
“Las Políticas de Desarrollo y su impacto en la gobernanza local en Hidalgo”¹

*«No hacemos ninguna distinción partidista política o ideológica, mucho menos religiosa. Nuestro propósito es transformar los pueblos en que no encontramos oportunidades de trabajo, pero es donde viven nuestros hijos y esposas».*²

«Hidalgo representa un caso imperfecto en la aplicación del Programa 3x1 para Migrantes [...]...en su funcionamiento práctico no se siguen las reglas de operación del programa, ni se cumple con el objetivo». Frías, et al. (2006:171)

Introducción

Ante estas afirmaciones, será posible armonizar algún tipo de vínculo entre la migración y el desarrollo, si por un lado, las asociaciones de migrantes hidalguenses que han concretado diversas obras en sus municipios, insisten en seguir apoyando estas iniciativas. Mientras, la evidencia académica refleja que estos esfuerzos no han generado ningún tipo de desarrollo económico, político y social en el estado (Vargas, 2007; Frías, et al., 2006).

Frente a este escenario, ciertamente existe una controversia que revela una especie de doble conexión en el nexo entre migración y desarrollo. Así, la migración puede ser entendida tanto una causa como un resultado del subdesarrollo; y este a su vez, este puede ser exacerbado o reducido por la migración (Portes, 2007; Canales, 2008; Alba, 2009). En todo caso, ambas afirmaciones apuntan que la migración no es una estrategia firme para lograr el desarrollo, ni tampoco un obstáculo alcanzarlo. Durante los últimos años, ha quedado más que evidenciado el efecto positivo de la migración en los países de origen. Dicho impacto ha sido más perceptible a través de las remesas. Pues, estos ingresos se han constituido gradualmente como un aporte significativo tanto en la inversión extranjera como a la balanza de pagos de las finanzas públicas de esos países de origen migratorio.

En los últimos años, México se ha posicionado como el principal país expulsor de migrantes y el tercer receptor de remesas en el mundo (Banco mundial, 2011). Tan solo en 2010, el monto de este rubro registró 21.271 millones de dólares.³ A nivel local, el estado de Hidalgo también ha experimentado un importante flujo migratorio a Estados Unidos; la magnitud de esta corriente es de un grado tal que, la entidad también experimenta una dependencia económica de las remesas.

En este contexto, si bien Hidalgo no puede considerarse un caso excepcional de la migración internacional mexicana, con seguridad la entidad experimenta prácticas de gran interés académico tales como el impacto

¹Edgar Manuel Castillo Flores. Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu), Universidad Autónoma de Hidalgo (UAEH). Investigador Candidato a Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

² Entrevista personal con Silviano Ramos, Presidente de la Federación de Hidalguenses en Nevada, Pachuca, Hgo., 20/03/08.

³ Información del Banco de México vista en: <http://www.banxico.org.mx/>, consultada el 30/03/2011.

económico de la migración estatal; la participación de las organizaciones de migrantes en programas de desarrollo; la configuración del migrante hidalguense como un sujeto social capaz de impulsar el desarrollo local; y, la configuración de un modelo de gobernanza local.

Todas estas acciones y muchas otras, han impactado profundamente en los diversos ámbitos del tejido social de la entidad, motivado que el gobierno estatal no fuera ajeno a estas cuestiones e interviniera paulatinamente en este proceso. En concreto, la respuesta se dio en 1999, cuando el gobierno estatal empezó a desarrollar una política migratoria que se ha ido integrado por una serie de programas de atención, que buscan beneficiar tanto a los migrantes en el extranjero como a sus familias en el Estado.

Entre estos esfuerzos, se implementó el *Programa 3x1 para Migrantes*. Con el cual, el gobierno, en sus tres niveles de acción, provee fondos para la realización de proyectos comunitarios solicitados y cofinanciados por las organizaciones migrantes mexicanos en Estados Unidos. El accionar de estos actores muy pocas veces relacionados está reconfigurando la gobernanza local en Hidalgo; ya que, por un lado, se desarrolla un desplazamiento de recursos y responsabilidades hacia los gobiernos municipales como resultado de la descentralización y de la política social impulsada por la demanda de los migrantes. Y por otro lado, la creciente transferencia de remesas hacia sus comunidades de origen, no solo se reduce al consumo familiar, sino que también sirve para apoyar proyectos comunitarios.

Este documento pretende examinar brevemente dos objetivos principales. En primer lugar presentar la vinculación positiva entre la migración y el desarrollo en el estado. Y en segundo sitio, dar cuenta a groso modo el impacto de la iniciativa 3x1 en cuatro características clave de la buena gobernanza como son transparencia, rendición de cuentas, participación y equidad.

1. El Nexo Migración y Desarrollo

Desde una perspectiva política, el vínculo entre la migración y el desarrollo ha originado un creciente interés académico, convirtiéndose en un tema de moda en universidades y diversos foros de carácter internacional. El incentivo por este vínculo comprende dos elementos fundamentales. Por un lado, el gran volumen que reciben los países de origen por concepto de remesas.⁴ Y por otro lado, el protagonismo adquirido por las organizaciones de migrantes, como actores principales de la transformación de sus lugares de origen (Portes, 2007).

