de formar un club, donde cualquier persona interesada pudiera convertirse en miembro y mediante su participación ayudar, de tal forma que no fuera pesado; por lo que idearon organizar fiestas o actividades para goce de los participantes y que les permitiera recaudar recursos para enviarlos a La Villita.

Con las premisas en comento, en 1962 se conformó el Club Guadalupe Victoria, el cual contó entre sus integrantes a Jesús Viramontes, Gonzalo Hinojosa, Federico González, Javier Flores, Manuel Muñoz, Rigoberto Flores, José Villareal y más personas preocupadas por su comunidad de origen.

A la conformación del Club Guadalupe Victoria ya existían otros clubes en Los Ángeles como el Club Jalpense, Club Zacatecano, Club Fresnillo, Club Calera, y de otros Estados ya había varios clubes conformados, como el Club Chihuahua, Durango, Jalisciense, Guanajuato.

---

<sup>5</sup> Es identificado como uno de los pioneros de la organización de los clubes de migrantes y promotor de la creación de la Federación de Clubes de Migrantes en Los Ángeles, California. Entrevista realizada el 20 de abril de 2018 en Los Ángeles California,

Con la formación del Club se estableció la organización de fiestas en las casas de los miembros, en las cuales se vendían los alimentos como mecanismo para generar ingresos para ser enviados a su comunidad de origen. Adicionalmente al ingreso de recursos, dichas fiestas sirvieron para que los hijos de los miembros se relacionaran; se generó una convivencia que reforzaba el sentido de pertenencia e identidad como oriundos de La Villita.

Además de las fiestas, se realizaban una o dos veces por semana picnics en los diferentes parques de Los Ángeles, acción que ayudó a reunir más zacatecanos e inclusive se realizaba la invitación a otros clubes logrando generar buenas amistades y con ello alianzas o redes de apoyo. Al fortalecer su red de apoyo se iniciaron actividades más grandes como bailes y tardeadas, en las que se reunían un mayor número de personas e incrementaban los clubes que asistían a los eventos, lo que permitió aumentar los ingresos del Club.

Al difundirse las actividades del Club y de los beneficios que llevaban a su Comunidad, los Zacatecanos de otras comunidades o municipios empezaron a replicar sus prácticas. Algunos atendían a niños, otros a adultos, otros a proyectos específicos como apoyo para la iglesia, o escuela, naciendo así la idea de hacer Proyectos Comunitarios. Es de esta forma en que se dan inicio las acciones para realizar obras de infraestructura social con financiamiento de los migrantes, convirtiendo esos primeros años en lo que ha sido denominado por los migrantes zacatecanos como el periodo “Cero por uno” (García R. , 2007).

Destaca Gregorio Casillas que para engrosar las filas del Club se formó un equipo de Béisbol, en el cual los integrantes tenían como requisito indispensable para pertenecer a éste, el ser miembros activos del Club Social Guadalupe Victoria y participar en todos los eventos que el Club organizaba.

Después de diez años de trabajo con el Club Guadalupe Victoria, Gregorio Casillas tuvo la inquietud de formar una Federación, entendiendo a ésta como una agrupación institucionalizada de entidades sociales relativamente autónomas. La intención de fondo era darle un giro a la forma en que se había trabajado, crear y usar una federación como organismo de unificación social, poniendo también presión sobre los gobiernos para recibir ayuda para los proyectos que se realizaban.

Se llevaron a cabo reuniones con diferentes clubes para analizar los pros y contras, decidiendo finalmente formar la Federación de Clubes Sociales Zacatecanos en 1972, con lo que se logró el objetivo de unificar a todos los Zacatecanos radicados en California. La Federación fue conformada por ocho clubes: el Club Social Fresnillo, el Club Social Guadalupe Victoria, el Club Social Jalpense, el Club Social Tlachichila, el Club social Tlaltenango, el Club Social Víctor Rosales, el Club Social Zacatecano, y el Club Social San Vicente.

La Federación de Clubes Zacatecanos Unidos fue avalada por el Cónsul General de México en Los Ángeles, el Lic. Luis S. Orci Pesqueira, el cual le tomó la protesta a la Mesa Directiva; y en ese mismo año la Federación fue reconocida por la Ciudad de Los Ángeles como una organización no lucrativa al servicio de la Comunidad.

Gregorio Casillas comenta que los clubes que integraban la Federación tenían el compromiso de asistir a los eventos que los demás clubes miembros realizaban, lo cual fue un éxito cada sábado ya que la asistencia fue la constante; por su parte Efraín Jiménez, ex coordinador de proyectos y vicepresidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC), en una entrevista realizada en 2013 menciona que, con la creación de la primera Federación Mexicana de Clubes, nació el interés filantrópico de los migrantes (García P. , 2014).

Para 1974, a dos años de la conformación de la Federación, y viendo el éxito obtenido, los clubes de oriundos de otros estados de la República Mexicana, como Chihuahua, Durango, Jalisco, Aguascalientes y Michoacán, solicitaron a la



Federación el poder participar con ellos, con lo que, al ser aprobado al seno de la Federación, dichos clubes pasaron a ser parte de ésta, situación que llevó a la modificación del nombre a Federación de Clubes Mexicanos Unidos. Gregorio Casillas recuerda que a lo largo de 6 años la Federación siguió con ese nuevo nombre, años en los que los clubes de otros estados se acoplaron fácilmente al ritmo de trabajo y a la dinámica de convivencia, lo que permitió fueran organizando y formando más clubes, mismos que se desprenderían de la Federación para formar su propia Federación por cada Estado.

Durante esos años continuó la conformación de clubes de zacatecanos, mismos que solicitaron el ingreso a la Federación, por lo que se vio adecuado retornar el nombre nuevamente a Federación de Clubes Sociales Zacatecanos.

A pesar de que a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta se avanzó en la institucionalización informal del Programa bajo la modalidad de “Uno por Uno” en la cual los migrantes juntaban fondos concurrentes de algunas presidencias municipales y los recursos de los migrantes para realizar obras de infraestructura básica en sus comunidades de origen tales como agua potable, electrificación, plazas, parques deportivos, iglesias, etc. (García R. , 2007) los avances eran marginales puesto que la verdadera capacidad económica para apoyar las obras estaban en mano del gobernador del estado, quien tenía la verdadera capacidad de decisión y de designación de recursos.

Gregorio Casillas, consciente de la necesidad de incorporar al gobierno del estado, comenta que se intentó en muchas ocasiones y por varias vías establecer relaciones entre la Federación y el Gobierno del Estado de Zacatecas; para ello, se invitó al Gobernador José Isabel Rodríguez Elías a que les visitara en Los Ángeles buscando su apoyo para sus comunidades de origen proponiéndole el Programa 1X1, sin embargo, no se logró cerrar ningún tipo de compromiso. De igual forma se invitó a su sucesor, el Gral. Fernando Pámanes Escobedo, Gobernador en turno del Estado,

quien igual que su antecesor, atendió la invitación de los migrantes de visitarlos, no obstante, tampoco se logró ningún compromiso de su gobierno.

En 1987 se tuvo un acercamiento con el Lic. Genaro Borrego Estrada, Gobernador del Estado, en la Ciudad de Fresnillo Zacatecas, donde se le propusieron los proyectos y las intenciones de apoyar a los municipios de origen de los migrantes. El Gobernador se comprometió a visitar a la Federación para hacer acuerdos y compromisos para el bienestar del Estado de Zacatecas, visita que se llevó a cabo en noviembre, en la Ciudad de Los Ángeles, donde se comprometió a hacer el primer proyecto comunitario 1X1 que fue la carretera del entronque carretera Zacatecas a Guadalupe Victoria, "La Villita".

El 1X1 nació ante la necesidad de apoyo de los gobiernos, por lo que, al lograr el compromiso del Gobernador se generó la idea de que el costo del proyecto se repartiera entre las dos partes, dicho proyecto tuvo un costo aproximado de 1.5 millones, de los cuales el Club Guadalupe Victoria aportaría 750 mil. Gregorio Casillas resalta que aun estando el Gobernador en Los Ángeles giró la instrucción para que la maquinaria fuera enviada a Guadalupe Victoria, por lo que en cuestión de un mes se dio por terminado el primer proyecto.

Al término del proyecto el Gobernador informó al Club de migrantes que no era necesario que aportaran ningún centavo para la obra, que el Gobierno del Estado asumía el costo total, por lo que el recurso que aportaría la Federación de Clubes se podría destinar para otro proyecto.

A la entrega e inauguración de la carretera se le pidió nuevamente el apoyo al Gobernador para remodelar la plaza comunitaria, así que con la mezcla hecha y el primer ladrillo listo en el terreno dónde se ubica la plaza, y ante la prensa escrita, la radio y la televisión se le solicitó el apoyo, por lo que no tuvo mayor opción que aceptar poner la primera piedra del segundo proyecto que ya no fue solo 1X1 sino

que inmediatamente se convirtió en un 2X1 ya que el Gobierno Municipal aportó una parte, otra el Estatal y una tercera el Club.

En esos mismos años se estableció dentro de la Federación el concurso Señorita Zacatecas, práctica que fue importada del Comité de Beneficencia Mexicana, ya que se identificó que era útil para lograr algunos objetivos, entre ellos que se transmitiera a las jóvenes la cultura del país de origen de sus padres, mantener el uso del español, el arraigo a las costumbres y tradiciones, además de que permite traer fondos a la Federación para la consecución de sus proyectos. Desde la adopción del concurso se institucionalizó manteniéndose año con año y es una de las actividades que mayores recursos le permite recaudar a la Federación, y a la cual se fueron sumando los gobernadores del Estado, siendo los encargados de coronar a las señoritas año con año.

Es importante mencionar que la formación y consolidación de las primeras asociaciones de clubes no hubiera sido posible sin la reforma de la Ley de Migración y Naturalización (IRCA) en 1986,<sup>6</sup> la cual permitió que un segmento importante de migrantes se convirtiera en migrantes ya establecidos, lo que facilitó que, al tener la posibilidad de regresar a sus comunidades de origen, comenzaran los migrantes a reestructurar su vida social, cultural, política y económica (García P. , 2014).

En los últimos tres lustros del siglo XX los Clubes Zacatecanos entraron en una etapa de desarrollo que a inicios del siglo XXI los convertiría en la organización de migrantes mexicanos más importante, tanto por el número de clubes y federaciones (más de 230 y 14 respectivamente) y por el apoyo constante al financiamiento de proyectos de infraestructura social básica en sus comunidades de origen (García R. , 2005).

---

<sup>6</sup> En 1986, el Congreso estadounidense aprobó la Immigration Reform and Control Act (IRCA), la última reforma que consideró la regularización masiva de indocumentados. La IRCA ha permitido regularizar más de tres millones de personas, la mayoría mexicanos.

Es posible identificar a la Federación de Clubes de Migrantes Zacatecanos del Sur de California como el actor que inició el primer programa en el que las aportaciones de los migrantes eran correspondidas con la misma proporción por parte del gobierno estatal instaurando así formalmente el Programa 1x1 en el año de 1991; el cual incluyó a los clubes de migrantes que no estaban dentro de la Federación de Clubes de Zacatecas del Sur de California. Con la participación del Gobierno del Estado de Zacatecas se logró que el presupuesto destinado fuera de 48 millones de pesos para la realización de 93 obras de infraestructura básica en las comunidades que contaban con clubes (García P. , 2014).

La experiencia acumulada por los migrantes zacatecanos, el surgimiento de las federaciones y redes sociales transnacionales, su largo apoyo a sus comunidades de origen, la intensificación de la migración, el surgimiento de un nuevo tipo de Políticas Públicas que intentan aprovechar el aporte de los migrantes para el desarrollo local (García R. , 2005), el crecimiento de las remesas durante los años noventa y la activa iniciativa de los migrantes a través de sus clubes encontraron eco y apoyo del gobernador Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998). La experiencia de los migrantes y el apoyo del Gobernador se sumaron a la iniciativa de Luis Donald Colosio, en aquel entonces Secretario de Desarrollo Social (García P. , 2014), lo que propició que en 1992 se firmara el primer convenio de colaboración entre la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, el Gobierno Estatal y Federal (éste último decidió contribuir mediante el Programa de Empleo Temporal) dando origen al Programa 2x1 (Soto & Velázquez, 2006) para apoyar el crecimiento de la proporción de las remesas que se orientaba a la realización de obras de infraestructura social básica en las localidades de origen de los migrantes, logrando que en 1993 iniciaran los primeros proyectos dentro del Programa 2x1 con una inversión de 575 mil dólares (García R. , 2005).

En 1999, a solicitud de la Federación de Clubes Zacatecanos en la Unión Americana, el gobierno estatal hizo la invitación a los presidentes municipales para

que aportaran formalmente sus recursos de manera equitativa dando lugar a la institucionalización formal de la nueva modalidad, Programa “3×1”.

Dado el éxito del programa, en 2001 la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, solicitó al Gobierno Federal la institucionalización del programa “3×1” firmándose un convenio en la ciudad de Santa Ana, California para hacer disponible el programa a los 31 estados de la República Mexicana con un fondo ya asignado directamente por el Congreso de la Unión.

El programa fue propuesto mediante un punto de acuerdo en la sesión del 31 de octubre de 2001 para ser incorporado en el ramo 20 "Desarrollo Social" del Presupuesto de Egresos de la Federación. Hasta antes del 2001, año en que el programa se convierte en Programa Federal, carecía de sustento financiero específico del Gobierno Federal, por lo que era negociado por el gobernador en turno con el responsable de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), buscando entre ambos la inserción de los proyectos propuestos por los migrantes dentro de los programas formalmente establecidos en la SEDESOL (García R. , 2005).

Para el Ejercicio Fiscal 2002 y subsecuentes, por tener el mérito de haber sido probado como una opción para crear empleos (al privilegiar la contratación de mano de obra local) y arraigar a los habitantes en sus comunidades, se logró en dicho año crear el programa “Iniciativa Ciudadana 3×1”, mismo que se modificó en sus reglas de operación cada año logrando restablecer el programa original en febrero de 2005 denominándolo nuevamente “Programa 3×1 para Migrantes”, donde continuamente trabajan los clubes de migrantes con las autoridades para adaptar las reglas acorde a las necesidades de los migrantes y sus comunidades de origen.