Resulta interesante corroborar, sin embargo, que no parece haber un acuerdo con respecto a los efectos sociales e impactos económicos que tendría la migración en el desarrollo; lo cual, ha abierto un intenso debate en torno al impacto positivo o negativo de esta cuestión. La polémica enfrenta, por una parte, a quienes consideran a la migración no solo como un síntoma del

⁴ El Banco Mundial (2011), en 2010, las remesas sumaron un gran total de 325 mil millones dólares.

subdesarrollo, sino también como una causa de su perpetuación. Y por otro, aquellos que la conciben tanto una válvula de escape a corto plazo como un instrumento para el crecimiento a largo plazo.

Entre los representantes de la versión optimista se destacan diversos organismos internacionales, especialistas en el tema⁵ y algunos gobiernos nacionales encabezados por los países de origen.⁶ Los argumentos de este enfoque señalan que, dada la magnitud y tendencia de las remesas, este monto suele representar una gran fuente de transferencias y divisas a la balanza de pagos de los países de origen, constituyéndose como una entrada de recursos a sus finanzas y cuentas macroeconómicas. Asimismo, se eleva el papel de las remesas en dos dimensiones. Primero, las distingue como un motor del desarrollo económico para la realización de proyectos productivos e infraestructura social comunitaria. Y segundo, enfatiza la función de estos envíos como un mecanismo de reducción de los niveles de pobreza y desigualdad social.

En contraparte, el enfoque crítico sobre el nexo positivo advierte que, la visión anterior tiene deficiencias conceptuales y metodológicas. Y también, que se sustenta en hipótesis que no han sido debidamente comprobados, especialmente en lo relativo al impacto de las remesas en la promoción del desarrollo o en la reducción de la pobreza.⁷ Además, suponen que la posibilidad de pensar que aspectos ligados a la migración sea conformen como un nuevo paradigma de desarrollo «resulta no sólo falta de sensatez académica, sino mera retórica y demagogia política» (Canales, 2008:41).

Ante este escenario de confrontación, otro grupo de especialistas llama a la cautela y proponen un punto intermedio basado en el estudio de los diferentes casos. Un claro exponente de este enfoque es Portes (2007), quien afirma que no parece haber experiencias que permitan concluir que la migración, por sí misma, haya detonado el desarrollo de algún país. Sin embargo, señala que los efectos positivos de estas aportaciones dependerían de otros factores como los entornos político, social y económico en que se producen el fenómeno migratorio; el perfil, características y el grado de participación de los migrantes; y los efectos de adaptación de la segunda generación.

Visto desde esta perspectiva, la relación positiva entre migración y desarrollo no una cuestión instantánea, sino que depende de otras aéreas que también inciden en la promoción desarrollo. Y entre estas áreas, la intervención activa de los gobiernos, en especial de los países de origen, resulta fundamental para aprovechar el potencial de los flujos migratorios. Las experiencias algunos países de origen que han incorporado una postura activa

⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM); Terry (2006), Hugo, (2005), Chami, (et al. 2003), FOMIN-BID (2004), McKlein (2006), Moctezuma (2005), entre otros.

⁶ En este aspecto participan en mayor medida los países de origen. Sin embargo, países de destino como España también se han incorporado al discurso (San Martín, 2009; Cortez y San Martín, 2009).

⁷ En este enfoque se encuentran autores como Papademetriou (1998), Cortina, et al. (2004), Lozano, (2005), Goldring, (2005) Canales (2006, 2009), Delgado Wise (2000, 2009), entre otros.

hacia sus comunidades de migrantes, particularmente, en la captación de su potencial económico, ha proporcionado una clara lección de aprendizaje. En México, por ejemplo, esta tesis forma parte de los programas oficiales en los que la inversión productiva y los proyectos comunitarios son financiados por medio de las remesas con fines relacionados con el desarrollo local.

Sin embargo, resulta sorprendente pedir que las remesas también adquieran una función directa en la inversión productiva local, así como exigirle a los migrantes que se conviertan en empresarios exitosos. No debe olvidarse que las remesas son, principalmente, dinero privado y, fundamentalmente, un ingreso que las familias de los migrantes utilizan para el consumo básico y para obtener servicios de salud o educación, que suelen ser escasos en las localidades de los migrantes. También, es muy importante considerar que los efectos productivos y multiplicadores de las remesas se pueden incrementar por medio de políticas emprendidas desde los gobiernos, ya que se busca estas tengan un uso directamente productivo y lleguen más allá de los tradicionales usos familiares.

2. Migración Internacional y Desarrollo en el Estado de Hidalgo

A partir de 1980 y hasta la actualidad, la magnitud del fenómeno migratorio en Hidalgo ha aumentado considerablemente. De acuerdo a datos del CONAPO (2002), el estado presenta un alto grado de intensidad migratoria, ubicándose entre los primeros lugares a nivel nacional. Asimismo, se advierte casi 130 mil hogares hidalguenses (23%) están relacionados con el fenómeno. Asimismo, según la Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDEE), hasta 2008, había más de 250 mil hidalguenses en Estados Unidos (CAHIDDE, 2008). De hecho, según la tasa neta de migración internacional, poco más de 12 personas promedio por cada mil habitantes, se fueron a radicar al extranjero en el 2010.⁸

Ante la gran intensidad migratoria que presenta el estado, no es ajeno admitir una evidente dependencia económica que tienen miles de familias hidalguenses con respecto a los recursos provenientes del extranjero. De ahí que, las remesas representen el beneficio más directo y palpable del fenómeno migratorio internacional. Además, cuando estos modestos recursos monetarios logran agruparse, consiguen tener un papel significativo en el flujo de capital exterior hasta conformarse en una de las principales fuentes de financiamiento externo en beneficio de los países en desarrollo. Actualmente, México es el mayor receptor de remesas América Latina y el tercero a nivel mundial (Banco Mundial, 2011). Según el Banco de México, entre 2000 a 2009, las remesas aportaron al Producto Interno Bruto (PIB) del país un promedio del 2%. Con respecto a Hidalgo, desde 1995, las remesas registraron un total de 72 mil dólares. En los años siguientes estas percepciones continuaron su crecimiento y para 2001, el aumento fue de cuatro veces su volumen. El mayor crecimiento

⁸ 6º Informe de Gobierno, Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, 2011.

de las remesas de los hidalguenses se registró entre 2003 a 2007. Sin embargo, al igual que en la tendencia nacional, en 2008 y 2009 las remesas estatales comenzaron caer hasta 940 mil dólares y 737 mil dólares respectivamente. El último dato de 2010, refleja que estas percepciones continuaron disminuyendo hasta sumar 714,5 millones de dólares.⁹ Aunque, parece que la caída se ha estabilizado como resultado de la recuperación en la economía estadounidense, se espera que para los próximos años estos recursos mantengan este nivel; lo cual, nos indica un importante caudal económico para el Estado. Basta mencionar que, entre 2003 a 2008, su aportación al PIB estatal promedio fue de cerca del 7%, cifra muy superior a la media nacional en el mismo periodo.

Al comparar el monto de las remesas de los hidalguenses con otros renglones de ingreso de la economía estatal encontramos que, en 2008, estos recursos representaron el 151% del sector agropecuario, el 25% de la industria manufacturera; 65% del comercio, y más de siete veces el sector turístico. También, al comparar las remesas de los hidalguenses con la masa salarial en el estado, se refleja que esta percepción representó durante el periodo entre 2005 a 2008, el 100%, 99% y 93% respectivamente.¹⁰

Ahora bien, las remesas enviadas por los hidalguenses están dedicadas principalmente al consumo básico de sus familias. Sin embargo, una parte de ellas es transferida de forma colectiva por conducto de los migrantes organizados en torno a una misma comunidad o municipio. El objetivo de estas aportaciones es mejorar la vida de sus comunidades de origen.¹¹ En este sentido, desde la gubernatura de Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2004) y durante la siguiente gestión de Miguel Osorio Chong (2005-2011), el gobierno del estado ha reforzado la dimensión organizativa de hidalguenses en Estados Unidos, a fin de estimular la vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen y, a su vez, promover el desarrollo de obras públicas en sus lugares de origen (Frías et al., 2006).

Así pues, entre 2002 a 2010, las principales iniciativas implementadas por el gobierno estatal para impulsar el desarrollo comunitario y la inversión productiva en la entidad son los programas: Migrante Invierte en México (Migrante Invierte en Hidalgo),¹² la Iniciativa 3x1 para Migrantes, el programa Peso x Peso, Dólar x dólar,¹³ y el Fondo de Apoyo a Migrantes.¹⁴ En términos

⁹ Información del Banco de México, Sistema Nacional de Cuentas (SIE).

¹⁰ Información en base a datos del Banco de México, Sistema de Información Económica (SIE), Ingresos por remesas familiares, distribución por entidad federativa, varios años; y Sistema de Cuentas Nacionales 2003-2009 (INEGI, 2010).

¹¹ La mayor parte de estos recursos son utilizados para la construcción de infraestructura pública básica como carreteras y puentes, parques, centros comunitarios, escuelas, instalaciones deportivas, entre otras; la creación de proyectos sociales que benefician a la comunidad como la construcción de clínicas, centros educativos, becas; y para proyectos productivos en los lugares de origen.

¹² El programa piloto Invierte en México buscó dar un nuevo destino al ahorro de los migrantes hidalguenses, aprovechando sus capacidades empresariales, identificando propuestas y formulando proyectos productivos, a través de la estructuración de sus respectivos planes de negocio de sus proyectos (Vargas, 2007 CAHIDEE, 2005).

¹³ Consistían en que por cada dólar aportado por el migrante, el gobierno estatal se comprometía a entregar un peso más por cada proyecto. El programa inició financiado algunos proyectos productivos,

cuantitativos, estos programas han realizado un total de 1096 proyectos, mediante una inversión superior a los 232 millones de pesos.

Las remesas colectivas enviadas por los migrantes hidalguenses se han configurado como un motor indirecto del desarrollo económico regional y funcionan como un complemento a los programas públicos de financiamiento a proyectos productivos en la entidad. Entre los programas con mejor aprovechamiento se destaca la Iniciativa 3x1.

3. La Iniciativa 3x1 para Migrantes en Hidalgo

La Iniciativa 3X1 para Migrantes apareció a nivel federal en el año 2002, durante una época de transición política en México. Su antecedente, data que, en el 2000, cuando Vicente Fox llegó a la presidencia, una de sus prioridades era el ampliar la vinculación con los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Fue así como se incluyó la implementación de este programa. Aunque, originalmente este fue creado en Zacatecas a mediados de los ochenta.¹⁵ Desde entonces, el Programa 3x1 para Migrantes se ha constituido como el único programa social del gobierno mexicano que ha tenido su origen en la sociedad organizada; en este caso, desde las organizaciones de migrantes en Estados Unidos. (Fernández, et al., 2006).