Desde la Secretaría de Desarrollo Social se tiene la percepción de que por medio del “Programa 3x1 para Migrantes”, los mexicanos radicados en el exterior han hecho patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en

sus comunidades y han alcanzado un importante nivel de participación en el marco de una política exterior responsable. Además de que el programa fomenta los lazos de identidad de los migrantes hacia sus lugares de origen, e incentiva la corresponsabilidad de la sociedad civil en el mejoramiento de sus condiciones de vida y fortalece la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes para invertir en sus comunidades de origen u otras localidades.<sup>7</sup>

El Programa 3X1, en su modalidad de Programa Presupuestario, en sus reglas de operación se planteó como objetivo general: “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 el enfoque de género en los beneficios del programa”.<sup>8</sup>

De dicho objetivo se desprenden 3 objetivos específicos:

1. “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”;
2. “Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y pobreza”,
- y 3. “Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.”<sup>9</sup>

A pesar de que el Programa ha demostrado su permanencia y consolidación a lo largo de más de medio siglo, el Gobierno Federal no ha aprovechado en los casi 20 años que lleva operando como Programa presupuestario la capacidad de los Migrantes para apoyar a sus comunidades de origen, toda vez que la asignación presupuestaria del Programa es rebasada por las remesas disponibles de los migrantes. Ante la falta de presupuesto que permita respaldar los recursos de los migrantes, éstos han tenido que mantener sus viejos esquemas para seguir

---

<sup>7</sup> Objetivos y alcances del Programa 3x1 para Migrantes. Reglas de Operación.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

apoyando a sus comunidades de origen, sin embargo, en este largo trayecto han abonado a dejar enseñanzas en el camino, mismas que los nuevos líderes de los clubes han recogido y continúan multiplicando.

## **2.2 El Programa 3X1 para Migrantes desde la Política Pública**

El Programa 3X1 para Migrantes, como un Programa presupuestario tipo S (sujeto a reglas de operación) es un ejemplo de Política Pública creada bajo el esquema de Redes de Políticas Públicas, pero ¿qué son las Redes de Políticas públicas? Las *Policy network* constituyen una nueva forma de gobernanza caracterizada por la descentralización, las relaciones horizontales y en ocasiones arreglos informales o entre actores de instituciones formales e informales (grupos o actores) (Kriesi & Adam, 1999).

Es importante mencionar que este no es el primer análisis del Programa mediante el enfoque de redes de Políticas públicas, existe uno realizado por Héctor Rodríguez Ramírez;<sup>10</sup> sin embargo, éste se centra en la construcción de redes a partir de la modificación de la política consular mexicana con Estados Unidos y en la construcción de una comunidad política derivado de las reglas de operación del Programa 3X1 ya constituido como Programa presupuestario de operación federal. En el caso del análisis que presento a continuación, el punto central es la capacidad de los migrantes de construir sus propias redes y la incorporación a ellas de nuevos migrantes, autoridades de los tres órdenes de gobierno y de la academia del Estado de Zacatecas; así como de la solidez y capacidad de autoreferenciación que permitió a la red de política de los migrantes trascender décadas.

Una red de políticas es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan por medio de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la

---

<sup>10</sup> Profesor e investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública y director del doctorado en política pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.

política. Esta comunidad de actores se convierte en un foro especializado donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se acaban perfilando las políticas (Chaqués, 2004).

Para poder analizar el Programa desde el enfoque de redes es necesaria la reconstrucción descriptiva como precondition para la comprensión de sus orígenes (Chaqués, 2004), para ello fue necesario recabar información de primera mano de los actores que participaron en la evolución, consolidación y gestión del programa, además de hacer uso de datos obtenidos en fuentes secundarias y algunos testimonios recabados por otros investigadores.

El análisis del Programa 3X1 desde el enfoque de Políticas Públicas y de redes de Políticas, demanda tener claro que, aunque el componente principal del programa son los migrantes radicados en Estados Unidos y la capacidad económica que éstos tienen, un factor de vital importancia es que no sólo buscan mejorar su condición personal sino también la de sus familias. Las familias de los migrantes suelen permanecer en la localidad de origen de éstos, convirtiéndose en un elemento que permite que los migrantes mantengan una conexión con sus comunidades.

Como se señaló en el apartado anterior, la reforma de la Ley de Migración y Naturalización (IRCA) en 1986 fue un factor que incidió positivamente en la vida de los migrantes y en su relación con sus comunidades de origen. Los migrantes que obtuvieron la ciudadanía norteamericana al amparo de dicha reforma pudieron viajar con cierta frecuencia a sus localidades, elemento que permitió reforzar el sentido de pertenencia, la cohesión con su localidad; y más importante aún, poder dar un seguimiento más puntual a las obras que se realizaban al amparo del Programa.

Al revisar la evolución del Programa 3X1 en Zacatecas de la década de los 60 hasta su institucionalización formal en 2001, a primera vista es posible observar que el principal beneficio es el incremento de la inversión en infraestructura social y en proyectos productivos en las comunidades de los migrantes, sin embargo, de



acuerdo con Chaqués (2004), un aspecto de fondo que es obviado es el impacto que tal involucramiento ha producido en los residentes de las localidades de origen, inclinándolos hacia una mentalidad más proactiva y, en algunos casos, empresarial, así como hacia una actitud más cooperativa; sin olvidar la creación de una estructura o marco institucional específico basado en la coordinación horizontal de los clubes que permite controlar la falta de flexibilidad del Gobierno Federal (Chaqués, 2004) y aporta nuevos elementos para mejorar la capacidad de adaptación de la administración pública para enfrentarse a cambios en la relación de ésta con los ciudadanos.

La creación de una estructura o marco institucional específico es posible observarlo en las reglas de operación del Programa al convertirse en un Programa presupuestario, que cada año tienen que ser modificadas para atender las demandas de los migrantes y las personas que radican en sus localidades de origen, así como el hecho (posiblemente superficial pero simbólicamente significativo) de restituir en 2005 el nombre del Programa de Iniciativa Ciudadana a Programa 3X1 para Migrantes. Adicionalmente, los operadores del Programa han tenido que cambiar la dinámica vertical a una horizontal al tener que tomar decisiones con el visto bueno de los usuarios-beneficiarios del programa, tener que negociar con ellos las reglas de operación, definición de acciones prioritarias, justificar la aprobación de un proyecto por encima de otro, derogar limitantes del tipo de proyecto a financiar o la ampliación de la oferta de apoyos, al incorporar la opción de proyectos productivos y becas para los estudiantes de sus comunidades.

Desde sus inicios, el programa ha buscado favorecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y contribuir a elevar la calidad de vida de su población, para ello los clubes de migrantes o figuras semejantes han constituido la célula básica de promoción, acopio y canalización de aportaciones de los migrantes. En la medida en que los clubes han podido consolidar proyectos se ha visto incrementada de forma directa su capacidad para suscitar la confianza de los

involucrados, lo que a su vez depende de la transparencia de sus operaciones y de la legitimidad de los proyectos que apoya.

De lo anterior sería posible decir que un factor importante del Programa no han sido solo los beneficios resultantes de los proyectos realizados, sino que probablemente el programa ejerza un efecto propulsor en la confianza de las comunidades locales hacia su propia capacidad de agencia, o en palabras de Amartya Sen de generar la “capacidad de definir y construir el plan de vida que tengan razones para valorar”; bajo esta consideración, resultan significativos los resultados al funcionar como símbolo de la capacidad de la comunidad local para mejorar por sí misma su calidad de vida (Soto & Velázquez, 2006).

Desde esta perspectiva, la confianza debe valorarse como un factor crítico de éxito y preservarse con el mayor cuidado como una condición necesaria para su existencia y desarrollo; por lo anterior, también debe prestarse atención al capital social local y a los niveles de bienestar y de ingresos autogenerados por las comunidades de origen.

El lograr un mayor y mejor involucramiento de las comunidades de origen de los migrantes, de modo que representen la expresión de genuinos procesos de desarrollo endógeno; esta vertiente de desarrollo implicaría el aprovechamiento de la iniciativa de los migrantes como detonante de la integración y operación de agrupaciones público-privadas de planeación del desarrollo local, mediante las cuales los actores locales pudieran reflexionar colectivamente sobre el futuro que desean construir y, con base en ello, generar un proceso de desarrollo local.

El 3X1, como política pública impulsada por la demanda, no solo transfiere recursos a nivel local, sino que involucra activamente a los gobiernos municipales y a la sociedad civil. Varios estudios han encontrado evidencia anecdótica de que los clubes obligan efectivamente a los servidores públicos a rendir cuentas con formas nuevas y más efectivas. Sobre la base de más de 100 entrevistas con miembros de

los clubes, Manuel Orozco concluye que: han presionado a los gobiernos para alcanzar mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas, al hacer demandas específicas para los proyectos que ellos financian (Burgess, 2006). Han obligado a que los gobiernos generen presupuestos y cronogramas claros, es decir, frecuentemente demandan que se hagan reportes completos de los gastos.

La información recabada por Manuel Orozco da cuenta de que los clubes de migrantes se han constituido en redes altamente auto-referenciadas, ya que han limitado la intervención de agentes externos (Kriesi & Adam, 1999), mientras por otra parte han ampliado sus posibilidades de negociación e interacción con los gobiernos al eliminar las restricciones que tradicionalmente el gobierno impone; con lo que han podido crear una base de entendimiento, y han reducido la inseguridad al promover un intercambio de información mutua (Chaqués, 2004).

Los clubes han evitado en gran medida los obstáculos tradicionales de la colaboración con el Estado mexicano, a pesar de que muchos de estos clubes se formaron con el apoyo del Estado y fueron organizados y registrados fácilmente, no son atrapados políticamente con la misma facilidad, esto resulta particularmente cierto en estados con federaciones fuertes como Zacatecas. En lugar de hacer la voluntad de las élites políticas de México, estas federaciones han guardado celosamente su autonomía e independencia; ello no significa que los clubes y federaciones hayan escapado de influencias o rivalidades políticas, sin embargo, por lo general, ni los clubes ni las federaciones han sido cooptadas en México por el Estado o los partidos políticos.

No sólo se acostumbraron a operar dentro de una sociedad con mecanismos mucho más fuertes de rendición de cuentas, sino que su estatus de *outsiders* los hace menos susceptibles a la manipulación. Entonces, aunque colaboren con autoridades gubernamentales, poseen la voluntad y la capacidad de negociar los términos de su colaboración, incluyendo la demanda de altos estándares de rendición de cuentas.

Adicionalmente se volvió una condición importante la conexión que se estableció con los gobernadores municipales, pero no solamente para el beneficio de los programas sociales, sino para atenciones personales de los habitantes de los pueblos que necesitaban hacer alguna diligencia en la presidencia municipal, ya que con la recomendación expresa de los clubes al señalar “va fulano de tal que es presidente del club, lleva este asunto, atiéndalo por favor presidente, ahí te lo encargamos”; estas acciones permitieron dar seguimiento en la identificación de los miembros de los clubes con las autoridades.

Continuando con la identificación de actores clave, así como de los papeles formales e informales que juegan en la implementación de la Política, Luis Rigoberto Castañeda Espinosa, integrante del Club Social Tepechitlán comenta que la relación entre algunos migrantes y sus comunidades de origen o municipios era nula; en algunos casos es cuando los gobiernos municipales o el mismo cura, el padrecito del pueblo de la comunidad empiezan a voltear a ver a los clubes para que lleve algún beneficio a sus comunidades de origen. En otros casos el cura del pueblo o el presidente municipal viajaban a Estados Unidos para ubicar a grupos de oriundos, de paisanos de sus pueblos para empezar a reclutarlos, para apoyarlos a organizarse con el objetivo de ayudar.

Rigoberto Castañeda puntualiza que, en el caso de su Club, en el que destaca es pionero en su organización, el señor cura fue y pidió el apoyo para hacer un templo nuevo en el pueblo, ya que éste se estaba cayendo; y es ahí donde empezó a organizarse un grupo de familias, por lo que recaudaron fondos para inyectarlos en el municipio. Mediante el Club Social Tlaltenango se enteraron de la existencia de la Federación de Clubes Zacatecanos, sin embargo Rigoberto señala que la mayoría de los clubes empiezan por hacer un lienzo charro en la comunidad o por hacer una iglesia, pero principalmente es por algo relacionado a la remodelación o construcción de su iglesia.

Otro actor que se incorpora al Programa es el académico, en particular de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Rigoberto Castañeda reconoce la participación de éste y destaca que el sector académico siempre acompañó al programa, no de forma directa al interior de los clubes u organizaciones, pero subraya que siempre fueron parte del soporte del fenómeno migrante.

Adicionalmente destaca el acompañamiento del Dr. Rodolfo Zamora en la Federación de Migrantes del Sur de California, así como la realización de “2 o 3 foros sobre Políticas Públicas para migrantes en Zacatecas”, a los que asistieron todos los líderes. De dichos foros se “sacaron” algunos esquemas prototipo de programas ya fundamentados, los cuales permitieron consolidar y dar sustento al trabajo que los migrantes venían realizando de forma completamente empírica.

Un último actor que se incorporó al programa fue el Comité de obras, el cual usualmente, sus miembros se seleccionan en asambleas convocadas por el gobierno municipal, aunque en ocasiones los nombra el club de migrantes. Este comité tiene la responsabilidad de recolectar las contribuciones de los migrantes y/o de la comunidad, manejar el presupuesto, seleccionar un contratista, contratar mano de obra local y monitorear los gastos e implementación del proyecto.

La incorporación de comités ciudadanos, como el Comité de obras, es el resultado de la pérdida de los gobiernos de sus competencias en la definición y puesta en práctica de las políticas, desde la década de los 90, y más aceleradamente en los primeros 10 años del siglo XXI, volviendo la colaboración entre Estado y sociedad imprescindible para sumar esfuerzos (Chaqués, 2004) ante el desplazamiento de recursos y la delegación de responsabilidades hacia los gobiernos municipales, resultado de la descentralización y de las políticas en materia social impulsadas a partir de la demanda de la sociedad (Burgess, 2006); es en este contexto donde el Comité se convierte en otro actor clave.

Aunque los recursos con que cuentan los gobiernos es desigual al de otros actores, la comunidades de migrantes y sus comunidades de origen disponen de recursos que le otorgan alguna ventaja en determinadas áreas de políticas (Chaqués, 2004), por ello, un actor que ha incrementado de manera notoria su participación son las federaciones de clubes de migrantes, ya que las federaciones mejor organizadas adquieren una gran capacidad de negociación con el gobierno y pueden ofrecer a sus miembros apoyo técnico y político para lograr la aprobación de sus solicitudes de obra. En algunos casos, también monitorean la implementación del proyecto y resuelven conflictos entre los participantes. La federación más experimentada y sofisticada es la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, fundada en 1986 y a partir de la institucionalización formal del Programa juega un papel determinante en la definición de las reglas que rigen el 3X1.

La aplicación del Programa 3X1 ha demostrado que existen algunos cambios en la participación política de las comunidades y en el proceso de rendición de cuentas de las autoridades (García, Jáuregui, & Nuñez, 2006). Si a esta caracterización se le suma el éxito que han tenido hasta ahora los Comités de obra, podría intentarse convertirlos en lo que el Dr. García Zamora llama “Grupos de Apoyo Local” (García, Jáuregui, & Nuñez, 2006), de forma que se transformen en los promotores del desarrollo y puedan elaborar un plan comunitario que tome en cuenta las necesidades de la gente.