Por lo general, existen cinco actores clave dentro programa el 3X1. El primero proviene del nivel federal, y se refiere a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual busca movilizar a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil, a fin de abatir los rezagos de los territorios que presentan condiciones de marginación en el país.¹⁶ La SEDESOL tiene la labor de promover el programa, emitir las sus Reglas de Operación Anuales (ROP), constituir el Comité de Validación Central (CVC) y contribuir con 25% del costo de cada proyecto. Pero, la mayor parte de sus responsabilidades las llevan a cabo sus delegaciones estatales; las cuales reciben las solicitudes para realizar proyectos y preside el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) en cada estado.¹⁷

El segundo actor son los gobiernos estatales, los cuales a través de la

pero después cubrió a aquellos proyectos que no cumplían con el 3x1. (Vargas, 2006).

¹⁴ Durante la administración de Miguel Osorio se ejecutaron dos programas de inversión con las remesas. Por un lado, en 2008, dentro del programa REHUNE, se incluyó una vertiente de Inversión Productiva para desarrollar pequeños negocios. Por otra parte, en el 2009, 10 municipios del estado fueron seleccionados en el programa Fondo de Apoyo a Migrantes, creado por el gobierno federal, con el objetivo atender y mejorar las expectativas de la población migrante, atendiendo importantes proyectos del tipo productivo y apoyos para el mejoramiento de vivienda.

¹⁵ A partir de 1986, los migrantes convinieron con el entonces gobernador de Zacatecas Genaro Borrego Estrada, el realizar obras para sus comunidades aportando sumas iguales por ambas partes. No se trataba de un programa, sino de la voluntad de emprender acciones de manera conjunta. Esta práctica se formalizó en 1992, cuando se agregó el aporte de SEDESOL bajo el nombre de Programa 2x1. En 1999, se transformó en Programa 3x1 y, por iniciativa de los mismos migrantes zacatecanos, adquirió carácter nacional en 2002. (García Zamora, 2003, 2004, 2005; Moctezuma, 2003, 2006).

¹⁶ Información vista: <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html>, consultado el 10/02/12.

¹⁷ Por lo general, el COVAM determina qué proyectos se aprobaran a nivel estatal.

dependencia u Oficina de Atención al Migrante (OFAM), se encargan de revisar las solicitudes para asegurarse que cumplen con los requisitos técnicos, participan en el COVAM, emiten la aprobación oficial del proyecto y abren una cuenta bancaria para depositar las contribuciones. Sus funciones también incluyen el apoyo para la creación de las organizaciones de migrantes, ayudarlas con las solicitudes de proyectos, ser interlocutor entre las organizaciones y los actores locales, monitorear el progreso de los proyectos en marcha y resolver conflictos que se generen.

El tercer actor es el gobierno municipal, quien además de contribuir con su parte de 25%, se involucra activamente en la solicitud, planeación, ejecución y monitoreo de los proyectos. Una vez que recibe una solicitud, elabora el expediente técnico y lo entrega a la secretaría responsable. Unas pocas municipalidades son seleccionadas para participar dentro del COVAM. Una vez aprobado el proyecto, el gobierno municipal participa en la gestión del presupuesto, el monitoreo de su progreso y la selección del contratista que ejecutara la obra. Por lo general, los órganos responsables son las oficinas de desarrollo económico, obras públicas o contraloría municipal.

El cuarto actor es el comité de obras, el cual pese a estar fuera de las ROP, usualmente sus miembros son seleccionados por el gobierno municipal, aunque en otras ocasiones es nombrado por la organización de migrantes. El comité tiene la responsabilidad de recolectar las contribuciones, manejar el presupuesto, seleccionar un contratista y la mano de obra local y monitorear los gastos e implantación del proyecto. En algunos casos, el comité actúa como representante de la organización de migrantes en la comunidad y les reporta sobre el progreso del proyecto.

Finalmente, el último actor clave es la organización de migrantes. En la praxis, sus derechos y obligaciones se han incrementado desde que se lanzó el programa a nivel nacional en 2002. Pues, durante los dos primeros años, la SEDESOL aceptó proyectos propuestos por ciudadanos organizados que no pertenecían a una organización migrante, siempre y cuando formasen una organización local para solicitar el proyecto. Sin embargo, desde 2004, las ROP aclararon que los proyectos debían provenir exclusivamente de estas organizaciones. Así pues, en teoría solo las comunidades con migrantes organizados pueden participar en el programa.

Aunque las ROP siempre han requerido que los proyectos sean financiados y promovidos por las organizaciones, muchas comunidades que no cuentan con migrantes organizados han logrado el su aval para realizar estos proyectos. Así que, al reconocer que existen diversas incongruencias en las ROP, estas se han cambiado en aspectos como el financiamiento de los proyectos, donde uno de estos actores puede financiar más porcentaje del establecido previamente o es posible la participación de empresas privadas dentro de las obras.

Un actor que ha incrementado de manera notoria su participación son las federaciones de organizaciones de migrantes. Estas tienden a ubicarse en las ciudades más importantes de Estados Unidos y organizarse por estado de origen. En el caso del estado de Hidalgo, en 2002 apenas había una federación

de migrantes en California. Para 2010, el estado cuenta con al menos 4 federaciones en California, Chicago, Las Vegas y San Antonio. En el contexto del 3X1, las federaciones mejor organizadas adquieren una gran capacidad de negociación con los gobiernos estatal y municipal, 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.

De forma acumulada a nivel nacional, entre 2002 a 2009, se han destinado un poco más de 7 billones de pesos, los cuales han permitido realizar 12.262 proyectos cofinanciados con fondos de inversiones provenientes en partes iguales de los gobiernos federal, estatal y municipal de México y de las comunidades migrantes. En cuanto al ámbito estatal, el Programa 3x1 en Hidalgo comenzó su primer año de funcionamiento con la realización de apenas 5 obras, producto de una modesta inversión de un poco más de 2 millones de pesos y la participación de 3 municipios. En el siguiente año, el programa continuó sin generar demasiadas expectativas entre la comunidad migrante y solo realizaron 9 obras, incluso la inversión total durante ese año fue menor que el anterior con 1.8 millones de pesos y seguían participando muy pocos municipios.¹⁸

A pesar de los resultados, el gobierno de Hidalgo continuó fomentando la creación de organizaciones del estado mediante el Programa de Comunidades Hidalguenses en el Exterior. A través del fortalecimiento de la dimensión organizativa de hidalguenses en Estados Unidos y una mejor promoción del Programa 3x1, en 2006, nuevamente aumento el número de proyectos a 27 obras, aunque el beneficio y la inversión del programa continuaron siendo bajos. Entre 2007 a 2009, el Programa 3x1 vivió su punto más alto en el estado al realizar un total de 294 obras, producto de más de 151,5 millones de pesos y beneficiado a 775 mil habitantes en el estado. Comparado con lo realizado entre 2002 a 2006, este notable aumento represento más de nueve veces el número de proyectos, inversión total y beneficiarios del programa.¹⁹ Finalmente, el dato de 2010, señala que se realizaron 140 obras de beneficio comunitario, lo que representó una inversión superior a los 85 millones de pesos.²⁰

En resumen, de 2002 a 2010, el Programa 3x1 en Hidalgo ha realizado un total de 518 obras, con una inversión total de poco más de 268 millones de pesos, beneficiado a 885.334 habitantes de diversos municipios del estado, la mayor parte de ellos clasificados con un grado muy alto y alto de intensidad migratoria. Por otra parte, de todas las obras realizadas, entre las propuestas

¹⁸ Los escasos resultados del programa en sus primeros años se debían a factores como el desconocimiento por parte de la comunidad migrante hidalguense, pero sobre todo, a la falta de organizaciones de oriundos en el estado, puesto que hasta 2003 sólo había 11 organizaciones registradas (SRE, 2003). Por ello, como señalan los estudios del Programa 3x1, el estado de Hidalgo representaba un caso imperfecto, puesto que la base de esta iniciativa parte del apoyo de las asociaciones migrantes en el exterior. En sí, se afirmaba que los migrantes hidalguenses eran el actor ausente en este proceso (Frias et al., 2006).

¹⁹ Información de los todos los informes de Gobierno de las Administraciones estatales de Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2004) y Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011).

²⁰ 6º Informe de Gobierno, Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, 2011.

de los migrantes hidalguenses predomina la ejecución de infraestructura pública sobre la inversión productiva, puesto que, de este último aspecto se han presentado no más de una docena de proyectos. En contraparte, las principales iniciativas este programa ha sido la obra pública encabezada por proyectos de pavimentación, asfaltado y construcciones de caminos; centros de desarrollo comunitario; obras de electrificación; e infraestructura y equipamiento educativo.

4. La Buena gobernanza a nivel Local

El concepto de gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios ocurridos durante los últimos años en la escena mundial. En específico, su inclusión inicia durante los años noventa, debido en gran medida a los decepcionantes resultados de las transiciones hacia regímenes más democráticos y a que las economías nacionales se orientaron más hacia el mercado mundial. Por ello, diversos países en desarrollo han enfocado su atención en incluir esta temática dentro de sus agendas políticas.

Sin embargo, la gobernanza es un término de carácter polisémico difícil de definir. Aunque en él puede distinguirse una acepción descriptiva y otra connotación normativa. La primera, alude a «una serie de cambios que se han el cual está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad» (Serna, 2010:34). En el sentido descriptivo, la gobernanza se refiere a una mayor capacidad de decisión e influencia por parte de actores no gubernamentales, los cuales gradualmente han adquirido mayor presencia en los asuntos públicos, en la definición de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (Aguilar, 2008).

Desde esta última perspectiva, comúnmente la gobernanza se asocia a nociones de un “buen gobierno” o de “sus mejores resultados en la práctica”; las cuales, han sido fuertemente impulsadas tanto desde la academia como por diversos organismos internacionales como la ONU o el Banco Mundial. En sí, estos organismos han adoptado al menos cuatro elementos que caracterizan a la buena gobernanza como son: rendición de cuentas, transparencia, equidad y participación (Kapur y Webb, 2000). Para su adecuado funcionamiento a nivel local, estos cuatro pilares deben acompañarse de la reintegración de «una autoridad significativa [...] a unidades locales de gobernanza que sean accesibles a la ciudadanía local» (Blair, 2000:21 citado por Burgess, 2006:100). Este aspecto tiene la finalidad de crear un gobierno local más eficaz que a su vez produzca mayor equidad social y económica a la comunidad local.

Los países en desarrollo, sin embargo, enfrentan al menos dos obstáculos para lograr estos resultados. En primer lugar, los aspectos relacionados con la transferencia de poder de arriba abajo. Y en segundo, los

elementos asociados con la organización social a nivel local; es decir que todos los grupos, incluyendo los más vulnerables, puedan participar en las decisiones políticas de sus gobiernos locales (Osami, 2000).