La propuesta del Dr. García Zamora es consistente con la afirmación de que las redes de política son parte de un mundo social más amplio y que siempre están en proceso de construcción, es decir, no son entidades fijas ni determinadas (Evans, 1998). El Programa 3X1 reviste un carácter eminentemente social y político y se ve sometido a fuertes disputas de protagonismo entre los diferentes grupos o figuras de poder y aunque como concepto pueda considerarse pionero en su tipo y ejemplo para otras realidades, también es cierto que, como Programa, su implementación todavía no califica de idónea; sin embargo, la parte más difícil, la relativa a la construcción de lazos de confianza entre los distintos actores participantes y el

establecimiento de una relación horizontal con el gobierno se podría considerar cristalizada.

### **2.3 El Programa 3X1 para Migrantes desde la Gestión**

El Programa 3X1 se caracteriza por ser una Política Pública con un enfoque completamente bottom-up (de abajo hacia arriba), es decir, cómo se ha detallado en los apartados anteriores, la Política tuvo su origen en el seno de la población objetivo y fueron los migrantes mediante sus asociaciones los que se encargaron de convertir su iniciativa en una Política pública e insertarla en la agenda pública a nivel Federal, sin embargo para consolidar la inserción en la agenda fue necesaria una intensa y larga labor de gestión.

En el apartado anterior se observó el Programa a través de la lente de la Policy, sin embargo, es necesario hacerlo también a través de la gestión, particularmente porque a diferencia de las Políticas diseñadas desde el escritorio de las oficinas gubernamentales, ésta fue diseñada e implementada desde casas, plazas, parques, y sobre todo mediante las capacidades empíricas de gestión que desarrollaron los migrantes.

Los migrantes mediante sus asociaciones y federaciones lograron constituirse en un actor con capacidad real de gestión, a diferencia de otros actores, sin embargo, esta capacidad de gestión no es una condición innata de los migrantes, fue parte de un largo proceso de maduración, el cual aún después de más de 40 años se mantiene en riesgo por factores externos e internos a las asociaciones de migrantes, mismos que abordaremos más adelante.

Cómo ya se ha hecho patente en apartados anteriores, la condición de outsiders y las capacidades, en término de organización y recursos, les ha permitido tener a los migrantes una dinámica distinta con los diferentes niveles de gobierno en México. Es importante destacar que a pesar de que en México los términos de Políticas

Públicas y Nueva Gestión Pública fueron ganando terreno en la década de los 90 del siglo XX, las asociaciones de migrantes de forma completamente empírica venían desarrollando actividades de Gestión y Políticas Públicas una década antes.

¿Por qué es necesario observar la experiencia del Programa 3X1 mediante la gestión? Porque la gestión es una función genérica al interior de todas las organizaciones, sea cual sea la misión específica de ésta; es un “órgano genérico” que fue tomando mayor importancia al asociarse como un producto que se desprende de las llamadas Políticas Públicas (Sánchez J. , 2001). En este sentido y toda vez que ya hemos definido que el 3X1 cumple con todos los criterios para ser denominado una política pública, y se ha hecho explícito su origen de “abajo hacia arriba”, es pertinente explicitar las acciones de gestión pública.

La gestión pública desde la visión de la acción gubernamental tiene una connotación más agresiva que la tradicional Administración Pública ya que se encuentra orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. A pesar de que en la gestión pública se habla de la aplicación de conocimientos y técnicas modernas respaldadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo, ésta siempre se habla desde una visión de acción gubernamental y se omite su permeabilidad en la sociedad.

Siempre que se habla de gestión pública se ve como una capacidad propia del gobierno para adaptar y apropiarse de un enfoque de gobierno horizontal donde se permite y privilegia la inclusión de nuevos actores (privados y de la sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones, evaluación, implementación, entre otros. Contrario a este enfoque que normaliza la inclusión de nuevos actores, es necesario revisar cuales son los mecanismos empleados por dichos actores, en nuestro caso los clubes de migrantes, para ser considerados en este nuevo tipo de relaciones o formas de gobernar.



Las asociaciones de migrantes (en sus inicios) a diferencia de otros grupos de la sociedad civil no contaban con mayor soporte que su capacidad financiera y de cohesión; sin embargo, a pesar de sus carencias técnicas e institucionales, comprendieron la importancia de constituirse como organización, así que el primer punto de partida es la formalización de los clubes de migrantes, el establecimiento de objetivos a nivel interno (se fijaron prioridades para entregar apoyos y poblaciones objetivo para ser atendidas) que permitieron afianzar su sentido de pertenencia con sus comunidades de origen y a su vez fortalecer la cohesión interna (entre sus integrantes) y externa (con quienes se beneficiaban con sus aportaciones).

Como se ha citado en el apartado anterior, otro elemento que tiene una función catalizadora importante es la confianza generada a partir de la capacidad de agencia desarrollada por los migrantes al convertirse en agentes capaces de mejorar la calidad de vida de sus comunidades de origen, cuestión que los llevó en el caso de Zacatecas a convertirse en un referente a nivel local que, de forma inercial, desarrolló endógenamente capital social local. Retomando la experiencia del Club Guadalupe Victoria, su población objetivo inicial fueron los adultos mayores, y el mecanismo para generar ingresos para atender a dicha población fue realizar fiestas y picnics que sirvieron para reforzar la cohesión del grupo y la adhesión de nuevos integrantes.

La visibilidad de sus acciones de apoyo y beneficios brindados a sus comunidades de origen, así como las actividades de capitalización permitió generar una red de apoyo con otras organizaciones. La integración de más asociaciones permitió ampliar el espectro de beneficiarios, y ya no solo apoyar en término de transferencias a personas, sino incursionar en la inversión de la infraestructura de sus comunidades, ya fuera remozando sus iglesias, escuelas, parques, panteones o lienzo charros (el apoyo brindado para la construcción y o renovación de las iglesias y lienzo charros es una práctica que nos demandará mayor atención más adelante).

Cada vez que un club entrega beneficios a sus comunidades de origen, éstos se vuelven sujetos dignos de confianza no solo en sus comunidades, sino frente a otros clubes. En el caso del Club Guadalupe Victoria, su presidente observó la capacidad instalada en los demás clubes, el espectro ampliado de población beneficiada que tendrían al formar una federación; e inercialmente se vislumbró la posible capacidad de negociación que podría alcanzar al conformarse dicha federación. Bajo los supuestos aquí planteados es que los clubes de migrantes dieron el paso de ser únicamente células dispersas, a dar forma y cuerpo, a una nueva institución: la Federación de Clubes de Migrantes.

La conformación de la Federación, la formalización como institución sin fines de lucro ante el gobierno de Estados Unidos y el Consulado de México le confirió una capacidad de voz, aunque no precisamente de negociación. A diferencia de la capacidad de voz obtenida por el reconocimiento institucional, la capacidad de negociación fue necesaria ganarla por medio de otros canales. El contar con el reconocimiento en el grueso de su capital social y ante los citados gobiernos no fue suficiente para obtener los apoyos que les permitiera potenciar la ayuda a sus comunidades de origen.

Los migrantes de Zacatecas conscientes de su limitada capacidad de negociación, pero conocedores de su fuerza en materia de recursos humanos y financieros, vieron que era necesario sumar el apoyo del gobierno, y en su caso el actor con mayores posibilidades de atender a su llamado y de respaldar monetariamente sus proyectos era el gobernador de su entidad. Como se mencionó en el apartado de antecedentes del Programa, los migrantes contaron inicialmente con el apoyo de algunos presidentes municipales, sin embargo, en aquellos años, el gasto se encontraba seriamente centralizado por el Gobierno Federal y los gobernadores de los estados eran los únicos actores que contaban con capacidad presupuestaria para apoyar, por lo que la capacidad real de los municipios para aportar recursos y así respaldar los proyectos de los migrantes era casi nula.

A pesar de que los migrantes intentaron por diversas vías establecer lazos con los gobernadores del Estado, no lograron despertar el interés real por parte de los gobernadores para concretar su compromiso para formalizar el apoyo en una modalidad 1X1. En noviembre de 1987, al igual que sus antecesores, el Gobernador Genaro Borrego Estrada atendió la invitación de los migrantes para visitar su Federación y hacer acuerdos y compromisos. A diferencia de las experiencias previas se lograron acuerdos para realizar el primer proyecto con apoyo formal del Gobierno del Estado.

Es importante resaltar que, más allá de la parte anecdótica de la construcción de puentes entre la Federación de Clubes y el Gobierno del Estado de Zacatecas, hasta que el Gobernador tuvo voluntad política fue posible materializar un proyecto con respaldo institucional y económico por parte del Gobierno Mexicano. Otro punto por destacar es la habilidad e ingenio de los migrantes que ante el apoyo logrado para el primer proyecto cofinanciado entre migrantes y el Gobierno del Estado, hicieron uso de la presión de los medios de comunicación para comprometer al Gobernador a apoyar en un segundo proyecto.

En este segundo proyecto se convocó a la prensa escrita, la radio y la televisión a presenciar la colocación del primer ladrillo de la segunda obra que recibiría apoyo del Gobierno del Estado, por lo que ante la presión de los medios de comunicación el Gobernador no tuvo mayor opción que aceptar apoyar la obra, y como un plus se sumó la aportación del gobierno local, lo que generó el cambio a la política de 1X1 para dar paso al 2X1.

El sucesor de Genaro Borrego Estrada, Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998), mantuvo el apoyo y derivado de las acciones realizadas con las aportaciones de los Migrantes y del Gobierno del Estado se despertó el interés de Luis Donaldo Colosio, en aquel entonces Secretario de Desarrollo Social. Cómo se precisó en el apartado de origen del Programa, en 1992 se firmó el primer convenio de colaboración entre

la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, el Gobierno Estatal y Federal, sin embargo, los migrantes recuerdan que dicha etapa fue complicada.

Aunque para 1993 ya se había logrado integrar el apoyo del Gobierno Federal, Estatal y esporádicamente de algunos gobiernos municipales para iniciar los primeros proyectos con una inversión de 575 mil dólares, la disponibilidad de recursos para respaldar las aportaciones de los migrantes se encontraba en riesgo. Cada año era necesario realizar reuniones con representantes de los órdenes de gobierno para convencerles del área de oportunidad que representaba su participación y la conveniencia para todos los involucrados en la continuidad de dichas acciones.

Adicional a las negociaciones con los actores gubernamentales, la alternancia de partidos en los gobiernos de los estados abrió un nuevo canal de negociación para los migrantes. A diferencia de la dinámica en la que habían vivido desde la creación de los clubes, hasta el inicio de la década de los 90 en la que el PRI era el único agente en el poder y con quien se tenía que negociar absolutamente todo, la posibilidad real de otros partidos para acceder al poder llevo a que éstos, en el caso de Zacatecas, se acercarán a los migrantes.

No fue fortuito que los candidatos a gobernador de Zacatecas se acercaran a los Clubes de Migrantes, ya que Zacatecas cuenta con una importante población migrante, población que tiene un sentido de pertenencia y cohesión muy fuerte con sus comunidades de origen, situación que, aunada a su capacidad económica, les permitió ser identificados por los partidos políticos como un actor político importante que podría incidir en las elecciones. Los clubes de migrantes han procurado mantenerse al margen de pugnas partidistas, sin embargo, no desaprovecharon las visitas realizadas por los candidatos a gobernador para tejer lazos que se reforzaron una vez que alcanzaron la gubernatura del Estado. La práctica de los candidatos de visitar a los clubes de migrantes se institucionalizó desde la década de los 90 del siglo XX y persiste a ya casi dos décadas del siglo XXI.

El recibir a los candidatos y el reunirse nuevamente con el ganador les ha permitido a los clubes de migrantes mantener un canal de comunicación directa y más cercana con el Gobernador del estado en turno, así como consolidar su apoyo al programa, con lo que el gobernador obtiene apoyo político y los migrantes garantía de que sus aportaciones serán respaldadas económicamente por el Estado; sin embargo, los migrantes no lograron tender una relación simbiótica con el Gobierno Federal, por lo que cada año fue necesario enviar comitivas a negociar con personal de SEDESOL la permanencia del apoyo y los canales por los que se mantendría dicho apoyo.

En 1998, bajo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se dio la descentralización del Programa de Desarrollo y se reforzó el presupuesto de los municipios, lo que terminó con la tradicional práctica de que el presupuesto era recibido por los gobiernos de los estados y éstos lo repartían como mejor les convenía (privilegiando un enfoque político del gasto sobre el social); sin embargo, con este cambio se empodera a los municipios. En ese mismo año, el presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California logró gestionar una reunión en Fresnillo Zacatecas con el Gobernador del Estado, el cual ya no era emanado del PRI, por lo que los migrantes vieron una amenaza en la continuidad del Programa 2X1, toda vez que voces ligadas al PRI encendieron las alertas de que el Gobierno Federal no aportaría al Programa.

Ante la amenaza a la continuidad del Programa 2X1, evoca Guadalupe Gómez<sup>11</sup> que, la Federación de Clubes, acompañada del Frente Cívico Zacatecano y un comité de acción política, participaron en una comida en Fresnillo Zacatecas donde se le propuso al Secretario de Desarrollo Social Esteban Moctezuma Barragán un paquete de proyectos por un monto de 1 millón de dólares y le solicitaron apoyara con otro millón, ya que el Gobernador del Estado se había comprometido a aportar

---

<sup>11</sup> Es un reconocido líder dentro de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, quien tiene el mérito de haber realizado las gestiones para la formalización del 3X1 como Programa presupuestario durante su presidencia al frente de la Federación en 2001.

otro millón. El secretario ofreció su respuesta al instante diciendo “asumo que si no les doy una respuesta no me van a dar de comer” después de las risas que provocó su respuesta prosiguió “saben qué, por qué no hacemos una cosa, por qué no lo hacemos mejor 3X1, ya que los municipios ya están empoderados con su propio techo financiero, con su propio presupuesto, entonces ellos deben participar porque los proyectos se hacen en sus municipios”.

Las palabras del secretario despertaron el asombro del Gobernador del Estado y los demás asistentes ya que la Federación de Migrantes iba a negociar la continuidad del Programa 2X1 y en ese momento, en Fresnillo nació el Programa 3X1. En ese mismo evento se genera el compromiso de firmar el convenio en el próximo verano, lo que derivó que en 1999 se firmara un nuevo convenio en el Consulado de Los Ángeles para la formalización del Programa 3X1, sin embargo, ese Programa sólo se ejercía en Zacatecas sin ser un programa que estuviera dentro del presupuesto federalizado que emite la Cámara de Diputados.

A lo largo de la década de los 90 se había convertido en una preocupación e inquietud de los Migrantes saber si el gobierno iba a aportar o no recursos para respaldar sus proyectos toda vez que cada año se tenían que realizar las debidas gestiones. Desde aquellos años se escuchaban voces abogar por la institucionalización del Programa para evitar tener cada año que realizar las gestiones necesarias, ya que con la entrada de nuevos gobiernos y más con la nueva alternancia de partidos en el poder se convertía en un problema la gestión, al tener que tender nuevos puentes de comunicación y convencer de la pertinencia de continuar con el Programa, todo lo anterior librando las presiones de apoyo político a la que eran sometidos los migrantes para contar con apoyo presupuestal.

Desde el inicio de los años 90 se propuso contar con una comisión de migrantes que fueran a negociar a la Cámara de Diputados la suficiencia presupuestaria anual para no estar a merced de los vaivenes políticos, pero no fue hasta el 2000 en que

se iniciaron las gestiones ante la Cámara de Diputados para que el Programa 3X1 fuera implementado no solo en Zacatecas, sino en toda la República Mexicana.

La coyuntura política de las elecciones Federales del 2000 al igual que en el caso de las elecciones del Estado, permitió abrir un nuevo canal de comunicación con el Gobierno Federal. Ante la preocupación del cambio de partido en el gobierno y de la continuidad del apoyo al programa, los migrantes reforzaron sus comitivas de negociación con el Gobierno Federal. En noviembre del año 2000 la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California se reunió en Los Ángeles con Vicente Fox ya como presidente electo, dicha reunión derivó a una invitación por parte de Fox hacia los migrantes a visitar Los Pinos en diciembre del mismo año, sin embargo fue en febrero de 2001 cuando la Federación, en aquel entonces Presidida por José Guadalupe Gómez de Lara, que se invitó a Vicente Fox a realizar una nueva visita a California, pero en esta ocasión para que firmara el convenio de concertación del Programa 3X1 a Santa Ana California, mismo que fue signado con el compromiso por parte de los migrantes de invertir 5 millones de dólares en el Programa, cifra que los migrantes tenían programada para sus proyectos, monto que no pasó desapercibido por el nuevo Presidente y despertó su interés en el programa.

Guadalupe Gómez comenta que las reuniones de negociación rindieron frutos y el 21 de marzo de 2001 se firmó el convenio de concertación con 12 diputados federales de todos los partidos y 3 senadores de la República, con la firma de ese convenio se comienzan las gestiones para que el Programa 3X1 se institucionalizara a nivel Federal y se solicitó se extendiera a todo el país. Dentro de las acciones de gestión los Migrantes visitaron la Cámara de Diputados para establecer el dialogo con distintos actores políticos, se tuvieron acercamientos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular con el Subsecretario Agustín Carstens, y en el Senado de la república se contó con el apoyo del Senador Zacatecano Pepe Bonilla, quien dio un apoyo que los migrantes destacan como importante, siendo estos algunos de los acercamientos, instituciones y actores con los que los

migrantes realizaron las gestiones para lograr la institucionalización formal a nivel Federal del Programa.

Es importante resaltar la capacidad de gestión que desarrollaron los migrantes a partir de la experiencia adquirida con el gobierno estatal, sin embargo, es necesario considerar tres factores que, derivados del análisis de la evolución del Programa, ayudaron a la consolidación de la institucionalización del Programa. El primer punto a destacar, y que es externo a la capacidad de gestión de los migrantes, es la voluntad política del nuevo presidente para tener contacto con los migrantes, dicha voluntad no fue fortuita y se retomará más adelante; el segundo punto es que el Programa ya contaba con resultados visibles con los que se podía comprobar la pertinencia de su permanencia y ventajas de su institucionalización con un presupuesto asignado específicamente para el programa sin la necesidad de gestionar año con año la disponibilidad del recurso; y tercero la existencia de liderazgos dentro de la Federación de Migrantes, mismos que empujaron la agenda de la Federación de Clubes con el gobierno Federal.

El caso de las asociaciones de migrantes nos permite evidenciar que más allá de la capacidad de los gobiernos para adoptar mecanismos horizontales para la toma de decisiones e integración de las demandas ciudadanas, los migrantes mediante el desarrollo empírico de habilidades de gestión lograron abrirse espacios para obtener una voz propia y para que ésta fuera escuchada por los actores políticos. No se omite reiterar que un factor que influyó fue la voluntad política del Gobernador Genaro Borrego Estrada, sin la cual hubiera tardado aún más la posibilidad de establecer acuerdos con el Gobierno del Estado; así como las ventanas de oportunidad que de forma coyuntural con las alternancias de partidos en el gobierno permitieron a los migrantes abrir nuevos canales de gestión y negociación.



## **Capítulo III**

### **De la experiencia al establecimiento de Principios**

#### **3.1 Análisis de los factores del éxito del Programa 3X1**

Antes de llegar a la firma del convenio entre la Federación de Clubes de Migrantes Zacatecanos del Sur de California y el presidente Vicente Fox en la ciudad de Santa Ana, California, existieron diversos factores que permitieron el éxito de pasar de un Programa Local a un Programa Federal y que es necesario identificar, así como la participación que tuvieron los actores de la Política Pública en el proceso de gestión y la relación que se tejió entre ellos.

El primer punto de partida es la migración focalizada de la que son miembros los zacatecanos, es decir, éstos migran y se distribuyen en ciudades específicas, en este caso Los Ángeles, lo que les permitió tender una red de apoyo a otros zacatecanos que deseaban migrar a dicha ciudad. En el segundo capítulo se habló de los antecedentes del Programa y se identificó el recolectar fondos para ayudar a los migrantes que tuvieron algún percance en el camino o para ayudar a los familiares de los que fallecieron en su intento de llegar a Los Ángeles como las primeras acciones altruistas de los migrantes.

El sentido de pertenencia y el apoyo solidario a los paisanos permitió establecer y fortalecer vínculos de confianza. Los migrantes al preocuparse por los adultos mayores sin recursos, y en las comunidades de origen al ver fluir los recursos para éstos, generó confianza al identificar a los clubes como benefactores, situación que no fue desaprovechada por los curas de las localidades de origen para solicitar recursos para construir o remozar las iglesias de sus comunidades, panteones o incluso, realizar las fiestas patronales (éste último punto es de importancia y más adelante se retomará).

Los clubes de migrantes al entregar apoyos y obras visibles y tangibles por las comunidades propiciaron la identificación de los clubes con sus lugares de origen, es entonces que principalmente los párrocos de otras comunidades y en segundo lugar los familiares de migrantes y finalmente los gobiernos municipales voltean a ver a los clubes para que lleven beneficios hacia sus comunidades. En algunos casos el cura o el presidente municipal viajan a Los Ángeles para ubicar algún grupo de migrantes originarios de sus comunidades para organizarlos y apoyarlos para constituirse en un Club de Migrantes con el objetivo de ayudar a su comunidad de origen.

En el caso del Club social Tepechitlán, Luis Rigoberto Castañeda comenta es el cura quien viaja a Los Ángeles para solicitar el apoyo de los migrantes para hacer un nuevo templo en el pueblo debido a que el actual se estaba cayendo. Esta solicitud detonó la movilización de las familias oriundas de Tepechitlán para organizar eventos que les permitiera recaudar fondos que serían enviados a su comunidad de origen. Los eventos realizados permiten, además de recabar fondos, la oportunidad de conocer otros clubes; y en este caso los miembros del Club social Tlaltenango son quienes informan al Club social Tepechitlán de la existencia de la Federación de Clubes Zacatecanos del sur de California y los acercan con sus miembros, lo que derivó en la posterior anexión del Club Tepechitlán a la Federación.

De esta forma es como muchos de los clubes de migrantes inician sus actividades, se podría identificar que casi todos están relacionados con la remodelación o construcción de la iglesia de su localidad o de un lienzo charro.

Además de las relaciones que se tejieron y se reforzaron con los gobiernos Federal y Estatal, los migrantes destacan la importancia que tuvo para ellos las conexiones que lograron con los gobiernos municipales más allá de los beneficios que estas relaciones aportaban al Programa 3X1, sino para la atención personalizada de los familiares e integrantes de los clubes que tenían que cumplir alguna diligencia en la

presidencia municipal, lo que les permitió dar seguimiento en la identificación de los miembros y familiares de los clubes con las autoridades, y a éstas brindar una atención oportuna a las necesidades de los miembros.

Además de las relaciones que se tejieron con las autoridades de los distintos niveles de gobierno, otro actor que jugó un papel importante en la construcción de capacidades de los Migrantes y en el proceso de tender puentes entre sus clubes con los órganos de gobierno y otras organizaciones, fue la academia mediante la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Para poder conocer de viva voz de los académicos que han participado en el proceso de evolución de los migrantes y su programa, se llevó a cabo una reunión en las instalaciones de la UAZ el 23 de abril de 2018 con el Dr. Rodolfo García Zamora, el Dr. Miguel Moctezuma Longoria, el Dr. Oscar Pérez Veyna y la Mtra. Rosa Elena del Valle Martínez.

El Dr. Rodolfo García Zamora comenta que el acercamiento con los migrantes inició desde acompañarlos a que los recibieran en el Gobierno del Estado y las dependencias del mismo encargadas de dar seguimiento al Programa, lo que permitió facilitar la relación entre los migrantes y las autoridades al contar con el respaldo del sector académico de la entidad.

Durante el periodo del gobernador del estado, Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998), recuerda el Dr. Rodolfo Zamora que, los encargados de la atención a los migrantes ofrecían una atención deplorable, como si los migrantes fuera “ciudadanos de segunda” obstaculizando la atención y participación de éstos. Es en este periodo en el que Efraín Jiménez, quien iniciaba con su club de migrantes se acercó a los académicos de la Universidad Autónoma de Zacatecas, dicho acercamiento se derivó a partir de que el cuñado de Efraín era alumno de dicha Universidad. Este primer acercamiento permitió a la academia de la UAZ analizar las distintas etapas del Programa en sus modalidades 1X1, 2X1, 3X1 y 3X1 Productivo, también les permitió identificar líderes como Manuel de la Cruz, Guadalupe Gómez y la relación que éstos tejieron con líderes migrantes de Chicago, lo que les permitió generar un

proceso de maduración y obtener el reconocimiento de los gobernadores; sin omitir que el reconocimiento por parte de las autoridades del Estado les permitía generar mayor legitimidad ante las bases de la Federación de Clubes.

Por su parte el Dr. Miguel Moctezuma señala que en 1996 se iniciaron los contactos con los migrantes en Los Ángeles, donde los migrantes presentaban sus proyectos, mismos que fueron recopilados por los académicos de la UAZ y difundidos mediante sus publicaciones. A partir de dicho acercamiento con los proyectos se dio el contacto con líderes migrantes como Manuel de la Cruz y con Guadalupe Gómez, siendo este último en la actualidad uno de los líderes más visibles de la Federación de Clubes. Adicionalmente destaca, en el periodo en que más se fortaleció la relación entre académicos y migrantes fue en la transición de partido gobernante en el Estado, al pasar del PRI al PRD con el triunfo de Ricardo Monreal, lo que facilitó diversos encuentros con los migrantes y el Gobernador del Estado, así como desencuentros y tensiones entre ambos actores.

La Mtra. Rosa Elena del Valle Martínez, quien colaboró con Efraín Jiménez en la Federación de Clubes del Sur de California, destaca que durante ese periodo la Federación se respaldó en el grupo de académicos de la UAZ para aportar mayor calidad al contenido del Portal web de la Federación, así como de los foros que se realizaban. Para la realización de los foros se buscaba contar con el apoyo o asesoría del grupo de académicos para que su colaboración diera fe de la calidad con que éstos se realizaban.

A pesar de que el grupo de académicos de la UAZ han estado cercanos a la Federación de Clubes y a algunos clubes que han buscado su apoyo, ellos no se consideran parte de la experiencia del Programa 3X1, ya que comentan su labor ha sido de acompañamiento y de reconocimiento del trabajo realizado por los migrantes como colectivo, situación que les ha valido un reconocimiento mutuo y que ha brindado conocimientos para ambos actores; sin embargo, advierten las carencias que identifican a nivel organizacional por parte de los clubes de migrantes,

destacando la necesidad de que los migrantes inviertan una parte de los recursos que recaban en cursos para la formación de nuevos liderazgos.

Por su parte, el Dr. Rodolfo García reconoce para bien o para mal, con todos sus defectos, los clubes de migrantes son la única organización social fuerte, la única organización social capaz, de negociar, de hacer cabildeo, de llegar y sacar adelante acuerdos con los alcaldes y con el gobierno. Han ido aprendiendo y se han convertido los migrantes en la única institución social organizada en Zacatecas.

El Programa dentro de sus virtudes permite la organización transnacional, además de que abrió la interlocución de actores, facilita la realización de proyectos, genera alianzas, cabildeos, por lo que los académicos han identificado al Programa 3X1 como un proceso social organizativo transnacional que se ha convertido en la propia escuela de sus actores principales, los migrantes. Sin embargo, se puede afirmar que el acercamiento con la UAZ permitió que sus académicos fueran “una bisagra institucional”, que los académicos fueran un puente para facilitar la interlocución, que permitió visibilizar las experiencias del Programa inicialmente a nivel nacional y después fuera de México.

Esa función de “bisagra”, término que emplea el Dr. Rodolfo Zamora, permitió llevar la interlocución de los migrantes a otro nivel, les permitió avanzar en el ejercicio de su ciudadanía de una forma más completa, más plena. Dicho acompañamiento, destacan los académicos de la UAZ, se ha realizado con el debido cuidado de no inhibirlos, de no “montarse” en el Programa, pero, por otro lado, siempre que se ha solicitado el apoyo de un escrito, de una parte técnica, de un reporte, de una investigación, de una rueda de prensa, siempre han estado presentes, y en las publicaciones siempre se ha cuidado dar el agradecimiento a los migrantes y se ha entregado los resultados de estas.

La relación que se ha construido entre los migrantes y los académicos de la UAZ ha permitido que las iniciativas que los migrantes han tenido, en algunos casos ideas

aproximadas e intuitivas, sean trabajadas en conjunto dentro de la Universidad constituyéndola en un taller, como una “forja”, en donde las ideas de los migrantes se han discutido, modificado, argumentado a nivel legislativo, político y social, a nivel de proyectos productivos, realizando un proceso de feedback donde los académicos aprenden de los migrantes, y éstos a su vez ponen al servicio de los migrantes sus conocimientos en términos de política pública, muestreo, estadística, proyectos, entre otros.

En cuanto a la visión al seno de la administración pública suele ser complicado poder hablar de una trayectoria continua de años, actores y sucesos por la naturaleza cambiante del personal al frente de la atención del Programa, sin embargo, se entrevistó al Lic. Salvador Quezada Hernández, quien ha estado cercano al Programa desde 1998 en la Secretaría de Desarrollo Social. Desde su experiencia pudo observar, mediante los cierres de ejercicio de la Delegación del Programa 2X1, que el Programa había tenido un auge entre 1992 y 1998, pero particularmente en 1998 “ya estaba terminado el programa”.

Durante 1998, comenta, no se hicieron más de ocho obras, es decir, el Programa estaba casi anulado, es importante contextualizar que ese año se registraron elecciones para Gobernador de la entidad y por primera vez se dio un cambio de partido en el poder, sin embargo en ese año llegó a la administración del Estado el gobierno de Ricardo Monreal. Con el cambio de administración se tuvo a lugar una reunión en Fresnillo, en la que participaron los migrantes, el Gobernador del Estado y Esteban Moctezuma Barragán, quien era el delegado de SEDESOL para la entidad.