En relación al primer obstáculo, se refleja la notoria negativa de las autoridades federales y estatales por ceder algún tipo de control al ámbito local. Por ello, no es extraño que la retórica de la descentralización no se conforme como una verdadera transferencia de autoridad y recursos a los gobiernos locales y/o a los actores no gubernamentales. Pues, en la mayoría de los casos, los funcionarios locales obtienen mayores responsabilidades de decisión, pero no cuentan con los recursos necesarios para realizarlas.

El segundo obstáculo advierte una fuerte debilidad de las tradiciones y prácticas democráticas a nivel local. Este quizá, es el impedimento más preocupante, ya que existe un notorio interés de las élites locales por acaparar autoridad y recursos, que se evidencia en las áreas rurales, donde las redes de cacicazgo se hallan fuertemente enraizadas y entorpecen los efectos democratizadores de la descentralización (Burgess, 2006). De esta forma, la participación esta permanentemente controlada y, en consecuencia, no produce los efectos esperados de transparencia, rendición de cuentas, equidad y combate a la pobreza; es decir, estamos ante un escenario probable en comunidades que adolecen de «las normas y redes que permiten a la gente actuar colectivamente» (Espinoza, 1999:28). Ante la falta de capital social, las comunidades son más vulnerables al clientelismo y, por tanto, menos capaces de participar en iniciativas locales que presionen a las autoridades locales para que cumplan sus obligaciones.

El caso de la iniciativa 3X1, como programa social impulsado por la demanda de actores débiles institucionalmente, es un claro ejemplo de la transferencia de recursos hacia el nivel local e involucra activamente a los gobiernos municipales y a la sociedad civil. Así, este programa tiene el potencial para mejorar los cuatro pilares de buena gobernanza antes mencionados. Y también, propone promover una distribución más equitativa de recursos para el desarrollo comunitario. Dentro de esta iniciativa, resulta fundamental el papel desempeñado por un actor transnacional que se configura a través de las organizaciones de migrantes establecidos en Estados Unidos.

En este sentido, diversos estudios han encontrado que estas organizaciones transnacionales han obligado a los gobiernos locales a rendir cuentas sobre sus acciones, por medio de nuevos mecanismos cada vez más efectivos.²¹ El estudio de Orozco (2003), por ejemplo, advierte que las organizaciones migrantes han presionado a los gobiernos locales para alcanzar mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas, al hacer demandas específicas para los proyectos que ellos financian. Con lo cual, los gobiernos se ven obligados a generar presupuestos y cronogramas claros, que frecuentemente demandan que se hagan reportes completos de los gastos. Más aún, los clubes monitorean el avance de los proyectos.

²¹ Alarcón (2002); Blair (2000); Burgess (2005); Espinoza (1999); Orozco (2003); Fernandez de Castro (Et al, 2007); Williams, 2004); SERPRO (2005).

En otro caso, Espinoza (1999) señala que la colaboración entre los clubes y los comités de obra establecidos para administrar los proyectos en las comunidades de origen han logrado menos corrupción y menores pérdidas de dinero. En el mismo tenor, Williams (2004 citado por Burgess, 2006) advierte que la presión ejercida por algunas organizaciones de migrantes logró que los fondos destinados al 3X1 no fuesen desperdiciados y, a su vez, también se dio la confianza en el programa de obras públicas, mencionando la obligación de registrar a los funcionarios de las organizaciones, así como la contabilidad y rendición de cuentas.

De esta forma, las organizaciones de migrantes han evitado en gran medida las tradicionales trabas de colaboración con el Estado mexicano. Esto, a pesar de que muchas de estas organizaciones se formaron con su apoyo. Sin embargo los inmigrantes fueron organizados y registrados cómodamente, pero no fueron cooptados políticamente con la misma facilidad. Esto resulta particularmente cierto en estados con federaciones fuertes, como en los casos de Zacatecas, Michoacán e incluso en Hidalgo. Así, en lugar de hacer la voluntad de las élites políticas de México, estas organizaciones han conservado cierta autonomía e independencia.

De forma significativa, el éxito del Programa 3X1 se refleja a la par de los cambios que han ocurrido en el sistema político mexicano. En especial, en el surgimiento de una competencia real entre partidos políticos y la nueva posición de poder que ahora guardan los gobernadores estatales. Sin embargo, el éxito de las organizaciones y federaciones también es atribuible a su carácter transnacional. Ya que, no sólo se acostumbraron a operar dentro de una sociedad con mecanismos mucho más fuertes de rendición de cuentas, sino que su estatus los convierte en grupos menos susceptibles a la manipulación. De este modo, pese a que colaboren con autoridades gubernamentales, también poseen la capacidad de negociar las condiciones de colaboración, lo que también incluye la demanda de rendición de cuentas.

5. El Programa 3X1 y su incidencia en la Gobernanza Local de Hidalgo

Aunque todos los actores antes mencionados, influyen en la calidad de la gobernanza local. A decir de Burgess (2006), los de mayor importancia son el gobierno municipal, las organizaciones de migrantes y el comité de obra. Pues estos tienen un papel de importancia en la transparencia, tiempo de entrega, costo y calidad de cada proyecto. De tal forma que, no es extraño que los mejores resultados del programa se den cuando hay una estrecha colaboración entre estos tres actores.

Ahora bien, diversos estudios de caso del programa 3X1 en el estado de Hidalgo, sugieren diversas deducciones relacionadas con las implicaciones de este programa en la gobernanza local. En primer sitio, el rol que desempeñan las organizaciones llega a ser complejo y circunstancial en varios aspectos. En especial, en el tipo y calidad de participación de los residentes locales. Esto debido a que, el compromiso activo de una organización de migrantes tiende a

mejorar gradualmente la rendición de cuentas, pero sin que sea la única alternativa para que se lleve a cabo eficientemente. Pues lo ideal es que la colaboración entre una organización y un comité activos puede agrupar sus recursos para obligar al gobierno municipal a rendir cuentas y también actúan como sus propios supervisores

En segundo lugar, existen resultados favorables cuando el gobierno municipal apoya sin autoritarismo. Ya que, la relación entre el estilo de gobernanza y la calidad de la participación cívica se refuerzan mutuamente. Un gobierno comprometido en esta participación casi seguro la obtendrá, en particular en lugares que cuentan con elevados niveles de capital social. Por otra parte, un gobierno autoritario está más asociado a un bajo compromiso cívico. Sin embargo, la calidad de la participación cívica no deriva totalmente de la implicación del gobierno municipal.

El tercer punto advierte que las autoridades estatales y federales pueden ayudar a promover una buena gobernanza a nivel local, pues pueden ayudar a resolver conflictos que surjan o colaborar en el monitoreo de los proyectos. Sin embargo, su participación puede volverse problemática si estos favorecen a aliados políticos o apoyan más a unos actores que a otros. Además, los retrasos en la transferencia de recursos de los gobiernos estatal o federal pueden fagocitar la confianza de los migrantes, al crear la impresión de que el gobierno no cumple con sus responsabilidades.

Otro indicador importante con respecto a la buena gobernanza es la equitativa distribución de recursos dentro de las comunidades. Así, los proyectos realizados en Hidalgo entre 2002 y 2010, se distribuyeron de manera equitativa en comunidades con distintos niveles de marginación, y los canalizados a localidades pobres o muy pobres representaron alrededor de 28%. Estos datos coinciden con el patrón encontrado por Burgess (2006), en donde también se coincide que las localidades con un nivel medio de marginación recibieron una proporción similar de proyectos que el promedio nacional.

Asimismo, también se ha manifestado históricamente que, por lo general, los gobiernos estatales han canalizado más inversión pública fuera de las cabeceras, que en consecuencia tienden a mejores estándares de vida que las comunidades fuera de ellas. En la tabla siguiente se puede observar que, en su mayoría entre 2002 a 2005, Con la notable excepción de Jalisco; los proyectos del 3X1 se realizaron fuera de la cabecera no sólo en Hidalgo, Michoacán y Zacatecas, sino en casi todo el país. Este descubrimiento sugiere que el programa produce efectos favorables en términos de equidad, aun si la inversión no llega a las comunidades más pobres. Dado que muchos de los migrantes organizados vienen de pequeños poblados rurales, más que de los centros urbanos, el papel que tienen al solicitar los proyectos parece haber cambiado la distribución de las inversiones fuera de la cabecera (V. Tabla 1).

Tabla 1. Porcentaje de proyectos 3X1, fuera de la cabecera municipal por estado

Estado	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Guanajuato	89	92	80	58	82
Guerrero	93	100	76	91	84
Hidalgo	78	40	67	78	66
Jalisco	57	52	41	49	48
Michoacán	71	77	72	73	73
Oaxaca	73	61	57	47	58
Veracruz	80	80	50	40	65
Zacatecas	73	65	62	63	65

Fuente: Burgess (2006:114)

6. Notas Finales

De momento y al menos en el papel, entre los propósitos de la actual gestión estatal están, por un lado, continuar realizando acciones en favor de los migrantes en el exterior; y, por otro lado, proteger a sus familias en el Estado. Lo cual, denota un nuevo enfoque de tipo transnacional en la política de atención migratoria. De esta forma, pese a que diversos enfoques académicos, sobre todo de tipo económico, nieguen que los esfuerzos de nuestros paisanos más allá de las fronteras incidan directamente en el desarrollo de la entidad. No podemos olvidar que dentro del desarrollo también incurren variables sociales que, aunque intangibles o incuantificables, están presentes día con día en los hogares relacionados con el fenómeno migratorio. En este fin, la participación de los migrantes organizados del estado de Hidalgo es indispensable para lograrlo.

En este contexto, a partir de su inclusión en algunas de las cuestiones del espectro social, estos grupos reflejan su nuevo papel como agentes que inciden directamente en el desarrollo de sus comunidades de origen, dejando atrás el supuesto de que, luego de un par de generaciones, invariablemente se asimilarían a sus lugares de asentamiento. Sin embargo, cabe mencionar que participación económica debe avanzar hasta su total inclusión política por medio del voto en exterior a nivel estatal. En resumen, los migrantes hidalguenses supuestamente ausentes, están siempre presentes participando para el mejoramiento de la calidad de vida de sus sus comunidades, su municipio y, en general de su estado de origen.

En general, todas estas obras realizadas durante 9 años han contribuido, en cierto modo, a disminuir los altos grados de marginación de las comunidades de origen de los migrantes hidalguenses en Estados Unidos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, las remesas colectivas todavía están lejos de ser utilizadas para fomentar el desarrollo comunitario, debido a que en la lógica de las organizaciones de oriundos hidalguenses no es prioritaria la realización de proyectos utilitarios.