Derivado de las reuniones sostenidas, en 1999 resurge el Programa como el 3X1, sin embargo, se carece de reglas de operación y el compromiso que sustenta el Programa es verbal, tanto del Gobernador, como del secretario de SEDESOL quien se comprometió a aportar recursos mediante el Programa de Empleo Temporal (PET) del cual se obtenían recursos para apoyar los proyectos de los migrantes, por

lo que se tenía un Programa de Empleo Temporal “normal” y un Programa de Empleo Temporal “Programa 3X1”.

En esta etapa en que no se cuenta con un programa institucionalizado formalmente es importante destacar el pragmatismo de SEDESOL para financiar el 3X1; la falta de recursos etiquetados obligó a la separación de recursos dentro del Programa de Empleo Temporal, sin embargo, esta falta de recursos etiquetados permitió mantener la inercia de trabajo entre actores como se había venido desarrollando.

En 1999 cuando se establece el compromiso con SEDESOL para fondear el Programa 3X1, la Secretaría no contaba con una partida específica, y aunque contaba, como ya hemos citado, con el Programa de Empleo Temporal y de éste se obtenían los recursos, fue complicado porque las reglas de operación del PET tenían características específicas que no cumplía el Programa 3X1. El Programa de Empleo Temporal era para obras dónde existiera un uso intensivo de mano de obra y en muchas de las obras del Programa 3x1 no se tenía uso intensivo de mano de obra, lo que hacía más complicado justificar el empleo de los recursos.

A pesar de que la institucionalización informal del Programa 3X1 a finales de los noventas abría la posibilidad de potenciar aún más los proyectos, la interacción de actores no sufrió mayor cambio, básicamente las Federaciones de Migrantes con sus Clubes se mantienen como los actores principales, las gestiones las realizan principalmente las Federaciones a nombre de sus clubes; adicionalmente, la falta de reglas de operación permitía que la operación del Programa se llevara mediante un “Comité Técnico”, siendo éste formado por los migrantes, todos los presidentes municipales y funcionarios del Gobierno Estatal y Federal que acudían a las reuniones. En ese Comité, comenta Salvador Quezada, no existía mucho orden ni existía forma alguna de ponderar el peso o importancia de cada actor; sin embargo, los migrantes se sentían en desventaja de representación al contar con la presencia de 3 o 4 migrantes contra 30 municipios participando, por lo que la decisión de los

presidentes municipales y del Gobierno Federal y Estatal se sobreponían a los deseos de los migrantes.

El Programa al nacer como una iniciativa de los propios migrantes, y al sumar el apoyo de los gobiernos municipales, del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal, nace sin reglas específicas, por lo anterior el aprendizaje de cada uno de los actores se va dando con los años, y ningún actor pudo escapar a dicho proceso. El trabajo de año con año va haciendo que cada uno de los actores vayan modelando y puliendo más el Programa, situación que no es ajena a los propios migrantes.

Por su parte, José Juan Estrada Hernández, secretario del Zacatecano Migrante,<sup>12</sup> destaca la importancia de la relación que se han tejido entre el Gobierno del Estado y las organizaciones, es decir, a las organizaciones se les fortalece mediante visitas regulares, trabajando muy cerca con ellos, creando programas que beneficien a sus miembros, además de que todo el tiempo debe haber retroalimentación. Adicionalmente, han identificado que a todos los mexicanos en Estados Unidos les gusta ver a los políticos visitándolos, en el primer cuatrimestre de 2018, en Los Ángeles asistieron 20 de 48 presidentes municipales, si esto se da muy seguido la gente va a las reuniones, replican la información de las reuniones con las autoridades de nivel estatal y municipal, y así ellos promueven también la participación de sus agremiados para integrarse o permanecer dentro del Programa.

Otro mecanismo que ha servido como un estímulo es “Corazón de Plata”, el cual es un programa que permite a los migrantes reencontrarse con sus padres, es decir, existen migrantes que tienen casi 50 años de no ver a sus padres. Si algún migrante desea llevar a su mamá de visita a su lugar de residencia puede lograrlo mediante

---

<sup>12</sup> La Secretaría del Migrante Zacatecano es la dependencia estatal encargada de tender lazos con las organizaciones de migrantes zacatecanos radicados principalmente en los Estados Unidos de América, y que busca facilitar la relación de éstos con sus comunidades de origen y reforzar el sentido identitario y el arraigo con sus familias y su tierra; así como facilitar los trámites administrativos que les sean necesarios ante el Gobierno del Estado.



este programa, sin embargo, es necesario que sea miembro de alguna Federación de Migrantes para que pueda participar, lo cual fomenta la idea de integrarte a una, lo que José Juan identifica como una acción de promoción de la organización de migrantes en Estados Unidos.

El Programa “Corazón de Plata” nació en el 2012 en Zacatecas, al igual que el Programa 3X1, mismo que ya es replicado en 11 estados de la república mexicana; al respecto José Juan cita el caso particular de Michoacán, en el cual lo operan como una agencia de viajes, en la que participa demasiada gente externa en coordinación con los municipios; lo cual no funciona para los fines de esos programas; el cual es fortalecer a las organizaciones en Estados Unidos. Cuando son las mismas organizaciones de migrantes las que llevan el Programa Corazón de Plata junto con el Gobierno, se identifica el Programa como un beneficio para los miembros de las organizaciones; mientras que en el caso del Gobierno de Michoacán que no tiene una relación con las organizaciones; funciona, se realizan muchos viajes, pero con ello no se está fortaleciendo a nadie en términos de organización.

Otro mecanismo que se ha empleado en Zacatecas es la permanencia de los templos y lienzos charros dentro del Programa, a pesar de que a partir de su institucionalización formal en 2001 éstos quedaron fuera de los proyectos susceptibles de ser financiados, por lo que el Gobierno del Estado ha establecido los mecanismos para ser el único a nivel nacional que sigue realizando este tipo de proyectos. Se han mantenido porque son parte de la identidad de las personas y de los migrantes; la mayoría de los migrantes son personas del campo, lo que significa que lo primero que tienen que atender es su iglesia, y se ha identificado que no se puede motivar a una comunidad si esa comunidad no tiene una iglesia o si la misma está en mal estado; una vez que la arreglan están tan motivados que se hace una calle, un puente, todo lo demás; pero la iglesia y el lienzo charro son elementos fundamentales.

Las iglesias y los lienzos charros son dos piezas importantes para mantener la cohesión y la identidad, José Juan comenta existen casos de personas que jamás han retornado a sus comunidades de origen desde que partieron de ellas hace 20 – 30 años, y quienes al recibir una foto de la iglesia de su comunidad se llenan de orgullo, y más cuando fue remozada gracias a su apoyo; e identifica que existen situaciones particulares que nadie entendería, la identidad es “la identidad”. Por lo anterior afirma que, en México la gente dice que primero es comer que ser cristiano y la verdad es que primero hay que tener identidad antes de comer y los migrantes, muchos de ellos, no tienen una identidad, no tienen una identificación ni allá ni en sus comunidades, viven una situación deplorable debido a que no tienen identidad. Una vez que adquieren su identidad “Yo soy José Juan Estrada”, “yo soy de Santa Ana en Valparaíso” y “ésta es la iglesia de mi rancho”; y en esas comunidades tan pobres a veces no hay nada más, que la iglesia es lo más pequeñito, bonito y por eso le invierten.

José Juan rescata el caso de la Comunidad del Tigre en Villanueva, esta comunidad no cuenta con ninguna organización migrante formal, como un Club, pero tienen su propia organización interna; por lo que el Gobierno del Estado ha tratado de que se integren a una Federación de Migrantes. Los migrantes de esta comunidad viven en el área conurbada de Illinois, juntan 50 mil dólares para quemarlos en pólvora el día del santo del Tigre de Villanueva, a dicha comunidad resulta imposible “quitarle” la práctica de quemar 50 mil dólares, dinero que logran juntar en un día.

Al respecto puntualiza José Juan que el día que asistieron a la fiesta del Tigre, el Gobernador asistió para coronar a la reina de la fiesta; práctica por la que el Gobierno de Zacatecas es criticado, sin embargo, el Gobernador accede a coronar las reinas las veces que sean necesarias ya que no depende de él, sino de los migrantes. Esta práctica, aparte de permitir recabar recursos, ayuda a reforzar las relaciones con las autoridades estatales a tal grado de que las comunidades tienen sus propios protocolos; por lo que, la candidata entra a la fiesta del guante con el Gobernador.

José Juan, aprovechando el contacto con los organizadores, indagó ¿cuánto juntan en la fiesta?, a lo que comentaban en ese mismo momento en Aurora, Rockford, en Chicago, en la misma área estaban otras candidatas tratando de juntar los 50 mil dólares para pólvora; a lo que José Juan trató de persuadirlos de que “50 mil dólares lo pueden volver en un 3X1 200 mil y puedes hacer una obra” a lo que le respondieron “ah, no, ese es otro rollo, también juntamos para pavimentar las calles, pero lo de la pólvora no se negocia”. A lo anterior José Juan enfatiza que es una situación difícil de entender, pero tanto él, quién fue migrante muchos años, como el Gobierno del Estado son muy sensibles ante las prácticas y costumbres de los migrantes en sus localidades.

Retomando el caso de las iglesias y lienzos charros, en la inauguración del Lienzo Charro de la comunidad de El Plateado, para su construcción los migrantes junto con la presidencia municipal, cada uno puso su parte, pero al momento de la inauguración quien puso la banda, quien pone todo el dinero son los migrantes, ellos donan la música, los toros para las coleaderas,<sup>13</sup> son ellos quienes mueven la vida social de sus comunidades, ya que es muy importante para ellos. Le pagan a una empresa llamada Telepaisa, muy famosa en Zacatecas, para que filme todo el evento y les envíe el video, siendo ese video su mayor satisfacción al ver que su familia, su comunidad la está pasando bien.

Por otra parte, no sólo es el lienzo charro, lo que se obtuvo de recaudación el día de su inauguración es destinado para la realización de una obra. En este caso solicitaron el apoyo al Gobierno del Estado, por lo que la parte del Estado son 200 mil pesos que van para arreglar el atrio de la iglesia. Como se comentó con anterioridad, las iglesias forman parte de la identidad, y el Programa 3X1 nació por las iglesias y los lienzos charros; por lo que se sigue con esa tradición, aunque se cuida reducir al mínimo, en una bolsa que el Gobierno del Estado maneja dentro de

---

<sup>13</sup> Ejercicio charro de destreza, que consiste en tira de la cola de una res y tirarlas en un lienzo charro o en un corral.

los proyectos y en la que SEDESOL no puede aportar, entonces cuentan con un convenio en donde la Secretaría compensa la inversión del Gobierno del Estado.

El mecanismo que el Gobierno de Zacatecas ha empleado para poder incluir iglesias y lienzos charros en sus proyectos es a través de un convenio con SEDESOL en el que el Gobierno del Estado aporta el monto que le corresponde a la Secretaría y ésta cubre la cuota del Gobierno en otro proyecto para compensar. Es decir, SEDESOL y el Gobierno del Estado gestionan de forma pragmática sus recursos para apoyar esos proyectos ya que las reglas de operación del Programa se los prohíbe; pero ambos actores gubernamentales han aprendido la importancia simbólica y social que tienen esas obras.

La construcción de iglesias es cuestionable a la luz de la necesidad de mayor infraestructura social básica, pero quienes lo cuestionan desconocen que éstas juegan un punto social importante, ya que con las iglesias la cuestión es: ¿es un centro comunitario? ¿califica sí o no? la respuesta del Gobierno del Estado es sí, ya que una iglesia es un centro comunitario al que va la gente a reunirse. En la mayoría de las comunidades la iglesia es el espacio más grande donde se pueden congregarse y en la mayoría de las comunidades la gente realiza en estos espacios sus juntas y reuniones; y aunque la iglesia tiene un uso también religioso, en los inicios del Programa las empezaron a manejar como un centro comunitario, pero al ser eliminadas de las reglas de operación encontraron mediante un convenio con SEDESOL otra forma de seguir construyendo y remodelando iglesias, y ello les ha permitido librar los problemas para satisfacer la demanda de los migrantes.

Hasta este punto, y derivada de la rica información proporcionada por todos los actores entrevistados, he identificado los factores que considero han permitido que las acciones de los migrantes lograran constituirse en un programa tanto de manera informal en sus primeras cuatro décadas de vida, como en un Programa presupuestario formalmente institucionalizado desde 2001; mismos que enuncio a continuación:

**Migración focalizada:** Los Zacatecanos han tenido por principal destino de migración Los Ángeles, esto ha permitido arraigar a los migrantes en la nueva ciudad receptora, sentar bases para estabilizarse y construir redes de apoyo para poder recibir a nuevos paisanos, amigos, familiares.

**Sentido de pertenencia:** A pesar de que muchos migrantes llevan años sin regresar a sus comunidades, uno de los principales motores de la migración es el envío de remesas a las familias que se mantienen en la comunidad de origen y eventualmente el traslado de la familia completa o de algún miembro a Estados Unidos. Este lazo mantiene el sentido de pertenencia con la comunidad de origen a través de ser principalmente oriundos los principales receptores de los nuevos migrantes.

**Apoyo solidario:** El migrante regularmente al venir de contextos de marginación, son propensos a construir redes de apoyo en la que los escasos recursos con que cuentan permiten dar soporte a los miembros de dicha red, en ese sentido, los migrantes se apoyan entre ellos ante la falta de otras fuentes de apoyo que les permitan sortear problemas y dificultades inherentes a su situación económica y social.

**Establecer y fortalecer vínculos de confianza:** Los apoyos solidarios que se entregan al interior de la red permite establecer y fortalecer vínculos de confianza. Lo anterior al ser percibido por miembros externos a las redes de apoyo incita a incluirse en éstas para poder recibir el soporte de los demás miembros y posteriormente ayudar a otros.

**Identificación de los clubes como benefactores:** Los clubes de migrantes al apoyar en las labores de construcción o acondicionamiento de iglesias y lienzos charros son percibidos por la población de sus comunidades de origen como benefactores, lo que permite generar lazos que refuerzan el sentido de pertenencia de los migrantes con sus comunidades de origen y éstas manifiestan sus necesidades esperando que sean atendidas.

**Formación de clubes como mecanismo para obtener beneficios en las comunidades:** Los clubes de migrantes son identificados como el mecanismo para mejorar la infraestructura social básica de las comunidades, por lo que las personas de las comunidades fomentan entre sus familiares migrantes la conformación de clubes para obtener beneficios, lo que permite replicar la experiencia en otros municipios.

**Organización de eventos para recaudar fondos:** Los migrantes históricamente han realizado diversos eventos para recaudar fondos que les permita costear las

obras de infraestructura social básica que apoyan en sus comunidades de origen, siendo estos eventos un mecanismo que les permite reafirmar su identidad como Zacatecanos, como oriundos de su comunidad, agrupar más paisanos y fortalecer sus redes de apoyo.

**Eventos para conocer otros clubes:** Los eventos permiten la relación entre distintos clubes y su integración en las Federaciones de Clubes.

**Inversión en iglesias y lienzos charros:** La remodelación o construcción de las iglesias y lienzos charros es el punto de partida de la mayoría de los clubes migrantes, ya que ambos tienen una función social importante en el centro de las comunidades de origen como punto de reunión, encuentro y organización.

**Identificación de los miembros y familiares de los clubes con las autoridades:** La identificación por parte de las autoridades locales de los miembros de los clubes y sus familiares permite tender puentes de entendimiento y de colaboración entre los ciudadanos y las autoridades.

**Acercamiento y acompañamiento de la academia:** A pesar de que el acercamiento fue fortuito, los migrantes reconocen la importancia del respaldo académico en términos institucionales e intelectuales. El acercamiento ha permitido que tanto los migrantes como los académicos se vean beneficiados en el intercambio de experiencias y conocimiento, así como la creación de puentes de entendimiento y colaboración con otros actores.

**Federaciones como una organización social fuerte:** Las federaciones al contar con capacidad de interlocución con el gobierno local en Estados Unidos, y con los tres órdenes de gobierno en México se vuelven instituciones atractivas a los clubes de migrantes, que en búsqueda de esa capacidad de diálogo engrosan las federaciones, dotándole a su vez de mayor fuerza en términos de número de miembros, de capacidad de organización y de recursos, por lo que las gestiones las realizan las Federaciones a nombre de sus clubes y se ha convertido en una práctica institucionalizada.

**Pragmatismo Institucional:** En sus inicios, la participación del Gobierno Federal en el Programa no contaba con sustento formal; sin embargo, la SEDESOL implementó un mecanismo pragmático para apoyar a los migrantes. En este mismo sentido, a pesar de que la institucionalización formal del Programa impide financiar la construcción de iglesias y lienzos charros, SEDESOL y el Gobierno de Zacatecas han continuado con el pragmatismo para mantenerlos dentro de las peticiones migrantes atendidas.

**Fortalecimiento de las organizaciones:** El gobierno de Zacatecas ha identificado que las organizaciones de migrantes se fortalecen si cuentan con seguimiento por parte de las autoridades, si se les dota de algún beneficio por formar parte de éstas, si cuentan con retroalimentación y visitas de seguimiento de las autoridades o políticos de sus comunidades de origen.

### **3.2 Principios a partir de las experiencias del Programa 3X1**

Como se expuso en apartados anteriores, el Programa 3X1 ha tenido un largo proceso de maduración y aprendizaje por parte de todos los actores que han participado directa e indirectamente en esta experiencia, no obstante los migrantes han pasado por un largo proceso de maduración de aproximadamente 30 años, en los que han tendido puentes con los gobiernos locales y el Gobierno Estatal, de los cuales, los últimos 10 años del siglo XX fueron más dinámicos al obtener los líderes migrantes voz, capacidad de negociación y cabildeo con los actores políticos del Estado y del Gobierno Federal.

Al final del apartado anterior se identificaron algunos factores que permitieron al Programa transitar de una iniciativa ciudadana, informal y local a un Programa presupuestario con recursos asignados anualmente y de operación nacional, transición que permite calificar al 3X1 como un caso exitoso. El Programa a partir de su operación nacional enfrenta importantes retos en el logro de resultados y en la satisfacción de su población objetivo, situación que escapa del alcance de este trabajo que se centra en la experiencia zacatecana desde su génesis hasta convertirse en Programa presupuestario.

Una vez acotado lo que para este trabajo se entiende como el éxito del Programa 3X1, se pretendía delinear algunos principios que serían deseables para poder replicar en menor tiempo la institucionalización formal de una iniciativa ciudadana; sin embargo, con la experiencia adquirida a través de las entrevistas realizadas a los distintos actores que han sido parte de la evolución del Programa, se ha identificado que el éxito de los migrantes zacatecanos obedece a procesos

coyunturales, incrementales y al fuerte sentido de pertenencia con sus comunidades de origen.

El primer punto de partida es el apoyo solidario el cual surge de las redes construidas por los Zacatecanos en la que, la autorreferencia de ser oriundos de X comunidad les motiva a apoyarse entre ellos para poder llegar a los Estados Unidos, conseguir alojamiento y empleo. Las redes de apoyo permiten recibir a los nuevos migrantes, enseñarles los nuevos códigos de conducta, a moverse en la nueva ciudad receptora, a conseguir trabajo y una vez establecidos es su deber prestar apoyo a los nuevos migrantes que se integran a la red, siendo principalmente amigos, familiares, vecinos, por lo que el sentido de pertenencia e identidad parte del ser oriundo de X comunidad y después de ser zacatecano.

Zacatecas es un Estado que cuenta con más de la mitad de su población viviendo en Estados Unidos, se calcula radican en dicho país alrededor de 1.8 millones de zacatecanos, cifra superior a los habitantes del Estado, que suman 1 millón 491 mil, según el censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Derivado del escenario descrito, los migrantes zacatecanos se ven obligados a la construcción de redes de apoyo para la recepción de nuevos migrantes, mecanismo que no es exclusivo de los migrantes zacatecanos, no obstante éstos lo han perfeccionado ante las condiciones precarias de sus localidades de origen.

Además de las redes de apoyo que construyen los migrantes zacatecanos, éstos se han destacado por extender su apoyo solidario a otros miembros vulnerables de sus comunidades de origen, como lo son los adultos mayores, acción que realizan como una actividad diferenciada de las remesas enviadas a sus familiares. Estas acciones motivaron que, en primer lugar, los párrocos de sus comunidades de origen, seguidos de los familiares de los migrantes solicitaran el apoyo económico de éstos para mejorar los principales elementos integradores de sus comunidades, siendo la Iglesia y el Lienzo Charro los primeros elementos que son atendidos por los migrantes.



En el apartado anterior se evidenció que estos espacios tienen una importante función integradora en las comunidades zacatecanas, ya que la iglesia no sólo es un recinto para prácticas religiosas, ni el lienzo charro un espacio para “coleaderas” y charreadas; sino que son un espacio de inclusión donde convergen todos los actores de la comunidad: autoridades, clero, ciudadanos y migrantes. Por lo anterior, más allá de pensar en estos dos recintos por sus funciones inherentes, es necesario repensarlos como centros comunitarios donde se generan discusiones, acuerdos y se realiza la toma de decisiones para la comunidad.

Es en este sentido que se vuelve necesario identificar qué elementos integradores existen en las localidades donde se desee organizar socialmente a los miembros de las comunidades, con la finalidad de que sea posible cohesionar e incluir a la mayoría de los posibles actores. Lo anterior adquiere importancia ya que, como en el caso de los migrantes y otras tantas organizaciones sociales, han entendido la dinámica corporativista que sigue vigente en el sistema político mexicano, por lo que, para su funcionamiento y permanencia, es imperativo contar con el mayor número de integrantes o agremiados posibles, lo que permite abrir canales para obtener voz y capacidad de negociación con las instituciones de gobierno y otros actores sociales.

A pesar de que el sistema político mexicano ha venido sufriendo modificaciones en las últimas décadas, mantiene intacta su tradición de atender a grandes grupos, no en vano los Clubes de Migrantes recurrieron a la figura de la Federación de Clubes como mecanismo para agrupar más miembros, figura que se mantiene vigente en pleno siglo XXI, y más allá de sus capacidades de generación y obtención de recursos (cuestión que no es menor ni insignificante), la capacidad de organización que han alcanzado sus agremiados les permite constituirse en un grupo de presión ante las autoridades locales y estatales.

El siguiente elemento que es decisivo en la experiencia del Programa es el liderazgo; gracias a los líderes que surgieron en la conformación de los clubes, el tránsito de los clubes a su integración en las asociaciones de asociaciones hasta llegar a la Federación de Clubes permitió dar proyección al plan inicial. Los Clubes de Migrantes tienen un tiempo de vida promedio de 5 a 10 años (Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), 2004), debido principalmente por la rotación de sus miembros y la condición de migrantes irregulares de algunos de sus integrantes, sin embargo, es posible identificar líderes como Don Gregorio Casillas, Guadalupe Gómez, Efraín Jiménez, por citar algunos, que se han forjado empírica y formalmente mediante diversos medios, y cuyo liderazgo ha perdurado o se encuentra vigente y activo dentro de la Federación y los Clubes de Migrantes.

Los académicos de la UAZ han expresado su preocupación ante la necesidad, que ellos han identificado, de capacitar a los migrantes, de formar cuadros de los que sea posible sacar nuevos líderes y que éstos tengan una preparación formal en la que se pueda aprovechar la experiencia de otros líderes y actores. La preparación formal de los nuevos líderes supone sortear los inconvenientes inherentes al tiempo de aprendizaje que lleva la preparación empírica, por lo que se esperarían más y mejores resultados de las acciones de líderes formados con habilidades de gestión ante sus bases, autoridades y otros actores.

Los migrantes al encontrarse en contextos distintos a sus comunidades de origen tienen claro que el aprendizaje y adopción de nuevas habilidades no es opcional como condición de supervivencia, pero ello tampoco ha implicado el desarrollo generalizado de habilidades de liderazgo, la cual es una característica deseable en los actores sociales que pretenden impulsar una política pública dentro de la agenda pública y de gobierno. Adicionalmente, en el caso de algunos de los líderes más destacados como Don Gregorio Casillas, él tuvo capacitación por parte de la Cruz Roja, Guadalupe Gómez tuvo el soporte de una Federación de Migrantes con una estructura formalmente institucionalizada y Efraín Jiménez además del soporte de la Federación y otros miembros experimentados, recurrió al acercamiento de la

Universidad Autónoma de Zacatecas; sin embargo, no existen elementos suficientes para afirmar que la capacitación o formación de cuadros dentro de las federaciones o clubes de migrantes sea determinante para la generación de más y mejores líderes con habilidades de gestión.

En el caso zacatecano, el acercamiento de los migrantes con la academia permitió empoderar a las federaciones, al respecto, Salvador Quezada refiere que mucho de lo logrado en Zacatecas se debe a dicho empoderamiento, ejemplo de ello para él es que los migrantes cuentan con dos diputados de manera formal en la Legislatura del Estado, logro que atribuye al trabajo realizado entre la academia y los migrantes.

Es posible inferir que el acompañamiento de la academia puede ser sin duda un factor que ayude a dar mayor estructura y soporte a las actividades de los grupos sociales, a brindar elementos teóricos y a consolidar las habilidades adquiridas empíricamente; sin embargo, no todos los actores sociales tienen, no solo la visión, sino más preocupante, la posibilidad de solicitar dicho apoyo ya que la cobertura de las Universidades a nivel nacional es limitada.

Otro elemento a considerar es que México preserva una larga tradición corporativista, a pesar que desde el año 2000 existió alternancia en el Gobierno Federal, todavía se sigue en el proceso de desechar viejas estructuras que fueron funcionales en la época de un sistema político de partido dominante, pero los actores políticos y sociales actuales, a pesar de que se encuentran en una realidad distinta reproducen los modelos de negociación con los que crecieron y se forjaron, por lo que es difícil que las agrupaciones sociales no sean cooptadas.

Además del constante asedio al que son sometidos los grupos sociales para ser cooptados por organizaciones corporativas o con mayores capacidades de negociación, la capacidad de negociación depende en buena medida del número de integrantes de los grupos, por lo que el contar con un número considerable de miembros permite obtener voz ante las distintas instituciones formales e informales

del estado mexicano, no obstante, es difícil contar con un gran número de integrantes. En el caso de los clubes de migrantes, es necesario recordar que el número de integrantes crece en la medida en que se teje la red de apoyo, en la proporción en que se reciben beneficios por ser parte de dicha red y que al final conlleva la responsabilidad de devolver dicho apoyo para los nuevos integrantes de la red; esta dinámica autopoiética ha asegurado la sobrevivencia con base en la capacidad que tiene de aportar beneficios a sus miembros, de generar cohesión entre éstos y de asegurar el apoyo para los nuevos integrantes.

En el caso de los migrantes, al contar con una limitada pero significativa capacidad económica en contraste con otros actores sociales les pone muy por encima de otros grupos a la hora de general beneficios, desarrollar entre sus agremiados sentido de pertenencia y más importante, la identificación del grupo como benefactor. Jorge Esaúl, presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, destaca el acercamiento de la gente hacia los migrantes por los colegios, escuelas, calles, asilos, computadoras, becas, calentadores solares, transformadores de luz... la gente se acerca manifestando todo tipo de necesidades, lo que se convierte en un elemento importante para poder seguir integrando clubes de migrantes, ya que si no existieran dichas carencias, no existiría la voluntad ni la necesidad de formar clubes.

Es importante destacar este último punto porque, México al tener una larga tradición corporativista como medio para la canalización de demandas, si no se pueden ofrecer beneficios, y que estos puedan ser principalmente inmediatos y tangibles, se carecerá de posibilidades de robustecer al grupo social que pretenda empujar una demanda en la agenda; y toda vez que en estos grupos lo que dota de legitimidad es la capacidad para atender las demandas de sus miembros, se vuelve un factor crítico.

En ese sentido, los oriundos al ver que mediante el Programa se obtenían beneficios de obras en sus comunidades, que no existían cuando radicaban en sus

comunidades, por ejemplo, calles pavimentadas, drenaje, agua potable en la comodidad del hogar, un baño higiénico conectado a una red de drenaje, y mientras el programa no estaba normado, lienzos charros, iglesias, campos deportivos y cementerios, motivó la organización de más clubes y su integración a las federaciones para poder ser incluidos en la lista de proyectos a ser respaldados.

En congruencia, es posible identificar a partir de la experiencia del Programa 3x1 que si un grupo social desea hacer llegar sus temas a las agendas de discusión en México debe considerar contar con los siguientes elementos: 1) construir una red de apoyo para sus integrantes; 2) brindar beneficios a sus miembros; 3) fortalecer la cohesión entre los miembros del grupo; 4) contar con el mayor número de miembros posible; 5) construir su capacidad de gestión ante las instituciones formales e informales; 6) contar con líderes legitimados ante sus bases. Adicionalmente, y dependiendo de la naturaleza de la organización y de la legitimidad de sus líderes, pudiera ser necesario incluir un inciso 7); el cual versaría sobre la necesidad de tener rotación de líderes o presidentes como mecanismo para mantener la cohesión, evitar la ruptura o fraccionamiento de la organización, reconocer la maduración de los miembros y motivar la permanencia en el grupo ante la posibilidad de ocupar puestos de toma de decisión dentro de ella.

Adicionalmente a los 7 elementos desarrollados se tenía visualizada la posibilidad de incluir mecanismos de contraloría social a partir de la existencia de indicios de que el Programa no únicamente era dirigido por los migrantes, sino que existía su contraparte en Zacatecas mediante los “clubes espejo” o “comités de obra”<sup>14</sup>. A pesar de que existen publicaciones como la de Leal y Escala (2011), o la de Castillo (2012) por citar algunas, que exaltan esta figura de contraloría social y sus aportaciones para generar presión en materia de rendición de cuentas y en su capacidad de organización; tanto los migrantes, como los académicos de la UAZ y

---

<sup>14</sup> En el ejercicio fiscal 2005 se promovió la creación de estructuras comunitarias de contraloría social denominadas “clubes espejo” o “comités de obra”, a éstas se le asignaron funciones seguimiento y verificación de las obras realizadas por el 3X1 en la localidad, en complementariedad de las funciones de contraloría formal de cada orden de gobierno involucrado.

los servidores del Gobierno del Estado entrevistados dejaron claro desde distintos comentarios que la organización y función de éstos distan de ser una verdadera contraloría social de acuerdo lo planteado en los estudios y/o publicaciones que abordan dicho mecanismo.

Las personas que integran en las comunidades de origen de los migrantes los denominados clubes espejo o comités de obra, en su mayoría no tienen la capacidad ni tienen el tiempo para dar seguimiento a los proyectos que son realizados en sus comunidades mediante el Programa 3X1, por lo que al final quienes realizan los proyectos como quieren y de la forma que ellos deciden es la presidencia municipal. Por lo anterior, Jorge Esaúl, manifiesta que en materia de control y rendición de cuentas no están del todo contentos, porque la mayoría de los clubes hacen sus proyectos con base en lo que dice la presidencia municipal.

Por su parte, el Dr. Rodolfo García comenta que lo de los clubes espejo suena muy bonito y en ningún lugar han funcionado, cuando comenzaron los clubes espejo fue cuando Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social, y José Luis Gutiérrez, Líder migrantes de Michoacán, para negociar desde Chicago, los vendían como la gran opción; sin embargo era porque ya existían clubes espejo en Morelia, pero eran los familiares de José Luis, pero nunca han funcionado los clubes espejo como la contraparte de la comunidad organizada, como la comunidad empoderada que está exigiendo cuentas.

El Dr. Miguel Moctezuma adiciona que los comités espejo en Zacatecas, nunca han funcionado y que va a ser muy difícil que funcionen ya que en algunas localidades se tuvo por larga data despoblamiento, de la década de los 90 hasta 2005, lo que hacía muy difícil que se pudiera tener algo estable, incluso hasta para un equipo de fútbol. Por lo anterior hablar en Zacatecas de Clubes Espejo, es en términos estructurales muy complicado.

Si bien existen reclamos, éstos provienen de los clubes cuando sus integrantes vienen a sus comunidades de origen, y ven que los presidentes municipales pusieron una placa en la que se omite la participación del club, lo que evidencia una enorme debilidad de las propias comunidades de origen. El Dr. Rodolfo tiene conocimiento de muy pocos casos de comunidades con una organización sólida interna que les permita estar actuando; por lo que afirma que si hubiera comunidades organizadas no habría necesidad del Programa 3X1, éstas estarían actuando como ciudadanos, estarían haciendo las propuestas y estarían exigiendo; pero como son muy débiles no ejercen su ciudadanía.

### **3.3 Transferencia de la experiencia del Programa 3X1 a otras políticas de origen social.**

Ante los alcances que ha tenido el Programa 3X1 y la mayor difusión de sus logros, de la que ha sido sujeto desde su institucionalización como Programa presupuestario, diferentes países con población migrante se han interesado por la forma en que pueden capitalizar los flujos de remesas en beneficio de sus respectivos países. En naciones como El Salvador, Filipinas, Somalia, y organizaciones migrantes de Perú, Colombia y Ecuador (radicadas en Italia) han promovido o implementado el Programa adaptándolo a sus condiciones, necesidades y a sus comunidades de origen (García R. , 2007). A las citadas naciones se suma el interés de organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo que ha despertado la intención de expandir las prácticas generadas por el Programa y sus bondades para el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes.

A pesar de que independientemente de la nacionalidad, los migrantes tienen factores en común como comunidades de origen con un bajo desarrollo, falta de oportunidades, de educación, de servicios básicos, el envío de remesas a familiares, entre otros; es conducente recordar que un principio básico al que apela la elaboración de Políticas Públicas es la importancia del contexto y de los actores.

Aunque se ha identificado se cuenta con experiencias e intentos de adaptación del Programa en otras latitudes, el contexto es un factor importante que modelará el resultado de la adopción de esta buena práctica, por lo que en este último apartado no se valorará la viabilidad de transferir a otro país la experiencia del 3X1, sino la posibilidad, límites y alcances de la transferencia de la experiencia del Programa 3X1 a otras Políticas Públicas de origen social en México.

Para efecto de delimitar los antecedentes del Programa, se centró la investigación en los clubes zacatecanos del sur de California, no porque sean los pioneros o el único estado con clubes de migrantes. En los antecedentes del Programa Gregorio Casillas hace mención de que la existencia de clubes de otras entidades federativas, como es el caso de Michoacán y Jalisco, estados que tradicionalmente cuentan con flujos migratorios altos como es el caso de Zacatecas, pero que a diferencia de este no han tenido un desarrollo tan consolidado como del que da cuenta Gregorio Casillas y otros líderes.

Cuando el Programa 3X1 es elevado a un Programa presupuestario con el nombre "Iniciativa Ciudadana Tres por Uno", dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social presentó un crecimiento que llevó de 2002 a 2006 a involucrar 26 entidades federativas y más de mil organizaciones de migrantes. A pesar de que es obvio el incremento de entidades participantes Zacatecas, Jalisco y Michoacán suelen concentrar año con año más del 50% (Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) , 2008) de la inversión federal del programa y en el caso particular de Zacatecas se logra concentrar entre el 20% y 30% del presupuesto federal; para 2018 tanto migrantes como autoridades presumían contar con una bolsa de 400 millones de pesos para invertir conjuntamente en el Estado.

Ante el escenario planteado y partiendo de que el Programa 3X1 es un Programa presupuestario tipo "S", lo que significa que cuenta con reglas de operación, se podría suponer que ante el establecimiento de reglas, y toda vez se ha ampliado el número de entidades participantes en el Programa, pudiera existir una distribución



más normalizada (en términos estadísticos) en la participación del programa y en la distribución del presupuesto por entidad, sin embargo se mantiene un sesgo importante por la capacidad de los zacatecanos, tanto de los migrantes como de las autoridades, de conseguir una proporción mayor del presupuesto lo que les lleva a autoproclamarse “campeones” del programa, ya que nadie tiene más obra que los zacatecanos, e incluso han logrado evidenciar la falta de presupuesto por parte del Gobierno Federal para poder hacer frente a los proyectos a fondear por parte de los migrantes.

Estas cifras podrían ser irrelevantes, sin embargo, Zacatecas que, en relación con la población migrantes de Michoacán tiene la cuarta parte de migrantes, en términos monetarios logran obtener dos veces más presupuesto; es decir, mientras Michoacán tiene 30 millones del 3X1 Zacatecas tiene 100 millones por lo que Zacatecas tiene el triple de proyectos al año de los que tiene Michoacán.

Michoacán cuenta con líderes como José Luis Gutiérrez, que a la par de los líderes zacatecanos lograron entender mejor el funcionamiento del sistema político mexicano y alcanzaron grandes niveles de negociación no solo con gobernadores, sino inclusive con Josefina Vázquez Mota cuando fue titular en la Secretaría de Desarrollo Social; sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en el porcentaje de presupuesto, proyectos y millones de pesos, se observa una clara desventaja en relación con Zacatecas, a pesar de contar con una mayor población migrante.

Este ejemplo nos sirve para hacer evidente de que, a pesar de contar con poblaciones similares, con experiencia y capacidad de gestión muy parecidas y estar regidos bajo las mismas reglas de operación, los resultados de Zacatecas y Michoacán distan bastante; y ni qué decir de otros estados que se incorporaron al Programa a partir de su institucionalización formal. Lo anterior cobra importancia ya que el contexto, historia y experiencia de los migrantes zacatecanos en el caso del Programa 3X1 ha marcado una diferencia significativa, lo que les ha valido ser el

principal referente para el acercamiento de diversos estudios del origen y evolución del Programa.

Una vez establecidas estas mínimas pero significativas diferencias en la operación de un programa que cuenta con reglas homogéneas para todos los actores con las mismas posibilidades de obtención de recursos, es posible afirmar que son reducidas las probabilidades de transferir la experiencia del Programa 3X1 a otras Políticas Públicas de origen social, toda vez que se ha observado que el contexto, los actores y particularmente la visión de los líderes moldean la capacidad y los alcances de la gestión dentro de los clubes, federaciones de migrantes y los distintos órganos de gobierno.

El Programa 3X1 desde sus orígenes, y esto obedece al contexto mexicano, es una Política pública eminentemente asistencial, es una política que llena los huecos y vacíos que ha dejado el Estado Mexicano en materia de inversión en infraestructura social básica, lo que lo convierte en un programa de acciones paliativas y cuestionables, toda vez que aún en pleno siglo XXI se sigue invirtiendo en obras catalogadas como de “ornato” como lo son iglesias, quioscos, parques o lienzos charros.

Aunque las obras de ornato tienen una función importante como elemento identitario, de integración y empoderamiento de las comunidades dónde son realizadas, es cierto que a pesar de los años que lleva en operación el Programa, no se han podido subsanar las causas de origen que llevan a los migrantes a seguir financiando proyectos de infraestructura social básica.

A partir de la institucionalización del Programa, los Clubes de migrantes y sus federaciones han tenido la visión de ampliar su espectro de atención, incorporando el otorgamiento de becas y la generación de “Proyectos productivos”; sin embargo, lo que nació como una práctica autónoma e independiente, se convierte en una práctica que es inducida, que es manejada, instrumentada y que está acotada por

la asimetría de conocimiento y manejo de las reglas de operación a partir de su institucionalización como Programa presupuestario, lo que si bien en Zacatecas no ha sido marcado, dada la experiencia de sus clubes, en otros estados ha sido evidente la brecha de capacidades en el conocimiento y el manejo de las instituciones y la gran debilidad de las organizaciones de migrantes.

Los clubes y federaciones de los migrantes zacatecanos han logrado madurar durante la evolución del Programa, sin embargo, el fortalecimiento de éstas a su interior ha sido un tema pendiente y que se puede advertir no sólo con la asimetría de relaciones al momento de empujar proyectos en la agenda, sino en la generación de nuevos dirigentes al interior de las organizaciones. Al respecto se advierte que los viejos dirigentes que tienen mayor experiencia en la gestión de proyectos no generan nuevos cuadros, por lo que existe una debilidad en la integración de nuevos dirigentes, lo que pone en riesgo la transferencia de la vasta experiencia de los dirigentes con mayor antigüedad en la operación del programa.

A pesar de que los clubes y federaciones de migrantes cuentan con limitantes a nivel organizacional, muchas veces, de forma empírica, han sabido sanear dichas limitaciones y que son dignas de ser reconocidas. El Dr. Miguel Moctezuma evidencia que las organizaciones migrantes no cuentan únicamente con la identidad como elemento medular, por el contrario, es un elemento inicial que se transmuta en una parte organizativa, lo que significa iniciar en la identidad para posteriormente pasar a la membresía y, en el caso de las organizaciones de migrantes, esta membresía es una membresía activa en la que los integrantes se identifican como actores, lo que se convierte en un poderoso aliciente para que los migrantes se organicen.

Sin embargo, el Dr. Miguel Moctezuma advierte que no es la organización a nivel de Club la expresión más elemental de la organización, por el contrario, la organización completa es conformada por la asociación de clubes, siendo esta la Federación de Clubes. En esta afirmación es importante no perder de vista la

diversidad de asociaciones y sus dinámicas internas, puesto que a veces un club es el centro de toda la asociación y rebasa su papel de club para tomar un papel de líder, mientras en otros casos no es un club determinado, sino una estructura de liderazgo que surge encima de los clubes, por lo que el liderazgo de los actores es un factor que modelará las relaciones que se tejan al interior de las asociaciones.

En el caso de los migrantes zacatecanos, el hecho de que Gregorio Casillas tuviera la iniciativa de transitar de acciones aisladas por club hacia una federación permitió establecer redes con otros líderes, lo que ayudó a convertirse en un colectivo con un mayor alcance a nivel de interlocución y negociación, misma que se fue elevando de nivel iniciando en lo local, pasando a lo estatal y finalmente colocándose en lo Federal.

Los migrantes zacatecanos presumen la fuerza de sus organizaciones por el número de obras y de presupuesto que consiguen año con año por medio del Programa 3X1, sin embargo, a pesar de que es un elemento importante ya que la confianza de la organización depende en cierta medida de los resultados en número de obras, la verdadera fuerza de las organizaciones de migrantes zacatecanos es la evolución de los liderazgos y la visión de éstos cuando son capaces de plantear proyectos que van a más allá de lo municipal, proyectos de desarrollo regional que unen dos municipios, en palabras del Dr. Moctezuma “esas son miradas que están ahí y que indica que ya rebasaron la aldea y que tienen esa capacidad de buscar financiamiento entre varios clubes, esas son relaciones de alianzas que se dan y en las que involucran a los presidentes municipales y al Gobierno del Estado”.

Otro elemento que se podría calificar como crítico en el caso de los Clubes de Migrantes de Zacatecas es que éstos, a diferencia de los clubes de otras entidades federativas, han mantenido cierta cercanía con la academia de la UAZ, dicha relación les ha valido el apoyo y respaldo técnico-académico, lo que permite llevar su interlocución y proyectos a un nivel superior que sus símiles de otros estados.

A pesar de que los zacatecanos han tenido distintas variables a su favor, otro elemento que los ha vuelto únicos son sus personajes, Don Gregorio Casillas, Manuel de la Cruz, Efraín, Guadalupe Gómez, entre otros, han tenido y transmitido el deseo irrenunciable de mejorar las condiciones de sus comunidades de origen. El hartazgo por el retraso de la dotación de infraestructura básica en sus comunidades, sumado al sentido de pertenencia, los llevó a hacer los primeros proyectos y, en consecuencia, los llevó a sumar de forma inercial y coyuntural nuevos elementos como los académicos, de gobiernos, visiones y liderazgos.

Ahora el reto que enfrentan las organizaciones de migrantes es la construcción de nuevos liderazgos, de capital intelectual, sin embargo, a pesar de que las organizaciones son conscientes de la necesidad de la formación de nuevos liderazgos es momento en que no se ha podido dar respuesta a dicha necesidad. Si existieran en la actualidad modelos probados de la formación del citado capital intelectual, probablemente los alcances que han tenido los clubes zacatecanos ya se hubieran podido transferir a sus símiles más cercanos que son los michoacanos y los jaliscienses.

Otro problema que ha existido en la operación del Programa 3X1 desde su institucionalización formal, es la disputa por los logros en las relaciones de poder local. Para los migrantes el poder presumir sus logros en sus comunidades se convierte en la moneda de cambio en el proceso de gestión y negociación con los gobiernos municipales y el estatal; sin embargo, en el momento de inaugurar una obra, y a pesar de que las reglas de operación del Programa obligan a evidenciar la participación y aportación de los migrantes, existen casos en que los presidentes municipales inauguran la obra como un logro de su administración y no de un proyecto dentro del contexto del Programa, o en su defecto se realizan actos separados de inauguración en donde los migrantes presentan la obra sin la presencia de las autoridades locales y viceversa.

Además de las dificultades citadas, el Programa atraviesa otros problemas en su operación en cuanto al aval y financiamiento de los proyectos, a pesar de que esos problemas no son menos importantes, únicamente se enuncian como ejemplo de los vicios que pueden devenir de una buena práctica.

Al respecto, tanto asociaciones de migrantes, el Gobierno del Estado y académicos evidencian la existencia de “Avales Fantasma”, lo que implica que algunos clubes realizan las gestiones pertinentes para la realización de un proyecto y una vez aprobado no aportan los recursos correspondientes, por lo que otros actores absorben el gasto con la finalidad de que el proyecto se lleve a cabo. Existen acusaciones en todos sentidos, sin embargo, por parte del gobierno estatal han identificado que en términos formales dichos avales cumplen legalmente todos los requisitos para solicitar la aprobación de sus proyectos y que no existen mecanismos para una vez aprobados obligar a los clubes a aportar los recursos comprometidos. Adicionalmente han encontrado casos en que los clubes denuncian haber sido objeto de suplantación mediante la falsificación de firmas para posteriormente retractarse, así como establecer prioridades dentro de los proyectos sujetos a aprobación, por lo que dentro del programa además de las buenas prácticas se han formado vicios de los que todos los actores se señalan.

El Programa 3X1 para Migrantes, y los estudios que han surgido en torno a él han permitido visibilizar la buena práctica de los tres principales estados que han venido realizando los proyectos de infraestructura social básica en sus comunidades de origen y la extensión de su práctica a otras entidades federativas; pero su institucionalización formal ha derivado en vicios, lagunas en las reglas de operación, descontento entre los diversos actores, pugnas, protagonismos y liderazgos desviados en intereses personales sobre los del colectivo, lo que deja abiertos cuestionamientos sobre los alcances del Programa 3X1 para Migrantes y su transferencia como buena práctica a otras iniciativas de origen social.

## Conclusiones

El Programa 3X1 para Migrantes es uno de los pocos o quizás el único programa a nivel nacional que tiene su origen en el seno de la población potencial y población objetivo, como se explicó a lo largo de la investigación, se trata de una Política Pública “de abajo arriba” o *bottom-up* en la que distintos actores mediante un largo proceso de aprendizaje empírico y de maduración han logrado cristalizar lo que podría considerarse como la primer Política Pública de origen social y de largo aliento en México.

Al inicio de este trabajo de investigación se partió del supuesto de que mediante el análisis del Programa con un enfoque de Políticas Públicas sería posible identificar los elementos que constituyeron buenas y malas prácticas para elaborar pasos mínimos que permitieran hacer replicable la experiencia de los migrantes en otros problemas, siempre y cuando partieran de la organización social como punto inicial para generar más políticas *bottom-up* a nivel nacional.

Cómo se ha reiterado en el trabajo, dentro del enfoque de Políticas Públicas el contexto es un factor que puede determinar o moldear los resultados de una política, por lo que fue necesario conocer de mano de los actores que impulsaron la institucionalización formal del Programa, el proceso de maduración, los aciertos y desaciertos; pero sobre todo, permitió comprender la perspectiva desde el punto de vista de los actores quienes de primera mano se encargaron de realizar las gestiones para, en un primer momento, obtener una “voz” propia con un discurso que transmitiera sus necesidades y, en un segundo momento, obtener espacios de interlocución que permitieran transformar esas necesidades en acuerdos claros en los que se buscaba una interlocución de nivel, una interlocución en la que no eran los clientes-beneficiarios de una decisión tomada desde un escritorio en una oficina de gobierno, sino una interlocución a nivel de socios, en la que había una obvia desventaja ante el aparato estatal pero, que les permitía abrir espacios de comunicación y aún más importante espacios de negociación.

A lo largo del presente trabajo de investigación se buscaron elementos que permitieran constituir el punto de partida para que cualquier organización social pudiera, al igual que los Clubes de migrantes zacatecanos, obtener una voz propia y una mínima capacidad de interlocución con los diferentes órdenes de gobierno, teniendo en cuenta que el primer orden al que accedieron los migrantes fue al gobierno estatal y municipal. Sin embargo, como se ha podido dejar constancia, entre los migrantes de Zacatecas, Michoacán y Jalisco que comparten un punto de partida común, un largo proceso de maduración, la generación de proyectos de infraestructura social básica en sus comunidades de origen y la capacidad de obtener recursos, los resultados alcanzados y el nivel de maduración de los colectivos de migrantes de cada entidad ha sido desigual.

Mientras los migrantes de Zacatecas lograron un proceso de maduración que les permite gestionar mayores recursos dentro del contexto del Programa 3X1, los migrantes de Michoacán que les rebasan en proporción de población migrante no logran igualar los resultados obtenidos por los zacatecanos, situación que se repite con Jalisco, y que es aún más marcada en los demás estados que se incorporaron a la Política Pública hasta que se institucionalizó el Programa en 2001.

Además de la visión de los líderes de los migrantes zacatecanos, su evolución de clubes a las asociaciones de clubes y la presión generada con los gobernadores estatales hasta encontrar respuesta a sus reclamos, los migrantes zacatecanos se han diferenciado del resto por contar también con el apoyo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, lo que ha puesto a su alcance conocimientos y habilidades a los que otros colectivos no han tenido acceso, lo que les permitió pulir y mejorar las habilidades que empíricamente habían obtenido sus líderes a lo largo de los años y que es posible inferir como un factor que incidió en la capacidad de interlocución alcanzada con otros actores.

Es importante destacar que los migrantes zacatecanos fueron capaces de aprovechar las coyunturas políticas, de las que no han estado exentos afecte la vida



al interior de su organización pero de las que se han sabido mantener al margen para no ser cooptados. Los zacatecanos han aprendido a negociar con los actores políticos, a promover las bondades de la colaboración en los proyectos de infraestructura social básica y sobre todo han sabido sacar ventaja de las situaciones, momentos y particularmente del contexto.

Inicialmente los migrantes zacatecanos fueron tildados de “priistas” por sus símiles de otros estados y de estar “controlados” por dicho partido, sin embargo la alternancia de partido en el poder en el gobierno del Estado les permitió sacudirse dicho estigma demostrando que su capacidad de gestión no era partidista, sino que habían alcanzado un nivel de interlocución como actor social apartidista; sin importar que dentro de sus miembros existen claras preferencias, a nivel de organización impera el interés de llevar bienestar a sus comunidades de origen y mantener vivo ese lazo fuerte de pertenencia que les permite estar presentes en sus localidades a través de las obras que ahí realizan.

Los esfuerzos que año con año tenían que realizar para mantener vigente el compromiso del gobierno en turno, y ante la inseguridad de contar con recursos federales, obligó a los migrantes a buscar que el programa tuviera formalmente recursos asignados año con año. Esta necesidad de seguridad ante el desgaste de gestionar año con año la disponibilidad de recursos fue lo que empujó a sus líderes a negociar con el Gobierno Federal y a aprovechar la coyuntura de la alternancia en el poder en el año 2000 y la ventaja de que el nuevo presidente (Vicente Fox Quesada) en turno fuera el ex gobernador de un estado que tiene una importante población migrante.

Los migrantes supieron aprovechar el contexto y las relaciones tejidas con la nueva secretaria de desarrollo social (Josefina Vázquez Mota), quien vio el potencial de remesas que podían ser captadas mediante el programa y más si era replicado en todas las entidades con población migrante. Esa área de oportunidad que fue aprovechada por el Gobierno Federal transformó la Política Pública en un Programa

presupuestario con reglas de operación e incluso con el cambio de nombre a “Iniciativa Ciudadana 3×1” de 2002 a 2004, nombre que los migrantes lograron cambiar en 2005 y del que recuperaron su posición de socio toda vez que las reglas de operación deben ser negociadas con las asociaciones de migrantes.

El programa ha incorporado elementos, que no fueron considerados dentro del análisis de la investigación, como el otorgamiento de becas y el financiamiento de proyectos productivos, lo que significa que la visión de Políticas Públicas sigue permeando en las asociaciones de migrantes al procurar mediante sus recursos ofertar soluciones a sus comunidades de origen, iniciando con la falta de infraestructura social básica, pasando a la falta de empleo en sus comunidades de origen y a la necesidad de elevar el nivel educativo de las nuevas generaciones. Es posible identificar que los migrantes ven en estas tres necesidades básicas los elementos principales para reducir la migración de sus amigos y familiares y poder brindar elementos para el desarrollo de sus comunidades de origen.

Aunque no fue posible definir mediante el estudio de caso principios para replicar o transferir la experiencia, es posible identificar y reafirmar que las Políticas Públicas, sus resultados, alcances, maduración, permanencia y sobre todo oferta de soluciones a los problemas planteados dependen intrínsecamente del contexto y de los actores que intervienen en ella.

La evolución del Programa 3X1 y la incorporación de nuevos elementos permite evidenciar como los Migrantes no sólo han estado llenando los huecos, la ausencia de la provisión por parte de los distintos órdenes de gobierno y la identificación por parte de los migrantes de otras áreas de intervención, todo con miras a frenar la migración de sus familias, amigos y vecinos; sino también muestra la maduración de los clubes y federaciones preocupados por atender necesidades más elevadas como lo es la educación y el trabajo.

En el siglo XXI es probable que nos sigamos enfrentando a nuevos retos que deriven de los avances tecnológicos y de las cada vez más interdependientes relaciones entre naciones, sin embargo, es apremiante atender los problemas internos y mirar hacia el conocimiento que las poblaciones potenciales y objetivos pueden brindar para la solución de problemas públicos y que demandan la intervención del Estado. También es importante sacar la investigación social de gabinete para acercarla de forma accesible, con un lenguaje simple y claro a la población que muchas veces está ávida del soporte y apoyo de los expertos de las instituciones educativas nacionales.

En el caso del Programa 3X1 podemos identificar que el respaldo de la UAZ para los clubes de migrantes sin duda ha sido un catalizador que ha brindado para todos los actores, encuentros, desencuentros, acuerdos, discusiones, pero sobre todo aprendizaje. Lo anterior de la mano de la apertura, comprensión y capacidad pragmática del Gobierno del Estado de Zacatecas han sido sin duda la triada que ha permitido, si bien no generar soluciones permanentes, trabajar de la mano para posicionar a los clubes de migrantes de Zacatecas y su Federación como un referente de trabajo entre Sociedad Civil, Gobierno y Academia.

Cada vez los problemas públicos son más complejos y las soluciones demandan la participación conjunta de Estado y sociedad, por lo que es importante evidenciar que, aunque no existen recetas para la atención de los problemas públicos, la participación corresponsable de la sociedad y del gobierno es la mejor opción para que se puedan ofertar soluciones adecuadas al contexto de las poblaciones potenciales y objetivo; pero sobre todo, para que la acción del gobierno pueda cumplir su cometido al brindar los elementos suficientes para el desarrollo de la población nacional.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (Ed.). (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2005). Introducción. En G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (págs. 13-34). México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2010). *Política pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores.
- Arellano, D. (2013). Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. En G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (págs. 187-217). México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores.
- Arellano, D., & Blanco, F. (2016). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Arteaga, J., & Ortega, A. (2016). Determinación del conocimiento de los clubes de migrantes y de su impacto a través del Programa 3x1 en el desarrollo local y regional en Salvatierra Guanajuato. *Jóvenes en la ciencia*, 7(1), 661-664.
- Bardach, E. (2003). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda del gobierno* (págs. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Burgess, K. (2006). El impacto del 3x1 en la gobernanza local. En R. Fernández, A. Vila, & R. García (Edits.), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?* (págs. 99-116). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 189-229.
- Castillo, E. (2012). Las políticas de desarrollo en regiones migratorias y su impacto en la gobernanza local: El caso del Estado de Hidalgo. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*(28), 62-84.
- Cejudo, G. (2013). *La Nueva Gestión Pública. Una introducción al concepto y a la práctica*. (G. M. Cejudo, Ed.) México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI.

- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) . (2008). *Evaluación externa de consistencia y resultados 2007, del Programa 3x1 para Migrantes. Informe final*. México: CIDE / SEDESOL.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) / Siglo XXI.
- DeLeon, P. (1994). La democratización de las ciencias políticas. *Gestión y Política Pública, III*, 5-17.
- Díaz, A. (julio-diciembre de 2009). Transnacional social mexicana. Alcances y limitaciones del Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero. *Trayectorias, 11(29)*, 117-131.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y política pública, VII* (2, segundo semestre), 229-266.
- Fernández, R., Vila, A., & Garcia, R. (Edits.). (2006). *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- García, M., Jáuregui, L. M., & Nuñez, C. (2006). Liderazgos y nuevos espacios de negociación. En R. Fernández, A. Vila, & R. Garcia (Edits.), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?* (págs. 223-247). México: Miguel Ángel Porrúa.
- García, P. (2014). *Las organizaciones de migrantes ecuatorianos y zacatecanos: La construcción social de un agente transnacional del desarrollo*. Valencia, España: Universidad de Valencia.
- García, R. (2005). Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social Transnacional. *La Participación Cívica y Social de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos*, (págs. 9-10). Washington D.C.
- García, R. (2007). El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos. *Migraciones Internacionales, 4(1)*, enero-junio), 165-172.
- González, J. (2011). *El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). (2004). Clubes de oriundos. *Mexicanos en el Exterior, 1(7)*.
- Kriesi, H., & Adam, S. (1999). The Network Approach. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (págs. 129-154). California: Routledge.
- Leal, C., & Escala, L. (1er semestre de 2011). Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México. *Cofactor, II* (3), 39-70.

- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moctezuma, M. (Octubre de 2003). Territorialidad de los clubes zacatecanos en Estados Unidos. *Migración y Desarrollo*(1), 1-40.
- Moctezuma, M. (2011). *La transnacionalidad de los sujetos: Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. (A. Acevedo, Trad.) México: FLACSO México.
- Priego, L. (2011). Desde las entrañas de los clubes. Un estudio del modelo asociativo migrante. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*. (pág. 3). Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Quezada, M. (septiembre-diciembre de 2018). Migración internacional y desarrollo local: la experiencia de dos localidades otomíes del Valle del Mezquital, Hidalgo, México. *Región y Sociedad*, 30(73).
- Sánchez, A. (1993). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, 2(3), 17-36.
- Sánchez, J. (2001). *Gestión pública y governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Smith, R. (2006). Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics. *International Migration Review*, 37 (2), 297-343.
- Soto, S., & Velázquez, M. (2006). El proceso de institucionalización del 3x1 para Migrantes. En R. Fernández, A. Vila, & R. García (Edits.), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?* (págs. 11-20). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Subirats, J. (enero-junio de 1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y política pública*, 4 (1), 5-21.
- Uvalle, R. (julio-septiembre de 1997). Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático. *Revista IAPEM*(35), 39-62.
- Uvalle, R. (1997). Reforma de Estado, Políticas Públicas y Gasto Social. En *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea* (págs. 89-115). México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Uvalle, R. (enero-abril de 2000). Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. *Convergencia*(21), 255-287.