Es un hecho que las contribuciones y aportes más significativos del Programa 3x1, no solo se reflejan en el desarrollo social, sino que también han abierto un espacio para la participación política de los migrantes y sus organizaciones en la vida social y política de sus comunidades. Esta nueva

participación política se sustenta en un tipo de transnacionalismo desde abajo que permite a los migrantes participar en un proceso de negociación con los diversos actores políticos en los distintos niveles de gobierno (Smith, 2006; Portes, et al., 2003; Moctezuma y Pérez, 2006). Asimismo, la nueva posición de los migrantes hidalguenses en la vida social y política del estado, les permite participar directamente en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del gobierno estatal.

Los diversos casos de estudio antes mencionados confirman la mayoría de estos descubrimientos. Pero, también revelan que el impacto de las organizaciones de migrantes en la gobernanza local es intrínseco a la naturaleza de las organizaciones mismas, a la calidad de sus interacciones con la sociedad de origen y a la reciprocidad del gobierno local. Por ello, resulta necesario contar con la presencia de un comité local confiable y comprometido que monitoree activamente los proyectos y trabaje con las organizaciones para mantener la rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

Una premisa fundamental de todas estas recomendaciones es que las organizaciones de migrantes y los gobiernos municipales deben continuar desempeñando un papel central en el programa. La naturaleza sobre su papel de apoyo o de control depende, al menos en parte, del grado en que otros actores clave del programa logren que se les rindan cuentas. Si se fortalece a los comités de obra, facilita su colaboración de todos los participantes.

Para que todo esto suceda, el programa necesita incrementar su financiamiento a un nivel suficiente, que le permita lograr sus objetivos. Al tomar posesión de su cargo en 2012, el próximo Presidente de la República deberá hacer un renovado compromiso con el Programa 3x1, así como implementar una amplia estrategia para fortalecer los lazos del país con su comunidad migrante. México ha estado al frente de la creación de programas innovadores para vincularse con sus comunidad migrante en el extranjero y el 3x1 ha demostrado su potencial en promover la buena gobernanza y traer obras de infraestructura a las comunidades más necesitadas. Sería una pena que esta iniciativa se perdiera por un cambio de gobierno

Bibliografía

- ALBA, F. (2009) «Migración Internacional y Políticas Públicas» en: LEITE, P. y S. E. GIORGULI (2009) *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: CONAPO
- ALARCÓN, R. (2002) «The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico» en: DE LA GARZA R. y B. LOWELL (comps.) *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Estados Unidos: Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- BLAIR, H. (2000) «Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries» en: *World Development*, N°28, pp. 21-39.
- BANCO MUNDIAL (2011) *Migración y Remesas 2011*, New York: Banco Mundial.
- BURGESS, k. (2006) «El impacto del 3x1 en la gobernanza local», en: FERNÁNDEZ DE CASTRO, R.; GARCÍA ZAMORA, R. y A. VILA FREYER, *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: M.Á. Porrua, UAZ, ITAM.
- CAHIDDE (2005, 2008) *Presentación General, Hidalgo: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, octubre.
- CANALES, A. (2008) *Vivir del norte: remesas, desarrollo y pobreza en México*, México: CONAPO.

-
- CONAPO (2002) *Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- ESPINOSA, V. (1999) «The Federation of Michoacán Clubs in Illinois», en: Informe solicitado por Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights, Chicago..
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, R.; GARCÍA ZAMORA, R.; CLARIOND, R. y A. VILA FREYER (2006) *Las Políticas Migratorias en los Estados de México_ Una Evaluación*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM.
- FRÍAS, N., IBARRA, M y L. RIVERA (2007) «La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes en Hidalgo», en: FERNÁNDEZ DE CASTRO, R., et al., (Coord.) *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM.
- KAPUR, D. y R. WEBB (2000) «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions», en: G-24 Discussion Paper Series, Nueva York y Ginebra, ONU.
- MOCTEZUMA, M. (2006) «Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero», en: GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, C. (Coord.) *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, SER, IME, ANUIES.
- MOCTEZUMA, M. y O. PÉREZ LEYVA (2007) «Remesas colectivas, Estado y formas de los mexicanos en el Extranjero», en: El Programa 3X1 para Migrantes, ¿Primera Política Transnacional en México?, México: Miguel Ángel Porrúa.
- OROZCO, M. (2003) «Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities? », en: Informe solicitado por la U.S.Agency for International Development.
- OSMANI, S. (2000) «Participatory Governance, People's Empowerment, and Poverty Reduction», en: UN/Social Development and Poverty Elimination Division (SEPED), Conference Paper Series, núm. 7, Nueva York.
- PORTES, A. (2007) «Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia», en: CASTLES, S. y R. DELGADO WISE (coords.) *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, Zacatecas, México: M. Á. Porrúa.
- PORTES, A.; GUARNIZO, L. y P. LANDOLT (COORD.)(2003) *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México: FLACSO.
- RAMOS, C. (2002) «Rapporteurs' Comments, Delivered at the Conference on Immigrant Transnationalism and its Impact on Sending Nations» en: Sponsored by the Center for Migration and Development, Princeton University and Latin American School of Social Science (Flacso), Santo Domingo, D.R.
- SERPRO (2005) *Evaluación Externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, 2004*, México: SEDESOL.
- SMITH, R.C. (2006) *Mexican New York : transnational lives of new immigrants*, Berkeley: University of California Press.
- VARGAS, R. (2007) «Políticas Migratorias del estado de Hidalgo», en: FERNÁNDEZ DE CASTRO, et al., (Coord.) *Las Políticas Migratorias en los Estados de México. Una Evaluación*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM.