



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**GOBERNANZA, CLUBES DE MIGRANTES Y  
PROGRAMA 3 X 1: LA TRANSPARENCIA Y LA  
RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MANEJO DE  
REMESAS COLECTIVAS.**

Tesis presentada por

**Claudia Leal Jiménez**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2008

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
Justificación del tema de investigación.....	2
Antecedentes generales.....	3
Identificación y delimitación del problema: la colaboración entre clubes de migrantes y gobierno mexicano a partir del Programa 3 x 1 para Migrantes.....	5
Metodología.....	9
Metodología para la sistematización de información y el análisis de datos.....	11
Informantes clave.....	12
Variables.....	13
<b>CAPÍTULO I. EL ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>17</b>
Introducción.....	17
1.1 Discusiones teóricas sobre crecimiento económico.....	17
1.2 Enfoque y conceptos de desarrollo.....	21
1.3 La discusión migración y desarrollo: los impactos de las remesas en la economía y la sociedad.....	25
1.3.1 Perspectivas críticas sobre las remesas. ¿Realmente impulsan el desarrollo local?.....	28
<b>CAPÍTULO II. LA RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CLUBES DE MIGRANTES: IMPLICACIONES EN LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>31</b>
Introducción.....	31
2.1 La “d” de democracia: la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el debate contemporáneo de las ciencias sociales.....	32
2.1.1 La Nueva Gestión Pública.....	33
2.2 El concepto de gobernanza: antecedentes y características.....	38
2.2.1 La transparencia: Concepto, origen y particularidades.....	42
2.2.2 Origen y características de la rendición de cuentas.....	48
2.2.3 Marco legal e instrumental de la transparencia y la rendición de cuentas en México: la existencia de un andamiaje institucional favorable.....	51
2.3 La relación entre transparencia, rendición de cuentas y clubes de migrantes: el Programa 3 x 1 para Migrantes y el manejo de remesas colectivas.....	54
<b>CAPÍTULO III: EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL ZACATECANA Y SINALOENSE HACIA ESTADOS UNIDOS Y EL SURGIMIENTO DE LOS CLUBES DE MIGRANTES EN LOS ÁNGELES, CALIFORNIA.....</b>	<b>59</b>
Introducción.....	59
3.1 Referentes históricos de la migración de zacatecanos y sinaloenses hacia Los Ángeles, California.....	61
3.2 Antecedentes de los clubes de migrantes en Los Ángeles.....	65
3.3 Configuración actual de los clubes de migrantes.....	69
3.4 El contexto de la vinculación entre clubes de migrantes y Estado mexicano:	

Acciones y procesos de acercamiento de la política exterior mexicana.....	70
3.4.1 Migración, desarrollo y políticas públicas: Los Programas “2 x 1” y “3 x 1 para Migrantes”.....	76
Conclusión.....	78
<b>CAPÍTULO IV: DESCRIPCIÓN DE LAS COMUNIDADES Y DE LOS ESTUDIOS DE CASO.....</b>	<b>81</b>
Introducción.....	81
4.1 El Programa 3 x 1 para Migrantes en Zacatecas y Sinaloa.....	81
4.2 El municipio de Jerez y la Comunidad de Jomulquillo, Zacatecas.....	83
4.3 La organización de los migrantes de la comunidad de Jomulquillo en Los Ángeles, California.....	86
4.3.1 Club Jomulquillo.....	87
4.4 El municipio de Mocorito y la comunidad de Mocorito, Sinaloa.....	90
4.5 La comunidad migrante sinaloense organizada en el sur de California.....	95
4.5.1 Club Mocorito.....	96
Conclusión.....	98
<b>CAPÍTULO V: RESULTADOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL CLUB JOMULQUILLO Y DEL CLUB MOCORITO EN DOS PUNTALES DE LA GOBERNANZA: LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS..</b>	<b>101</b>
Introducción.....	101
5.1.- Acciones de los clubes de migrantes a favor de la transparencia y la rendición de cuentas: Resultados en cuanto a reclamos sobre transparencia y rendición de cuentas.....	103
5.2.- Papel de las instancias gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes: Hallazgos en cuanto al uso de los instrumentos jurídico-legales de la transparencia y la rendición de cuentas.....	116
<b>CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 4.1 Ubicación del Municipio de Jerez y Jomulquillo.....	84
Mapa 4.2 Ubicación del Municipio de Mocorito.....	91

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Casos Sinaloa y Zacatecas.....	54
Cuadro 3.1 Clasificación de obras producto de la filantropía migrante.....	70
Cuadro 3.2.- Clubes de migrantes mexicanos por estado de origen en Los Ángeles y Chicago (1998-2005).....	72

Cuadro 5.1.- Matriz de la variable “Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes”: Caso Zacatecas.....	105
Cuadro 5.2.- Matriz de la variable “Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes”: Caso Sinaloa.....	111
Cuadro 5.3.- Matriz de la variable “Institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Programa 3 x 1 para Migrantes”.....	115

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 4.1 Obra realizada por el Club Jomulquillo.....	88
Imagen 4.2 Obra realizada por el Club Mocerito.....	98

A Lorenza y Estela, mis dos ángeles

A mis padres, amor incondicional y un ejemplo a seguir

A mis hermanas, la amistad entrañable

A Mauricio, el apoyo constante y cariño

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ya que su apoyo económico fue clave para la conclusión de mi maestría.

Al Dr. Luis Escala Rabadán, porque la transmisión de sus conocimientos son parte invaluable en esta tesis y en mi formación académica. Sin duda, le agradezco también el tiempo dedicado, la confianza y la amistad.

Al Dr. Rafael Alarcón y Dr. Guillermo Ibarra, cuyas observaciones y recomendaciones enriquecieron este trabajo.

A Mauricio, por ser parte de mi inspiración para seguir adelante.

A mis nuevos amigos, Luis, Carol, Kris, César y Amado, por permitir que naciera una bonita amistad.

A mi gran amiga Marce, por demostrarme que la vida es de perseverancia.

A Minerva, Rosío y Marlene, por compartir alegrías en un muy buen viaje.

A El Colegio de la Frontera Norte y su cuerpo académico, por brindarme la oportunidad de obtener una preparación de calidad.

A mis compañeros, por permitirme conocer nuevas formas de ser y pensar.

## **RESUMEN**

En un contexto de colaboración entre el Estado mexicano y los clubes de migrantes, esta investigación pretende observar si éstos poseen la capacidad de influir en la gobernanza de sus comunidades de origen. El enfoque teórico de la gobernanza supone que la mejora de las prácticas del gobierno depende de que exista un mayor cuestionamiento hacia éste a través de reclamos de transparencia y rendición de cuentas. Se parte del supuesto de que la transparencia y la rendición de cuentas, como componentes de la gobernanza, generarán un estado de confianza en los clubes de migrantes hacia el gobierno mexicano que los incentive a colaborar más decididamente con éste en el impulso al desarrollo local de sus comunidades de origen. El estudio hace una comparación entre un club de migrantes de origen sinaloense y uno de origen zacatecano. Se puso especial énfasis en el Programa 3 x 1 para Migrantes, ya que éste representa una forma de cooperación entre clubes de migrantes y gobierno. El propósito de esto fue conocer cómo se dan los reclamos al interior de esa colaboración. Los principales hallazgos señalan que el nivel de organización y la antigüedad de los clubes de migrantes, así como el grado de acercamiento entre éstos y los gobiernos de los lugares de origen determinan un mayor interés por la gestión de los recursos y una mayor participación de los clubes en las formas de gobernar y en el desarrollo local.

## **ABSTRACT**

In a context of collaboration between Mexican State and Hometown Associations (HTA's), this research pretends to observe if HTA's have the capacity to influence in local governance of their communities of origin. The theory of governance supposes that better practices of government depend on a mayor question to this by claims of transparency and accountability. It departs from the supposition that transparency and accountability, as components of governance, will generate a confidence condition in HTA's to Mexican government that stimulates them to contribute more firmly with he in the impulse of local development in their communities of origin. The study does a comparison between a HTA's from Sinaloa and one from Zacatecas. Special emphasis in the Three for One Program was put on because it represents a way of cooperation between HTA's and government. The goal of this was to know how such claims are originated inside that collaboration. The main findings point out that level of organization and antiquity of HTA's, as well as the degree of approach between these and the government of the places of origin determine a greater interest for the management of the resources and in a major participation of the clubs in the ways of govern and local development.

## INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años ochenta ha surgido en los Estados Unidos una forma organizativa de migrantes mexicanos de primera generación que ha llamado la atención de la academia y la política: los clubes de migrantes ó asociaciones de oriundos. Éstos, dado su activismo y grado de organización, han intervenido en la escena local mexicana a través del financiamiento de obras de corte social e infraestructura pública en sus comunidades de origen, impulsando con ello el desarrollo local de las mismas.

Debido al aumento de la participación de los clubes de migrantes en proyectos de desarrollo local, el gobierno mexicano comenzó a estrechar lazos de cooperación con ellos. Una prueba de esto fue el establecimiento del Programa 2 x 1, en Zacatecas, y del Programa 3 x 1 para Migrantes implementado a nivel nacional, bajo el gobierno del Presidente Vicente Fox.

Dichos programas tienen como propósitos incentivar las aportaciones monetarias de los clubes de migrantes y, al mismo tiempo, incrementar la conformación de éstos. Si bien es cierto que existen diversos tipos de organizaciones donde participan migrantes mexicanos en los Estados Unidos, la actuación de los clubes de migrantes ha sido muy relevante en la creación de programas federales como el Programa 3 x 1 para Migrantes.

La cuestión del binomio clubes de migrantes-gobierno creado a partir de la colaboración de ambos en programas como el 3 x 1, ha sido un tema recurrente en los estudios sobre la relación entre migración, remesas y desarrollo. Sin embargo, hay temas que han sido poco explorados, a pesar de su importancia, como lo es: el conocimiento y cuestionamiento del destino y manejo del financiamiento producto de las remesas colectivas y, en sí, de los recursos recabados por dicho programa.

En principio, los clubes de migrantes tienen el potencial de cuestionar la actividad y eficiencia del gobierno mexicano en el manejo de los recursos. De esta forma, los reclamos de rendición de cuentas de los clubes hacia el gobierno, lo obligarían a transparentar el manejo,



distribución y uso de los recursos recaudados por el Programa 3 x 1 para Migrantes. Sin embargo, en el actual contexto que vive México en materia de construcción de una cultura de transparencia en la administración pública, cabría preguntarse si dichos reclamos están presentes en la relación entre asociaciones de migrantes y gobierno, y si están presentes qué factores explican su presencia.

El anterior cuestionamiento hace alusión al enfoque teórico de la gobernanza, el cual pretende una mayor participación de los actores sociales en las formas de gobernar donde exista un cuestionamiento hacia las prácticas del gobierno a través de la transparencia y la rendición de cuentas. El objetivo es examinar por medio de estas dos variables una influencia de los clubes de migrantes en la gobernanza local de sus comunidades de origen que permita también a los clubes de migrantes generar un mayor desarrollo local. Se parte del supuesto de que ambos componentes de la gobernanza generan un estado de confianza entre clubes de migrantes y Estado mexicano, lo cual incentiva a los primeros a colaborar más decididamente con el gobierno en el impulso al desarrollo local de sus comunidades de origen.

#### Justificación del tema de investigación

La mayoría de los estudios sobre clubes de migrantes ha centrado su análisis en el impacto económico de las remesas colectivas producto de la filantropía migrante, es decir, qué porcentaje representan en el Producto Interno Bruto (PIB), o bien qué impacto han tenido en el desarrollo regional dados los proyectos de infraestructura y bienestar social que financian.

Sin embargo, cuestiones como los reclamos de transparencia y rendición de cuentas, así como la participación cívica del migrante en su lugar de origen en la gestión de la organización de los recursos han sido poco abordados desde el punto de vista del desarrollo local. Si bien los clubes de migrantes muestran una parte importante de los nexos entre migración y desarrollo, lo que se busca hacer con esta investigación es explorar la dimensión del enfoque de la gobernanza, que tiene relación con dichos nexos pero que se le ha examinado mucho menos.

Un mecanismo para lograr un monitoreo de los recursos sería la exigencia de rendición de cuentas y transparencia por parte de los clubes de migrantes al gobierno. Los recursos merecen ser contabilizados o monitoreados para observar si cumplen con el objetivo para el cual fueron enviados, de tal manera que se constate la participación real de los clubes de migrantes en el impulso al desarrollo de las comunidades de origen.

En este sentido, el objetivo central de este proyecto es mostrar la importancia de incorporar cuestiones como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación cívica de los clubes de migrantes a los estudios sobre organizaciones de migrantes. De hecho, son pocos los autores (por ejemplo Burgess, 2005), que han empleado un enfoque de estudio similar, buscando analizar la capacidad de los clubes de migrantes para impulsar la gobernanza local de las localidades de origen.

#### Antecedentes generales

El asentamiento de comunidades de mexicanos en los Estados Unidos y su continua interacción y comunicación han dado lugar a la proliferación de clubes de migrantes ó asociaciones de oriundos que reúnen a una muestra representativa de personas provenientes de diversos estados de México. Los oriundos de los diferentes estados la República Mexicana comenzaron a identificarse conformando clubes o asociaciones de migrantes con el objetivo de convivir, estrechar lazos culturales o defender causas nobles, entre otros. De acuerdo con Lanly y Valenzuela (2004:13):

Las actividades de los clubes descansan en la vocación transnacional de los miembros que mantienen lazos e intereses en los diferentes espacios del circuito migratorio. Esto hace que las actividades de los clubes se orienten en torno a dos ejes complementarios cuyo propósito común es no perder el vínculo con el lugar de origen: la movilización de fondos para la realización de obras de carácter social en el lugar de origen; y la promoción de un sentido de comunidad entre los migrantes a través de la organización de eventos sociales y deportivos.

La idea de organizarse en clubes de migrantes no es nueva sino que ya había sido promovida desde muchos años atrás. Por ejemplo, está el caso de los inmigrantes judíos

provenientes de Europa del Este que se asentaron en Estados Unidos a principios de siglo XX y se asociaron en “organizaciones fraternales [para proveer] ayuda mutua a sus miembros” (Soyer, 1997:30). Sin embargo, las formas organizativas de migrantes mexicanos en Estados Unidos tienen la particularidad de que han tratado de responder a problemáticas específicas de sus comunidades de origen, en un contexto como el de Estados Unidos en la era actual, en el que los mexicanos se han convertido en el grupo migratorio más numeroso.

A partir de 1970, los clubes de migrantes empiezan a conformarse como tal a raíz de una agrupación previa de los migrantes en clubes de futbol por región de origen (Vega, 2004). Cabe destacar que antes de 1990, la mayoría de los clubes de migrantes eran clubes sociales, culturales, o para brindar ayuda económica ó en especie durante emergencias por desastres naturales.

Paulatinamente, algunos de estos grupos fueron evolucionando hasta convertirse en organizaciones filantrópicas en la medida en que fueron realizando mayor inversión social privada en sus lugares de origen y gracias a las acciones de acercamiento del gobierno mexicano hacia los clubes.

El gobierno empezó a cortejar a los clubes para consolidar su “nueva política de impulsar la formación de clubes de migrantes y sus inversiones en proyectos locales” (Burgess, 2005:139). En 1989, el gobierno del Presidente Salinas de Gortari lanzó el Programa Paisano como un antecedente que daba muestra del reconocimiento hacia la comunidad mexicana organizada en los Estados Unidos.

En febrero de 1990, el Presidente Salinas lanzó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), cuyo antecedente fue el Programa de Atención a las Comunidades de Mexicanos en el Exterior (PACME), lanzado durante el mandato presidencial de Miguel De la Madrid. También dentro de la política del Presidente Salinas se establecieron Oficinas de Atención a Comunidades y las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Ofam), entre otros.

Identificación y delimitación del problema: la colaboración entre clubes de migrantes y gobierno mexicano a partir del Programa 3 x 1 para Migrantes

Dentro de esta política de “cortejo”, el gobierno del Presidente Salinas de Gortari colaboró con el gobierno de Zacatecas para crear el Programa de Solidaridad Internacional entre Mexicanos ó Programa 2 x 1. Dicho programa fue creado en 1993 por iniciativa del gobierno federal, a través de la Sedesol, y el gobierno de Zacatecas, bajo el mandato de Arturo Romo. Este programa recibía recursos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y los dos niveles de gobierno invertían, cada uno, un peso por cada peso donado por un club de migrantes (Burgess, 2005).

En el 2002, fue relanzado a nivel nacional el Programa 3 x 1 bajo el nombre de Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1, éste incluyó la participación del nivel municipal y consiste en el financiamiento del desarrollo comunitario por medio de aportaciones equiparables de los gobiernos federal, estatal y municipal y de los clubes de migrantes (Orozco y Welle, 2005). Es decir, por cada peso invertido por el club de migrantes, los gobiernos involucrados hacen una donación de un peso cada uno para financiar determinado proyecto. En el 2005, el nombre de este programa fue cambiado a Programa 3 x 1 para Migrantes.

De acuerdo el informe de la Evaluación externa del Programa 3 x 1 para Migrantes 2007, el costo promedio de las obras es de 505,935.4 pesos, por lo tanto el Programa recibe contribuciones aproximadamente de 126,000 pesos por proyecto de parte de cada uno de los participantes. Durante el ejercicio fiscal 2007, el Programa contó con un presupuesto de 262,112, 888 pesos, de los cuales ejerció 252, 780, 657 pesos (CIDE, 2008).

Estas aportaciones monetarias representan una pequeña proporción dentro del total del gasto gubernamental (0.06%) (Entrevista con el Dr. García Zamora, febrero de 2008). No obstante, dicha cifra es considerable para el gasto en programas de corte social manejados por el gobierno. Este continuo envío de remesas, ya sean familiares o colectivas, ha colocado a los

migrantes en una posición de convergencia con “iniciativas gubernamentales para descentralizar e impulsar el desarrollo local” (Burgess, 2005:138).

De acuerdo con Soto y Velázquez (2006:14), “en 2005 y 2006 se definió el límite de 800,000 pesos como monto máximo de aportación federal, lo que implica que, sumando las aportaciones de las otras tres partes involucradas, posibilita el apoyo a proyectos de 3.2 millones de pesos (alrededor de \$300,000 dólares)”. Este programa merece especial atención por la cobertura que genera entre las comunidades de México que son representadas por un club de migrantes en Estados Unidos.

Con base en García Zamora (2003:13), “el impacto más importante de la migración internacional se da a través del envío de las remesas”, lo que brinda un capital económico y político a los migrantes. En 2007, según el Banco de México (Banxico), las remesas enviadas a México sumaron un monto de 23,969.52 millones de dólares (Banxico, 2007), del cual 10 por ciento está constituido por las remesas colectivas, es decir, 2,396 millones de dólares.

Si bien es cierto que el mayor porcentaje de las remesas son utilizadas primordialmente para satisfacer necesidades de consumo inmediato: necesidades básicas u otros tipos de consumo familiar (Ibarra, 2001; López, 2005; Ghosh, 2006) y que un reducido porcentaje de éstas se destina a la inversión en tierra y negocios (Canales, 2007); es importante reconocer que cada vez más las remesas colectivas han financiado obras públicas de interés social.

En este sentido, “debe mencionarse que entre los proyectos de obras públicas figuran cada vez más aquellos vinculados a la infraestructura que respalda [...] el desarrollo de proyectos productivos, como es el caso de la educación y la construcción de presas, carreteras y caminos vecinales” (López, 2005:15).

A partir del año 2002, el Programa 3 x 1 “ha apoyado cerca de 4,000 proyectos de inversión social [...] la mayoría de los proyectos se ejecutaron en pequeñas comunidades rurales —más de dos tercios de los proyectos de 2002 se realizaron en comunidades con menos de 3,000 habitantes y la mitad en poblaciones con menos de 1,000 habitantes— la cifra es bastante significativa” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Los Programas 2 x 1 y 3 x 1 para Migrantes han implicado un mayor acercamiento entre los clubes de migrantes y los gobiernos de México. Sin embargo, de acuerdo con Burgess (2005), en las tareas de colaboración entre éstos se han presentado desacuerdos sobre dónde y cómo implementar los fondos.

Un ejemplo de esta problemática se presenta en el caso de la definición del uso de los recursos recabados por el Programa 3 x 1 ya que, por un lado, los clubes desean que los fondos sean dirigidos a sus comunidades de origen para financiar obras tales como “la renovación de iglesias o la construcción de instalaciones recreativas” (Burgess, 2005:145), y por el otro, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y las instancias estatales y municipales participantes buscan destinar los recursos hacia áreas realmente marginadas que necesitan de infraestructura básica (Burgess, 2005).

Otro problema presente en el financiamiento del desarrollo por medio de remesas colectivas es el referente a la cuestión de la confianza de los clubes de migrantes respecto al manejo transparente de los recursos, es decir, si éstos realmente están cumpliendo con el objetivo por el cual fueron enviados.

Un número considerable de localidades mexicanas ha sido testigo de los beneficios de la relación entre migración y desarrollo regional,<sup>1</sup> así como del constante debate en cuanto a la designación de los recursos enviados por los clubes migrantes, en especial los que forman parte de las contribuciones del Programa 3 x 1 para Migrantes.

En esta investigación se examina la cuestión de la transparencia en el manejo de los recursos por parte del gobierno y si éste rinde cuentas a los ciudadanos, en este caso los miembros de los clubes de migrantes, que están participando en dicho programa.

---

<sup>1</sup> Esto puede ser constatado si se toman en cuenta los resultados obtenidos por Unger (2006) en su investigación sobre la convergencia en los ingresos a nivel municipal a partir de las remesas familiares. El autor realizó una comparación entre municipios rurales y municipios urbanos que recibían remesas, encontrando una convergencia del ingreso mayor en los municipios de alta migración que en los de baja. Lo anterior constató el beneficio que genera la migración sobre el ingreso per cápita.

En este sentido, la definición sobre el uso de los recursos implica tres aspectos con sus respectivas preguntas: 1) en cuanto a la gestión por parte de los clubes de migrantes sobre el uso de los recursos enviados, ¿cómo y hacia dónde son canalizados los recursos?; 2) en cuanto a la evaluación de la rendición de cuentas, ¿tienen claro o no los clubes el destino final de sus aportaciones monetarias?; y 3) en cuanto a la toma de decisiones, ¿quién tiene mayor injerencia en decidir el destino de los recursos, los clubes de migrantes que envían el financiamiento, las comunidades de origen, o bien las instancias gubernamentales que los reciben?

Respecto de las remesas provenientes de los clubes de migrantes que son utilizadas en el Programa 3 x 1, los miembros de los clubes de migrantes han recurrido a mecanismos de vigilancia y aplicación de las remesas en México. De acuerdo con Orozco (2003), los clubes de migrantes han encontrado formas nuevas y más eficaces para que los funcionarios rindan cuentas:

Mediante demandas específicas respecto de los proyectos que financian, los clubes de migrantes han presionado a los gobiernos para que satisfagan normas de transparencia y rendición de cuentas más estrictas. Han requerido que los gobiernos generen presupuestos claros y cronogramas para la ejecución de los proyectos, y también han solicitado de forma insistente que rindan cuentas claras de los dineros. Además, [algunos de] los clubes vigilan el avance de los proyectos (Orozco 2003, citado en Burgess, 2005:149).

Mi caso de estudio se centra en el análisis comparativo de dos clubes de migrantes ubicados en Los Ángeles, California y las respectivas comunidades de origen en México. Los dos clubes de migrantes en cuestión están conformados por oriundos de los municipios de Mocorito, Sinaloa y Jerez, Zacatecas. El primer caso se trata del Club Mocorito, representante de la comunidad del mismo nombre, cabecera municipal del municipio de Mocorito, Sinaloa y el segundo caso, el Club Jomulquillo, conformado por migrantes oriundos de la comunidad de Jomulquillo, perteneciente al municipio de Jerez, Zacatecas.

Se trata de clubes de migrantes que cuentan con características disímiles y la decisión de escogerlos así fue porque se pretende observar si la antigüedad del club constituye una

variable que ha influido para que determinado club de migrantes posea diferente nivel de organización, activismo y relación con el gobierno de su comunidad de origen.

Por otro lado, los miembros de ambos clubes de migrantes provienen de regiones con un patrón migratorio distinto, los zacatecanos representan a la región migratoria tradicional de centro-occidente, migración histórica y masiva; y los sinaloenses constituyen a la región fronteriza, cuya migración se caracteriza por no ser masiva. Esta diferencia en el origen de la migración podría intervenir en los grados de organización y dinamismo de los clubes a la hora de interactuar con sus localidades de origen o bien con su comunidad en la región de destino.

Se buscará evaluar si la antigüedad, grado de organización y colaboración de los clubes de migrantes estudiados con su gobierno en el lugar de origen tienen que ver con la existencia de un andamiaje institucional favorable para la transparencia y la rendición de cuentas y la presencia de un interés o no por parte de los clubes de migrantes en tales cuestiones.

#### Metodología

El presente estudio es cualitativo y parte de una comparación entre dos clubes de migrantes que han colaborado en sus comunidades de origen en la ejecución de proyectos de infraestructura pública y social. El marco de análisis es el Programa 3 x 1 para Migrantes, pues es donde se da la colaboración de ambos clubes con sus respectivos gobiernos estatales de origen. Es en este contexto en el que podría ocurrir o no la exigencia de transparencia y reclamos de rendición de cuentas por parte de los clubes de migrantes en el proceso de dicha cooperación entre estas asociaciones y el gobierno mexicano.

La pregunta central de investigación es: ¿en qué medida el Club Mocerito-Sinaloa en Los Ángeles y el Club Jomulquillo-Zacatecas en Los Ángeles están generando o no mecanismos o instancias de transparencia y rendición de cuentas que les permitan incidir en una mejor gobernanza local en sus lugares de origen? Esta pregunta conduce a la realización de un estudio de carácter cualitativo, porque las variables analíticas como la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso el desarrollo en sí mismo, son conceptos complejos que requieren ser examinados con profundidad y detalle.



El estudio cuenta con dos hipótesis, una principal y una alterna, respectivamente. La primera es si las formas de ejercer reclamos y generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Club Mocerito y del Club Jomulquillo les permiten incidir en una mejora de la gestión pública dentro del Programa 3 x 1 que impulse la gobernanza local y el desarrollo regional de sus comunidades de origen. La hipótesis alternativa sugiere que existen factores que suponen un papel creciente de la transparencia y la rendición de cuentas en las agendas de los clubes de migrantes en los Estados Unidos.

El objetivo general que se pretende con esta investigación es evaluar la importancia de los reclamos de transparencia y rendición de cuentas realizados por los dos clubes migrantes en la gobernanza y su consecuente impulso al desarrollo local en Mocerito, Sinaloa y Jomulquillo, Jerez, Zacatecas.

Específicamente, se pretende analizar y explicar el ejercicio de la gestión pública dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes a través de los reclamos de rendición de cuentas y transparencia realizados por los dos clubes de migrantes; señalar los factores que explican la presencia o ausencia de reclamos de rendición de cuentas y transparencia por parte de los dos clubes de migrantes; observar, documentar y clasificar la participación de los dos clubes de migrantes en la ejecución de proyectos filantrópicos u obras de infraestructura pública en los lugares de origen; y distinguir la existencia de una verdadera gestión de parte de los dos clubes de migrantes sobre los recursos recabados en el Programa 3 x 1 para Migrantes.

Los instrumentos de recolección de información utilizados para dar respuesta a dicha pregunta e hipótesis son del tipo cualitativo: entrevistas semi-estructuradas; observación directa en los lugares de estudio e investigación documental. Los sujetos de investigación estuvieron representados por líderes de los clubes de migrantes de Mocerito y Jomulquillo; funcionarios públicos pertenecientes a los gobiernos municipales, estatales y federales (Sedesol) que se encargan del manejo del Programa 3 x 1 para Migrantes en las respectivas localidades estudiadas; igualmente se entrevistó a miembros de los comités de obra de las dos comunidades de estudio.

El trabajo de campo fue realizado en un tiempo aproximado de poco más de un mes, del 7 de enero al 15 de febrero de 2008, llevándose a cabo en seis lugares: Culiacán y Mocorito (Sinaloa); Ciudad de Zacatecas, Jerez y Jomulquillo (Zacatecas) y Los Ángeles, California.

El análisis de datos, contenido en el capítulo de hallazgos (Capítulo 5), se llevó a cabo por medio de la sistematización de la información en matrices cualitativas, las cuales están compuestas por un grupo de variables que resultaron de las respuestas dadas por los informantes clave.

La construcción de variables será de utilidad para responder a la pregunta de investigación e hipótesis planteadas en esta investigación. El objetivo de organizar la información a través de variables es que éstas intentan explicar el grado de interés que muestran los clubes de migrantes hacia cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, se utilizaron diversos segmentos de las entrevistas realizadas con el propósito de conformar la información integrada en dichas matrices.

#### Metodología para la sistematización de información y el análisis de datos

El análisis de los datos cualitativos recabados está basado en la propuesta de Miles y Huberman (1994), y que consiste en dos partes: una descriptiva y otra explicativa. En la primera parte se describe qué y cómo está sucediendo determinada cosa. Y en la segunda parte, se explica por qué está ocurriendo. La sistematización de la información ocurre a partir de la construcción de matrices, las cuales constituyen formatos ilustrativos para mostrar y examinar la información en cuestión.

Las matrices están compuestas por filas y columnas que contienen las respuestas de informantes clave a ciertas variables que servirán para describir y explicar los hallazgos de esta investigación. Este formato constituye un enfoque orientado por variables y se denomina “matriz parcialmente ordenada” (Miles y Huberman, 1994). Las respuestas de los informantes

clave son los registros de datos, los cuales pueden presentarse en la forma de pequeños bloques de texto, citas, frases, parafraseo o abreviaciones.

La concurrencia de respuestas brinda rangos o calificaciones a las variables. Por ejemplo, si los reclamos de transparencia y rendición de cuentas (variable) son importantes para y practicados por los clubes de migrantes, éstos se pueden calificar como fuertes. Si no son importantes y, por lo tanto no son utilizados, se pueden calificar como débiles.

El reporte de resultados está compuesto por las matrices, las unidades dato-análisis y por un texto analítico. Este último está complementado con notas de trabajo de campo y con el necesario sustento teórico. Las matrices también incluirán información recabada como notas o apuntes de trabajo de campo.

La demostración de los datos mediante matrices constituye la parte descriptiva y las notas de trabajo de campo, los referentes teóricos, así como el texto analítico constituye la parte explicativa de esta sección.

#### Informantes clave

Los informantes clave para examinar las acciones realizadas por los dos clubes de migrantes (junto con sus federaciones) en cuanto a reclamos de rendición de cuentas y transparencia al gobierno mexicano fueron los presidentes del Club Mocerito y del Club Jomulquillo (Ver Anexo 1). Esto se debe a que ambos actores realizan las negociaciones con los gobiernos locales en sus respectivos lugares de origen para llevar a cabo las obras o proyectos dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes y, por lo tanto, son la voz que representa la intención de un colectivo de personas para mejorar su comunidad de origen por medio de la realización de obras de beneficio público. En ese sentido, representan las preocupaciones de estos grupos por procurar que dichas obras se lleven a cabo de manera responsable mediante el uso correcto de los recursos recabados.

El papel de las instancias gubernamentales en cuanto al uso de los instrumentos jurídico-legales de la transparencia y la rendición de cuentas fue abordada a través de la

información brindada por los funcionarios que representan a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que colaboran con los clubes de migrantes en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes.

La información anterior se complementó con opiniones de otros actores, como los miembros de la academia de los respectivos lugares de estudio sobre el uso de la transparencia y la rendición de cuentas por los clubes de migrantes como herramientas de acceso a la información pública.

A partir de un resumen de las reflexiones, respuestas y conclusiones de los informantes clave se determinó la existencia o no de una influencia de los clubes de migrantes en la gobernanza local y el desarrollo de sus comunidades de origen.

## Variables

El criterio utilizado para la definición de variables como descriptivas o explicativas tiene que ver con la función que se le asigna a cada una. Las primeras son las variables de donde parte el análisis, por lo tanto, son las que describen. Las segundas serán presentadas como los factores que explican los resultados arrojados por las variables descriptivas. Cabe destacar que no todas las variables son abarcadas por las respuestas de los informantes clave, ya que cada uno participa en diferentes ámbitos de esta investigación. Por lo tanto, habrá variables que no correspondan con el perfil de los informantes.

A pesar de que no todos los informantes clave ocupen un lugar dentro de las matrices, sí serán tomados en cuenta en el desarrollo del texto analítico como unidades dato-análisis.

Las variables analíticas son:

- 1) Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes
- 2) Institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes (medido a través de los ejercicios de transparencia y rendición

de cuentas de los tres niveles de gobierno en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes)

Las variables explicativas (factores) son:

- 1) Nivel organizativo del club de migrantes (medido a través del número de integrantes, las actividades o eventos realizados para recaudar fondos y el número de obras o proyectos realizados, así como antigüedad del club de migrantes)
- 2) Activismo del club de migrantes (medido a través de la participación del club de migrantes en programas desarrollados por el gobierno, el número de obras o proyectos realizados por medio del Programa 3 x 1 para Migrantes y la antigüedad del uso del Programa 3 x 1 para Migrantes)
- 3) Acercamiento del gobierno del lugar de origen hacia su diáspora organizada (medido a través del número de reuniones, periodo de reuniones, medio de comunicación utilizado, incentivos o acciones gubernamentales del nivel estatal o municipal a favor de su diáspora organizada y sus migrantes, antigüedad del uso del Programa 3 x 1 para Migrantes y nivel de gobierno que tiene más participación con migrantes).

El estudio se divide en cinco capítulos, además de esta introducción. El primer capítulo se señala la discusión académica e institucional en cuanto a los conceptos y enfoques de desarrollo y crecimiento. Esto con el fin de puntualizar un recorrido sobre los principales pensamientos y teorías al respecto. El segundo capítulo expone la gobernanza (y sus componentes) como el enfoque teórico de esta tesis. El objetivo de este capítulo es señalar las diferentes etapas en la construcción de dicho concepto, así como de la transparencia y la rendición de cuentas en México. También se analiza la relación que existe entre gobernanza local, clubes de migrantes y desarrollo local. Estos dos capítulos conforman el marco teórico de este estudio.

El tercer capítulo se contextualiza la migración internacional México-Estados Unidos, enfatizando el caso de la emigración zacatecana y sinaloense hacia el país vecino. Al mismo tiempo, el capítulo brinda una trayectoria de la conformación de los clubes de migrantes en la región del sur de California. En el cuarto capítulo se describen las comunidades y los estudios de caso, de las primeras se indican sus características sociodemográficas, económicas y físicas; y de los segundos se señalan origen, objetivos, actividades y colaboración en el Programa 3 x 1, entre otros. El quinto capítulo muestra los hallazgos en cuanto gobernanza local a partir de las acciones de los clubes de migrante sobre reclamos de rendición de cuentas y transparencia. Así mismo se ofrece un panorama sobre la institucionalización de ambas cuestiones dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes. Finalmente, se señalan las conclusiones del estudio.

# CAPÍTULO I: EL ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

## Introducción

Hasta mediados del siglo XX, el concepto de desarrollo era fuertemente relacionado solamente con variables económicas y cuantificables, tales como el crecimiento, la inversión, el ahorro y el capital; y no tomaba en cuenta los problemas institucionales (corrupción, autoritarismo, burocracia excesiva) o estructurales (inflación, desempleo, pobreza, desigualdad económica y social), así como los valores, la historia, la cultura, la religión, las actitudes y creencias de una sociedad, procesos que están directamente ligados con la acción y actitud económica de la sociedad y que, por lo tanto, representan una fuerza en el proceso de desarrollo. Así mismo, las conceptualizaciones anteriores sobre el desarrollo no tomaban en cuenta el papel de la sociedad, sino que se basaban en el análisis macro-económico para describir los procesos de crecimiento económico de las naciones o regiones.

En este capítulo primeramente se brinda una discusión sobre las diferentes teorías de crecimiento regional que han regido el pensamiento económico y se ofrece una crítica a la teoría clásica y neo-clásica. A partir de esto se realiza una discusión sobre los enfoques de desarrollo para brindar una definición del mismo que se adapte al análisis de este estudio. Posteriormente se inicia la discusión entre migración y desarrollo, resaltando el énfasis que se ha prestado a las remesas, de las cuales se ofrece una crítica en un siguiente sub-apartado. Al final del capítulo se hace una recapitulación teórica para señalar la importancia que posee el concepto de desarrollo local en este estudio.

### 1.1.- Discusiones teóricas sobre crecimiento económico

De acuerdo con Mella Márquez (1998), la teoría económica clásica mantuvo en un estado marginal el estudio de la dimensión espacial. La ciencia regional no fue tomada en cuenta por mucho tiempo debido a que el espacio (territorio) no era relevante para el análisis económico. Fueron autores como Isard, Von Thünen y Christaller quienes comenzaron a teorizar sobre la

economía regional en el plano micro-económico.<sup>2</sup> En general las teorías regionales incluyeron al análisis la importancia del territorio en las actividades económicas, subrayando que el lugar central o el corazón de la región determinan el éxito o fracaso de la economía. En resumen, estas teorías parten de una heterogeneidad en el espacio, y que todo lo demás se desarrollará en función de eso (Mella Márquez, 1998).

Otra parte fundamental en el análisis del desarrollo regional son las teorías del crecimiento regional que pretenden explicar por qué unas regiones crecen más que otras. Dos grupos de teorías pretenden dar respuesta a esto: las teorías de la convergencia y las teorías de la divergencia. De las primeras sólo se enunciará sus ideas principales. Son teorías neoclásicas que señalan a las disparidades regionales como transitorias y que por lo tanto tienden a desaparecer. El equilibrio económico se obtiene y se mantiene estable mediante el libre mercado (Mella Márquez, 1998). Las teorías que constituyen este pensamiento son la teoría del comercio interregional, la teoría neoclásica del crecimiento regional, la teoría de la difusión de las innovaciones y la teoría del desarrollo regional por etapas.<sup>3</sup>

Ahora bien, las teorías que ofrecen una crítica al espacio equilibrado y homogéneo que predomina en el modelo de convergencia son las teorías de la divergencia. Éstas apuntan que las disparidades no son transitorias, no desaparecen por inercia y mantienen al sistema en desequilibrio. Las teorías son la teoría de la base de exportación, la teoría de los polos de crecimiento, la teoría de la acusación circular y acumulativa y la teoría centro-periferia.

El modelo de causación circular y acumulativa de Myrdal (1957) es una teoría importante que ofrece una crítica al pensamiento económico neo-clásico, ya que señala la problemática de la desigualdad económica internacional. El autor señala que cuando el proceso de crecimiento tiende a concentrarse en una región/país, los efectos son negativos para otra región/país, ya que la primera región presentará una expansión económica y comenzará a

---

<sup>2</sup> Isard señaló que la localización era importante para el éxito económico de las empresas, de tal modo que aportó al análisis que la localización estaba en función de los costos de transporte. Von Thünen argumentó la existencia de una localización óptima a través de la renta, situación que se obtiene por la diferencia entre los ingresos y los costos de producción y de transporte. Y Christaller señaló que la rentabilidad de los bienes depende de la ubicación y el número de consumidores (Mella Márquez, 1998).

<sup>3</sup> Un análisis interesante sobre dichas teorías se encuentra en Mella Márquez (1998).



recibir migración que funcione como fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, la otra región irá perdiendo población que podría incentivar un crecimiento económico en su interior. De igual forma sucede con el capital, el comercio y la producción, pues tienden a dirigirse y a concentrarse en las regiones que sean favorables a las actividades económicas. Los “factores de estancamiento” (migración, movimientos de capital y comercio) perpetúan el proceso acumulativo en forma ascendente para las regiones fuertes, estables y ricas y provocan un efecto descendente en las regiones pobres que no poseen capital ni ventajas competitivas (Myrdal, 1957).

Arthur Lewis (1980) ofrece un cuestionamiento al orden económico mundial que dividió al mundo en países industriales y agrícolas, en donde los primeros son desarrollados y los segundos en vías de desarrollo. La razón que él encuentra ante la desigualdad económica internacional es la consolidación de un comercio mundial donde hay países exportadores de productos primarios y países exportadores de manufactura. Éstos últimos van a presentar una desventaja económica, ya que exportan productos sin valor agregado, de los cuales, por lo tanto, no obtienen grandes ganancias, mientras que el segundo tipo de países importa materia prima barata para la fabricación de productos primarios, los cuales puede exportar a mayor precio. De esta forma, se obtiene así ganancias más redituables porque agregó valor a sus productos.

Esto provoca, de acuerdo con Lewis (1980), una dependencia de los países en vías de desarrollo de la demanda de sus exportaciones, lo que a su vez los supedita a las condiciones económicas en los países demandantes.

La teoría centro-periferia también cuestiona el crecimiento económico desigual de las regiones. De acuerdo con Krugman (1995), la localización de la actividad económica en el espacio tiene como característica principal la concentración económica y/o industrial en un determinado territorio. Diversos factores funcionan como incentivos para la localización industrial, entre ellos se encuentran: rendimientos económicos crecientes, procesos de riqueza acumulativos, existencia de economías de escala, alta demanda local, mercado de gran

tamaño, bajos costos de transporte y de producción, existencia materias primas y tecnología, entre otros. Lo anterior ocasiona una especialización de la producción por región.

Esto se traduce en una concentración de riqueza en un centro que se va a constituir como una fortaleza económica poderosa. Al mismo tiempo, surge una periferia que no goza de los factores mencionados anteriormente y, por lo tanto, no produce en su región un centro industrial. Se origina, entonces, un sistema centro-periferia en donde el primero cuenta con los grandes mercados, las industrias concentradas, una población grande y una región rica y en la periferia está la región pobre, desindustrializada, y alejada de los principales mercados (Krugman, 1995).

Como se puede observar, el crecimiento no es homogéneo para todas las naciones, existen desequilibrios regionales de renta en cuanto a niveles de riqueza y de ingreso per cápita, entre otros. Al respecto, Bueno Lastra (1990) señala el hecho de la existencia de países industrializados-países subdesarrollados, el norte-sur dentro de un país.

De acuerdo con Bueno Lastra (1990), el traspaso del sistema feudal hacia el capitalista y, por consiguiente, la transición del capitalismo al desarrollo industrializado tuvo como resultado que algunas naciones quedaran en el atraso y otras tomaran la delantera en cuanto a industrialización. Estas naciones tuvieron un mayor desarrollo económico e industrial. Por lo tanto, el desequilibrio inicial consiste en regiones con características y renta per cápita distintas. Se observa, entonces, una dependencia de las naciones/regiones sub-desarrolladas hacia las naciones/regiones desarrolladas y al mismo tiempo un dominio de las segundas sobre las primeras. Y esto es un ciclo repetitivo.

Estas teorías plantean un panorama que remarca la necesidad de un replanteamiento del crecimiento y, por lo tanto, del desarrollo. Tal como señala Boisier (1998), ciertamente el crecimiento sí se ha logrado, pero el desarrollo dista mucho de ser una realidad.

## 1.2.- Enfoque y conceptos de desarrollo

Antes de comenzar la discusión sobre la relación entre migración y desarrollo es necesario conocer diversos conceptos de desarrollo, ya que existe un debate sobre la conceptualización misma de este término.

La confusión del concepto de desarrollo se ubica en la tendencia de confundir tres conceptos que están relacionados pero que difieren en significado: desarrollo, crecimiento y progreso (Sanchis, 1999).

Todaro y Smith (2003) señalan que antes de los años setenta existía una visión del desarrollo puramente economicista, la cual definía al desarrollo económico como “la capacidad de una economía nacional, cuya condición económica inicial ha sido más o menos estática por un largo periodo de tiempo, para generar y sostener un incremento anual de su Producto Interno Bruto (PIB) a rangos de 5 % a 7 % o más” (Todaro y Smith, 2003:15).

El PIB era el indicador del desarrollo por excelencia. Otro indicador de igual significado era el PIB per cápita. Éste mide la capacidad de compra e inversión de bienes y servicios de los individuos y, por lo tanto, revela el bienestar económico de una población (Boisier, 2003; Todaro y Smith, 2003).

Este concepto del desarrollo económico se basa en una estrategia de desarrollo enfocada en una rápida industrialización que procura incrementos en la estructura de la producción, el empleo, la manufactura y la industria de los servicios (Todaro y Smith, 2003). Estas mediciones del desarrollo son conocidas como “mediciones económicas tradicionales”.

A partir de 1970 surgió una nueva visión sobre el desarrollo, la cual lo redefinió en términos de la erradicación o disminución de la pobreza, el desempleo y la inequidad. En 1991, el Banco Mundial, en su *World Development Report*, reconoció el carácter multidimensional del desarrollo e hizo un balance en los objetivos de esta institución. A partir de entonces, el objetivo principal del desarrollo no era sólo el crecimiento económico, sino

que la mejora de la calidad de vida se asentó como un propósito igualmente importante (Todaro y Smith, 2003).

Las búsquedas de una mejor educación, mayor nivel de cultura, mejores niveles de salud y nutrición, mayor igualdad de oportunidades, un ambiente más limpio y mayor libertad individual fueron los nuevos objetivos del desarrollo (Todaro y Smith, 2003). Como se puede apreciar, esta nueva visión del desarrollo consideró las perspectivas individual, social e institucional y las unió a la económica.

De acuerdo con Vázquez Barquero (2004), a partir de los años ochenta el proceso de globalización tiene un auge que es expresado en un aumento del comercio internacional y de la inversión internacional; una mayor integración de los mercados; un aumento de las tecnologías de la producción y de la información; y un avance en los medios de transporte y de comunicación. La reestructuración productiva y la integración económica del sistema capitalista han creado procesos de convergencia económica en los países desarrollados y divergencia económica entre los países en desarrollo y los ya desarrollados. Los niveles de pobreza absoluta han aumentado en los últimos diez años.

En este entorno ha surgido una preocupación por re-conceptualizar el desarrollo y sus políticas por parte de las agencias internacionales, como el Banco Mundial, la Comisión de la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Vázquez Barquero, 2004). A partir de 1991, la idea de dichos organismos internacionales ha sido trasladar la definición y las políticas de desarrollo al plano local, es decir, que las iniciativas de desarrollo sean locales, puesto que el nuevo contexto requiere de la participación de las administraciones centrales y, sin duda, de la sociedad civil y los gobiernos locales.

De acuerdo con Boisier (2003), en la década de los noventa el PNUD aportó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir el desarrollo económico, acentuando que éste también

se mide por el bienestar social, a través de indicadores sociales (nivel educativo, condiciones de salud, tasas de mortalidad y natalidad, provisión de vivienda y calidad de los servicios).

Mella Márquez (1998) ofrece un modelo de desarrollo local donde resalta la importancia del territorio como el escenario donde se va a realizar la actividad económica resultado de la organización y asociación entre los agentes económicos y los agentes sociales, políticos e institucionales.

En el entorno se va a presentar una lógica de iniciativa y capacidad empresarial por parte de la sociedad y una lógica de capitalizar los recursos; el modelo también supone “la provisión de mano de obra abundante y barata, el conocimiento de productos y mercados, una cierta disponibilidad de ahorro, una actitud activa y creativa de los líderes locales, una estructura social consolidada y un sistema urbano accesible para la puesta en marcha de un proceso de industrialización” (Mella Márquez, 1998:24).

El concepto de desarrollo económico presentado por Vázquez Barquero (2004) concuerda con el anterior pero va más allá y ofrece un nuevo concepto: el desarrollo endógeno. Éste se centra en el interés de la comunidad local por las condiciones sociales y económicas que la rodean, de tal forma que el desarrollo se constituye como un proceso de crecimiento sostenible y de cambio estructural e institucional.

Los actores locales se preocupan por aumentar el empleo, reducir la pobreza, mejorar el nivel de vida de la población y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos. Para Vázquez Barquero, el desarrollo es entonces la maximización del uso de los recursos endógenos (ahorro e inversión interna de las empresas y sociedad local) en la promoción del desarrollo, donde eventualmente el proceso de desarrollo recibe apoyo externo en la forma de inversiones públicas o privadas que vienen desde fuera.

Al igual que Vázquez Barquero y Mella Márquez, Boisier (2003) plantea que el desarrollo va más allá de la dimensión económica que le han atribuido, y le agrega una

dimensión socio-cultural e institucional, poniendo especial énfasis en el territorio, es decir, en lo local. El desarrollo es el “fin” y el crecimiento es el “instrumento”.

Es por ello que el concepto de desarrollo debe estar dotado de valores no jerarquizables. Por ejemplo, los niveles de educación y salud deben ser prioridades inseparables para alcanzar el desarrollo. El desarrollo es intangible, pues se refleja más en el ser que en el tener y está constituido por las condiciones sociales, culturales, institucionales, éticas, políticas, económicas e individuales que conviven con los seres humanos (Boisier, 2007).

Otra definición pertinente de desarrollo local es “aquella acción integral emprendida de modo concertado por los agentes sociales de una determinada comunidad, con el fin de desarrollar el territorio local a través de la valorización de sus recursos humanos y materiales, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos de los que dependen” (Antuñano *et al.*, 1993 citado en Sanchis, 1999).

El enfoque de desarrollo local es útil para este estudio porque plantea la participación de la sociedad en la búsqueda del desarrollo (Mella Márquez, 1998). Dicho enfoque toma en cuenta lo local y, por lo tanto, a actores sociales, económicos, políticos y culturales locales, los cuales constituyen el entramado que pueden llevar a cabo el desarrollo en una localidad o región.

Dado que este enfoque hace un llamado a la sociedad para que coopere en el proceso de desarrollo, el desarrollo endógeno se puede ubicar en el plano de los clubes de migrantes y la comunidad local. Si bien es cierto que los clubes de migrantes son actores exógenos, ello no impide que se conviertan en actores locales ya que inciden en el bienestar de una comunidad por medio de las remesas colectivas que financian infraestructura social y pública. En este sentido, la sociedad estará representada por los clubes de migrantes y la comunidad beneficiaria, ya que ambos buscan el desarrollo a partir de una gestión coordinada de recursos con los gobiernos locales.

### 1.3.- La discusión migración y desarrollo: los impactos de las remesas en la economía y la sociedad

Recientemente, la discusión migración-desarrollo ha despertado el interés de la academia y la política. Ello se ha manifestado, según Castles y Delgado Wise (2007), en importantes reportes sobre migración internacional, como el de la Comisión Global sobre la Migración Internacional de 2005; y en reuniones internacionales como las de Bellagio, Italia en julio del 2006, y de ciudad de México y Bruselas en febrero y julio de 2007, respectivamente.

El auge de este reciente debate tiene lugar porque los países receptores y emisores han reflexionado sobre el tema de la migración y llegan a la conclusión de que dicho proceso puede tener resultados tanto positivos como negativos para el desarrollo, por lo que ambos países deben buscar la forma de beneficiarse de ello.

En este sentido, varios autores señalan que los diseñadores de política de los países receptores están intentando implementar una “gestión de la migración” con el propósito de controlar la migración y, al mismo tiempo, sacar provecho de ella. Diversos autores coinciden en que el crecimiento de las remesas de los migrantes, de los ahorros y de las inversiones de éstos hacia las comunidades de origen ha sido el principal foco de atención en dicha reflexión (de Hass, 2003; Farrant *et al.*, 2006; Castles y Delgado Wise, 2007).

La pretensión es “gestionar la migración” para que, por un lado, los países receptores sigan recibiendo migración, que es útil para llenar ciertos puestos de trabajo y reducir costos laborales; y por el otro, para que los países emisores incentiven la emigración y “contribuyan” al desarrollo local y regional en sus lugares de origen por medio de las remesas (Castles y Delgado Wise, 2007).

En esta discusión se encuentran diversas visiones, tanto las que relacionan ampliamente a la migración internacional con el desarrollo de los países emisores, como las que niegan cualquier tipo de relación. Por un lado, encontramos a los teóricos optimistas de la migración y, por el otro, a los pesimistas.

De acuerdo con de Hass (2003), los primeros representan a los teóricos del “crecimiento equilibrado”, están inspirados en las teorías de la economía neo-clásica de la migración y de la modernización desarrollista; y los pesimistas apoyan el enfoque del “desarrollo asimétrico”, cuya base son las teorías neo-marxistas de la dependencia, del sistema-mundo, y de la causación acumulativa.

Las posturas optimistas vinculan las remesas con la mejora en las condiciones de vida de las familias del emigrado, igualmente mencionan que el nexo migración y remesas tiene un impacto positivo en el desarrollo y en el crecimiento económico. De acuerdo con de Hass (2003), “la teoría desarrollista” de los optimistas argumenta que la migración provoca un flujo Norte-Sur de inversión de capital, de transmisión de información, conocimiento y tecnología, así como de traspaso de educación e ideas democráticas, racionales y liberales. Los migrantes de retorno son vistos como agentes de cambio en las comunidades de origen, pues transmiten las innovaciones que han aprendido en el extranjero.

En el caso contrario, las visiones pesimistas de la teoría estructuralista señalan que la migración crea inequidad, fuga de capital humano, así como el declive de la comunidad de origen y su economía, pues las sumerge en una dependencia hacia las remesas, lo que las vuelve improductivas y pasivas (de Hass, 2003). Por otro lado, otros efectos de la migración se presentan a nivel micro-social con la desintegración de las estructuras tradicionales de la familia, así como a nivel macro con los cambios en los patrones demográficos.

En esta discusión, un enfoque más amplio lo constituye la llamada “nueva economía de la migración laboral”. Dicha perspectiva toma como unidad de análisis a las familias u hogares, señalando que éstos son los que toman la decisión de emigrar como una alternativa a la escasez de empleo y de recursos en la economía local. De acuerdo con de Hass (2003), la familia busca evitar o minimizar el riesgo de su economía diversificando sus opciones de ingreso, por lo que decide enviar a alguno de sus miembros a laborar a un mercado externo.

La teoría resalta la importancia de las remesas como un incentivo para emigrar y, al mismo tiempo, como un seguro de ingreso ante los riesgos en la economía local. De esta



manera, “en caso de que las condiciones económicas locales se deterioren y las actividades fallen para obtener suficientes ingresos, los hogares pueden depender de las remesas de los migrantes” (Massey *et al.*, 2000:11).

Para muchos estudiosos de la migración, uno de sus resultados más visibles son las remesas. Por ejemplo, para García Zamora (2003) el envío de remesas es “el impacto más importante de la migración internacional”; Taylor (2004) las considera como “los beneficios más directos y medibles de la migración internacional en las áreas emisoras de migrantes”; y Hein de Hass (2003) llama al enorme aumento de estos flujos financieros como “la era de las remesas”.

Las remesas tienen impactos económicos y sociales a niveles micro y macro en los países emisores. Asimismo, juegan un papel vital en el alivio a la pobreza y representan una forma o estrategia de supervivencia, pues funcionan como un ingreso familiar. De esta manera constituyen inversiones de capital humano, pues se invierten en la satisfacción de necesidades básicas, como ropa, calzado y alimentación; y en rubros como salud y educación, con lo cual se mejora la calidad de vida de los beneficiarios.

Las remesas también contribuyen al crecimiento económico de las regiones emisoras de migrantes cuando son utilizadas como una fuente de inversión y financiamiento en actividades económicas, como la agricultura y la industria (de Hass, 2003). Por otro lado, cuando son invertidas en proyectos productivos, pueden servir como detonante del desarrollo productivo, generando crecimiento económico y empleo. De acuerdo con los hallazgos de Arroyo y Corvera (2006), las mayores inversiones de remesas productivas ocurren en microempresas de comercio y de servicios en algunas regiones.

Un estudio de la Organización Internacional para la Migración, (IOM, por sus siglas en inglés), afirma que, además de las remesas, otra serie de procesos que también constituyen el nexo migración-desarrollo son los flujos de personas y de las diásporas (Farrant *et al.*, 2006). Los flujos de personas pueden ser evaluados desde un punto de vista negativo y positivo para el desarrollo. Por ejemplo, se puede analizar como una “fuga de cerebros” que va en

detrimiento del desarrollo de las naciones menos desarrolladas porque la migración genera una pérdida de capital humano (los emigrados tienden a ser personas con alta calificación, entre ellos doctores, ingenieros, enfermeras, u otros) (Farrant *et al.*, 2006). Por otro lado, el flujo puede ser visto como una “ganancia de cerebros” para los países expulsores porque, por un lado, la expectativa de emigrar hace que los individuos se preparen más para formar parte de esa mano de obra de alta calificación requerida; y por el otro, el retorno de los migrantes permite que el país emisor reciba nuevas enseñanzas y tecnologías que los emigrados aprendieron en los países receptores, generalmente naciones altamente desarrolladas. Se obtiene así una “circulación de cerebros” (Farrant *et al.*, 2006).

Los flujos de las diásporas también pueden intervenir en el desarrollo debido a que son enviados con el propósito de realizar obras de corte social en sus lugares de origen. Estos flujos logran mejorar el “capital físico territorial” en la medida que son invertidos en infraestructura física en las comunidades rurales, principalmente (Arroyo y Corvera, 2006).

### 1.3.1.- Perspectivas críticas sobre las remesas. ¿Realmente impulsan el desarrollo local?

Para muchos diseñadores de políticas, académicos, analistas, políticos y actores sociales, el resultado más evidente de la migración son las remesas. Los debates contemporáneos sobre la relación entre migración y desarrollo se han centrado en los impactos económicos que las remesas generan. Sin embargo, diversos autores han señalado que las remesas generan más impactos negativos que positivos (Arroyo y Corvera, 2006; Canales, 2007; Castles y Delgado Wise, 2007).

De acuerdo con Canales (2007), las remesas no poseen un gran efecto multiplicador, pues si se analiza el uso de las mismas, se observa que la gran mayoría (69.3%) son utilizadas para consumo familiar, 21 por ciento para el pago de auto y vivienda, sólo 6.5 por ciento en inversión productiva (tierra o negocios) y 3.2 por ciento restante es utilizado para el pago de deudas y otros.

Si tomamos como referencia a los estados de amplia tradición migratoria, la adicción a las remesas de sus economías locales conduce a dos resultados contradictorios: por un lado, su uso en el consumo familiar reactiva la economía local y facilita una mayor captación de recursos fiscales (López, 2005); pero en el plano macroeconómico “estos flujos tienen consecuencias negativas [...] al forzar la apreciación real del tipo de cambio y reducir la demanda interna de mano de obra” (Merz, 2006:77).

Como se puede observar, el primer resultado apunta a que las remesas generan un efecto multiplicador en las comunidades a partir del tipo de consumo que hacen los destinatarios. Es decir, si los productos adquiridos provienen del mercado local se está incentivando el crecimiento del mismo. En contraste, Ibarra (2001) señala que el beneficio se puede esfumar si los habitantes utilizan sus remesas en el consumo de productos de otros lugares, beneficiando con ello a zonas externas a la región, y en el caso extremo puede ocurrir que se consuman bienes de otros países, desapareciendo así el beneficio para la economía nacional.

A nivel micro, las remesas crean desigualdad económica y social entre los miembros de las comunidades. Gracias a las remesas, los beneficiarios tienen la posibilidad de un mayor nivel adquisitivo, con lo que pueden adquirir más bienes y servicios e igualmente pueden acceder a un nivel de educación y de salud más alto en comparación con quienes no reciben remesas (Arroyo y Corvera, 2006; García Zamora, 2006; Merz, 2006; Canales, 2007).

A nivel macro, las remesas impactan en el desarrollo equitativo de las comunidades, tanto de origen como de destino. El costo de emigrar para enviar remesas es el tener comunidades menos equilibradas demográficamente; el resquebrajamiento de las estructuras familiares; y la dependencia cada vez mayor de la comunidad hacia las remesas (Merz, 2006). Dicha dependencia se ha convertido en un grave problema debido a que inhiben la actividad económica local (Ibarra, 2001; Farrant *et al.*, 2006; García Zamora, 2006).

Merz (2006) señala que los problemas de equidad que pueden enfrentar los emigrados debido al envío de remesas son los costos de oportunidad que asumen por enviar dinero a casa

en lugar de satisfacer sus necesidades de consumo inmediato en el lugar de destino. Más importante aún es que, en algunos casos, no invierten en la adquisición y desarrollo de nuevas habilidades o aprendizajes que aumentarían su capital humano, debido a que se enfocan primordialmente en que el trabajo reditúe lo suficiente para enviar remesas a casa.

Sin embargo, el tipo de remesas que sí podría influir en el desarrollo de los países emisores son las llamadas remesas colectivas o sociales. De acuerdo con Guarnizo (2004), éstas poseen un alcance social más amplio, ya que su misión es apoyar proyectos de desarrollo comunitario local, como el financiamiento de infraestructura pública y el embellecimiento local con la mejora de las plazuelas públicas e iglesias.

En resumen, en el capítulo se discutió que el enfoque de desarrollo local retoma el carácter participativo que la sociedad puede tener en el proceso de desarrollo, sea económico, político o social, de una región o localidad. En este sentido, el enfoque resulta importante para este estudio porque toma en cuenta el nivel micro, es decir, lo local que funciona como la base de donde pueden iniciarse procesos de desarrollo y gobernanza locales.

## **CAPÍTULO II: LA RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CLUBES DE MIGRANTES: IMPLICACIONES EN LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO LOCAL**

### Introducción

A lo largo de los años ochenta, los Estados nacionales sufrieron una serie de colapsos al interior de su economía y su política. América Latina no escapó a tal suceso. Ante dicha situación, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE, comenzaron a concebir nuevas ideas que incentivaran el desarrollo. Las respuestas fueron conceptos como la Buena Gobernanza y la Nueva Gestión Pública. La idea era crear un mejor estado que terminara con la corrupción y los vicios que impedían una administración pública sana. Para ello, los nuevos valores de la gobernanza fueron la transparencia y la rendición de cuentas.

En este capítulo se analiza cómo los conceptos de Nueva Gestión Pública, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas se relacionan con las organizaciones de migrantes e intentan incidir en el desarrollo local. Igualmente se señalan los antecedentes, características y enfoques teóricos de cada uno de los conceptos con el propósito de puntualizar cómo se ha configurado la relación entre clubes de migrantes y gobernanza.

A pesar de que diversos estudios han sido elaborados sobre la dimensión económica de la migración con especial énfasis en las remesas, han surgido nuevos enfoques, tales como el transnacionalismo, las redes sociales, el capital social y el capital humano, que se han agregado a la discusión sobre migración y desarrollo en los estudios recientes. El presente estudio busca incluir los temas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas dentro del análisis sobre migración y desarrollo.

Se introducen los temas de la gobernanza, la Nueva Gestión Pública, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos democratizadores que pretenden incentivar el desarrollo. En el sub-apartado posterior se plantea la Nueva Gestión Pública como un

paradigma clave del que emanan la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas como el punto de partida.

Los últimos cuatro apartados tratan sobre la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas como una “segunda ola de reformas administrativas” del desarrollo político de los últimos 30 años. De ellos se analizan sus antecedentes, concepciones, características, modelos o tipos, así como su relación con los clubes de migrantes y sus implicaciones en el desarrollo local. Por último se presenta un resumen de la discusión teórica expuesta en el capítulo.

## 2.1.- La “d” de democracia: la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el debate contemporáneo de las ciencias sociales

La búsqueda de la gobernanza como un modelo democrático que incentive la participación ciudadana y la colaboración gobierno y sociedad tiene como fin último la promoción del desarrollo. En este sentido, existe una incuestionable conexión entre desarrollo y democracia a través de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

El concepto de gobernanza fue concebido al interior del Banco Mundial a principios de 1990, y pronto las agencias internacionales de cooperación, como el PNUD y la OCDE, y otras instituciones financieras como el FMI se encargaron de implementarlo (Demmers *et al.*, 2004; Burgess, 2005; Aguilar, 2006). De acuerdo con Burgess (2005) y Aguilar (2006), dichas instituciones internacionales se dieron a la tarea de organizar la agenda del desarrollo económico y social mediante la conclusión de que el desarrollo sólo sería posible a partir de una mejora en las acciones y capacidades de los gobiernos locales. La idea era que el aparato gubernamental fuera menos burocratizado para responder eficaz y eficientemente a las necesidades de la sociedad.

Demmers *et al.* (2004), señalan que durante los años noventa ocurrió un cambio en el discurso desarrollista por parte de las instituciones financieras internacionales y las potencias económicas. Dicho discurso giró de proclamar los beneficios del libre mercado hacia uno que

hacia énfasis en disminuir la pobreza, defender los derechos humanos, incentivar la democracia y la transparencia, y combatir la corrupción en el quehacer gubernamental.

El desarrollo de conceptos como la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en la elaboración e implementación de políticas se inscriben en un nuevo marco analítico, el de la Nueva Gestión/Gerencia Pública (NGP) o la Nueva Administración Pública (NAP).<sup>4</sup> Como ha señalado Aguilar (2006), los conceptos y las teorías, las ideas y las reflexiones explicativas vinieron después de las prácticas institucionales representadas por esta serie de reformas al aparato gubernamental de los estados sociales, desarrolladores y populistas del siglo XX. Es decir, después de las crisis fiscal y política vividas por los estados durante los años ochenta surgió una serie de reformas institucionales y administrativas que buscaban mejorar la administración pública. A esta corriente de medidas se le denominó NGP o NAP.

#### 2.1.1.- La Nueva Gestión Pública

De acuerdo con Ciulla (2000), las reformas burocráticas emprendidas por diversos países en las dos últimas décadas del siglo XX han sido denominadas como Nueva Gestión Pública (también conocida como *reinventing government*). Ésta se presentó en 1980 como un movimiento reformista, o nuevo paradigma, que nació en países desarrollados como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

El trasfondo de las primeras reformas fue económico y se centró en una crítica a la excesiva burocratización del sector público. Cabe señalar que el contexto en el que ocurre la NGP fue de resurgimiento de regímenes neo-liberales y de transformaciones políticas y económicas ocurridas por la caída del Muro de Berlín. En este sentido, los países que habían pertenecido a la ex-Unión Soviética ahora se enfrentaban a la disyuntiva sobre qué modelo económico debían seguir.

---

<sup>4</sup> Durante el desarrollo del capítulo abreviaré Nueva Gestión Pública como NGP y Nueva Administración Pública como NAP, si bien ambos conceptos poseen el mismo significado. En la academia de habla inglesa, el término es *New Public Managment* (NPM, por sus siglas en inglés), el cual se traduce como Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública.

Los principales portavoces de la “retórica anti-burocrática” fueron la primera ministra Margaret Thatcher y los presidentes Ronald Reagan y Brian Mulroney. Los tres dirigentes políticos apostaron por una disminución del Estado como una solución a los problemas económicos, públicos y sociales de sus países (Ciulla, 2000; Pierre 2000; Pierre y Peters, 2000; Aguilar, 2006). Asimismo, instituyeron al movimiento como una ideología política y económica,<sup>5</sup> el cual consistió en “una firme política económica monetaria emparejada con la desregulación, la privatización, drásticas reducciones en el servicio civil, la introducción del ‘gerencialismo’ en el sector público y una profunda reestructuración institucional del estado creando agencias semi-autónomas para reemplazar a los centros gubernamentales de funciones de comando y control, i.e., la creación de un estado minimalista” (Pierre, 2000:1-2).

En una primera etapa de la NGP se presentan procesos de apertura y liberalización económicas y de privatización de las empresas propiedad del estado. Primeramente, dichos procesos fueron implementados en respuesta a las crisis económicas y fiscales de países industrializados como Nueva Zelanda, Canadá y Gran Bretaña. Las reformas aplicadas fueron: eliminación de subsidios, recortes al gasto público, reducción de impuestos, apertura económica y privatización de empresas estatales. Los resultados de dichas reformas en estos países fueron medidos a través del crecimiento de su PIB, pues disminuyeron sus gastos por los recortes a los presupuestos gubernamental y social.

El ‘buen gobierno’ fue concebido como una causa-efecto del desarrollo económico de la época (Ciulla, 2000). Fue así como algunos países sub-desarrollados (latinoamericanos, africanos, ex-comunistas y asiáticos) fueron “convencidos” de adentrarse en el proceso de reforma administrativa. Dada la situación de crisis financiera y política que vivían dichos países, fueron casi obligados por el Banco Mundial y el FMI a “reformarse” a cambio de ayuda económica internacional o bilateral (Ciulla, 2000; Pierre, 2000).

Una segunda etapa se presentó a lo largo de la década de 1990 y estuvo definida por cambios administrativos en las instituciones y funciones del estado. El objetivo era disminuir

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que, según Ciulla (2000), Suiza y Holanda emprendieron reformas en sus administraciones públicas pero lo hicieron de manera más práctica y sin seguir la ideología neo-liberal (u otra).



el tamaño del gobierno para hacerlo más eficiente, moderno y con mayor capacidad de respuesta a los reclamos sociales (Ciulla, 2000).

Lo que más llama la atención es cómo las reformas administrativas fueron la norma durante los años noventa, pues una encuesta de Ciulla (2000) encontró que 123 países alrededor del mundo (de diferentes tipos de economía, política y sociedad) habían emprendido reformas a sus administraciones públicas. Las causas atribuibles a estos movimientos fueron la crisis fiscal y económica, la competencia económica global, la democratización, la revolución de la información y el estado del déficit.

De acuerdo con Ciulla (2000), las nuevas reglas del libre mercado y de la globalización fueron imponiéndose en los países a través del deseo de atraer negocios e inversión internacional, lo cual fue impulsando a los países a reformar sus gobiernos para crear un mejor ambiente para la inversión y los negocios. La lógica desarrollista parecía ser: qué tan moderno, es decir, competitivo, responsable, eficiente y tecnológico es un gobierno para enfrentar los retos de la globalización y aprovecharlos para crecer y desarrollarse.

Con base en Aguilar (2006), en México la NGP representa una serie de reformas en el sector público administrativo bajo el nombre de “reforma del Estado” o el programa de ajuste (política de ajuste). Dicha reforma tuvo su origen, al igual que en muchos otros países, en las crisis fiscales y económicas de los años ochenta y noventa ocasionadas por el agotamiento del modelo económico proteccionista y patrimonialista de sustitución de importaciones y el modelo político autoritario, clientelar, populista y paternalista.

En el nivel internacional, otros factores contribuyeron a dichas crisis, por ejemplo el nuevo contexto de economía de libre mercado, que significó una mayor competencia económica y el avance en las tecnologías e innovaciones productivas.

De esta forma, los problemas del desarrollo fueron atribuidos a la administración pública. La excesiva carga burocrática fue concebida como el promotor de la ineficacia de la

administración pública catalogada de obsoleta, ineficiente y de gran tamaño por brindar un mal servicio, mostrar irresponsabilidad en sus funciones y desperdiciar los recursos.

México y América Latina todavía se encuentran en el “proceso de” reforma institucional. Las administraciones públicas latinoamericanas no han implementado una reforma fiscal y se encuentran enfrentando, al mismo tiempo, los retos y nuevos entornos que representa una economía globalizada que exige mayores niveles de productividad, competitividad e innovación económica y que, por lo tanto, demandan el logro de un mejor gobierno, “estratega, de calidad institucional y gerencial” (Aguilar, 2006:12).

Una definición genérica de la NGP señala que la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

En una perspectiva más amplia, la reforma de la gestión pública es “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orientan hacia formas pos-burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (Aguilar, 2006:146).

Aguilar (2006) retoma de Kettl su concepción de la responsabilidad y la rendición de cuentas como características de la NGP. Igualmente, retoma de Peters la idea de un estado participativo, poniendo énfasis en la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

Otra aspecto que caracteriza a la NGP es la posibilidad de lograr el co-financiamiento o la asociación público-privada (*partnership*) debido a que las acciones de la NGP anulan la división entre los sectores público y privado, en algunos casos (Salamon, 2002). Además, al interior de dicho modelo existe mayor autonomía fiscal por parte de las agencias y los actores públicos, pues se otorgan criterios discrecionales a funcionarios que antes no tenían facultad para tomar decisiones.

En la NGP, la participación ciudadana es propuesta como un elemento fundamental para dar legitimidad a las acciones gubernamentales. Dicha participación ciudadana debe rebasar los procesos electorales, materializarse en programas gubernamentales y enmarcarse en valores tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad. De acuerdo con Ramos (2007), la cooperación en la implementación de políticas públicas, su evaluación y el escrutinio de la operación de los poderes públicos pueden ser resaltadas de entre las distintas formas de participación ciudadana.

En este sentido, la nueva concepción de la administración pública está constituida por la combinación de dos procesos: “por un lado, la estructura y proceso de gobierno caracterizada por la reactivación de la naturaleza pública ciudadana de la administración, la cual está sujeta a la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y sentido social de la acción gubernamental, todos estos constituyen valores de la cultura de gestión, y por el otro, el fomento de un Estado de derecho” (Ramos, 2007:41).

A partir de estos valores surge la NGP, en la que interactúan un conjunto de organizaciones que utilizan con criterios de eficiencia los recursos públicos buscando la legitimidad en la prestación de bienes y servicios.

La perspectiva de la gobernanza se inscribe dentro de la teoría de la Nueva Gestión Pública,<sup>6</sup> de donde nacen los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación social que buscan un aparato gubernamental eficaz, más responsable, mejor organizado. “La nueva gobernanza es la referencia fundamental que hace que tenga sentido y valor reorganizar la operación de los gobiernos conforme a los métodos y tecnologías de la NGP” (Aguilar, 2006:21).

## 2.2.- El concepto de gobernanza: antecedentes y características

El concepto de gobernanza es complejo y se inscribe en la ola de reformas a la administración pública de la década de los noventa que ocurrió en varios países del mundo.

---

<sup>6</sup> Aguilar (2006) también la denomina “Nueva Gerencia Pública”.

Son diversos los nombres que ha recibido la gobernanza, por ejemplo, las escuelas anglosajonas la han llamado “good governance”, “new governance”, “democratic governance” ó “local governance”. Otras escuelas la han denominado “gubernancia”, “gobernación”, “gubernaza local democrática”, “gobernanza local” o “buen gobierno”. Mientras que en México, varios académicos la han referido como “gobernación” “nueva gobernación” o “nueva gobernanza”. Todos han surgido de un mismo concepto: gobernanza.

Pierre (2000) presenta dos significados de este término. Por un lado, significa una estrategia de adaptación del Estado a los nuevos entornos políticos, económicos y sociales; y por el otro, la gobernanza representa la capacidad política e institucional del estado (enfoque Estado-céntrico) en la dirección de la sociedad y la consolidación de la interacción formal o informal de actores públicos y privados a través de redes políticas y asociacionismo en el proceso de coordinación social (enfoque socio-céntrico).

El antecedente más remoto y específico sobre la gobernanza se encuentra en la Francia del siglo XIV, pero el término tenía otra connotación. Se refería explícitamente a los oficiales de la Realeza, mas no se refería a un proceso de gobierno o de dirección como ahora (Pierre y Peters, 2000).

En el contexto de finales del siglo XX, el concepto surgió después de las crisis económicas, sociales y políticas ocurridas durante los años ochenta y noventa en la mayoría de los países. Se presentó como el nuevo paradigma de los organismos internacionales encargados de la promoción y financiamiento del desarrollo. La Buena Gobernanza fue introducida como la solución a los problemas económicos y políticos de la época.

Al respecto, Aguilar (2006) menciona que el concepto con su denotación actual apareció en el reporte del Banco Mundial de 1989, titulado “El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo”. Dicho documento señalaba la necesidad de una “mejor gobernanza” para superar el fracaso del desarrollo en esta región debido a la incapacidad de gobernar de su gobierno. De este reporte surge la idea de construir

una legitimización de la acción gubernamental por medio de la búsqueda de la rendición de cuentas, la transparencia, la lucha anti-corrupción y la participación social.

El Banco Mundial y el FMI empezaron a apuntar hacia la implementación de reformas de las administraciones públicas en los países subdesarrollados. La tarea fue renovar, reinventar y contraer las administraciones corruptas, ineficientes y de gran tamaño. Hubo un cambio de paradigma de “más mercado y menos estado” a la búsqueda de un “mejor estado” (Pierre, 2000; Demmers *et al.*, 2004; Aguilar, 2007). La idea de la OCDE sobre la gobernanza tuvo que ver con la transformación de una administración pública local dirigida por normas y jerarquías centralistas hacia una más abierta y descentralizada (Burgess, 2005).

El objetivo era lograr una mejoría del aparato gubernamental, pues de esta forma se alcanzaría un mayor bienestar económico. La gobernanza vino, entonces, acompañada de tareas que perseguían disminuir el tamaño y alcances del Estado, tales como descentralización, devolución, desregulación de los mercados, apertura económica, privatización y contracción del aparato burocrático. Estas posturas han sido “los acercamientos más ideológicos para la reforma del sector público que han surgido en años recientes” (Salamon, 2002).

Pierre y Peters (2000) realizan un análisis sobre el desarrollo político del siglo XX y encuentran que la gobernanza es la última de cuatro fases que han constituido los procesos de cambio político y económico. La primera fase está representada por el establecimiento de gobiernos democráticos en el mundo occidental en los primeros años del siglo pasado.

La segunda fase está constituida por el nacimiento del Estado social, gracias a la implementación de proyectos que propiciaron la intervención de éste en los asuntos económicos, sociales y políticos. El Estado era visto como el agente de cambio social y el promotor del desarrollo económico igualitario. Éste se encargaba de la regulación y redistribución económicas, de la dotación de todos los servicios públicos y de la implementación de programas de bienestar social. Ejemplos de ellos son la “Gran Sociedad” en E. U., la “Sociedad Fuerte” en Suiza o los Estados desarrolladores en América Latina (Pierre y Peters, 2000; Aguilar, 2006).

La tercera fase, que se presentó durante los años ochenta, está compuesta por el cambio de paradigma de un Estado participativo hacia un Estado no participativo en los asuntos económicos y sociales. La característica principal es el establecimiento de la Nueva Gestión Pública como una filosofía de mercado en los servicios públicos a través de “la privatización, la desregulación, los recortes en el gasto público, recortes a los impuestos, políticas económicas monetarias, y una reforma institucional y administrativa radical” (Pierre y Peters, 2000). Es decir, se trata de una visión económica de la administración pública que ve al ciudadano como cliente.

En la cuarta fase emergió una nueva forma de gobierno, donde éste intenta ser transparente en sus acciones y posee el apoyo del electorado. El gobierno se enfrenta al hecho de una sociedad más expuesta a la ideología del mercado, lo que lo lleva a cuestionarse cuál es su papel en la sociedad. De esta forma, la gobernanza representa una nueva forma de gobernar que se ha amoldado a los cambios de la época tomando en cuenta a la sociedad y al mercado (Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000; Aguilar, 2006).

Para Salamon (2002) y Aguilar (2006), la gobernanza, como concepto o enfoque, va más allá de una simple forma directiva del gobierno. La proponen como el cambio ocurrido en el papel directivo del gobierno. La gobernanza como nueva forma de dirección gubernativa llama a colaborar a los sectores privado y social en el proceso de gobernar.

Por ello, en términos teóricos, la gobernanza cuestiona las formas de gobierno, es decir, se pregunta cómo gobernar democráticamente, y al mismo tiempo, cómo responder a los nuevos problemas o retos públicos y sociales del mundo globalizado en el que vivimos. La gobernanza facilita el proceso de traspaso de autoridad y de participación ciudadana en la realización e implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos. Se presenta una forma de gobernar horizontal y descentralizada. Esto en el sentido de que la gobernanza invita a los actores sociales y privados a participar, en una acción coordinada con el gobierno, en la dirección de un país.

En ese sentido, el Estado ya no es el centro planificador, ya no es el promotor del desarrollo económico, político y social, ni tampoco el único agente con capacidad de aportar ideas, recursos y acciones. La sociedad y el mercado también tienen capacidad de apoyarlo en la tarea de planear y dirigir las políticas públicas y de desarrollo social y de resolver problemas sociales y económicos.

El concepto de gobernanza va adquiriendo nuevos matices como resultado de diferentes investigaciones académicas. Por ejemplo, las escuelas europeas la han llamado “nueva gobernanza”, o las agencias internacionales de desarrollo la introdujeron como “buena gobernanza” (Aguilar, 2006).

Salamon (2002) señala que los nuevos desarrollos políticos han dado lugar a un “gobierno mediante terceros” (*third party-government*), una forma de colaboración entre gobierno y sociedad, constituida por organizaciones lucrativas y no-lucrativas. Éstas facilitan las labores gubernamentales, ya que mientras realizan algunas funciones, el gobierno realiza otras. Para Salamon es necesario, entonces, una “nueva gobernanza” para resolver los problemas públicos de los *third-party governments*.

Existen cuatro aspectos importantes que caracterizan a la nueva gobernanza: 1) el cambio del viejo modelo de agencia o programa hacia uno basado en herramientas o instrumentos de política para alcanzar los objetivos públicos; 2) su naturaleza colaborativa; 3) la negociación entre los actores públicos y privados en vez del control de un solo actor público; y 4) la interdependencia entre las redes organizacionales horizontales (terceros actores) y las agencias públicas en las operaciones de gobierno. Esto da paso a una colaboración mediante redes y no por medio de jerarquías (Salamon, 2002).

A manera de resumen, existen diversas versiones o definiciones de gobernanza. La primera es la “buena gobernanza”; la segunda es la gobernanza como régimen e interdependencia internacional; la tercera es la “gobernanza corporativa”; la cuarta versión es la “gobernanza como la Nueva Gestión Pública”; la quinta es la “gobernanza como redes”; y otras versiones muy radicales, la gobernanza como un sistema socio-cybernético, como la Nueva Economía Política y como mercado (Hirst; 2000; Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 2000).

Para finalizar la discusión sobre gobernanza, es necesario incluir una definición de algunas de las versiones más importantes. Dado que la buena gobernanza y la Nueva Gestión Pública se han intentado explicar en este capítulo, solamente se definirán el resto de los conceptos. De acuerdo con Rhodes (2000), la gobernanza como régimen e interdependencia internacional se refiere a la gobernanza o nueva forma de gobierno que ha surgido entre instituciones nacionales y sub-nacionales para que funcione un Estado en una era de relaciones e interdependencia internacionales. La gobernanza corporativa pretende traspasar las formas de dirigir a las corporaciones de negocios hacia el sector público.

Por gobernanza como redes se entiende la colaboración del sector público y privado en la dotación de servicios. Las redes se presentan como una forma de coordinación social y reorganización de recursos que buscan brindar servicios públicos eficientes a la sociedad (Rhodes, 2000). La gobernanza como un sistema socio-cybernético, al igual que la versión anterior, también apunta hacia una forma de gobierno producto de la interacción de formas de gobierno sociales y políticas. No existe una autoridad soberana, sino que hay una variedad de actores que se desarrollan en un área política específica (Rhodes, 2000).

### 2.2.1.- La transparencia: Concepto, origen y particularidades

En principio, un mejor gobierno, objetivo principal de la gobernanza, es un gobierno no corrupto y transparente, que permita que la ciudadanía lo vigile y regule a través de mecanismos como la rendición de cuentas, la fiscalización, las auditorías, los derechos a la libre expresión y al acceso a la información pública. Si un gobierno presume de ser democrático debe promover la transparencia y la rendición de cuentas para evitar, en lo posible, la corrupción (Ramos, 2007). Lo anterior debe ocurrir si se desean cumplir los enfoques de gestión estratégica, gestión asociada o gobernanza.

El principal argumento de la necesidad de la transparencia en la administración pública está relacionado al manejo de los recursos públicos, ya que muchas veces los funcionarios y administradores piensan que por ser públicos no pertenecen a nadie, y que por lo tanto se puede disponer de ellos como si fueran propios sin dar cuenta de los mismos (Alpuche, 2003).



Un gobierno que no se “responsabiliza” de rendir cuentas no es transparente en el manejo de los recursos, por lo que facilita la corrupción y con ello una insuficiencia de recursos. Esto desata un efecto multiplicador que tiene consecuencias en la economía nacional e individual, pues “se traduce en empleos públicos mal remunerados, un estancamiento del crecimiento [...], falta de motivación y sentido de misión de los funcionarios públicos y lugares de trabajo sin recursos materiales adecuados [...produciendo...] directamente un déficit fiscal e indirectamente de gestión y credibilidad.” (Alpuche, 2003:105).

Los beneficios, inmediatos o futuros, de la transparencia y “el derecho a saber” pueden ser varios. El más importante es la lucha contra la corrupción y su posible disminución, pues facilita la apertura de los procesos gubernamentales por medio de la rendición de cuentas reduciendo esos “huecos” donde podrían ocurrir actos de corrupción (Guillén, 2003; Alpuche, 2006; Fox y Haigh, 2007).

Con base en lo que señala Guillén (2003), la modernización de la administración pública es otro beneficio de la transparencia. Esto se puede lograr, en primer lugar, debido a la sofisticación de los sistemas de información que genera el uso de modernas tecnologías que clasifican y preservan la información gubernamental; en segundo lugar, por medio de la documentación y simplificación de la gestión administrativa, en la medida que la transparencia requiere de claridad en los documentos y normas para acceder a los servicios y funciones de la administración.

Además, el hecho de que la transparencia acote los espacios de discrecionalidad favorece la vigencia de la legalidad y la normatividad y genera una evaluación del desempeño gubernamental por parte de una sociedad informada y la formación de una nueva cultura administrativa (Guillén, 2003).

Según la crítica de los analistas políticos, la transparencia gubernamental como idea democrática era muy disfuncional, pues los burócratas poseían recursos de discreción en sus actividades, lo cual no permitía que la sociedad hiciera algún cuestionamiento (Rathgeb e

Ingram, 2002). Entonces, la noción de transparencia surgió como una necesidad de la sociedad por “destapar” al gobierno, pues lo percibía como falto de claridad en sus actividades.

De esta forma, los ciudadanos consideran al gobierno, junto con sus instituciones, acciones, procesos y actores, como corruptos. La administración pública y sus actores necesitan de un sistema de valores que los responsabilice de sus actos, que cree la confianza de la ciudadanía. El posicionamiento de la transparencia como conducta, cultura y norma en las actividades administrativas, fiscales y políticas del gobierno generaría el conocimiento de los ciudadanos sobre dichos procesos y los invitaría a una mayor participación ciudadana en el quehacer gubernamental.

En el contexto de una mayor participación de nuevos actores (públicos y privados) en los procesos de gobierno, éste debe procurar mejores formas de acceder a la información pública. La apertura del sector público facilitará la confianza de la sociedad en el mismo. Por ello, el nuevo papel del Estado también es servir mejor a los valores democráticos que incentiven la participación social (Rathgeb e Ingram, 2002).

El entendimiento de la transparencia es complejo. Existen varios conceptos de transparencia para diferentes contextos. Puede ser definida en el ámbito institucional como el “conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquéllos del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público” (Guillén, 2003).

Alpuche (2006) presenta una definición de transparencia aplicable para el “mundo de lo público”, a la cual presenta como una forma de actuar del sector público que permite a la sociedad observar las acciones de gobierno al interior de las instituciones.

A la complejidad del concepto, agreguémosle su carácter confuso. Para muchos, transparencia es sinónimo de rendición de cuentas y fiscalización, lo cual es totalmente falso. Es cierto que se trata de un mecanismo de control social difuso como éstos, “pero no es un mecanismo en sí mismo, sino que es un concepto articulador de los mecanismos utilizados

para dicho fin” (Alpuche, 2006:18). Supongamos, entonces, que la transparencia es “el todo” y la rendición de cuentas, la fiscalización, los derechos al acceso de la información pública y a la libertad de expresión son “las partes” que la constituyen.

En un principio, la transparencia parte de un entramado de derechos que le sirven como base para su consolidación. La transparencia nace del derecho a la libertad de expresión, el que a su vez sustenta los derechos de información y de opinión.

Estos derechos fueron pensados para el beneficio de ciertos grupos que tienen que ver con la información, como los periodistas, los comunicadores sociales o los medios de comunicación en general. Sin embargo, la transparencia pretende ser alcanzable para todos, para la sociedad entera (Alpuche, 2006).

Las reformas administrativas e institucionales de los años ochentas y noventas tuvieron como objetivo el establecimiento de la transparencia y sus mecanismos en las prácticas gubernamentales. No obstante, la transparencia no apareció de la nada en el escenario político-administrativo internacional y nacional. Por ello, se identifican tres periodos en la evolución de la transparencia en el ámbito social y político internacional.

En primer lugar, tiene sus orígenes o fundamentos en las constituciones políticas de varios Estados, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) y en la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948). Dichos documentos establecían como derechos fundamentales de los hombres la libertad de expresión, de prensa y de acceso a la información. La introducción de estos derechos como parte fundamental en las constituciones políticas son los primeros pasos en la evolución jurídica de la transparencia.

Guillén (2003) señala que la primera práctica de transparencia vio la luz en Suecia en 1776 con la creación del Acta de la Libertad de Prensa, la cual se integró a la constitución política de dicho país. Hasta 1789 ocurrió otro paso importante en la materia con la

promulgación de la Constitución de los Estados Unidos, que reconoció la libre expresión como un derecho ciudadano.

En ese mismo año, la Revolución Francesa tuvo como uno de sus resultados la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Fue proclamada en Francia por la Asamblea Nacional Constituyente de 1789. Fue el primer formato de corte universal que establecía derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Los derechos contenidos en esta declaración eran: de igualdad, de libertad (individual, de credo, de pensamiento, de prensa), de asociación y de aspiración a un cargo público (Alpuche, 2006).

En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU reconoció como derechos la libertad de expresión y de información. Este documento fue un parteaguas en el nexo libertad de expresión y acceso a la información pública (Guillén, 2003).

En este primer periodo, que la transparencia surge sólo en la teoría. Diversos desarrollos políticos y legales durante las tres últimas décadas del siglo XX han intentado llevarla a la práctica como un derecho ciudadano, así como una actitud de la ciudadanía y de la ética gubernamental (Guillén, 2003).

Por lo anterior, un segundo periodo del proceso evolutivo de la transparencia apareció con los esfuerzos de diferentes países, en su mayoría industrializados, desarrollados y democráticos, por legitimarla a través de leyes y normas.

Estados Unidos promulgó el Acta de la Libertad de Información en 1967; por su parte, Francia también gestionó una ley nacional sobre transparencia, la Ley No. 78-753 y estableció la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos en 1978 y 1979, respectivamente (Guillén, 2003).

Un tercer periodo surgió a raíz de las recetas de las agencias internacionales del desarrollo basadas en los enfoques de la gobernanza y la Nueva Gestión Pública. Muchos Estados en el mundo se concentraron en la implementación de estrategias que garantizaran un

sano desarrollo administrativo-institucional para evitar la corrupción y así competir en los nuevos sistemas económicos de la globalización.

El Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OCDE, el FMI, el PNUD y el BID, por mencionar algunos, promovieron políticas anti-corrupción y de buen gobierno en los países. Incluso algunas de ellas condicionaron la asistencia económica a cambio de reformas de combate a la corrupción, igualmente realizaron convenciones, congresos y programas de combate a la corrupción y fomento de la transparencia (Ramos, 2007).

En ese sentido, el gobierno federal de México, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), ha lanzado estrategias anti-corrupción, como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, o la política de “No más mordidas”.

Diversos autores señalan que a partir de 1993 el concepto de transparencia adquiere relevancia en el mundo político gracias a la fundación de Transparencia Internacional por Peter Eigen. De acuerdo con Ramos (2007), este organismo surgió como un mecanismo de evaluación y de mejora de las prácticas democráticas (de gestión transparente y responsable) de las recién reformadas administraciones de la época.

Este tercer periodo en el desarrollo de la transparencia también se caracteriza por una participación de la sociedad civil en la vida pública, la cual comenzó a exigir una legislación y una dotación de normatividad a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Como ejemplos están el Grupo Oaxaca (organización civil), Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional.

Los antecedentes históricos de la transparencia y la rendición de cuentas en México serán abordados más adelante a través del análisis de acciones políticas y sociales que han contribuido al nacimiento de un andamiaje institucional favorable a ambas cuestiones.

### 2.2.2.- Origen y características de la rendición de cuentas

De acuerdo con Alpuche (2006), la transparencia busca generar una serie de valores, como la exigencia de rendición de cuentas, con el fin de crear la confianza ciudadana en las actividades del quehacer público-administrativo. Cabe destacar que la rendición de cuentas, al igual que la transparencia, parte del derecho a la libertad de acceso a la información.

No obstante, el concepto es también complejo, pues está conformado por tres palabras provenientes del inglés con sus respectivos significados: “*accountability*”, “*liable*” y “*answerable*” (los que explicaré más adelante); además engloba procesos jurídicos, mecanismos y normas para ser llevado a cabo.

De acuerdo con Posner (2002), el origen del concepto es explícitamente financiero, proviene del latín “computar”, es decir, “calcular”, “contabilizar”, “contar”. La visión tradicionalista de la rendición de cuentas la refiere como una forma de evitar el abuso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes.

En el contexto anglosajón, el término rendición de cuentas es conocido como *public accountability*, y la traducción directa del inglés al español es responsabilidad pública. Hay que partir de ella para explicar el significado de la rendición de cuentas, e incluso el de transparencia.

La responsabilidad pública significa una participación del gobierno y la sociedad. Cabe destacar que dicha responsabilidad no se limita sólo al manejo de recursos dentro de las administraciones. El gobierno es responsable de diseñar y realizar planes, programas y proyectos asignando recursos para ello; y de rendir cuentas de su labor. Por su parte, el ciudadano tiene el derecho de ejercer la responsabilidad pública interviniendo en la toma de decisiones, a través de una evaluación y fiscalización de la misma (Alpuche, 2003).

La responsabilidad de participar en la vida pública de un Estado es de todos, es decir, compete tanto a la sociedad como al gobierno. Trasladando esta noción de responsabilidad al

contexto de México, los acontecimientos políticos del país causaron cierto olvido y apatía en la sociedad sobre su responsabilidad pública. Alpuche (2003) señala que por muchos años la permanente situación política mexicana caracterizada por un partido hegemónico en el poder con todas sus implicaciones de autoritarismo y centralismo originó que la sociedad no cuestionara las acciones del gobierno. De esta forma, no estuvo consciente de los derechos a los que podía recurrir para cuestionar al gobierno (responsabilidad pública).

Sin embargo, el interés por participar si existía, pero los mecanismos de represión utilizados por el régimen no se lo permitían. En la sociedad mexicana se fue formando esa concepción del gobierno corrupto por el hecho de que no se le rendía cuentas. Con ello se observa que sí le interesaban las formas de actuar del gobierno, pero no tuvo otra salida más que dejarle libre el camino al gobierno (Alpuche, 2003).

Al respecto, se puede comentar que diversas marchas y protestas como las ocurridas en los años 1968 y 1971 fueron un parteaguas en la búsqueda de la sociedad por mayores espacios para participar en la vida política, social y cultural del sistema hegemónico característico de la época.

De acuerdo con Alpuche (2003), el nulo ejercicio de esta responsabilidad causa una falta de transparencia en cuestiones tan importantes como la asignación y el manejo de recursos, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, lo cual tiene resultados negativos en la gestión gubernamental, la lucha anti-corrupción, la confianza y la participación de la ciudadanía en las acciones del gobierno.

Gracias a diversas transformaciones políticas, sociales y económicas<sup>7</sup> que han ocurrido en los últimos treinta años, la participación ciudadana se encuentra en una fase de crecimiento y de reconocimiento de sus derechos y potencialidades para actuar responsablemente en el ejercicio de la administración pública (Alpuche, 2003). La responsabilidad pública propicia los beneficios de la transparencia y la rendición de cuentas. En el ámbito político, el Estado

---

<sup>7</sup> Este apartado no se centrará en dichas transformaciones en la vida socio-política contemporánea de México. Para mayor información en ese sentido, véase el amplio material integrado por libros, ensayos políticos o artículos de autores como Aguilar Camín, Meyer, Krauze y otros que han escrito sobre la materia.

mexicano ha implementado leyes y normas que brindan herramientas a la transparencia y la rendición de cuentas.

De vuelta al concepto de rendición de cuentas, ésta parte de la palabra inglesa *account* (cuenta), de ahí que inglés el término sea “*public accountability*”. Ésta, a su vez, abarca dos significados: “*liable*”, que traducido al español significa “responsable de” o “sujeto de”; y “*answerable*”, cuya traducción es “responsable por o para” o “contestatorio”.

Partiendo de estos dos significados, se puede encontrar una definición simplista de rendición de cuentas: el acto obligado de un individuo de ser responsable de explicar y documentar algo y, al mismo tiempo, de ser responsable para responder a preguntas (Alpuche, 2003).

En el ámbito de la administración pública, la rendición de cuentas es definida como el instrumento de revisión, supervisión y auditoría del uso y destino de los fondos monetarios utilizados en la ejecución de una acción o proyecto. Idealmente se debería de constituir como un instrumento que un servidor público, administrador o funcionario debe de ejercer continuamente como parte de su ética profesional.

La transparencia y la rendición de cuentas se inscriben dentro de los mecanismos de control social difuso que necesitan de una reglamentación jurídica y una instrumentación que los sustente y que los convierta en una parte importante de la cultura política de la sociedad y de la ética administrativa.

2.2.3.- Marco legal e instrumental de la transparencia y la rendición de cuentas en México: la existencia de un andamiaje institucional favorable

Se podría decir que la historia de los dos conceptos en México es joven, pues la relacionan con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del año 2002. Sin embargo, los fundamentos jurídicos de la transparencia y la rendición de cuentas se establecieron desde las primeras constituciones políticas del México independiente.



Éstos fueron los derechos a la libertad de expresión de las ideas y de imprenta contenidos en el Artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de las Américas de 1814; en el Artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824; y en los Artículos 6º y 7º la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (Guillén, 2003).

El derecho a la información fue agregado a la constitución vigente a través de una reforma al Artículo 6º de 1977. Esto ocurrió en la teoría, en el documento. La legislación de la transparencia para un ejercicio real de la misma fue posible gracias a diversos factores políticos y sociales que sucedieron en los primeros años del presente siglo.

Guillén (2003) y Alpuche (2006) identifican al “gobierno del cambio”, la alternancia en la presidencia de la República con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en el 2000, como el ambiente propicio para que se legislara a favor de la transparencia. En el plano social, la conformación del denominado Grupo Oaxaca, un grupo de la sociedad civil conformado por ciudadanos, académicos y medios de comunicación promovieron que el derecho al acceso a la información fuera llevado a la práctica con la aprobación de la LFTAIPG en el año 2002.

Partiendo del hecho de que las actividades del gobierno engloban el manejo de recursos financieros es necesario el establecimiento de mecanismos de control. Éstos tienen como objetivos regular y eficientar las actividades administrativas, asegurar la legalidad de las mismas, establecer la rendición de cuentas y evitar la corrupción.

Los tipos de control se establecen de acuerdo con: “Objetivos Específicos –de igualdad, presupuestario, procedencia, disponibilidad de saldos, rendimientos, políticas, planes y programas-, Momento de su aplicación –previo, concomitantes, posterior-, según la materia –financiero, operacional o administrativo- y según el órgano que lo aplica –Externo, Interno- con mecanismos como la fiscalización, la contabilidad y la auditoría” (Alpuche, 2003:71).

Los organismos reguladores son la Secretaría de la Función Pública (antes Secodam), perteneciente al ejecutivo federal, la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación (perteneciente al legislativo), la Contraloría Social, así como otros sistemas de control.

Estos organismos surgen de la normatividad del control gubernamental, la cual consta de las siguientes leyes: la Ley Federal de Responsabilidad Administrativo de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (dio origen a la Secodam), la Ley de Servicio Profesional de Carrera, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público y, por último, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (Alpuche, 2003:73-77).

De acuerdo con Alpuche (2006), los mecanismos y procedimientos para la rendición de cuentas están estipulados en los Artículos 69 y 3° de la Constitución. Los primeros son el informe del presidente de la República Mexicana ante el Congreso de la Unión, así como los informes anuales que presentan los legisladores, el presidente de la Suprema Corte y en caso ser requerida una comparecencia también declaran los secretarios de despacho o de las secretarías correspondientes.

Los segundos mecanismos, contenidos en el Artículo 3° Constitucional, son: la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; y la revisión de la cuenta pública por parte de la fiscalización superior de la federación o de los estados, según sea el caso.

Un procedimiento para la rendición de cuentas es el juicio político y la declaración de procedencia cuando un funcionario ha incurrido en una falta y es responsabilizado por su mala conducta o acción, quedando sujeto a sanción administrativa, económica o penal.

Otro mecanismo es la relación mando-obediencia en el sector público, la cual se refiere a la responsabilidad del funcionario subalterno ante su superior (jefe); y un último mecanismo es la declaración patrimonial, la cual debe hacer todo funcionario para verificar si la evolución patrimonial corresponde con sus ingresos (Alpuche, 2006).

Actualmente existen organismos como Transparencia Mexicana preocupados por una actividad sana y menos corrupta de la administración pública, por lo que se han encargado de

medir los avances en cuanto a transparencia y rendición de cuentas en el país. Una manera de contextualizar el tema en estudio es mediante el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que publica dicha organización. Dicho índice es formulado a partir de 32 encuestas, una para cada entidad federativa. El levantamiento se realiza en los hogares, con los jefes de familia, cónyuges o personas mayores de edad.

El índice registra la corrupción en los servicios públicos ofrecidos tanto por particulares como por los tres niveles de gobierno, por lo que permite identificar las ocasiones en que se tuvo que pagar una “mordida” para obtener un servicio. Por otra lado, los servicios públicos registrados son un total de 35. La escala medida va de cero a 100, es decir, el número cero significa ausencia de corrupción y conforme el número va en aumento significa mayor presencia de corrupción.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en el estado de Sinaloa de cada 100 trámites y servicios que se realizaron en 2001, 2003, 2005 y 2007 (Transparencia Mexicana, 2007), se registraron casos de corrupción en un promedio de siete ocasiones, lo que ubica a la entidad en el lugar 16 a nivel nacional con un índice por debajo de la media registrada en el índice promedio del total de los estados, el cual fue de 9.8. Por su parte, en Zacatecas se registraron un promedio de 5.7 casos de corrupción en los mismos años y trámites de referencia que en Sinaloa (Ver Cuadro 2.1). Por lo tanto, esta entidad también se ubica por debajo de la media nacional. Haciendo una comparación directa entre Sinaloa y Zacatecas, la distancia en la clasificación nacional promedio para los años de referencia es de siete lugares en favor de Zacatecas, lo que representa 1.25 casos de corrupción menos con respecto a Sinaloa.

Cuadro 2.1.- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Casos Sinaloa y Zacatecas

Año	Índice de Sinaloa	Lugar Nacional	Índice de Zacatecas	Lugar Nacional	Índice Nacional
2001	7.8	22	6.2	11	10.6
2003	5.5	12	5.6	13	8.5
2005	6.6	10	5.3	6	10.1
2007	8.1	19	5.9	7	10
Promedio	7	15.75=16	5.75	9.25=9	9.8

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, 2007.

Las cuestiones de transparencia y rendición de cuentas es importante en sentido de que se muestran los avances en la materia en México en términos de cultura política. Ahora surge la interrogante de qué tienen que ver ambas cuestiones con la discusión sobre migración, clubes de migrantes, remesas colectivas, gobernanza y desarrollo locales.

### 2.3.- La relación entre transparencia, rendición de cuentas y clubes de migrantes: el Programa 3 x 1 para Migrantes y el manejo de remesas colectivas

La gobernanza se define como una forma de gobernar “en una constante interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad. [...] En la gobernanza local, el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, para convertirse en parte de un Estado facilitador” (Pardo, 2004:9), lo cual le permite mantener mayores vínculos con la sociedad.

La colaboración de la sociedad migrante organizada con el gobierno a través de los programas “2 x 1” y “3 x 1” para la realización de proyectos en beneficio de la sociedad es un ejemplo de una mayor participación de las personas en las acciones de sus gobiernos. La transparencia y la rendición de cuentas, como valores de la Nueva Gestión Pública, tienen como misión construir una mejor gobernanza en las comunidades de origen. En ese sentido, una mayor gobernanza local podría generar un desarrollo equitativo, mayor participación ciudadana y mejora en materia de gobierno local.

En este contexto, Burgess (2005) señala que los actores locales deben comprender que los clubes de migrantes poseen gran potencial de movilización de recursos y les brinda la posibilidad de participar en la planeación del desarrollo, sentando un precedente para que se origine una interacción gobierno, sociedad local y clubes de migrantes en el diseño de dicha planeación.

De acuerdo con Burgess (2005), a medida que haya una mayor participación de la ciudadanía y un aumento de los reclamos de rendición de cuentas y de transparencia, se puede lograr un mejoramiento de la gobernanza local que tendrá como resultado gobiernos locales eficientes y poseedores de mayor capacidad de respuesta a los reclamos sociales y económicos de la población. Consecuentemente, ello incidirá en un incremento del desarrollo local.

Las organizaciones internacionales encargadas de la agenda del desarrollo han señalado que la gobernanza posee como componentes esenciales a la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. Dichos patrones pueden crear una mayor confianza que incentive una mayor intervención de actores privados en los procesos de desarrollo local (Burgess, 2005).

De esta forma, “los clubes migrantes mexicanos en los Estados Unidos tienen el potencial de contribuir a la gobernanza local democrática en sus comunidades de origen, especialmente en el contexto de las iniciativas del gobierno mexicano por incrementar la descentralización y fomentar la inversión de los clubes en proyectos comunitarios” (Burgess, 2005:128).

Es posible que los clubes de migrantes pudiesen hacer valer su derecho de exigir cuentas al gobierno y participar en una relación más cercana con el mismo y la comunidad de origen. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas podrían contribuir a la formación de una ciudadanía mejor informada sobre lo que hace el gobierno y con ello se conformaría una ciudadanía más participativa y reactiva antes las acciones de los gobiernos.

En el momento que se da la colaboración gobierno- clubes de migrantes, estos últimos podrían exigir una rendición de cuentas y transparencia en cuanto al manejo de los recursos, y con ello los gobiernos tendrían que verse obligados a declarar cómo se lleva a cabo la distribución, uso y efectos de las remesas colectivas a través del Programa 3 x 1 para Migrantes.

El papel que desempeñarían los clubes de migrantes sería el de vigilar que se cumplan los objetivos de transparencia, pues de esta manera lograrían participar cívicamente en sus comunidades de origen al exigir la rendición de cuentas al gobierno.

De acuerdo con Burgess (2005), los hallazgos registrados por Orozco (2003), así como las evidencias de los estudios de Espinosa (1999) y Williams (2004) señalan que existe una presión de los clubes de migrantes hacia los gobiernos para que realicen presupuestos y cronogramas sobre la realización de los proyectos; reportes contables de los gastos; y lleven a cabo monitoreos del avance de los proyectos u obras. En consecuencia, el grado de organización y de involucramiento de los actores del Programa 3 x 1 en la ejecución de los proyectos “tiene un impacto notable en la transparencia, tiempo de entrega, costo y calidad de cada proyecto” (Burgess, 2006:106).

Las contribuciones del Programa 3 x 1 para Migrantes a México se pueden medir no sólo por medio del significado económico sino en términos de una mayor organización transnacional y en la presión que las asociaciones de oriundos puedan representar para que los tres niveles de gobierno “transparenten el uso de recursos públicos, rindan cuentas y acepten la supervisión comunitaria en la realización de obras” (Fernández de Castro *et al.*, 2006:5).

En suma, los reclamos de rendición de cuentas y transparencia tendrían impactos en una mejor gobernanza. Esto se ejemplifica en el caso de los actores involucrados en el Programa 3 x 1 para Migrantes donde se da una vinculación participativa de las instancias gubernamentales y de una asociación privada, el club de migrantes.

A manera de resumen, la exposición de los temas de este capítulo parte del concepto de desarrollo para señalar la relación que existe con la migración. El enfoque de la Nueva Gestión Pública funcionó como punto de partida para introducir los conceptos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas al análisis sobre migración, desarrollo y democracia.

El objetivo de este capítulo fue examinar de qué manera un actor social como los clubes de migrantes son capaces de incidir en el proceso de la gobernanza a través de dos aspectos específicos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Actualmente, las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información pública. Incluso, algunos municipios ya cuentan con dicha ley. No obstante, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran al inicio de un largo camino para formar parte de la cultura política de la ciudadanía y de la ética profesional. Faltan espacios por cubrir en las reformas administrativas a favor de estas dos cuestiones.

El capítulo intentó responder a tres cuestionamientos: ¿por qué surge la transparencia y la rendición de cuentas?, ¿por qué son necesarias para México? y ¿qué procesos desarrollados en los ámbitos jurídico, instrumental y cultural las han facilitado? Se concluye que la funcionalidad de estos dos conceptos es construir un nivel de confianza entre el gobierno y la sociedad en el que las acciones de los gobiernos sean reveladas al público.

Tal y como se argumentó en este capítulo, la aplicación de la transparencia y la rendición de cuentas, como valores de la Nueva Gestión Pública, procura un mejoramiento de la gobernanza. En los siguientes capítulos se describirá cómo funcionan estos mecanismos en la práctica de un actor social como los clubes de migrantes.

# **CAPÍTULO III: EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL ZACATECANA Y SINALOENSE HACIA ESTADOS UNIDOS Y EL SURGIMIENTO DE LOS CLUBES DE MIGRANTES EN LOS ÁNGELES, CALIFORNIA**

## Introducción

La migración de mexicanos a Estados Unidos se ha dirigido, primordialmente, al suroeste de los Estados Unidos, concentrándose el mayor número de mexicanos y personas de origen mexicano en los estados de California, Texas, Illinois y Arizona, principalmente.

En marzo de 2006, según la *Current Population Survey*, la población hispana en Estados Unidos fue de 43.1 millones, de esta cifra 10 millones fueron nacidos en México y 18 millones fueron de origen mexicano; 3.7 millones fueron puertorriqueños; 1.6 millones cubanos; 3.5 millones y 2.6 millones fueron personas del Centro y Sur América, respectivamente; y el resto estuvo constituido por otros hispanos (*U.S. Census Bureau, 2006a*).

La *American Community Survey* del año 2006 revela que sólo en el Condado de Los Ángeles los mexicanos (por origen y nacidos fuera) representaron una población estimada de 3, 628, 997 personas de una población total estimada de 9, 949, 081 personas (*US Census Bureau, 2006b*). Esta región es la que presenta la mayor concentración de población migrante mexicana en E. U.

La migración de mexicanos hacia los Estados Unidos posee un soporte histórico de más de un siglo. Sin embargo, se ha presentado un aumento en la intensidad de la misma en los últimos 30 años. Diversos factores han expulsado a los mexicanos hacia Estados Unidos, entre éstos destacan la falta de oportunidades en el ámbito laboral y personal que existe en el territorio mexicano, las crisis económicas ocurridas durante los ochentas y noventas y los Acuerdos Bracero 1942-1964.

Es interesante observar como la migración ha ido cambiando y expresando nuevos patrones migratorios con el paso del tiempo. Un ejemplo de ello es el patrón representado por



la región centro-occidente de México (los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas), la cual es considerada como la fuente de los circuitos migratorios tradicionales.

Sin embargo, en las últimas tres décadas la migración de estados considerados “emergentes” ha significado un número en aumento en el proceso migratorio. Además se ha observado un cambio en los destinos migratorios hacia Estados Unidos, ya que primeramente los mexicanos se dirigían hacia la parte suroeste del territorio, y si bien lo siguen haciendo, recientemente han emigrado a nuevos destinos, como por ejemplo Nueva York y Atlanta.

La masividad, la feminización, la ilegalidad, el cambio en los mercados de trabajo migrante de actividades agrícolas a las de servicios y cierta profesionalización de la migración son señalados también como nuevos rasgos característicos de la migración.

En el presente capítulo se describen aspectos importantes de la migración México-Estados Unidos, enfocándome en la migración de zacatecanos y sinaloenses a Los Ángeles. En dicha región es donde ha prevalecido una de las diversas formas organizativas, los denominados clubes de migrantes, los cuales han incursionado en la vida de sus comunidades de origen en México a través de sus proyectos de inversión en infraestructura básica. Específicamente se analizan dos clubes de migrantes mexicanos ubicados en Los Ángeles, provenientes de los estados de Zacatecas y Sinaloa.

En un primer apartado se señalan antecedentes y contexto de la migración de zacatecanos y sinaloenses hacia Los Ángeles, especificando cuáles son las regiones y los estados emergentes y tradicionales de la migración, así como algunos de los factores que han contribuido a la migración. En un segundo apartado se exponen los antecedentes de la conformación de los clubes de migrantes en Los Ángeles y su configuración actual. En un tercer apartado se señalan cuáles han sido las acciones y procesos de acercamiento de la política exterior que ha vinculado a los clubes de migrantes con el Estado mexicano. Por último se brindan las conclusiones sobre este capítulo.

3.1.- Referentes históricos de la migración de zacatecanos y sinaloenses hacia Los Ángeles, California

La regionalización de la migración mexicana hacia E. U. es un patrón fundamental para su comprensión. Durand y Massey (2003) establecieron una clasificación de la migración con base en cuatro regiones: histórica, fronteriza, central y sureste. Para fines de este estudio explicaré las dos primeras regiones, ya que incluyen a las migraciones sinaloense y zacatecana.

La región migratoria histórica está representada por Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Durango. De acuerdo con Durand y Massey (2003), esta región posee un nivel de marginación intermedio. La migración sinaloense se ubica en la región fronteriza “migratoria y geográficamente”. La región fronteriza se caracteriza por poseer un buen nivel de bienestar; los índices de marginación de las entidades fronterizas que la conforman varían de muy bajos a bajos. De acuerdo con estos autores, la región fronteriza como región abastecedora de mano de obra migrante dio inicio a mediados del siglo XIX.

Las características de las dos regiones migratorias son similares en cuanto a historicidad. Sin embargo, la diferencia radica en que el tipo de migración que representa Zacatecas es masiva y constante y de intensidad migratoria alta y muy alta, en cambio, Sinaloa posee una migración no masiva con una intensidad entre media y muy baja (Conapo, 2000).

La Encuesta a hogares sinaloenses en Los Ángeles (Ibarra *et al.*, 2004) arroja datos interesantes sobre un cambio en el patrón migratorio por origen durante los ochentas y señala que hay nuevos actores o estados emergentes de la migración: Distrito Federal, Estado de México (centro) y Guerrero, Oaxaca y Chiapas (sur). A su vez, García Zamora (2005:77) señala que los estados emergentes tuvieron que unirse al proceso de emigración internacional “ante su precariedad económica [...] como única opción de empleo y posibilidad de bienestar para su población”.

Los orígenes de la migración zacatecana y sinaloense a los Estados Unidos se ubican a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Desde sus comienzos la migración se dirigió hacia el sur de California. De acuerdo con Castillo y Ríos Bustamante (1989), la región de Los Ángeles se empezó a poblar por colonizadores mexicanos e indios norteamericanos entre los

años 1769 y 1770. Más adelante, ambos grupos se mezclaron para seguir poblando la región. Lo anterior indica que estos asentamientos de mexicanos establecieron las primeras redes para el futuro proceso migratorio (García Castro, 2006).

Tal como lo señala Ibarra (2005) con el paso de los años Los Ángeles se convirtió en “el destino principal” de gran parte de los emigrantes mexicanos, en esta etapa predominó la migración procedente de la región centro-occidente de México, sin embargo los últimos años han sido testigos de una diversificación en el origen de la migración. Para fines de mi caso de estudio, específicamente, se analiza la migración zacatecana y sinaloense dirigida al sur de California, a Los Ángeles. Cabe señalar que en dicha región se ubican los dos clubes de migrantes a estudiar.

Los zacatecanos poseen una historia migratoria de más de 100 años (Durand y Massey, 2003; García Zamora, 2005) y se han dirigido de manera intensa y constante hacia los Estados Unidos. Desde finales del siglo XIX, la migración zacatecana se intensificó debido a que Estados Unidos requirió mano de obra migrante para la construcción de las vías férreas que conectaron al centro-este del territorio con el oeste, así como para la explotación de las minas de la región.

Otro factor de expulsión de emigrantes zacatecanos fue el Programa Bracero, llevado a cabo durante 22 años, entre 1942 a 1964. De acuerdo con un reporte del Consejo Estatal de Población de Zacatecas (Coepo Zacatecas), los zacatecanos fueron de los mayores aportantes al programa, representando 9.7 por ciento, 11.1 por ciento y 10.4 por ciento del total de las salidas mexicanas en los años 1956, 1957 y 1958, respectivamente (Coepo Zacatecas, 2006).

En el año 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reveló que la intensidad migratoria de la población zacatecana emigrante a Estados Unidos de América fue de 4.8 por ciento, representando el primer lugar y muy por encima de la media nacional, que es de 1.6 por ciento. Según cifras de la Dirección de Estadística e Indicaciones de la Subsecretaría de Planeación de Zacatecas, en el año 2003 existían 807 mil zacatecanos radicados en Estados Unidos y el flujo migratorio fue de 30 mil zacatecanos por año.

Por su parte, los sinaloenses también poseen una historia migratoria extensa hacia el sur de California. De acuerdo con Ibarra *et al.* (2004), los antecedentes de la migración sinaloense en el sur de California datan desde 1771 cuando la Misión de San Gabriel Arcángel fundó el Pueblo de Nuestra Señora la Reina de Los Ángeles de Porciúncula (hoy a Los Ángeles). Igualmente algunos autores han señalado que la migración de sinaloenses al sur de California es histórica, pues un grupo de sinaloenses se estableció en la región de Los Ángeles a partir de la llegada de las expediciones de la corona española a dicho lugar en 1769 (Ibarra, 2005; García Castro, 2006).

García Castro (2006) subraya que en la época colonial, las Californias (Alta y Baja), Sinaloa y Sonora eran parte de la misma administración eclesiástica y estaban reunidas dentro del Obispado de Sonora, formado en 1790, por lo que el flujo migratorio de sinaloenses hacia esa región se dio como un proceso normal de colonización. El proceso de emigración de sinaloenses hacia California durante el periodo colonial y de principios y mediados del siglo XX no fue constante. Sin embargo, tal como ocurrió en muchos estados de la República, la mayor intensidad de la migración sinaloense se ha presentado desde hace 30 años.

Sin duda, el Programa Bracero también incentivó la emigración de sinaloenses a Estados Unidos, pues los jornaleros sinaloenses fueron uno de sus principales aportantes. En su mayoría se dirigieron a California y provenían de los municipios de Choix, Badiraguato, San Ignacio, Cosalá y Concordia, principalmente (García Castro, 2006)

Según Ibarra *et al.* (2004:12), “los inmigrantes sinaloenses que residen en los Estados Unidos, que son alrededor de tres por ciento del total, se pueden estimar en 330 mil personas y considerando adicionalmente a los de origen sinaloense la cifra se eleva a más de 650 mil”.

Actualmente, en la región de Los Ángeles, compuesta por sus cinco condados, el número de sinaloenses de nacimiento suman alrededor de 80 a 87 mil, los cuales junto con los sinaloenses de origen son un total de 186 a 202 mil (Ibarra, 2005). De acuerdo con Ibarra *et al.* (2004), la población inmigrante sinaloense en Los Ángeles no ha sido contabilizada

oficialmente. Por tal motivo, el número de matrículas consulares expedidas a sinaloenses puede ofrecer un cálculo aproximado.

El origen municipal de los inmigrantes nacidos en Sinaloa que residen en Los Ángeles está representado mayormente por los oriundos de Culiacán, quienes ocupan el primer lugar con una población aproximada de 28,800 personas. De acuerdo al peso demográfico le siguen los inmigrantes provenientes de Mazatlán (9,658), Mocorito (7,395) y Badiraguato (5,829). Estos municipios representan 60 por ciento del origen de los sinaloenses residentes en la región: Culiacán con 33.1 por ciento, Mazatlán con 11.1 por ciento, Mocorito con 8.5 por ciento y Badiraguato con 6.7 por ciento (Ibarra *et al.*, 2004).

Algunos de los factores que han incentivado las migraciones de ambos estados son: la firma de los acuerdos braceros, las crisis económicas de 1976, 1982, y 1994-1995 y el establecimiento del nuevo modelo de apertura económica que ha profundizado la crisis en los sectores agropecuario y manufacturero de pequeña y mediana escala (García Zamora, 2005).

Además, la mano de obra mexicana es propicia para la economía estadounidense, en especial para la región de Los Ángeles, que presenta una reestructuración económica a finales de 1970 y principios de 1980, la cual necesitó mano de obra barata y flexible, característica de la migración latina (Zlolniski, 2003).

En el ámbito de la política migratoria norteamericana también se encuentran incentivos a la migración. Ejemplos de esto son la reforma al Acta de Inmigración y Naturalización de 1965, la cual abolió el sistema de cuotas de origen para ingresar al país, por lo que el patrón migratorio por origen sufrió un cambio: de ser una migración europea pasó a ser una migración constituida por latinos, asiáticos y africanos; y el IRCA de 1986 que permitió la legalización de los inmigrantes y con ello facilitó la reunificación familiar y el abandono de un patrón circular de la migración, así como la Visa H-B1 que brindó permiso temporal a los inmigrantes para trabajar (Durand y Massey, 2003).

Por otro lado cabe destacar que un factor importante que ha facilitado el flujo masivo y constante de la migración hacia E. U. es la conformación y consolidación de redes sociales, las cuales se han constituido como “la base social de la migración”. La existencia de dichas redes permiten al recién emigrado la obtención de oportunidades a través de contactos que le proporcionan empleo, casa, ayuda financiera, entre otros. Las redes sociales proporcionan un capital social al migrante que le permite sobrevivir en la sociedad de destino (Massey *et al.*, 1991).

El mecanismo de las redes surge a partir de un proceso de migración, es decir, un grupo de primeros emigrantes de una comunidad regresan a éstas e incentivan a otros a emigrar con ellos, “cada nuevo emigrante crea un grupo de gente con conexiones potenciales en Estados Unidos” (Massey *et al.*, 1991:179). De esta forma se van conformando lazos de amistad, paisanaje o familiares que reducen los costos de la emigración. Por otro lado, la naturaleza misma de las asociaciones de migrantes es una forma manifiesta de las propias redes sociales forjadas por los migrantes desde hace bastante tiempo.

### 3.2.- Antecedentes de los clubes de migrantes en Los Ángeles

Existen diversas formas organizativas de los migrantes en general, y de los mexicanos en particular, entre las cuales los clubes de migrantes han venido ganando visibilidad e importancia debido a su incidencia en el tema de la migración y el desarrollo.

La mayoría de los miembros de los clubes de migrantes han manifestado que en un principio las reuniones entre oriundos se llevaban a cabo en la informalidad, es decir, se reunían con el fin de divertirse, convivir en fiestas o festejos, jugar partidos de futbol o beisbol, entre otros. Con el paso del tiempo las reuniones pasaron de ser momentáneas a algo permanente, al comenzar a adquirir un fin básicamente filantrópico, en algunos casos.

Tal como lo refiere Vicente Zambada: “La intención era, en un inicio, agruparse y hacer actividades de tipo social, como eventos anuales, bailes, [...], reuniones de tipo social y

en un futuro se empezó la creación de los clubes” (Entrevista con Vicente Zambada, Fraternidad Sinaloense en California, marzo de 2008).

El surgimiento de la razón filantrópica de los clubes de migrantes es similar. Rosa González, ex-miembro del Club Mocorito de Sinaloa en Los Ángeles, señala que antes de conformarse como club: “nosotros nos reuníamos, así unos cuantos, sin llamarnos club y hacíamos labor social para Mocorito (comunidad de origen), juntamos dinero y primero llevamos una ambulancia, mi papá estaba muy orgulloso de que su hija hubiera llevado la primera ambulancia al rancho, y así fuimos haciendo cosas” (Entrevista con Rosa González, diciembre de 2008).

Con base en Escala (2005), las asociaciones de ayuda mutua (mutualistas) y los clubes sociales, culturales y deportivos del siglo XIX representan los primeros antecedentes de los clubes de migrantes de finales del siglo XX. Las actividades de estas formas organizativas eran proporcionar ayuda a los deportados; a veces a sus comunidades de origen; ayudarse entre los mismos migrantes, y algo muy importante es que servían, y lo siguen haciendo, como medio de convivencia entre paisanos, lo que ha permitido la conservación de la identidad, las tradiciones y las costumbres del lugar de origen de los migrantes. Dichas grupos sociales constituyen un antecedente histórico importante de los actuales clubes de migrantes.

En el caso de Los Ángeles, las mutualistas y los clubes cívicos se conformaron debido a que el establecimiento angloamericano en Los Ángeles<sup>8</sup> redujo a la población mexicana a una minoría. La cual comenzó a ser víctima de racismo y discriminación por parte de los angloamericanos. La organización de los mexicanos en este tipo de asociaciones surgió como una necesidad de los mexicanos de seguir preservando su identidad y cultura, defender sus derechos y ayudarse económicamente (Castillo y Ríos Bustamante, 1989).

Es perceptible entonces un origen de los clubes de migrantes de corte más civil si se toma en cuenta el surgimiento de estas asociaciones y acciones de migrantes en torno a la

---

<sup>8</sup> Esto sucede a raíz de la guerra entre Estados Unidos y México. Un relato más profundo sobre la guerra, posterior anexión y ocupación de California por parte de Estados Unidos, así como las consecuencias de ello se encuentra en Castillo y Ríos Bustamante (1989).

lucha de los chicanos y mexicanos contra el racismo estadounidense. Por ejemplo, en 1920 surgió La Orden de los Hijos de América, *The Order of Sons of America*, la cual fue la primera organización que se constituyó formalmente en el estado de Texas y su objetivo era la defensa de los derechos civiles y de participación política de los chicanos y mexicanos (Vega, 2004).

Otro origen de los clubes de migrantes fueron los clubes de fútbol. Por ejemplo, la primera asociación de migrantes de Guanajuato surgió del club de fútbol León del Este, similarmente la de Yucatán se originó a partir de la Liga Yucateca de Softbol de Pasadena (Vega, 2004).

Durante la década de los setenta del siglo pasado, “se pudo observar la paulatina propagación de los clubes y asociaciones de migrantes mexicanos, con una variada composición social y étnica y distintos niveles de organización” (Escala, 2005:87). Después de cierto periodo de tiempo y en algunos casos, los clubes eventualmente comenzaron a presentar una institucionalización de sus labores. En esta etapa, los clubes comenzaron a realizar un mayor número de acciones filantrópicas para el bienestar social en sus comunidades de origen.

García Zamora comenta que el primer club zacatecano en Los Ángeles fue el Club Guadalupe Victoria, éste surgió en los años sesenta y marcó la pauta para la conformación de clubes de migrantes a partir de de la comunidad o pueblo de origen (Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, febrero de 2008).

De acuerdo con Coepo Zacatecas (2006), en el año de 1968 surgen nuevos clubes zacatecanos, tales como el Club Social Hermandad Latina y el Club Social de Momáx. En 1971, surgen los clubes Jalpense, San Vicente, Tlachichila, Tlaltenango, y Social Zacatecano.

Cabe destacar que si bien el crecimiento en el número de estas asociaciones se puede apreciar en todo Estados Unidos, su mayor crecimiento se registra en el estado de California, particularmente en la región sur de California, con Los Ángeles como centro. Esto debido a que esta región presenta la mayor concentración de mexicanos en dicho país.



A lo largo de las décadas setenta y ochenta, fueron surgiendo más clubes de migrantes en la región de Los Ángeles. Éstos, a su vez, fueron expandiendo sus grados de organización hasta conformar federaciones de clubes de migrantes. En 1980, la Asociación Cívica Benito Juárez fue fundada por inmigrantes de Oaxaca. En 1972, se conformó la Federación de Clubes Mexicanos Unidos, compuesta por oriundos de Zacatecas, Jalisco, Chihuahua y Durango. Y en 1986 surgió la actual Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California.

De acuerdo con García Zamora (2005:139), “la Federación de Clubes Mexicanos se transformó en una organización por estado, como la Federación de Clubes de Zacatecanos Unidos del Sur de California, la Federación de Clubes Jaliscienses, la Fraternidad Sinaloense, la Asociación de Nayaritas y la Organización Regional de Oaxaca”.

A finales de los años ochenta, la Federación de Clubes Mexicanos se fragmentó y se conformaron formalmente en nuevas federaciones por mismo estado de origen. Por ejemplo, en el caso de la federación sinaloense, ésta cambió formalmente su nombre a Fraternidad Sinaloense en California en 1991, año en que se conformaron diversos clubes sinaloenses en la región del sur de California y se fueron agregando a dicha fraternidad. Esto obedeció a una política de conformación de clubes lanzada desde el gobierno federal, específicamente desde la Secretaría de Relaciones Exteriores a través del PCME, el PACME y otros programas de acercamiento hacia las comunidades de migrantes en el exterior (Red de Consultores Nacionales, S.C., 2004)

De acuerdo con Guillermo Ibarra, también obedeció a una lógica de “marketing” político por parte del entonces Cónsul de México en Los Ángeles, el sinaloense Ángel Pescador Osuna, quien pretendía reunir un grupo favorable para su elección como candidato a gobernador en Sinaloa (Entrevista con el Dr. Guillermo Ibarra, enero de 2008).

### 3.3.- Configuración actual de los clubes de migrantes

Los clubes de migrantes ó asociaciones de oriundos mexicanos forman parte de una vasta tipología de organizaciones no-gubernamentales latinas conformadas en los Estados Unidos.

Son organizaciones no lucrativas que funcionan con un ingreso relativamente pequeño: unas con 25, 000 dólares al año; otras operan con cantidades entre 25, 000 a 99,000 dólares al año, y otro porcentaje de ellas funciona con 100,000 dólares al año (Orozco, 2002).

Las obras filantrópicas que han realizado dichos clubes en sus comunidades de origen pueden ser clasificadas de acuerdo a objetivos. Las primeras son de corte social, tales como embellecimiento de la localidad (remoción y/o construcción de iglesias, plazuelas públicas, etc.); inversión en infraestructura pública (construcción y equipamiento de escuelas, pavimentación y construcción de calles, caminos y carreteras, electrificación y drenaje); apoyo a actividades ligadas a la recreación (construcción de áreas deportivas y lienzos charros, financiamiento de equipos deportivos); financiamiento enfocado a servicios de salud o de asistencia social (por ejemplo, donación de ambulancias y equipo médico o construcción de clínicas pequeñas, asilos de ancianos, estancias infantiles) (Ver Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1.- Clasificación de obras producto de la filantropía migrante

Objetivo	Clasificación	Tipo de obra
Estética del lugar	Social	Remoción y/o construcción de iglesias, plazuelas públicas y parques.
Infraestructura pública	Social	Construcción y/o equipamiento de escuelas, pavimentación de calles, caminos y carreteras, electrificación y drenaje.
Recreación	Social	Construcción de áreas deportivas, lienzos charros, financiamiento de equipos deportivos.
Servicios de salud y asistencia social	Social	Donación de ambulancias y equipo médico, construcción de clínicas pequeñas, asilos de ancianos, guarderías.
En especie	Social	Dotación de becas y útiles escolares, donación debido a desastres naturales.
Actividad económica	Económico	Generación de proyectos productivos.

Elaboración propia con base en información recabada en trabajo de campo.

Las segundas son de corte económico (productivas): generación de fuentes de empleo a través del financiamiento a pequeñas empresas o proyectos productivos. Y las terceras son en especie: dotación de becas o útiles escolares y ayuda económica ó en especie en casos de emergencia por desastres naturales.

Es importante señalar que los pioneros en el ámbito de la conformación de clubes son los migrantes zacatecanos, numerosas investigaciones así lo señalan.<sup>9</sup> En los años sesentas, los clubes zacatecanos comenzaron a conformarse formalmente y con el paso del tiempo fueron adquiriendo una estructura más organizada que privilegió la realización de obras en sus comunidades de origen.

En varios estados de tradición migratoria, pero principalmente en Zacatecas, el envío de remesas por parte de los clubes de migrantes comenzó a ser más habitual y se dirigió, junto con el de las familias de los migrantes, a la comunidad de origen en general.

El envío de remesas colectivas ha financiado básicamente obras de infraestructura pública y proyectos. Las remesas colectivas pueden ser utilizadas para dos tipos de inversión o financiamiento. De acuerdo con Alarcón y Escala (2007), los clubes de migrantes han financiado mayormente obras de infraestructura pública, como construcción de carreteras y puentes, pavimentación de avenidas y calles, construcción o renovación de iglesias, plazuelas públicas, escuelas, parques, áreas recreativas y clínicas.

---

<sup>9</sup> Al respecto se pueden consultar las siguientes obras: Alarcón, Rafael, “Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos”, en Zárate, Germán, coord., *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte, 2004, pp. 159-184; Coepo Zacatecas, *Implicaciones demográficas de la migración internacional y lineamientos de políticas públicas en el Estado de Zacatecas*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, Conapo, Coepo Zacatecas, Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, 2006; García Zamora *et al.*, eds., *El Programa 3 x 1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México?*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de México (ITAM), Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 125-156; Orozco, Manuel, “Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America”, en Rodolfo De la Garza y Briant Lindsay Lowell, eds., *Sending Money Home. Hispanic Remittances and Community Development*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 85-99; Red de Consultores Nacionales, S. C., *Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 2003*, Sedesol, 2004, entre otros.

La historia señala que los primeros en organizarse fueron los estados con mayor tradición migratoria. Sin embargo, se observa que estados emergentes como Oaxaca y Guerrero, se han organizado pronto y conformado varios clubes, pues como García Zamora (2005) señala, los estados emergentes asimilaron muy bien la importancia de la creación de redes sociales.

De acuerdo con Escala *et al.* (2006), los oriundos de Oaxaca cuentan con 41 clubes en 2005 establecidos en Los Ángeles y Guerrero está representado por 59 clubes ubicados en Chicago en el mismo año. El número de clubes por estado de origen coloca a Oaxaca y a Guerrero en un tercer y primer lugar, respectivamente, en los dos estados norteamericanos mencionados (Ver Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2.- Clubes de migrantes mexicanos por estado de origen en Los Ángeles y Chicago (1998-2005)

Los Ángeles		Chicago	
Estado de Origen	Número de Clubes 2005	Estado de Origen	Número de Clubes 2005
Jalisco	103	Guerrero	59
Zacatecas	75	Zacatecas	33
Oaxaca	41	Jalisco	26
Michoacán	21	Guanajuato	30
Nayarit	16	Michoacán	37
Guanajuato	13	San Luis Potosí	13
Puebla	12	Durango	20
Yucatán	10	Hidalgo	7
Colima	8	Oaxaca	6
Sinaloa	6	Edo. de México	4
Durango	3	Chihuahua	4
Baja California	2	Veracruz	4
Veracruz	3	Puebla	3
Guerrero	2	Distrito Federal	2
Hidalgo	2	Nuevo León	1
Otros	49	Otros	2
Total	420	Total	251

Fuente: Elaboración propia con base en Escala *et al.* (2006).

Ello apunta al señalamiento de Escala (2005) sobre la coincidencia de que los integrantes de algunos clubes transmiten el nivel organizativo, usos y costumbres adquiridos en las comunidades de origen.

En el año 2003, existían 623 clubes de migrantes en los Estados Unidos, los cuales se concentran principalmente en Los Ángeles y Chicago (Escala *et al.*, 2006). También se observa un número considerable de organizaciones en Texas (Alarcón y Escala, 2007). Actualmente existen más de 850 en todo el territorio norteamericano (Sedesol, 2008).

Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, la historia de la filantropía migrante no es nueva, tiene diversos antecedentes históricos y presenta una creciente presencia desde hace 30 ó 40 años. Paulatinamente, los clubes de migrantes han ido creciendo en número y en forma, y “constituyen una estructura de varios niveles:

- a.) Clubes conformados por naturales de una misma comunidad de origen.
- b.) Asociaciones de clubes de una misma región.
- c.) Asociaciones más amplias de una misma región o espacio geográfico en Estados Unidos.
- d.) Federaciones de clubes con influencia interestatal que pueden llegar a agrupar a cientos de clubes afiliados.
- e.) Alianzas entre federaciones de distintos estados o países” (Coepo Zacatecas, 2006).

El envío de remesas colectivas por parte de los clubes de migrantes les ha valido el reconocimiento público porque han mejorado las condiciones sociales y económicas sus comunidades de origen (Alarcón y Escala, 2007). Las comunidades beneficiadas por las remesas colectivas ven a los migrantes con agradecimiento por la ayuda económica y social que les proporcionan, y el gobierno mexicano los reconoce, hasta hace poco tiempo, por sus contribuciones al desarrollo económico y social en México.

Se puede establecer que las acciones o políticas de acercamiento del gobierno hacia su diáspora organizada en clubes de migrantes, específicamente la zacatecana, presenta dos etapas. La primera se caracteriza por la permanencia de vínculos esporádicos e informales entre los clubes de migrantes y las diferentes instancias del gobierno mexicano (Escala, 2005).

Una segunda etapa se caracteriza por una mayor institucionalización de la colaboración entre clubes de migrantes y gobierno mexicano en beneficio de los proyectos comunitarios (Escala, 2005). Esto es aplicado al caso de Zacatecas, estado donde los migrantes, desde hacía tiempo, ya venían realizando directamente obras sociales en sus comunidades de origen.

Un detonante para dicha institucionalización fue la creación de la Federación de Clubes Mexicanos Unidos en 1972 (actual Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California), pues su fortaleza y activismo fue un ejemplo a seguir para la creación de federaciones y el establecimiento de nexos de los gobiernos en el lugar de origen con sus comunidades organizadas en los Estados Unidos. Esto en el sentido de que Zacatecas fue un estado pionero en la procuración de un mayor acercamiento con los zacatecanos en el exterior (Escala, 2005).

### 3.4.- El contexto de la vinculación entre clubes de migrantes y Estado mexicano: Acciones y procesos de acercamiento de la política exterior mexicana

A partir de la década de los noventa, la presencia de cierta coyuntura política y económica influye en la transformación que vivió la política de emigración de México en cuanto a la atención de la diáspora mexicana en los Estados Unidos. Para ello fue necesario el reconocimiento por parte del gobierno mexicano de que México es “una nación de emigrantes” (Alarcón, 2006).

De acuerdo con Alarcón (2006), existieron diversos factores que llevaron al gobierno federal mexicano a pasar radicalmente de una actitud de indiferencia y negligencia a la búsqueda activa de un acercamiento con los mexicanos en Estados Unidos, especialmente con los nacidos en México.

Este cambio ha llevado a la realización de dos reformas constitucionales importantes, la ley de la nacionalidad irrenunciable y el derecho al voto en el exterior, y a la formación de dos instituciones del gobierno federal: el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

Cabe señalar que antes de 1990, la política de emigración y el discurso oficialista se enmarcaban en una época que se denominó como “la política de no hacer política”, es decir, en la política mexicana existía una indiferencia hacia nuestros emigrados en los Estados Unidos (Alarcón, 2006).

Al hacer caso omiso de la situación de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos se evitaba el diálogo con el gobierno estadounidense. Sin embargo, al inicio del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, la política migratoria del gobierno mexicano dio un giro radical, empezando a construirse como una política de emigración como tal, que continuó en la administración del presidente Ernesto Zedillo y llegó al punto más alto de consolidación bajo la presidencia de Vicente Fox (Alarcón, 2006).

González Gutiérrez (2006) menciona que durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, México fue testigo de dos procesos, uno político y otro económico, que influyeron en el acercamiento del gobierno mexicano con su diáspora: la inconformidad de miles de seguidores del candidato perredista Cuauhtémoc Cárdenas por el fraude electoral de 1988 y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá. El primer suceso implicó una fuerte movilización de la comunidad migrante de California y Chicago, “lo que constituyó una evidencia palpable de la internacionalización de la política mexicana” (González Gutiérrez, 2006:197).

A raíz de este hecho, el gobierno del Presidente Salinas buscó limpiar su imagen a nivel internacional por medio de un acercamiento con la comunidad mexicana en los Estados Unidos. Dos años más tarde, la búsqueda de la aprobación del TLC implicó la necesidad de contar con el apoyo de la élite mexicana con influencia en el Congreso de Estados Unidos, por lo que el gobierno mexicano comenzó a implementar una política de acercamiento (González Gutiérrez, 2006).

Algunas de las estrategias propuestas fueron la creación del Programa Paisano en 1989, cuyo propósito era facilitar el ingreso de los connacionales que venían de Estados Unidos, evitando los abusos de que eran víctimas en su retorno a México. Y la instalación de los

Grupos Beta a lo largo de la frontera norte con el objetivo de proteger los derechos humanos de los migrantes en su paso por las fronteras entre los dos países (Alarcón, 2006).

De acuerdo con Alarcón (2006), el establecimiento en 1990 del PCME también obedece a una lógica de fortalecimiento de la legitimidad política del Presidente Salinas y al cabildeo a favor del gobierno mexicano en Estados Unidos. En ese mismo año, el gobierno federal instruye a los gobiernos estatales para que establezcan las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Ofams).

En lo que respecta a su relación con las formas organizativas de los migrantes mexicanos, la política del gobierno del Presidente Salinas de Gortari se puede caracterizar por haber sido una política de cortejo hacia los clubes de migrantes con el objetivo de impulsar su formación y, al mismo tiempo, incentivar sus inversiones sociales en las comunidades de origen (Burgess, 2005:139).

Durante la presidencia de Zedillo, se identifica un segundo momento de cambios en la política de emigración. Éstos fueron en materia legislativa con la reforma a “la Ley de Nacionalidad para permitir el ejercicio de la nacionalidad múltiple; esta ley eliminó la adopción voluntaria de una nacionalidad extranjera como causal de pérdida de la nacionalidad mexicana” (González Gutiérrez, 2006:198).

Los factores que propiciaron dicha reforma fue el clima anti-inmigrante que se presentó en California con la aprobación en 1994 de la Proposición 187, la cual “buscaba negar el derecho a la educación y a los servicios de salud a los inmigrantes indocumentados y a sus hijos” (González Gutiérrez, 2006:198). Este contexto político en el plano estadounidense, incentivó al gobierno mexicano para que buscara “liberar” a sus nacionales para que se convirtieran en ciudadanos estadounidenses y lucharan como votantes en contra de medidas como la 187 (Alarcón, 2006).

Finalmente, las acciones de política de atención a la emigración del gobierno del Presidente Vicente Fox fueron: 1).- la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en



2003, el cual surgió del PCME y de la Oficina de la Presidencia para los Mexicanos en el Extranjero (OPME); y 2).- la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el 2005, que permitió el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

#### 3.4.1.- Migración, desarrollo y políticas públicas: Los Programas “2 x 1” y “3 x 1 para Migrantes”

Un ejemplo de la cooperación entre clubes de migrantes y gobierno mexicano han sido los programas “2 x 1” y “3 x 1 para Migrantes”. Esto en la parte formal. Sin embargo, como ya se ha mencionado antes, la filantropía migrante era una práctica de los clubes de migrantes hacia sus comunidades de origen desde hace 30 años ó más. Fue (y es) una práctica a la que los dirigentes migrantes han denominado “0 x 1” porque el medio de financiamiento provino únicamente de los migrantes (García Zamora, 2006).

En 1992, el gobierno federal reconoció dicha práctica dándole formalidad a través del establecimiento del Programa 2 x 1 en Zacatecas (Moctezuma y Pérez, 2006; García Zamora, 2006). En esas fechas, el nombre oficial del programa fue Programa de Solidaridad Internacional entre Mexicanos. Y los participantes eran los gobiernos federal y estatal (Zacatecas) junto con los clubes de migrantes. Más tarde, el Programa 2 x 1 se extendió a otros estados (Alarcón y Escala, 2007).

El Programa 2 x 1 tiene su antecedente en 1986, cuando existía el acuerdo voluntario entre los migrantes y el gobernador de Zacatecas, Genero Borrego, de donar cada uno una suma similar para la construcción de obras de beneficio social (Moctezuma y Pérez, 2006:120). Dicha modalidad de colaboración voluntaria se institucionalizó en 1991 con la creación del Programa 1 x 1, instituido sólo en el Estado de Zacatecas. “Bajo este esquema, el gobierno estatal aportaba un dólar por cada dólar enviado por los migrantes” (García de Alba *et al.*, 2006: 225).

Alarcón y Escala (2007) consideran que la institucionalización de dicho programa fue posible gracias a los lazos cercanos que creó la Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California con el Consulado General de México en Los Ángeles, a nivel federal, durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari; y a nivel estatal, gracias a las buenas relaciones con el entonces gobernador Genaro Borrego.

Durante el periodo de Ernesto Zedillo en la presidencia, el Programa 2 x 1 fue cancelado a nivel federal. Sin embargo, en el caso de Zacatecas el 2 x 1 se convirtió en el Programa 3 x 1 en 1998, teniendo como nuevos actores aportantes a los ayuntamientos (García Zamora, 2005). En el 2002, el gobierno de Vicente Fox lo revive y convierte en programa nacional con el nombre de “Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1”.

Una vez que el Programa se convierte en una política pública de nivel federal diversos estados fueron incorporándose al mismo. Los primeros 20 fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí., Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, obviamente (Sedesol, 2003). En el 2005, el nombre del Programa fue cambiado a “3 x1 para Migrantes” y los nuevos participantes fueron Chiapas, Morelos, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán (Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S. C., 2006).

De acuerdo con el Primer Informe Informe Trimestral 2008 que emite la Sedesol, en el transcurso del año Campeche se incorporó al Programa. Con lo cual, un total de 27 estados forman parte del mismo (Sedesol, 2008).

## Conclusión

En general, la conformación de los clubes de migrantes parte de una identificación de sus miembros de acuerdo al lugar de origen y la convivencia social, cultural o deportiva entre los migrantes. Por un lado, estas organizaciones se auto-mantienen de las redes sociales y, por el otro, estrechan lazos con su lugar de origen, creando comunidades transnacionales.

Otro aspecto interesante entre los clubes de migrantes es la motivación solidaria que los llevó a unirse, pues las primeras actividades que realizaron fueron de ayuda a paisanos en problemas. Al respecto, el reporte del Coepo Zacatecas (2006:11) menciona que en sus inicios los clubes “fueron más organizaciones solidarias de apoyo a migrantes enfermos, accidentados o fallecidos”.

Si bien es cierto que los clubes de migrantes mexicanos reflejan una organización transnacional que viene “desde abajo” (García Zamora, 2005), sólo algunas de estas organizaciones se conformaron de esa forma, ya que un mayor éxito en el desarrollo de las mismas se debe a la labor del gobierno mexicano.

La creciente organización y consolidación de los clubes de migrantes ha sido gracias a las políticas de acercamiento que el Estado mexicano ha dirigido hacia éstos.

Con programas como el “2 x 1” y el “3 x 1”, el gobierno incentivó la creación y el crecimiento de los clubes de migrantes, pues ambos han logrado sus beneficios: los primeros se han visto beneficiados en el sentido de invertir menos dinero en la realización de obra pública, y los segundos se benefician porque logran que el gobierno invierta en sus comunidades.

Sobre el Programa 3 x 1, González Gutiérrez (2006) señala que ha habido una buena recepción del mismo, ya que mientras el programa facilita el apoyo del gobierno mexicano a las iniciativas de los migrantes para concretar proyectos de infraestructura local en sus lugares de origen, la procuración de fondos para el financiamiento de estas obras se convierte en un incentivo para la organización de nuevas asociaciones.

Las acciones y procesos de acercamiento por parte de los dos actores, clubes de migrantes y Estado mexicano, ha obedecido a cierta coyuntura política, económica y social de ambos países en diferentes periodos. Se observa que el discurso oficial mexicano dio un giro radical pasando de la indiferencia hacia el reconocimiento de los migrantes como impulsores del desarrollo de México.

Sin duda, el activismo civil migrante en pro del desarrollo de sus comunidades de origen transformó las percepciones que se tenían de los migrantes, lo que influyó en un cambio de la política de emigración mexicana, pasando de ser una “política de la no política” a una política comprometida con el acercamiento hacia su diáspora en los Estados Unidos.

No obstante, dicha política de acercamiento ha tenido diferentes intensidades a nivel estatal. Por un lado, ha sido más fuerte en algunos estados, como Zacatecas, Guanajuato, Jalisco y Michoacán y, por el otro, no ha tenido un gran impacto en diversos estados, entre ellos Sinaloa.

## **CAPÍTULO IV: DESCRIPCIÓN DE LAS COMUNIDADES Y DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

### Introducción

Los clubes de migrantes oriundos del país siguen el mismo patrón de ubicación y concentración de la población migrante, concentrándose el mayor número de éstos en el sur de California, Chicago y Texas. Los dos clubes de migrantes propuestos para este estudio son el Club Jomulquillo y el Club Mocerito, los cuales representan a las comunidades de Jomulquillo, en el municipio de Jerez, Zacatecas y Mocerito, en el municipio de Mocerito, Sinaloa. Ambos tienen su sede en el área sur de Los Ángeles, California.

El objetivo de este análisis será describir la historia, características físicas, socio-demográficas y económicas de las localidades, así como el origen, objetivos, actividades y proyectos de los clubes de migrantes que las representan en la Unión Americana. Se pretende conocer cómo es la participación de dichos clubes de migrantes en el lugar de origen a través de su colaboración en el Programa 3 x 1 para Migrantes.

El capítulo está dividido en dos partes, en una primera explico cómo es efectuado el Programa 3 x 1 para Migrantes en Zacatecas y Sinaloa y cómo ha sido la participación de los dos clubes en dicho programa y en una segunda parte se describe a ambas comunidades de estudio. Dos sub-apartados están designados para la definición de los casos de estudio, es decir, relato las características de los clubes de migrantes en cuestión. Por último señalo las conclusiones del capítulo.

#### 4.1.- El Programa 3 x 1 para Migrantes en Zacatecas y Sinaloa

En el Gobierno del Estado de Zacatecas, el Programa 3 x 1 para Migrantes es ejecutado por la Sub-Secretaría de Planeación y Desarrollo Social y Regional del Gobierno del Estado. La cual mantiene una comunicación constante con los clubes de migrantes, ya que sus funcionarios han realizado visitas semestrales a la comunidad organizada de zacatecanos en Estados Unidos.

García Zamora señala que en el 2007, los migrantes zacatecanos invirtieron casi 55 millones de pesos al Programa, por lo que en conjunto con los otros tres aportantes se invirtieron 200 millones de pesos para financiar 282 proyectos<sup>10</sup> (Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, marzo de 2008).

En cuanto a Sinaloa, la dependencia encargada de ejecutar el Programa 3 x 1 para Migrantes es la Sub-Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable, a través del Departamento de la Dirección de Apoyo a Empresas Sociales. De acuerdo con la Coordinadora Operativa del Programa 3 x 1 para Migrantes se ha presentado un mayor compromiso del actual gobernador de Jesús Aguilar Padilla (2004-2010) hacia este tipo de programas de apoyo que priorizan proyectos de corte social y económico con recursos cofinanciados con migrantes sinaloenses (Entrevista con Elsa Castillo, funcionario, Gobierno del Estado de Sinaloa, enero de 2008).

Castillo señala que dentro del Programa le dan prioridad a la construcción de obras de infraestructura básica. El objetivo de dicha instancia es unir recursos y esfuerzos entre los migrantes y autoridades para que se lleven a cabo proyectos que mejoren las condiciones de vida en sus comunidades de origen.

Los municipios que han participado en este primer periodo de gestión del Programa son los municipios de Choix, Sinaloa, Mocorito, Badiraguato, Elota, Cosalá y San Ignacio. Para esta funcionaria, los montos de inversión al Programa han sido buenos.

El Programa inició en el 2002 en Sinaloa y se han construido hasta la fecha 89 obras. De acuerdo con el Sub-secretario de Desarrollo Social y Sustentable, en el año 2007 el ejercicio fiscal del Programa fue de alrededor de 10 de millones de pesos.

De acuerdo con la información recaba en trabajo de campo en los dos estados estudiados, el Estado de Zacatecas cuenta con una mayor participación de sus migrantes organizados en comparación con Sinaloa. Al respecto, se puede especular sobre algunos factores explicativos para el caso de Sinaloa.

---

<sup>10</sup> Cálculos propios a partir de cifras de reportes por gastos, cierres anuales del Programa 3 x 1, Sedesol, Delegación Zacatecas.

El primero es que el gobierno de Sinaloa ha colaborado con los migrantes sinaloenses sólo a partir de que el Programa 3 x 1 fuera implementado a nivel nacional, lo cual refleja que existe cierta inexperiencia para darle mayor promoción al Programa y que por lo tanto exista una mayor cooperación de los migrantes. Otra explicación es que el Programa ha recibido una mayor promoción a partir de la actual gobernatura (2004-2010).

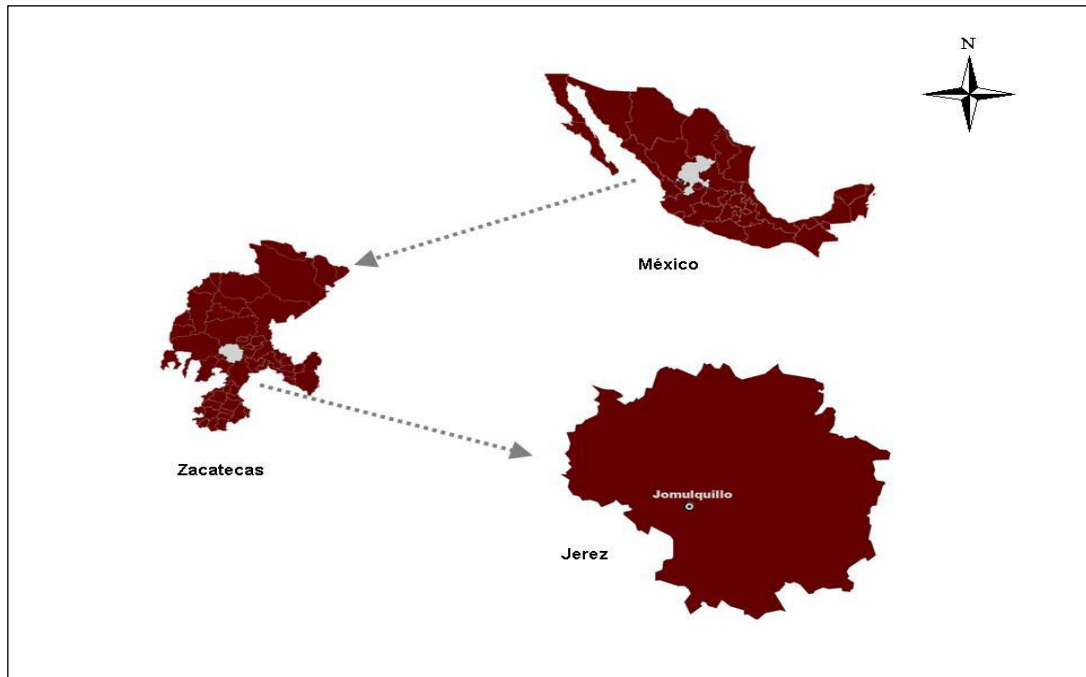
#### 4.2.- El municipio de Jerez y la Comunidad de Jomulquillo, Zacatecas

El significado del nombre de Jomulquillo se deriva de la palabra indígena huachichil xomulco y significa “en un rincón” o “rinconada”. La comunidad de Jomulquillo forma parte del municipio de Jerez, perteneciente al Estado de Zacatecas.

El municipio de Jerez tiene una superficie territorial de 1,541.503 kms<sup>2</sup>, “es de forma irregular; figura un rectángulo unido por uno de sus extremos a un pentágono, [...] colinda al norte con Fresnillo, al noreste con Calera de Víctor Rosales, al oriente con la capital del Estado, al sur con Tepetongo y Villanueva, suroeste con Susticacán y noroeste con Valparaíso” (Correa, 1987:7) (Ver Mapa 4.1).

La localidad se encuentra ubicada a ocho kms. de Jerez, la cabecera municipal, aproximadamente a 15 minutos rumbo al poniente. Si se parte desde la capital jerezana, se accede por medio de la carretera municipal que va a El Cargadero, pasando el Rancho Los Ortíz, se da vuelta a la izquierda en la primera desviación.

Mapa 4.1.- Ubicación del Municipio de Jerez y Jomulquillo



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el historiador jerezano Samuel Correa (1987), el municipio de Jerez está integrado de la siguiente manera: la cabecera municipal del mismo nombre, comunidades agrícolas, colonias agrícolas, ranchos y pueblos. Jomulquillo es una comunidad agrícola. Dicha comunidad “está [ubicada en las faldas del] Cerro de los Cardos, siendo sus poblados inmediatos: San Juan del Centro, Los Morales, Jomulco, El Cargadero y La Cañada” (Club Jomulquillo, 2008). La actividad económica es la agricultura en pequeña escala.

El primer propietario de Jomulquillo fue “el rico estanciero Juan del Barco, quien nombró el sitio como San Juan de Jomulco, mismo que el 17 de Noviembre de 1556 vendió al colonizador Pedro Caldera” (Club Jomulquillo, 2008).

De acuerdo con el Club Jomulquillo (2008), el Rancho de Jomulquillo fue fundado a finales del siglo XVII y surgió de la Hacienda de Jomulco, pues formaba parte de ella pero conforme la población fue creciendo se formó Jomulquillo.



Al llegar al pueblo, se puede observar la acción de los migrantes a favor de la localidad, ya que la mayor parte de sus calles están pavimentadas, cosa que en la mayoría de los pueblos pequeños no sucede. De pronto, aparecen anuncios o carteles de hierro colgados en iglesias, puentes y calles, que anuncian que tal obra es producto del Programa 3 x 1 para Migrantes y muestran la cantidad de dinero que cada uno de los aportantes (nivel federal, estatal y municipal y club) facilitó para dicha obra e igualmente señalan qué club la realizó y cuándo (fecha).

La población de Jomulquillo ha sido variada y en últimas fechas ha ido disminuyendo conforme el paso del tiempo. Según cálculos estadísticos de Correa (1987), la población de Jomulquillo en 1921 era de 439, luego fue de 686 habitantes en 1984. Sin embargo, en el año 2005 la población fue de 281 personas (INEGI, 2005c).

Este cambio abrupto en la población de Jomulquillo se puede explicar por la constante emigración de sus pobladores hacia los Estados Unidos. Otra cifra interesante que puede suponer la existencia de una alta migración en la comunidad es el número de viviendas deshabitadas, pues de un total de 217 viviendas, 130 están deshabitadas (INEGI, 2005b)

La ausencia de jóvenes en la localidad es muy notable, el pueblo está habitado, en su mayoría, por moradores de edad avanzada. Es de suponerse que los jóvenes han emigrado a Estados Unidos. El grado de despoblamiento de dicha comunidad es visible.

Jerez forma parte del 73 por ciento de los municipios zacatecanos despoblados, “en Jomulquillo el grado de despoblamiento donde la escuela prácticamente ha sido desmantelada por la ausencia de niños, han quitado profesores, y entonces finalmente la fábrica de los migrantes y la fábrica de los niños se ha trasladado de estas regiones de Zacatecas a los Estados Unidos” (Entrevista con el Dr. García Zamora, febrero de 2008).

Un aspecto importante a considerar de la comunidad es su grado de marginación. De acuerdo con INEGI (2005c), Jomulquillo posee un grado de marginación bajo. Esto tomando en cuenta que de una población total de 281, el porcentaje de su población de 15 años o más

analfabeta es de 3.20 y el porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa es de 49.77.

En cuanto a la calidad y servicios de las viviendas, encuentro que de un total de 87 viviendas censadas, 4.60 por ciento de las viviendas no tiene drenaje ni excusado; sólo 1.15 por ciento no cuenta con energía eléctrica; el total de las viviendas cuenta con agua entubada en el ámbito de la vivienda; 22.99 por ciento son viviendas con algún nivel de hacinamiento; 9.30 por ciento tiene piso de tierra y 11.49 por ciento de las viviendas no posee refrigerador. El índice de marginación es de -1.19592 (INEGI, 2005c).

Sobre las características físicas del lugar, comento que Jomulquillo era peculiar debido a la infraestructura pública que poseía, pues llamaba la atención un puente construido en 1993, con ayuda del Club Jomulquillo, y la pavimentación de casi 90 por ciento de las calles del poblado, también con la colaboración de dicho club y el Programa 2 x 1 o 3 x 1, según haya sido el caso. Sin duda, el municipio de Jerez es uno de los más beneficiados del Programa 3 x 1, ya que 39 por ciento de las obras se hacen en este municipio (Entrevista con el M.C., Renato Pintor, enero de 2008). El pueblo de Jomulquillo es un buen ejemplo de ello.

#### 4.3.- La organización de los migrantes de la comunidad de Jomulquillo en Los Ángeles, California

La organización de los migrantes zacatecanos en California es grande. Su federación de migrantes es fuerte e influyente en la esfera social, política y económica de Zacatecas. La constante interacción de la Federación con el lugar de origen a través del envío de remesas colectivas para la realización de obras les ha valido el reconocimiento del gobierno y la sociedad de Zacatecas, ello los ha acercado para establecer una mayor colaboración.

Su nombre es Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) y tiene su antecedente en 1972 con la Federación de Clubes Mexicanos, fundada por el líder migrante Gregorio Casillas. En 1993 nació como la actual FCZSC y estuvo compuesta por 17 clubes.

Hoy en día es una organización consolidada y numerosa que reúne a 67 clubes de migrantes zacatecanos.

Fue el primer ejemplo de colaboración institucionalizada entre club/federación de migrantes y gobierno mexicano, esto a través de los Programas 1 x 1, 2 x 1 y 3 x 1. Los objetivos a seguir, al igual que los de la gran mayoría de los clubes y federaciones de migrantes, es lograr el bienestar de las comunidades zacatecanas, tanto en el pueblo de origen como en el lugar de residencia.

La estructura organizacional consta de: presidente, vice-presidente, secretario, tesorero, director ejecutivo de proyectos, relaciones públicas y secretario de asuntos comunitarios. Los miembros de dicha federación se reúnen el tercer jueves de cada mes y hacen reuniones extraordinarias en noviembre cuando son visitados oficialmente por el gobernador y algunos funcionarios del gobierno de Zacatecas.

#### 4.3.1.- Club Jomulquillo

Al hablar sobre los orígenes del club que preside, el Sr. Rafael Barajas coincide con muchas otras explicaciones vertidas sobre el tema: “las carencias, que siempre ha habido en nuestras comunidades en México, particularmente, en Jomulquillo carecíamos de muchas cosas, de muchos servicios de primera necesidad y por eso se formó el club”. De esta forma, Barajas destaca que el objetivo primordial es suplir las necesidades de infraestructura básica y de servicios que tiene la comunidad (Entrevista con el Sr. Rafael Barajas, marzo de 2008).

El Club Jomulquillo se originó en 1993 y sus primeras colaboraciones con el gobierno zacatecano fueron a través de Programa 1 x 1. Luego con el 2 x 1 y finalmente con el 3 x 1 para Migrantes. Su colaboración con el gobierno y en la comunidad ha sido muy activa. Desde el fundación inicio del Programa 3 x 1 hasta el año 2007 han financiado 22 obras. Por medio del Programa 2 x 1 financiaron tres obras.

En el año 2002 iniciaron el Programa 3 x 1 con dos pavimentaciones y la rehabilitación de un templo; en 2003 realizaron una pavimentación, la construcción de un muro de

contención, la ampliación de red de energía eléctrica, de agua potable, de drenaje y la rehabilitación de una escuela primaria; para el año 2004 se ejecutaron cuatro pavimentaciones y la construcción de un sistema de riego.

En 2005 se realizaron dos pavimentaciones, construcción de un lienzo charro y una inversión productiva mediante la construcción de corrales de manejo de ganado; 2006 se realizó una pavimentación y la construcción de un barandal en el río y en el año 2007 se efectuó una ampliación de red eléctrica. Todas estas obras se han realizado con una aportación del Club Jomulquillo de 1, 023, 239 pesos.

Alarcón y Escala (2007) enumeran todavía cuatro obras más que el Club Jomulquillo financió con el Programa 2 x 1: una carretera, el servicio de alumbrado público de ésta, una tortillería y una cooperativa escolar dirigida a la alimentación de pequeños de escasos recursos.

Imagen 4.1.- Obra realizada por el Club Jomulquillo



Fuente: Club Jomulquillo (2008).

Barajas señala que el Club Jomulquillo ya ha superado la dotación de los servicios de alumbrado, agua potable, drenaje y una escuela, ahora se concentran en “llevar proyectos productivos a la comunidad que cree empleos para que, por lo menos, algunas cuantas personas no tengan que emigrar”. En ese sentido, han realizado tres obras: una tortillería, un

taller de costura y un corral de manejo de ganado. Es de los pocos clubes que están dando “el paso de la muerte”, el éxito o el fracaso será definido por el tiempo.

El club trabaja a través de sesiones o reuniones. Se reúnen entre miembros el primer domingo del mes y con la Federación el tercer jueves del mes o en noviembre cuando reciben la visita de personajes del gobierno zacatecano. En esa fecha es cuando les hacen llegar sus solicitudes al gobierno. Dichas solicitudes son entregadas a ellos por la población de Jomulquillo.

Sobre las actividades que realizan para financiar los proyectos, el Sr. Barajas señala que en un principio hacían bailes, rifas y fiestas, y de eso sacaban recursos. Sin embargo, la comunidad ha tenido la capacidad de solicitar a la comunidad de origen la aportación que les corresponde al club como beneficiario del Programa: “como funciona es que los interesados den una parte [...] y eso también ha dado resultado, la gente ha cooperado porque si esperamos a que el gobierno por su iniciativa vaya y nos haga las obras, pues no las va a hacer y de esta manera obligamos al gobierno a que nos las haga pero también le estamos ayudando a que nos las haga y ha funcionado de esa manera” (Entrevista con el Sr. Rafael Barajas, marzo de 2008).

Barajas menciona que se han visto en la necesidad de recurrir a la comunidad como aportante argumentando que existen muchos gastos de membresía para mantener el funcionamiento del club en los Estados Unidos, además de que con el paso del tiempo ha habido una disminución en la participación migrante en los eventos organizados por el club, pues la gente ya no ha asistido a los eventos con mucha frecuencia.

#### 4.4.- El municipio de Mocorito y la comunidad de Mocorito, Sinaloa

La comunidad de estudio tiene por nombre Mocorito, el cual proviene de un vocablo cahita que significa “lugar de muertos” (Peraza *et al.*, 1995). Dicha comunidad pertenece al

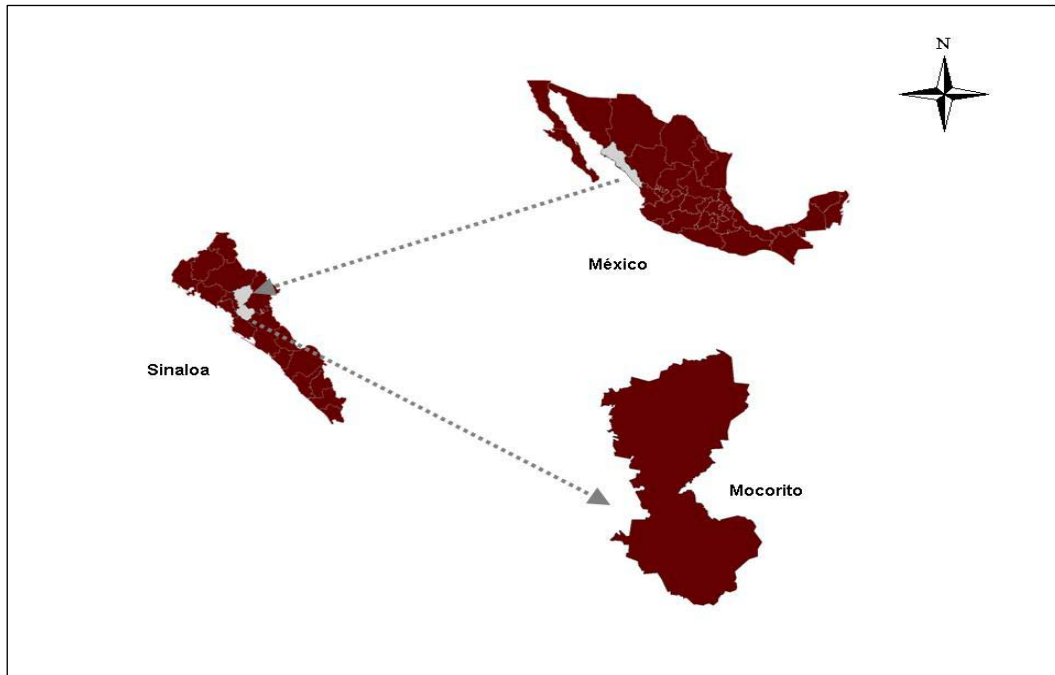
Municipio de Mocorito, el cual forma parte del Estado de Sinaloa y posee parte de la serranía del noroeste del estado. “Limita al norte con el municipio de Sinaloa, al sur, con Navolato, al sureste, con Culiacán, al este, con Badiraguato y al oeste, con Salvador Alvarado y Angostura” (Navidad, 2006:176) (Ver Mapa 4.2 más adelante)

La conformación de Mocorito es la siguiente: su cabecera municipal, del mismo nombre, y seis sindicaturas (Pericos, Melchor Ocampo, El Valle, San Benito, Cerro Agudo y Rosamorada) y así como la subdivisión de la alcaldía central y las sindicaturas en cientos de localidades.

El municipio de Mocorito forma parte de la región del Évora, conformada por otros dos municipios de la entidad: Salvador Alvarado y Angostura. Los tres comparten el río Mocorito y cuentan con uno de los cuatro distritos de riego instalados en el centro-norte del estado “para aprovechar las aguas almacenadas en las presas” (Peraza *et al.*, 1995:12) y destinarlas a la agricultura, una de las actividades económicas más importantes de la región y del estado. La ganadería es la principal actividad económica del municipio.

La comunidad de estudio cuenta con 414 años de antigüedad, pues las primeras exploraciones del territorio datan del año 1532. De acuerdo con el historiador sinaloense Herberto Sinagawa (2004:348), “el licenciado Olea encontró que los primeros españoles que pisaron esta tierra en 1532 fueron los capitanes Pedro Almindez de Chirinos, Lázaro de Cebreros y Diego de Alcaraz, enviados por Nuño de Guzmán”, quien fundó la villa de San Miguel de Culiacán el 29 de septiembre de 1531.

Mapa 4.2.- Ubicación del Municipio de Mocorito



Fuente: Elaboración propia.

En 1533, de acuerdo con Sinagawa (2004), Diego de Proaño, nombrado alcalde mayor por Nuño de Guzmán, designó al explorador portugués Sebastián de Évora que poblara dicho territorio, convirtiéndose éste en el primer poblador y encomendero. Sin embargo, hasta 1594 es cuando se considera ocurrió la fundación de Mocorito, ya que en esa fecha “el padre Bautista de Velasco fundó la misión jesuita San Miguel Arcángel de Mocorito” (Navidad, 2006:174) en las actuales locaciones de la cabecera municipal.

Según el XII Censo de Población y Vivienda, Mocorito ocupó en el 2000 el lugar número 10 a nivel estatal en el tamaño de su población, la cual fue de 50,082 habitantes. De ésta, el 31.3 por ciento formó parte de la Población Económicamente Activa, es decir, un total de 15,689 personas (INEGI, 2000).

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), el ingreso promedio por habitante del municipio de Mocorito fue de 33,222 pesos

durante el mismo año, lo cual ubicó al municipio en el noveno lugar estatal. Sin embargo, Mocorito ocupó la posición número 12 a nivel estatal en lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano, que toma en cuenta indicadores de salud, ingreso y educación, y, por lo tanto, va más allá de variables económicas (Inafed, 2008)

Una de las características del municipio es que forma parte de los municipios expulsores de población. De los 18 municipios que conforman el estado, sólo Mocorito y el municipio Sinaloa de Leyva poseen un grado de intensidad migratoria medio (Conapo, 2000) y el resto, es decir, 15 municipios poseen grados de intensidad migratoria bajo y uno posee un grado de intensidad migratoria muy bajo (Conapo, 2000).

En 2005, la comunidad de Mocorito tenía 1,476 viviendas, de las cuales 208 eran viviendas deshabitadas (INEGI, 2005a). De estos dos últimos datos se puede deducir lo siguiente: son viviendas muy antiguas o son viviendas que pertenecían a personas que han emigrado.

La comunidad de Mocorito ostenta la alcaldía central del municipio, es la cabecera municipal, y se ubica en la entrada del municipio, en la parte central. Se puede acceder a este lugar a través de la carretera México 15, saliendo de Culiacán rumbo al norte en un tiempo estimado de una hora y 30 minutos. Después de entrar a la ciudad de Guamúchil, cabecera municipal de Salvador Alvarado, se toma un tramo de carretera a mano derecha hacia el oriente, se hace un recorrido de 17 km. y se llega a la localidad.

Durante el trayecto a la comunidad se observan las cordilleras montañosas, serranas de la zona, así como los pastos verdes aptos para la agricultura y la ganadería. Se cultiva por temporadas “arroz, soya, cártamo, trigo, semilla de algodón, ajonjolí, frijol, sorgo y algodón en pacas, caña de azúcar, maíz; frutales como melón, sandía, aguacate, mango, naranja y papaya. Y se cría, en orden de importancia, ganado bovino, porcino, caprino y ovino” (H. Ayuntamiento Constitucional de Mocorito, 2008).



La comunidad de Mocorito es una localidad grande y numerosa en población, pues de acuerdo con el INEGI (2005b) cuenta con un total de 5,094 habitantes, mientras que otras pequeñas localidades se componen de una población mínima de dos habitantes a una población máxima de 1,772 habitantes. Sólo la población de 6,298 habitantes de la sindicatura de Pericos supera en número a la de Mocorito. Por otro lado, la población por género en la comunidad de Mocorito está dividida en 2,473 hombres y 2,621 mujeres (INEGI, 2005b).

En cuanto al índice de marginación, el municipio posee un índice de marginación medio (Conapo, 2005a), mientras que su cabecera municipal posee un grado de marginación muy bajo (Conapo, 2005b). De acuerdo con INEGI (2005c), los indicadores que señalan el grado de marginación son bajos: de un total de 5,094 personas, 5.94 por ciento (215 personas) de 15 años o más es analfabeta y 20.61 por ciento de la población de 15 años o más no cuenta con la primaria completa (1,203 personas).

Sobre características de las viviendas, INEGI (2005c) muestra que de un total de 1,226 viviendas habitadas, 3.57 por ciento de las viviendas no tiene drenaje ni excusado, 1.33 por ciento de éstas no poseen energía eléctrica, 2.83 por ciento son viviendas sin agua entubada en el ámbito de la vivienda, 25.62 por ciento de las viviendas tienen algún nivel de hacinamiento, 5.89 por ciento de las viviendas tienen piso de tierra; existe 4.31 por ciento de viviendas sin refrigerador. Por lo tanto, el índice de marginación registrado es de - 1,48556.

En la localidad de Mocorito existen 1,225 viviendas particulares habitadas y habitan en ellas 1,233 hogares. La mayoría de las viviendas disponen de los servicios básicos de agua entubada de la red pública (un total de 1,169 viviendas), energía eléctrica (un total de 1,146 viviendas), drenaje (un total de 1,190 viviendas), entre otros (INEGI, 2005b).

Sobre las características físicas del lugar señalo que debido a la fundación de la comunidad de Mocorito durante el periodo de la colonia, ésta posee el mismo patrón de arquitectura colonial característico de la época: una iglesia y una plazuela al centro del poblado. Las calles son estrechas y empedradas, y surgen a partir de la plazuela principal. Otro conjunto de plazuelas pequeñas se encuentra a lo largo del centro histórico.

En el centro histórico, el cual es muy grande, están concentradas las oficinas de gobierno importantes de la localidad, tales como la Presidencia Municipal o Ayuntamiento Municipal, el Archivo Municipal, la Casa de la Cultura y Biblioteca Pública Municipal, la Dirección de Seguridad Pública Municipal, entre otros. También se ubican ahí el Mercado Municipal, así como una escuela primaria y una secundaria.

Las casas del centro histórico son de techos altos y de viga, generalmente cubiertos de madera o teja; de puerta de madera estilo zaguán alta y dos ventanas altas a los lados. Todas son de ladrillo o adobe. La ciudad cuenta con una parte moderna de amplias avenidas y calles de cemento hidráulico; existen uno o dos nuevos fraccionamientos para casas-habitación; una plaza comercial; conocidas tiendas y almacenes de la región sinaloense, así como un cierto número de bancos.

El lugar se caracteriza por ser un pueblo de moradores alegres y hospitalarios, que gustan de la fiesta y la música de banda y que poseen costumbres y tradiciones de antaño. Por ejemplo, las festividades del Día de la Virgen de la Purísima Concepción que el patronato de la iglesia se encarga de realizar. Otra costumbre es la celebración del Carnaval de Mocolito, en el cual se reúne toda la población para desfilar con sus disfraces en los carros alegóricos. Desde hace varios años los miembros del Club Mocolito son invitados a este tradicional festejo. Ahí se reúne todo el pueblo.

Un aspecto interesante que observé durante la estancia en la comunidad de estudio es el poco interés que muestra la sociedad hacia la colaboración de los migrantes. Además de que no se tiene conciencia colectiva del Programa 3 x 1 para Migrantes, no existe ningún reconocimiento o letrero que anuncie que determinada obra ha sido realizada con fondos del Programa y que involucró el financiamiento de un club de migrantes. Caso contrario se observa en Jomulquillo, donde los anuncios de las obras abundan por todas partes.

#### 4.5.- La comunidad migrante sinaloense organizada en el sur de California

La organización de los migrantes sinaloenses en California es mediana, pues está conformada por 21 clubes de migrantes que representan a los 18 municipios de Sinaloa. Estos 21 clubes están integrados en la Fraternidad Sinaloense en California (FSC), la cual está instituida como una organización no-lucrativa y cuyo objetivo principal es lograr el bienestar de los sinaloenses en Sinaloa y en California.

La Fraternidad Sinaloense de California se creó en 1991, gracias a los incentivos del Lic. José Ángel Pescador Osuna, entonces Cónsul General de México en Los Ángeles. De acuerdo con Ibarra, este personaje sinaloense fue un gran impulsor de la conformación de la Fraternidad y de la organización de los migrantes en California (Entrevista con el Dr. Guillermo Ibarra, enero de 2008). El origen de la Fraternidad obedece también a la preocupación de los sinaloenses por asistir y ayudar a los paisanos en situaciones de emergencia, como el traslado de un familiar muerto.

La Fraternidad está constituida por los siguientes clubes representantes de comunidades o municipios de: Mocorito, Ahome, Agua Verde, Cosalá, Culiacán, Chametla, El Fuerte, El Rosario, Escuinapa, Guasave, Guamúchil, San Javier, Sinaloa de Leyva, Ixpalino, Mazatlán y Bamoa.

De acuerdo con la Fraternidad Sinaloense de California, otro de los objetivos centrales que se plantea es mejorar el nivel de vida de las comunidades de origen en Sinaloa a través de la realización de proyectos sociales y productivos, de tal forma que se genere un desarrollo en todo el Estado.

El funcionamiento de la FSC es similar al del resto de las federaciones de migrantes. La estructura principal es una mesa directiva constituida por un presidente, un vice-presidente, un secretario general, un tesoro, un pro-tesorero, un pro-secretario, un secretario de comercialización, un secretario de asuntos comunitarios, un secretario de deportes, un asesor multimedia y un agente de relaciones públicas. Así como un padrón de miembros. La mesa

directiva se reúne mensualmente, los días martes. La elección de una nueva directiva es celebrada cada tres años.

Las actividades llevadas a cabo para recaudar fondos son fiestas, sorteos, kermeses y recientemente, la FSC realizó un baile con la Banda El Recodo, banda sinaloense de renombre internacional.

#### 4.5.1.- Club Mocerito

El Club Mocerito fue conformado en el año 2002 en el área sur de Los Ángeles, California. Tiene su antecedente en un grupo de moceritenses que se reunían para hacer obras de caridad social por Mocerito. La Sra. Rosa González, quien formó parte del club, señala que en los años noventa algunos paisanos juntaban fondos para llevar artículos de primera necesidad a la gente de Mocerito, como ropa, juguetes, útiles escolares y una ambulancia. Estos bienes eran donados directamente al gobierno municipal y el club no participaba en ningún programa de gobierno.

En el año 2002, el Club Mocerito formalizó sus actividades, pues se conformó como club y se integró a la Fraternidad Sinaloense de California. Los objetivos del Club son impulsar actividades y proyectos que beneficien social y económicamente a la población e igualmente mejorar la calidad de vida de los moceritenses. Su misión es lograr un reconocimiento en la comunidad de Mocerito.

Sobre el funcionamiento y estructura del Club comento que se reúnen cada quince días o cada vez que es posible. La mesa directiva está conformada por un presidente, un secretario, tesorero y un agente de relaciones públicas.

Con el propósito de reunir fondos para sus causas, el Club Mocerito realiza convivios, comidas, fiestas y sorteos. Recientemente, organizaron un concierto con la Banda El Recodo. Esto fue posible gracias al apoyo de la FSC, es decir, lo realizaron en conjunto con su Fraternidad.

El presidente del Club Mocerito, el Sr. César Belmontes, expresó que este mecanismo fue muy exitoso y efectivo para recaudar recursos, ya que con la contratación de la banda El Recodo se consiguió un presupuesto de 60 mil dólares para invertirlos al Programa 3 x 1 para Migrantes y poner en marcha la realización del proyecto de remodelación y re-construcción de la Universidad en el Valle del Évora. La inversión total para este proyecto por medio del Programa será de 240 mil dólares.

Los proyectos que el club ha financiado en Mocerito son de diversa índole. Antes de colaborar con el Programa 3 x 1 para Migrantes, los proyectos que realizaba el club eran de tipo donación en especie, ya que donaban juguetes, despensas, mochilas, paquetes escolares y becas.

La Sra. Dorado, ex-miembro del Club, afirma que en los años noventas, el gobierno era el encargado de entregar lo donado por el club a los pobladores moceritenses, pero muchas veces no lo hacían, se quedaban con ello. Asegura que en esa época era casi imposible pedirle al gobierno que rindiera cuentas, así que la táctica fue que ellos mismos, los migrantes, comenzaron a estar presentes durante la entrega de los artículos donados.

A partir del año 2002, la práctica de la donación, filantropía o ayuda se institucionalizó con el Programa 3 x 1. De 2002 a 2007, han sido elaboradas ocho obras dentro del Programa. En el 2002, se realizaron tres obras de infraestructura pública: dotación de agua potable, alcantarillado y ampliación de red eléctrica. En el 2003, no realizaron ninguna obra con el Programa.

En el año 2004, gracias al Programa 3 x 1 para Migrantes se instaló una cerca perimetral en una unidad deportiva y se adquirió un carro de bomberos; en 2005 la obra consistió en la rehabilitación de una unidad deportiva y en el 2007 se comenzó la ampliación de un edificio de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Unidad Mocerito, en Mocerito (Cabecera Municipal). Hasta el año 2007, la inversión del Club Mocerito en su comunidad de origen es de 630,660 pesos.

Imagen 4.2.- Obra realizada por el Club Mocerito



Fuente: Fotografía de Claudia Leal

## Conclusión

Este capítulo engloba las observaciones y bibliografía que recabé durante mi trabajo de campo y sirve para mostrar una panorámica general sobre la situación económica, social y demográfica de las comunidades de estudio.

Los resultados de este ejercicio arrojan la variable antigüedad sí tiene que ver con el grado de organización y activismo de un club. El Club Jomulquillo es más activo que el Club Mocerito, lo anterior se deduce midiendo el número de proyectos que cada uno ha realizado.

La región de origen de la migración, tradicional para Zacatecas y fronteriza para Sinaloa, también representa un resultado en el grado organización del club y nivel de participación en la comunidad de origen. Los que tiene más experiencia y años emigrando tienden a organizarse mejor y a poseer una estructura organizativa consolidada. Ello en el caso de la FCZSC, la cual es fuerte y está consolidada a nivel nacional e internacional. Por su parte, el Club Jomulquillo también posee su renombre.

En cuanto al tipo de obras que se han realizado en ambas comunidades de estudio, observo que en Jomulquillo han sido obras de infraestructura pública de primera necesidad: pavimentación, alumbrado público y drenaje. Y en el caso de la comunidad de Mocarito, las obras han sido de esparcimiento, para incentivar la actividad deportiva y sí se han hecho obras de infraestructura pública pero en menor escala.

Lo anterior denota que en el caso sinaloense, el gobierno municipal ha cumplido más con la dotación de esos servicios, lo cual se explica si tomamos en cuenta que Mocarito es una cabecera municipal y en el caso zacatecano, el municipio ha sido insuficiente para dotar a sus pobladores de servicios básicos, como alumbrado, drenaje, agua potable y pavimentación. Lo cual, también, se puede explicar en el sentido de que Jomulquillo es una comunidad agrícola pequeña.

Otro punto a rescatar es que la mayoría de las obras financiadas por el Programa 3 x 1 en este estudio se dirigió al medio rural. Sin embargo, el Reporte de Evaluación Externa del Programa 3 x 1 para Migrantes 2007, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), evidenció que un 59 por ciento de las obras del Programa se han ejecutado en Zacatecas, Michoacán y Jalisco (CIDE, 2008).

De un total de 6,500 obras realizadas en 2007 a nivel nacional, más de la mitad de éstas se concentraron en dichos estados. Por lo que el reporte argumenta que no ha habido una cobertura completa del Programa al resto de la población, ya que a pesar de que Zacatecas, Jalisco y Michoacán sean estados de alta migración, en ellos no se concentran más de la mitad de la marginación del país (CIDE, 2008).

Por otro lado, aspectos como la relación de colaboración y de amistad entre gobierno mexicano y club de migrantes, así como la presencia del club en la comunidad generan buenas sinergias en el desarrollo de las comunidades.

Lo anterior se aprecia en ambos casos de estudio, por ejemplo el Club Jomulquillo ha sido participativo porque se ha encontrado incentivado por el gobierno del Estado de

Zacatecas, éste les hace visitas oficiales dos veces al año y les da su reconocimiento en el lugar de origen. En cambio el trato del gobierno sinaloense hacia su comunidad migrante organizada en Estados Unidos ha sido cordial, aunque distante.<sup>11</sup>

Para el caso de Mocorito, los lazos de amistad y colaboración en el club y el gobierno están en ciernes. Son reconocidos cada vez mas por las autoridades, éstas los han invitado a eventos públicos como carnavales y festejos tradicionales.

En el siguiente capítulo, las variables de estudio brindarán explicaciones a los modos de actuar de cada uno de los clubes, así como de los resultados que cada uno crea para su comunidad. Trataré de enunciar como las variables y situaciones de cada club de estudio impactan sobre su participación en pro del desarrollo, sus concepciones de rendición de cuentas y transparencia y la existencia de un andamiaje institucional favorable a esas dos últimas cuestiones.

---

<sup>11</sup> Esta misma opinión fue proporcionada por dos informantes miembros de clubes sinaloenses y de la Fraternidad Sinaloense en California, Los Ángeles, California, marzo de 2008.



## **CAPÍTULO V: RESULTADOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL CLUB JOMULQUILLO Y DEL CLUB MOCORITO EN DOS PUNTALES DE LA GOBERNANZA: LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

### Introducción

Según los críticos, la gobernanza fue un proyecto impuesto por las agencias económicas internacionales para facilitar los procesos económicos y políticos de la globalización y la ideología del libre mercado (neo-liberalismo).

La crítica consiste en que los países en desarrollo y los de transición (países de la ex-URSS) no estaban preparados para reformar económica y políticamente sus instituciones, el costo era muy alto. Sin embargo, emprendieron esas reformas que suponían, además de la apertura económica, una apertura democrática (Ciulla, 2000; Demmers *et al.*, 2004).

Ahora surge la pregunta de si la gobernanza es algo factible en un contexto como el de América Latina o el de México, donde sus instituciones se han caracterizado por pertenecer a regímenes autoritarios, anti-democráticos y paternalistas que no habían permitido, hasta finales del siglo XX, una participación de la sociedad en los asuntos de política y de gobierno, mucho menos un cuestionamiento hacia las prácticas de éstos.

¿Qué tan preparada está la sociedad para formar parte de esa nueva forma de gobierno que le abre más espacios para participar? Más aún, ante esta nueva apertura que suponen la gobernanza y la Nueva Gestión Pública, ¿qué tanto participan los actores sociales como los clubes de migrantes? Las variables analíticas que se utilizan en este estudio son la transparencia y la rendición de cuentas con el propósito de examinar si los actores sociales recurren a ellas y corroborar si existe una participación por parte de la sociedad en los asuntos de gobierno.

El hecho de que los clubes de migrantes colaboren con el gobierno mexicano en el cofinanciamiento del desarrollo es una muestra de participación de la sociedad en los asuntos de

gobierno. Sin embargo, lo que se plantea es determinar si a los clubes de migrantes les interesa participar en los dos componentes esenciales de la gobernanza que hemos mencionado: la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta investigación ofrece algunas respuestas a partir de la evidencia cualitativa recolectada, y que se basa en el interés mostrado por los clubes de migrantes con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas durante el proceso de participación en el financiamiento del desarrollo local de sus comunidades de origen, a través del Programa 3 x 1 para Migrantes. Lo anterior será tomado como punto de partida para evaluar el impacto de los clubes de migrantes en la gobernanza local de sus comunidades.

El análisis de los datos cualitativos recabados está basado en la propuesta de Miles y Huberman (1994), la cual consiste en construir el análisis de manera descriptiva y explicativa. En la primera parte del análisis se describe qué y cómo está sucediendo determinada cosa. Y en la segunda parte, se explica por qué está ocurriendo. Se construirán matrices para mostrar y examinar la información en cuestión.

Las matrices se construyen a partir de las variables que pretenden dar respuesta a los cuestionamientos planteados en esta investigación. Dichas variables son: 1) Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes y 2) Institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes.

En general, las matrices contienen la información proporcionada por los informantes clave y notas obtenidas mediante observación directa. La demostración de los datos mediante matrices constituirá la parte descriptiva y las notas de trabajo de campo, los referentes teóricos, así como el texto analítico constituirán la parte explicativa de esta sección.

En la primera parte del capítulo se presentan las acciones de los clubes de migrantes a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, es decir, los hallazgos relativos a los reclamos de estos actores sobre ambas cuestiones.

La segunda parte analiza el papel de las instancias gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal en su relación con los clubes de migrantes en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes. Igualmente, se señalarán los resultados en cuanto al uso de instrumentos jurídico-legales de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los niveles de gobierno que colaboran en dicho programa.

En conclusión, se indican los factores que facilitan o no una influencia de los clubes de migrantes en la gobernanza local y en el desarrollo de sus comunidades de origen, en este caso Jomulquillo y Mocorito.

5.1.- Acciones de los clubes de migrantes a favor de la transparencia y la rendición de cuentas: Resultados en cuanto a reclamos sobre transparencia y rendición de cuentas

El Club Jomulquillo y el Club Mocorito representan a los estados de Zacatecas y de Sinaloa, respectivamente. Por tal motivo, los resultados de la variable “reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes” serán tratados por casos. Esto también para conjuntar la información brindada por los funcionarios que participan en el Programa 3 x 1 para Migrantes y las opiniones de los estudiosos de la migración en los respectivos estados. El mismo criterio será usado para las otras variables.

Un reclamo de rendición de cuentas y transparencia está constituido por los cuestionamientos que los respectivos clubes hicieron a los gobiernos en el lugar de origen a la hora de colaborar en la ejecución de proyectos para beneficio de la comunidad dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes. La respuesta de cada uno de los niveles de gobierno está representada por los funcionarios que se encargan de ejecutar dicho programa en Zacatecas y Sinaloa.

El reclamo en cuestión puede tener lugar a través de la petición de reportes de gastos, informes sobre el estado físico de la obra y de presupuestos del costo de la obra, así como de la labor de vigilancia y monitoreo del comité de obra. Dichas acciones constituyen los *mecanismos formales* por medio de los cuales los clubes de migrantes piden cuentas a los

gobiernos. Se les denominó así porque poseen la característica de ser registros tangibles en una hoja de papel con su respectivo sello y firma.

Como *mecanismos informales* se entenderán el cuestionamiento del estado de la obra (ya sea por medio de familiares o del comité de obra), el cuestionamiento por vía telefónica o vía correo electrónico y la supervisión directa de la obra. Se consideran mecanismos informales porque dichos reclamos de transparencia y rendición de cuentas no implican la formalidad del papeleo, sino que el mecanismo informal se constituye por medio de un cuestionamiento sin constatación oficial.

Dicha variable será calificada como *fuerte* o *débil* de acuerdo con la afirmación de cada informante. La calificación será fuerte si la afirmación denota que el reclamo es importante tanto para el club de migrantes como para el funcionario (federal, estatal y municipal).

Los factores que pueden explicar la presencia y ausencia de reclamos de transparencia y redición de cuentas son:

- 1) Activismo del club de migrantes (medido a través de la participación del club de migrantes en programas desarrollados por el gobierno, el número de obras o proyectos realizados por medio del Programa 3 x 1 para Migrantes y la antigüedad del uso del Programa 3 x 1 para Migrantes)
- 2) Nivel organizativo del club de migrantes (medido a través del número de integrantes, las actividades o eventos realizados para recaudar fondos y el número de obras o proyectos realizados, antigüedad del club de migrantes)
- 3) Acercamiento del gobierno de lugar de origen hacia su diáspora organizada (medido a través del número de reuniones, periodo de reuniones, medio de comunicación utilizado, incentivos o acciones gubernamentales del nivel estatal o municipal a favor de su diáspora organizada y sus migrante, antigüedad del uso del Programa 3 x 1 para Migrantes, nivel de gobierno que tiene más participación con migrantes).

Cuadro 5.1.- Matriz de la variable “Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes”: Caso Zacatecas

Mecanismos	Afirmación del Club Jomulquillo	Afirmación del funcionario nivel federal	Afirmación del funcionario nivel estatal	Afirmación del funcionario nivel municipal
<p>-Mecanismos Formales:</p> <p>Reportes de gastos o de estado de la obra, informes, presupuestos, comité de obra, informes dentro del Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam) sobre el estado físico de la obra.</p> <p>-Mecanismos Informales:</p> <p>Supervisión de obra concluida</p>	<p>Se usa un mecanismo formal para ejercer el reclamo. Los migrantes impusieron la vigilancia de la inversión de los recursos a través del establecimiento de comités de obra para que los manejara. Por lo tanto, la calificación del reclamo es fuerte</p>	<p>“Pocas veces un club directamente pide información sobre sus obras”, “... en cada reunión del Covam (realizada una vez cada 2 meses) siempre ellos (los migrantes) preguntan cómo van las obras y se les entrega un reporte por cada reunión,” el cual, desde hace un año, es enviado cada 15 días vía mail.</p> <p>Se ejerce un reclamo débil hacia esta institución.</p>	<p>“Lo hacen a través de sus representantes en las comunidades y a través de sus federativos, nosotros, mínimamente cada 15 días, les enviamos a las federaciones un reporte de la situación que guarda cada uno de los proyectos.”</p> <p>Se ha establecido el reporte como mecanismo formal para rendir cuentas. El reclamo se califica como fuerte gracias a papel de la Federación al que pertenece.</p>	<p>“Ellos (los clubes de migrantes) nos fiscalizan por [medio del] comité de obra y la misma comunidad que viene haciendo el papel de contraloría social”.</p> <p>Se usa un mecanismo formal, el cual se califica como fuerte.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Zacatecas, es muy ilustrativo cómo el Club Jomulquillo, apoyado por su fuerte federación (FCZSC), estableció mecanismos de transparencia en cuanto al manejo de los recursos a la hora de colaborar con el gobierno dentro el Programa 3 x 1.

El Club Jomulquillo tiene muchos años de cooperar con el gobierno mexicano en la construcción de obras, por lo tanto posee experiencia para ejecutar un cuestionamiento sobre los recursos que envía para dicho fin. Desde el inicio de la colaboración, este club planteó la necesidad de monitorear los recursos y las obras por medio de instancias reguladoras como los comités de obra. En cierto sentido, esto se explica por el hecho de que en la época en que el club comenzó a colaborar con el gobierno se caracterizaba por una total desconfianza de la sociedad hacia el gobierno. Además, no existían (como ahora) los recursos legales e institucionales que facilitarían algún mecanismo para cuestionar al gobierno.

Ello se expresa en el siguiente señalamiento: “siempre luchamos los clubes para que los recursos que se invertían en las comunidades, el gobierno permitiera que un comité de obra, que nosotros nombrábamos, manejara esos recursos, queríamos transparencia, queríamos ver que el dinero que poníamos las cuatro partes [...] se invirtiera...” (Entrevista con el Sr. Rafael Barajas, marzo de 2008).

Dicho club de migrantes y la FCZSC propusieron la creación de los comités de obra como una medida de control, un mecanismo de transparencia para el manejo de los recursos ante la desconfianza en el gobierno. De acuerdo con reportes proporcionados por el Ayuntamiento de Jerez y Sedesol Delegación Zacatecas, el número de proyectos financiados por el club son 26. Esto refleja el alto nivel organizativo y el activismo del club. El hecho de que el club sea muy activo y canalice esfuerzos en la construcción de un buen número de obras va a influir en un interés del club por que estos recursos se apliquen correctamente.

Continuando con la afirmación de Rafael Barajas: “y eso fue una lucha que duramos, fácil un año, haciendo reuniones con el gobierno de Zacatecas, [ya que] ellos querían administrar, [...] recibir el dinero y, por la experiencia que ya teníamos, sabíamos que al gobierno nunca le sobraba dinero de ningún proyecto, al contrario, le faltaba y las obras a

veces quedaban inconclusas y de mala calidad...” (Entrevista con el Sr. Rafael Barajas, marzo de 2008).

Se observa que las acciones del club de migrantes proponen a la transparencia como mecanismo de control social difuso que va a diversificar a los actores en capacidad de fiscalizar los actos y actitudes de los funcionarios para reducir la corrupción (Alpuche, 2006). De nuevo es necesario argumentar algunos factores que facilitan el cuestionamiento tan directo que ejerce este club de migrantes hacia las autoridades gubernamentales en la región de origen. Se parte del hecho de que los clubes de migrantes zacatecanos son los que mayormente aportan dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes (Sedesol, 2003; Red de Consultores Nacionales, 2004; Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, 2006). Como precursores de dicho programa han sido muy activos en cuanto al número de proyectos y obras ejecutados, además han trabajado muy de cerca con sus comunidades y los han incentivado a que realicen una vigilancia de las obras, de tal manera que han ido incluyendo a la comunidad en el proceso de la construcción de infraestructura (desarrollo local).

Existe un reconocimiento de la labor del Club Jomulquillo por parte de la comunidad de Jomulquillo y del gobierno municipal de Jerez debido a la influencia de dicho club en el desarrollo regional. De acuerdo con Alarcón (2004), el desarrollo se mide a través de la calidad y dotación de infraestructura urbana. En ese sentido, el Club Jomulquillo se ha esforzado por proveer de infraestructura a la comunidad. El reconocimiento también se expresa a un nivel más alto, por ejemplo se da desde el gobierno federal y estatal hacia la Federación. Ésta ha ejercido un gran papel al lograr mantener unión entre los clubes zacatecanos. Es una de las federaciones más fuerte, autónoma e independiente de las élites políticas (Burgess, 2005).

Se observó en Jomulquillo una comunidad muy ligada y en constante comunicación con el Club Jomulquillo. Ésta es muy participativa en el Programa 3 x 1 a través del comité de obra. En un principio, el Club Jomulquillo demostró a la comunidad un fuerte compromiso por procurar el beneficio social, el líder del Club Jomulquillo se trasladaba a la comunidad y se dirigía a sus miembros para invitarlos a colaborar con la vigilancia de las obras o, en algunos

casos, a cooperar económicamente. Cabe señalar que el comité de obra ha colaborado con el Club Jomulquillo desde sus inicios.

El Club Jomulquillo instituyó esa cultura de participación. La cual es sumamente importante porque una si existe una excelente relación entre clubes de migrantes y comunidad, el comité de obra funciona eficazmente, permitiendo garantizar la calidad de las obras y su perfecta realización” (García Zamora, 2006). El Club ha promocionado una forma más participativa de gobernanza, es decir, existe ese vínculo entre gobierno y sociedad (Club Jomulquillo y comunidad) en la creación del desarrollo.

En el caso de Mocorito, no existe un comité de obra establecido, es decir, se conforma a la hora de ejecutar la obra pero en la próxima obra cambia de integrantes. Eso se puede explicar en el supuesto de que el contacto entre el Club Mocorito y comunidad no es constante. Además, Mocorito es una cabecera municipal por lo que la realización de obra pública corresponde mayormente al municipio.

Con respecto a la información del Cuadro 5.1, la aseveración emitida por el funcionario federal zacatecano coincide con la de su contraparte en Sinaloa, ya que ambos señalan un escaso reclamo directo sobre información de las obras por parte de los clubes. Lo anterior refleja que ambas instancias paralelas mantienen un mayor contacto con los presidentes y representantes de las federaciones de migrantes por medio de los Covam. Sin embargo, en el caso de Zacatecas la comunicación es más fluida, pues las reuniones de dicho comité se realizan una vez cada 2 meses. Esto denota el auge que tiene el Programa en el caso de Zacatecas.

En Zacatecas, tanto los funcionarios del gobierno federal como los del estatal manifestaron que los migrantes aprovechan las reuniones que tienen los cuatro aportantes en el Covam para preguntar por el estado de las obras. Igualmente, el funcionario municipal afirma que “Ellos (los clubes de migrantes) nos fiscalizan por [medio del] comité de obra y la misma comunidad que viene haciendo el papel de contraloría social” (F.G., funcionario, Ayuntamiento de Jerez, febrero de 2008).



Se han establecido el reporte, el Covam y los comités de obra como mecanismos de la transparencia y la rendición de cuentas en el marco del Programa 3 x 1. La existencia de un andamiaje institucional de la transparencia establece los mecanismos para un control y seguimiento de los recursos, procurando evitar con ello la corrupción.

Los comités de obra están estipulados en las Reglas de Operación del Programa que establecen el papel de la participación ciudadana como Contraloría Social “orientada a la vigilancia, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones realizadas dentro del Programa” (Diario Oficial de la Federación, 2007). Éstos tienen la función de verificar una correcta ejecución de los recursos asignados al Programa.

Por su parte el reporte de gastos es producto de la documentación requerida por los órganos internos de control de cada orden de gobierno participante, los cuales llevan a cabo la fiscalización y comprobación del gasto (Diario Oficial de la Federación, 2007). Por otro lado, una de las explicaciones favorables al aumento de la capacidad de exigir información por parte de los clubes de migrantes zacatecanos ha sido el crecimiento de las inversiones en el desarrollo comunitario (Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, febrero de 2008).

Un hallazgo muy importante se refiere a que los tres niveles de gobierno en el caso zacatecano están correspondiendo eficazmente ante los cuestionamientos sobre transparencia y rendición de cuentas por parte de los clubes de zacatecanos, incluso se “adelantan” a ellos facilitándoles los mencionados reportes en las reuniones del Covam. Esto corresponde con un cambio de actitud del gobierno del Estado, pues han comprendido la magnitud de las inversiones de los migrantes y pretenden seguir incentivando a los migrantes para seguirlos atrayendo.

El reconocimiento del que gozan el Club Jomulquillo y la Federación es palpable en la política de acercamiento del gobierno de Zacatecas. Esto debido al alto grado de intensidad migratoria de Zacatecas y al considerable número de remesas familiares y colectivas que envían los zacatecanos. Ejemplos de esta política estatal son la instalación de un Instituto

Estatad de Migración y las visitas oficiales de funcionarios estatales a los zacatecanos organizados en Estados Unidos.

Al respecto afirma un funcionario de gobierno estatal de Zacatecas:

“...como política del gobierno de Amalia García, es fundamental seguir potenciando la creación de clubes, fortalecer las federaciones de clubes que se tienen en Estados Unidos y seguir promoviendo la creación de comités localmente. Este año pretendemos darle un giro, en años anteriores la cantidad de inversión que se destinaba a proyectos productivos que generaran empleo y que generaran algún ingreso a la población era mínimo e iba dirigido a proyectos de infraestructura urbana, pavimentaciones, construcción de lienzos charros, rehabilitación de catedrales, rehabilitación de plazas públicas, etc., que no dejan de ser importantes y vamos a continuar potenciando ese tipo de acciones, pero ponemos mucha atención en que gran parte del presupuesto que se destine a este programa sea dirigido a la puesta en marcha de proyectos productivos, ¿para qué? para que las remesas que mandan los migrantes puedan verse reflejadas en proyectos que generen empleos y que finalmente esos proyectos puedan captar la mano de obra” (G. L., funcionario, Gobierno del Estado de Zacatecas, febrero de 2008).

Se puede decir que el actual Gobierno del Estado de Zacatecas pretende hacer una gestión de la migración basada en el desarrollo por medio de las remesas (colectivas o individuales). Hay un viraje encaminado hacia mayores inversiones en proyectos productivos, pero sin descuidar los proyectos de desarrollo comunitario.

El grado de inversión social de los migrantes en ciertas localidades de Zacatecas es tal que en diciembre “encuentras mantas o encuentras en las paredes cercanas a la presidencia municipal un mensaje de bienvenida (para los migrantes) y un resumen de la forma en que los presidentes municipales gastaron sus recursos” (Entrevista con García Zamora, febrero de 2008).

Cuadro 5.2.- Matriz de la variable “Reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte del club de migrantes: Caso Sinaloa

<b>Mecanismos Formales o Informales</b>	<b>Afirmación Club Mocerito</b>	<b>Afirmación Funcionario nivel Federal</b>	<b>Afirmación Funcionario nivel Estatal</b>	<b>Afirmación Funcionario nivel Municipal</b>
<p>Mecanismos Formales:</p> <p>Reportes de gastos o de estado de la obra, informes, presupuestos, comité de obra, informes dentro del Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam) sobre el estado físico de la obra.</p> <p>Mecanismos Informales:</p> <p>Supervisión de obra concluida</p>	<p>No piden ningún reporte de gastos, sólo con ver la obra basta. En este caso ocurre un reclamo a través de un mecanismo informal. Sin embargo, el informante lo considera fuerte porque ha comprobado por sí mismo la calidad de las obras y considera que las autoridades han usado correctamente el recurso.</p>	<p>No hubo respuesta por parte de este informante sobre el uso del mecanismo para ejercer un reclamo por parte de los clubes: “... habría que preguntárselo a ellos. Si ellos encuentran adecuados los mecanismos de transparencia. Por lo menos nosotros les damos las herramientas, ya depende de ellos si las quieren usar o, [...] poner alguna denuncia, de solicitar alguna información.”</p>	<p>“...no se encuentran muy interesados en términos de la obra y qué va a pasar con ella...”, “...los migrantes nunca nos han pedido cuentas precisas y nunca nos han dicho: ¿cuánto costó la obra?”_No hay un acercamiento de los clubes hacia este nivel de gobierno.</p>	<p>“Sí se interesan, más los que están participando, siempre andan preguntando si ya se aplicó el recurso, cómo va la obra, de vez en cuando vienen una o dos personas (migrantes) a supervisar...”.</p> <p>La familia de los migrantes les informa sobre el proceso de la obra. Los migrantes se informan mediante un mecanismo informal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El Club Mocerito no utiliza mecanismos formales, es decir, no solicita reportes de gastos, sino que el mecanismo informal, es la supervisión de la obra, ya sea en persona o por medio de un familiar. Dicha forma de cuestionar ha funcionado para dicho club de migrantes porque corroboran directamente la calidad de las obras una vez concluidas y preguntan, personalmente, vía telefónica o correo electrónico, sobre los costos y el proceso de construcción de las mismas a los funcionarios municipales. Sienten que esta forma de actuar ha brindado buenos resultados, pues no han tenido quejas por parte de la población sobre un mal uso del recurso.

El presidente del Club Mocerito expresó que tiene suficiente confianza en las autoridades municipales y por tal motivo no les pide cuentas precisas. Nunca han solicitado algún reporte de los gastos. Para este club, los mecanismos más eficaces de transparencia y rendición de cuentas han sido la supervisión directa de la obra, o bien el cuestionamiento sobre la situación o avances de la misma de manera directa o por medio de un familiar. Por ejemplo, preguntan “¿cómo va la obra?” (J.G.G., funcionario, Ayuntamiento de Mocerito, enero, 2008). La aseveración arrojara una calificación de fuerte al reclamo de transparencia y de rendición de cuentas efectuado por el Club Mocerito al gobierno sinaloense a la hora de colaborar dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes.

Los migrantes nunca se han dirigido al nivel estatal para hacer reclamos formales de rendición de cuentas y transparencia, lo cual refleja la ausencia de un acercamiento entre los migrantes sinaloenses organizados y el Estado sinaloense. Ello se aprecia en la siguiente afirmación: “los migrantes nunca nos han pedido cuentas precisas y nunca nos han dicho: ¿cuánto costó la obra? (O.G., funcionario, Gobierno del Estado de Sinaloa, enero, 2008).

Un factor importante que explica la ausencia de reclamos de transparencia y rendición de cuentas de los clubes de migrantes hacia este nivel de gobierno en el Estado de Sinaloa es el grado de acercamiento del gobierno de lugar de origen hacia sus migrantes sinaloenses organizados. Dicho acercamiento se puede constatar a través del número de reuniones que efectúen los dos actores, un periodo establecido de las mismas, el medio de comunicación utilizado, los incentivos o acciones gubernamentales del nivel estatal o municipal a favor de su diáspora organizada y sus migrantes, una numerosa colaboración entre los gobiernos y los migrantes por medio del Programa 3 x 1 para Migrantes y el nivel de gobierno que tiene más participación con migrantes.

El acercamiento por parte del gobierno del Estado de Sinaloa hacia su diáspora en Estados Unidos y en general la instrumentación de políticas públicas enfocadas al proceso migratorio es una tarea “largamente pospuesta” (Ibarra, 2005). La diáspora organizada sinaloense en Los Ángeles expresó una total desatención del gobierno estatal, pues nunca los visitan de manera constante como lo hacen con otras federaciones de migrantes de la región

los gobernadores o funcionarios de sus respectivos estados de origen (Entrevista con un miembro de la Fraternidad Sinaloense en California, marzo de 2008).

Sin embargo, sí existe interés por parte del club de migrantes sobre el uso de los recursos dentro del Programa 3 x 1 pero en el cuestionamiento no hay de por medio un mecanismo formal. Es decir, los migrantes vigilan “la aplicación de los recursos por medio de sus familiares, o preguntan” (E.C., funcionario, Gobierno del Estado de Sinaloa, enero, 2008).

Las razones para que no se constituya un reclamo formal de transparencia y rendición de cuentas de parte del club de migrantes hacia el gobierno estatal son una falta de comunicación entre ambos actores, escasa colaboración de las organizaciones de migrantes sinaloenses con el gobierno estatal en diversos programas, inexistencia de una agencia del gobierno estatal en la región del sur de California que se encargue de cohesionar a los migrantes sinaloenses organizados, la ausencia de una agenda de trabajo conjunto entre ambos actores o de visitas oficiales de parte del titular o funcionarios del gobierno estatal hacia sus migrantes organizados en dicha región y escasa o nula inversión en políticas públicas a favor de los migrantes.

Un analista de la migración sinaloense expresó que las prácticas de transparencia entre los clubes de migrantes ocurren a nivel interno, es decir, al interior de los clubes de migrantes sí hay ejercicios de transparencia cuando los líderes rinden cuentas ante los miembros de la organización. Pero los clubes de migrantes no externalizan esas prácticas hacia el gobierno.

Entonces, otro factor explicativo de la ausencia de reclamos de transparencia y rendición de cuentas de los clubes de migrantes sinaloenses en general es la escasa participación de éstos en el Programa 3 x 1, es decir, no se da una colaboración muy marcada entre los migrantes y gobierno sinaloenses. Por lo que argumenta un analista no hay necesidad de “hacer una fiscalización” o “auditar al gobierno” (Entrevista con el M. C. Renato Pintor, académico, enero de 2008).

Por otro lado, en el análisis del nivel federal se encontró que el factor que demuestra la ausencia de reclamos es la falta de comunicación entre ese nivel de gobierno y los clubes y

federaciones de migrantes sinaloenses. Al respecto, el informante señaló que “directamente nosotros, como Sedesol, no tenemos la relación con los migrantes. Esa relación se da entre el municipio y el grupo de migrantes, nosotros solamente [...] canalizamos los recursos” (J. A. B., funcionario Sedesol Delegación Sinaloa, enero de 2008). El hecho de que no exista comunicación o acercamiento entre ambos no da lugar a que los clubes de migrantes sinaloenses emitan un cuestionamiento hacia dicha instancia.

De acuerdo con un Acta de Sesión del Comité de Validación y Atención a Migrantes (2007), el único contacto entre esta instancia y los migrantes es cuando ocurren las reuniones de dicho comité y se da con el representante de los migrantes. Además, el Covam se efectúa anualmente, por lo que se denota que no es un contacto con una periodicidad constante. Sin embargo, el acta demuestra que al interior de las sesiones del Covam se llevan a cabo acciones de transparencia, ya que en dicha acta se constata que en las reuniones del Covam se efectúa la presentación de solicitudes y proyectos gestionados por las organizaciones de migrantes y luego se da paso a la priorización de los mismos a través de una revisión y dictaminación de los proyectos (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2007)

El informante no manifestó que en dicha reunión ocurra algún reclamo de transparencia y rendición de cuentas por parte del migrante, tal como ocurre con el informante de la instancia paralela en Zacatecas. Esto lleva a suponer que la relación más directa entre migrantes y gobierno sinaloense ocurre a nivel municipal. El municipio adquiere gran importancia como instancia ejecutora del Programa en el caso de Sinaloa. El gobierno municipal de Mocorito constantemente está invitando al club de migrantes a participar con ellos en la ejecución de nuevos proyectos.

Cabe señalar que Sedesol Delegación Sinaloa fue el único nivel de gobierno que no brindó reportes sobre el número de obras y cuantificación de recursos para el desarrollo de esta investigación. Una mayor colaboración y facilidad de información se pudo encontrar entre las instancias estatal y municipal. Esto coincide con que ambos niveles gubernamentales tiene más relación con los clubes de migrantes y, por lo tanto, están más sujetos a que ellos se acerquen a ellos y les pidan cuentas.

Cuadro 5.3.- Matriz de la variable “Institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Programa 3 x 1 para Migrantes”

Criterio	SINALOA			ZACATECAS		
	Funcionario nivel Federal	Funcionario nivel Estatal	Funcionario nivel Municipal	Funcionario nivel Federal	Funcionario nivel Estatal	Funcionario nivel Municipal
Ejercicios de Rendición de Cuentas y Transparencia:	Las R. O. establecen la apertura de una cuenta mancomunada	Sobre un mecanismo de rendición de cuentas dentro del Programa:	“Las R. O. no establecen un mecanismo claro de transparencia y rendición de cuentas [...] pero la rendición de cuentas que nosotros les damos es con la terminación de la obra, la utilización de los recursos, la divulgación de información a través de los medios de comunicación: la página de internet. El comité, indispensable para el proceso de la obra, sin él no podemos iniciar la obra, es un requisito que pide la Sedesol, también que el depósito de los recursos se haga a una cuenta de la federación...”	“...en cada reunión del Covam se presenta un informe sobre el status que lleva el Programa a nivel de obra: el avance físico, la calidad, cómo se esta ejecutando, cuánto recurso se le ha estado invirtiendo. Esta información es capturada por los presidentes y se la transmiten a los clubes”. Otros mecanismos: auditorías y supervisiones que se hacen entre las dependencias de gobierno.	Cada 15 días, la dependencia envía reportes a las F.M. sobre la situación de cada proyecto.	“Las aportaciones de las partes son depositadas en una cuenta concentrada de la Sría. de Finanzas del Gobierno del Estado”.
1.- Presentación de informes sobre estado de obra	entre migrantes, municipios, Federación y Estado.	“no es uno que fomente mucho la participación. No tiene procedimientos claros para que te obliguen a hacerlo. Y el Programa tiene enunciadas algunas cosas pero no describe procedimientos muy precisos y tampoco da un espacio importante a la participación del beneficiario.				
2.- Creación de una cuenta bancaria mancomunada	“Todas las transferencias de los recursos están debidamente documentadas a través de los depósitos bancarios de cuenta o de recursos en las cuentas mancomunadas, mediante facturas, recibos, listas de raya, pólizas de pago, copia de los contratos, evidencia de licitación pública y actas de fallo”.					
3.- Priorización de obras mediante el Covam						
4.-Rendición de cuentas ante las Contralorías estatales						
5.- Realización de informes y reportes de gastos						
6.Establecimiento de R. O. del programa						

Abreviaturas: -R.O.: Reglas de Operación

-F.M.: Federaciones de Migrantes

Fuente: Elaboración propia.

5.2.- Papel de las instancias gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal en el marco del Programa 3 x 1 para Migrantes: Hallazgos en cuanto al uso de los instrumentos jurídico-legales de la transparencia y la rendición de cuentas

La institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas está medida a través de la variable ejercicios de transparencia y rendición de cuentas por parte de los tres niveles de gobierno que participan en el Programa 3 x 1 para Migrantes. Dichos ejercicios son la presentación de informes sobre el estado de las obras, la creación de una cuenta bancaria mancomunada, la priorización de obras mediante el Covam, la rendición de cuentas ante las Contralorías estatales y la realización de informes y reportes de gastos.

En ambos casos, los informantes de los tres niveles de gobierno manifestaron la acción efectiva de la Contraloría del Gobierno del Estado como órgano fiscalizador y de control social que ha logrado prevenir y sancionar eficazmente anomalías y actos de corrupción dentro del Programa. “La Contraloría Interna del Gobierno del Estado [...] hace auditorías internas a nivel estatal, en conjunción con la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas. Entre ellos dos hacen supervisiones a la obras y detectan irregularidades y aplican sanciones cuando sea el caso” (C.I., funcionario, Sedesol Delegación Zacatecas, febrero de 2008).

En los dos casos, el hallazgo apunta a la efectividad de tal mecanismo de control social desde el Estado y la Federación, y no como algo instituido dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes. Esto se debe al funcionamiento de las instituciones jurídico legales de control social, como la Contraloría Social (comités de obra) y las Contralorías de los gobiernos federales, estatales y municipales de los dos casos de estudio. Como señala Alpuche (2003) existe una “rendición de cuentas vertical”.

En el caso de Zacatecas, “la Contraloría Interna del Gobierno del Estado tiene un equipo especial para dar seguimiento al Programa 3 x 1” (S.Q., funcionario, Gobierno del Estado de Zacatecas, febrero de 2008). La amplia participación económica de Zacatecas en el Programa explica dicho suceso. Ciertas acciones ejercidas por los gobiernos federales y estatales zacatecanos, como el envío de reportes quincenales sobre el estatus de la obra a las federaciones de migrantes están facilitando una institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa. Las mismas Reglas de Operación han ido cambiando y adaptando los requerimientos necesarios para un mejor funcionamiento del Programa. Razón por la cual ha precisado diversos mecanismos para evitar en lo mayor



posible la corrupción. Al hacer esto ha tomado en cuenta las preocupaciones de los actores sociales participantes.

En ambos casos, la creación de una cuenta concentradora de los recursos donados por los cuatro participantes ha sido un aporte importante para dicho proceso de institucionalización dentro del Programa 3 x 1. La cuenta concentradora es un mecanismo efectivo de control del recurso.

Igualmente otro aspecto interesante que brinda “Claridad al proceso de depósito de recursos [son] los convenios de concertación para cada obra, el Anexo 3 x 1-A,” ya que establecen, para cada obra, cuánto, cómo y para qué se va a donar el recurso, así como quién lo va a ejercer (H. R. C., funcionario, Sedesol Delegación Sinaloa).

Los funcionarios, en ambos casos, coinciden en la efectividad del Covam “para priorizar los proyectos” y que con ello se logre transparencia en la selección de los mismos “que no se dé el caso de que el gobierno del Estado quiera apoyar cierto proyecto, [...] para eso está el comité. [Éste] va a seleccionar las obras más viables socialmente a desarrollar” (J. A. B., funcionario, Sedesol Delegación Sinaloa, enero de 2008).

También en el caso de Sinaloa, los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas se han dado vía correo electrónico por medio del envío de oficios, notificaciones y otros informes sobre las obras. Sin embargo, no se ha establecido un mecanismo obligado o con periodicidad, como en el caso de los funcionarios de Zacatecas, quienes envían reportes de información a los migrantes cada 15 días. La explicación es la falta de acercamiento entre los clubes de migrantes sinaloenses y el gobierno sinaloense. En el caso de Sinaloa el Covam se realiza una vez al año debido a la poca participación del Estado en el Programa. Esto no permite un contacto seguido entre los actores.

Los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas se han dado a través de varios mecanismos, ya sean formales o informales. Por ejemplo: los Covam, los convenios de

concertación, los reportes del estatus de la obra, el envío de documentación importante vía correo electrónico.

Como se puede observar, existe una institucionalización de la transparencia y de la rendición de cuentas “entre las instancias” que participan en el Programa a través de mecanismos de control de recursos, como las supervisiones, las auditorías y las instancias contraloras internas. Dichos mecanismos funcionan a nivel de jerarquías: la rendición de cuentas es desde el nivel municipal al federal.

## CONCLUSIONES FINALES

Ninguno de los dos clubes de migrantes estudiados se ha acercado a ambas delegaciones de la Sedesol a pedir directamente algún reporte, documento de gastos o de contabilidad, sino que a través de sus representantes en la comunidad están vigilando que la obra se ejecute tal y como el grupo de migrantes lo decidió. En el caso del Club Jomulquillo esta vigilancia es más continua porque se reúnen cada dos meses en el Covam, mientras que para Club Mocerito la oportunidad de cuestionar al gobierno federal se presenta cada año cuando sesiona dicho Comité.

Se han establecido el reporte, el Covam y los comités de obra como mecanismos de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa 3 x 1 para Migrantes. Todos éstos provienen de las reglas de operación del mismo, por lo tanto, éstas permiten un ejercicio fiscal y administrativo transparente del Programa al interior del mismo.

Por el lado externo al Programa, existe una dinámica de transparencia y rendición de cuentas establecida por las tres instancias de gobierno a través de las contralorías internas y los órganos superiores de fiscalización.

Ahora bien, en el ámbito externo al Programa y a las instancias gubernamentales, es decir, en el ámbito social, el libre acceso a la información y la transparencia siguen siendo un reto para la participación de la sociedad.

Sin embargo, ante esta ola de transparencia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hay opiniones que se han mostrado escépticas argumentando que existen irregularidades en el libre acceso a la información. La paradoja de que exista dicha ley es que ha facilitado trabas para proteger la información, como la negación de la información mediante los recursos de “inexistencia”, “confidencialidad”, “no procede”, a lo que se suma el “desconocimiento del lenguaje oficial” (Fox y Haigh, 2007, Hofbauer, 2007). O como lo señalaba un analista, el acceso a la información pública sigue

siendo negado y manejado “con un criterio político y no existe el libre acceso ni para los migrantes, ni para la sociedad en general” (Entrevista con García Zamora, febrero de 2008).

El Club Jomulquillo posee una influencia más visible en la gobernanza local que el Club Mocerito. Las razones atribuibles a esto, por el lado de Zacatecas, son la estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno zacatecano y el club y la federación de migrantes; el alto nivel organizativo, el activismo y la amplia colaboración y comunicación que existe entre club y gobierno estatal. Asimismo, la iniciativa de los clubes de migrantes de invertir en las comunidades les ha brindado mayor poder de decisión sobre los asuntos de las mismas (García de Alba et al., 2006). En este sentido, el Club Jomulquillo tiene la oportunidad de ser escuchado toda vez que es un participante clave en el financiamiento del desarrollo a través del Programa 3 x 1 para Migrantes.

Sin embargo, el hecho de que el Club Mocerito participe en un programa como el 3 x 1 es una muestra de que el club influye en la gobernanza. Su colaboración con el gobierno puede suponer una mejor de éste en su capacidad de “reacción y eficiencia”. El gobierno mejorará para seguir atrayendo esa colaboración. (Burgess, 2005)

Además, el Club Mocerito y los miembros de la comunidad de origen ejercen directa o indirectamente el papel de Contraloría Social y dicha participación va a ir generándoles una cultura de rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, un factor adicional de este logro es el acercamiento del Gobierno del Estado hacia su diáspora organizada por medio de políticas hacia los migrantes, del reconocimiento a la labor migrante a favor del desarrollo, de visitas oficiales, del establecimiento de un Instituto Estatal de la Migración (paralelo a una Oficina Estatal de Atención a Migrantes), entre otras acciones.

En el caso de Sinaloa, el ejercicio de esta investigación encontró que la falta de una política de gestión de la migración o de una política de atención y acercamiento al migrante desincentiva a los mismos a actuar en pro del desarrollo de sus comunidades. Esto se

evidenció también en la falta de preocupación de este club de migrantes sinaloenses por cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas.

El alto nivel de acercamiento y cooperación entre el club de migrantes y el gobierno zacatecano tiene como impacto esa “nueva forma de gobernar” o esa gobernanza donde la sociedad, representada por el club y la comunidad, que busca participar con el gobierno en el proceso de “dirigir” el desarrollo local.

Cabe destacar también que son pocas las colaboraciones que el club sinaloense ha tenido con el gobierno por medio del Programa 3 x 1. Por lo que, es probable que el gobierno sinaloense no les ha dado motivos para desconfiar.

El gobierno sinaloense, tanto en el nivel estatal como municipal, está consciente de la necesidad de implementar una política de acercamiento hacia sus emigrados. “El municipio es el que tiene que andar gestionando, es la única manera. Se requiere mucha voluntad de invertirlo, pero si el municipio tuviera un representante allá que se dedicara a ellos, el municipio sacara más recurso, ayuda, debemos tener un representante allá permanente para que gestione...” (J. G. G., funcionario, Ayuntamiento de Mocorito, enero de 2008). Es necesario que el gobierno estatal de Sinaloa comience a gestionar la forma de sacar provecho de los deseos de colaborar de sus migrantes.

Esto lleva a suponer que la relación más directa entre migrantes y gobierno sinaloense ocurre a nivel municipal. El municipio adquiere gran importancia como gestor e instancia ejecutora del Programa en el caso de Sinaloa. Como muestra: es “el Municipio, más que el Estado, [quien] les envía [a los migrantes] cómo se maneja el dinero” (E. C., funcionario, Gobierno del Estado de Sinaloa, enero de 2008). Ello refleja la falta de acercamiento entre el nivel estatal y los migrantes sinaloense. El primero ofrece sus razones para no acercarse, argumentando que los migrantes sinaloenses no representan a un número muy grande, no están muy organizados, tienen conflictos al interior y no hay recursos para una gestión de la migración. Los migrantes también se quejan de esta indiferencia y la demuestran en una apatía

a participar. La falta de una federación fuerte que apoye la consolidación del club se nota en el caso de Mocorito.

El estudio pretendió aportar a la discusión sobre migración, remesas y desarrollo la perspectiva de la gobernanza. Es una perspectiva institucionalista que se constituye como un enfoque novedoso al estudio sobre clubes de migrantes. Se buscó una forma de incentivar el desarrollo local y se encontró que la gobernanza, que supone una relación más horizontal entre gobiernos y actores sociales, puede incluir a una sociedad en el proceso de creación de desarrollo.

La hipótesis de si el Club Mocorito y el Club Jomulquillo están generando mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que les permiten incidir en una mejora de la gestión pública dentro del Programa 3 x 1 que impulse la gobernanza local y el desarrollo regional de Mocorito, Sinaloa y Jerez, Zacatecas se cumple para el caso del Club Jomulquillo, pues la constante colaboración con los gobiernos zacatecanos en el financiamiento de desarrollo los ha hecho partícipes de la toma de decisiones y dicho activismo les ha facilitado un gran acercamiento con su gobierno de origen, lo cual les permite cuestionar el uso y destino de los recursos.

Para el caso del Club Mocorito la hipótesis parcialmente se cumple. Sin embargo, ello no significa que dicho club de migrantes o, en general, los clubes de migrantes sinaloenses no influyan en la gobernanza local, pues el hecho de colaborar en el Programa 3 x 1 para Migrantes los invita a ser partícipes de esa nueva forma de gobernar que pretende la gobernanza, ya que los actores sociales (clubes de migrantes y comunidad local) colaboran con el gobierno en la persecución de desarrollo. Sin embargo, los impactos en el desarrollo regional de este club no son comparables con los del Club Jomulquillo, ya que el número de obras de infraestructura financiadas no reflejan un activismo muy fuerte. El Club Mocorito sólo ha realizado 7 obras desde el inicio del Programa 3 x 1. El Club Jomulquillo ha realizado más de 30 proyectos.

Diversos factores explican este suceso. El Gobierno del Estado de Sinaloa ha incentivado poco a los clubes de migrantes para que colaboren en el desarrollo de sus comunidades de origen, se percibió un total desinterés de parte del gobierno en hacer un intento por acercarse a los clubes de migrantes en Los Ángeles, los estudios sobre la migración y cómo sacar provecho de ella apenas comienzan en Sinaloa, falta invertir capital económico y humano en la creación de políticas públicas a favor del migrante sinaloense organizado. En Sinaloa no se ha establecido una Ofam, contrario en Zacatecas donde existe un Instituto Estatal de Migración. Por otro lado, el caso del Club Mocorito presenta un nivel de organización bajo, ya que dependen de un líder que los cohesione. Actualmente, dicho líder está ejerciendo un cargo directivo en la Fraternidad.

La gobernanza local estará brindando un mayor empoderamiento al Club Jomulquillo y a la comunidad en la medida que ambos actores se encuentren mayormente ligados al proceso de desarrollo.

La transparencia y la rendición de cuentas ocuparán un papel creciente en las agendas de los clubes de migrantes en los Estados Unidos en la medida que sigan colaborando con los gobiernos en el lugar de origen. El grado de organización y el activismo de un club de migrantes se reflejan en el número de obras que financian, en el logro de éstas canalizan esfuerzos, ingresos y recursos. En este sentido, los clubes de migrantes se muestran preocupados por que esos recursos se apliquen de manera correcta. Sin embargo, hay clubes de migrantes que necesitan fortaleza y unión para consolidarse y después intentar influir en otros temas.

La tarea de los clubes de migrantes sinaloenses es captar una mayor atención de parte del gobierno del Estado por medio de un mayor activismo social en sus comunidades de origen. La visibilidad se va ir logrando al momento colaborar con los gobiernos municipales. La integración de los gobiernos municipales al Programa 3 x 1 para Migrantes brinda nuevas formas de conectarse con los clubes de migrantes, puesto que el origen de la mayoría de éstos es rural, por lo tanto, la instancia más cercana a ellos es el nivel municipal.

El Programa 3 x 1 para Migrantes fue instituido por los migrantes y para los migrantes, por lo que ha funcionado como una puerta para que éstos expresen sus inquietudes al gobierno mexicano y colaboren con el mismo en la persecución de bien de las comunidades de origen. Sin embargo hay que considerar que también puede funcionar como un instrumento para la gobernanza local en la medida que abre espacios para las cuestiones de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último, este estudio pudiera desarrollar una nueva línea de investigación a partir de la influencia política en México y Estados Unidos de las organizaciones de migrantes. Los migrantes poseen un capital social y económico que les permite incidir en diversos aspectos de la vida en México. Entonces, en este estudio surgió la pregunta ¿cuál es el capital político de los migrantes?



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Alacón, Rafael, “Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos”, en Zárate Hoyos, Germán, coord., *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 2004, pp. 159-184.

\_\_\_\_\_, “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, en González Gutiérrez, Carlos, coord., *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, tomo I, colección América Latina y el nuevo orden mundial, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)-Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), 2006, pp. 157-180.

\_\_\_\_\_ y Luis Escala, “Transnational philanthropy and organization strategies: The challenge of mexican hometown associations in the United States”, en Zárate Hoyos, Germán, ed., *New perspectives on remittances from mexicans and central americans in the United States*, Kassel, Alemania, Kassel University Press, Labor Migration Series, 2007.

Alpuche, Jorge, “Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad”, tesis de licenciatura, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003.

\_\_\_\_\_, “La transparencia mexicana a inicios del siglo XX”, tesis de maestría, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Arroyo, Jesús e Isabel Corvera, 2006, “Principales impactos económicos en México de la migración a Estados Unidos”, en Zúñiga, Elena *et al.*, coords., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, México, Conapo, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Casa Juan Pablos, El Colegio de México, pp. 195-246.

Ayuntamiento de Jerez, “Relación de obras ejecutadas mediante el Programa 3 x 1 para Migrantes en la Comunidad de Jomulquillo”, Jerez, Zacatecas, 2007.

Banco de México (Banxico), “Ingresos por remesas familiares”, 2007, en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE80&locale=es>> revisado el 29 de julio 2008.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Remesas colectivas financian desarrollo de comunidades. Aunque menores que las corrientes de fondos familiares, las remesas colectivas enviadas por organizaciones de emigrantes contribuyen a crear oportunidades de desarrollo local”, 2006, en <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artID=3077&language=&arty>

Boisier, Sergio, 1998, "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial", *Revista austral de ciencias sociales*, núm. 2, pp.5-18.

\_\_\_\_\_, "¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica?", *Revista de la CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 27, octubre de 2003.

\_\_\_\_\_, "América Latina en un medio siglo (1950-2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo?", *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)*, Grupo EUMEDNET, Universidad de Málaga, vol. 1, núm. 1, julio-septiembre 2007, pp. 3-41, en <<http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Boisier-01.pdf>> revisado el 24 de marzo 2008.

Bueno Lastra, J., *Los desequilibrios regionales*. Pirámide, Madrid, 1990.

Burgess, Katrina, "Filantropía de migrantes y gobernanza local", en Merz, Barbara, ed., *Nuevas pautas para México*, Massachussets y Londres, Harvard University Press, 2005, pp. 125-156.

\_\_\_\_\_, "El impacto del 3 x 1 en la gobernanza local", en Fernández de Castro, Rafael et al., coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 99-118.

Canales, Alejandro, "Las remesas en México. Mitos y realidades", conferencia, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Universidad Autónoma de Chiapas-Consejo Estatal de Población (Coespo)-Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-Instituto Nacional de Migración (INM)-Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 23-25 de agosto de 2007.

Castillo, Pedro y Antonio Ríos Bustamante, *México en Los Ángeles, México, Una historia social y cultural, 1781-1985*, colecc. Los Noventa, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

CIDE, "Evaluación externa de consistencia y resultados 2007 del Programa 3 x 1 para Migrantes", México, 2008.

Ciulla, Elaine, "Globalization and Public Administration Reform", en Nye, Joseph y John Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*, Washington, D.C., Brookings Press, 2000.

Club Jomulquillo, "La historia de Jomulquillo", en *Jomulquillo.com*, sitio oficial en Internet, 2008, en <<http://www.jomulquillo.com/historia.html>> revisado el 20 de abril 2008.

Coepo Zacatecas, *Implicaciones demográficas de la migración internacional y lineamientos de políticas públicas en el Estado de Zacatecas*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, Conapo, Coepo Zacatecas, Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, 2006.

Conapo, "Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000", 2000, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra4.htm>> revisado el 25 de abril 2008.

\_\_\_\_\_, “Anexo B. Índices de marginación por municipio 2005”, 2005a, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005.htm>> revisado el 25 de abril 2008.

\_\_\_\_\_, “Índice de marginación a nivel localidad 2005”, 2005b, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm>> revisado el 26 de abril 2008.

Cuéllar, Rina, “Mocorito... su historia, sus quesos y su chilorio”, *Rincones de Sinaloa*, Culiacán, Sinaloa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (Difocur), 2006.

Delgado Wise, Raúl y Stephen Castles, “Migración y desarrollo: Perspectivas desde el sur” introducción, en Delgado Wise, Raúl y Stephen Castles, coords., *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, colecc. Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa-Secretaría de Gobernación-Organización Internacional para las Migraciones, México, 2007, pp. 5-19.

Demmers, Jolle *et al.*, “Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes”, en Demmers, Jolle *et al.*, eds., *Good governance in the era of global neoliberalism. Conflict and depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, Londres y Nueva York, Routledge, 2004, pp. 1-37.

Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2007”, Sexta sección, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2007.

Dore, Carlos, “Cambios en la visión (y la realidad) de proceso emigratorio de la República Dominicana, 1960-2005”, en González Gutiérrez, Carlos, coord., *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, tomo I, colección América Latina y el nuevo orden mundial, México, Miguel Ángel Porrúa-UAZ-SRE-IME-ANUIES, 2006, pp. 239-254.

Durand, Jorge y Douglas Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, UAZ –Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Escala, Luis, “Derechos humanos y asociaciones de migrantes mexicanos en California”, *Migraciones internacionales*, Tijuana, vol. 3, núm. 2, julio-diciembre de 2005, pp. 84-105.

\_\_\_\_\_, *et al.*, “Mexican Migrant civic and political participation in the U.S.: The case of hometown associations in Los Angeles and Chicago”, *Norteamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), año 1, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 127-172.

Farrant, Macha *et al.*, *Migration and Development Opportunities and Challenges for Policymakers*, Migration Research Series, Suiza, núm. 22, IOM, 2006.

Fox, Jonathan *et al.*, “Las reformas a favor de la transparencia. Teoría y práctica”, *Derecho a saber. Balance y Perspectivas*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, D.F., 2007, pp. 18-48.

Fraternidad Sinaloense de California, *Sitio oficial*, en línea: <http://www.fraternidadsinaloense.com/index.html>

García Castro, Ismael, “Soy de aquí y de allá también. Redes y transnacionalidad de inmigrantes sinaloenses en el sur de California”, en Ibarra, Guillermo y Ana Luz Ruelas (Coords.), *Inmigrantes y economía informal en Los Ángeles*, Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa, Casa Juan Pablos, Dirección de Investigación y Fomento a la Cultura Regional, Sinaloa, México, 2006, pp. 275.

García de Alba, Tinajero *et al.*, “Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el Programa 3 x 1 para Migrantes. El caso de Zacatecas”, en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 223- 248.

García Zamora, Rodolfo, *Migración internacional, remesas y desarrollo local*, Zacatecas, UAZ, 2003.

García Zamora, Rodolfo, “El Programa 3 x 1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas”, en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 157-170.

García Zamora, Rodolfo, *Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos*, Colección Ángel Migrante, Zacatecas, México, Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005 , pp. 299.

Ghosh, Bimal, *Myths, Rhetoric and Realities: Migrants’ Remittances and Development. Harnessing the Development Potential of Migrants’ Remittances*, Documento de la International Organization for Migration – The Hague Process on Refugees and Migration, 2006.

Guillén, Tonatiuh, “Municipios y transparencia en México”, en *Manual de Usos. Series de Manuales Técnicos*, México, D.F., Asociación de Municipios de México, 2003, pp. 59.

Gobierno del Estado de Sinaloa, “Acta de sesión del Consejo de Validación y Atención a Migrantes 2007”, Sinaloa, 2007.

Gobierno del Estado de Zacatecas, “¿Cuántos somos?”, *Boletín informativo*, núm. 1, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Subsecretaría de Planeación, Dirección de Estadística e Indicadores, febrero, 2006, en <http://planificacion.zacatecas.gob.mx/publicaciones/publicaciones/b2006/1preliconeteo.pdf>

González Gutiérrez, Carlos, “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en González Gutiérrez, Carlos (Coord.), *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes*, Tomo I, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de

Zacatecas, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, ANUIES, 2006, pp. 99-136.

Guarnizo, Luis, “Aspectos económicos del vivir transnacional”, en Ribas, Natalia y Ángeles Ecrivá, coords., *Migración y desarrollo: Estudio sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2004, pp. 55-85.

H. Ayuntamiento Constitucional de Mocorito, 2008-2010. *Un gobierno para todos*, 2008, en <http://www.mocorito.gob.mx/Pincipales/VenMocorito.html>

H. Ayuntamiento Constitucional de Mocorito, 2008-2010, en <http://www.mocorito.gob.mx/Pincipales/VenMocorito.html>

Hass de, Hein, *Migration and Development in Southern Morocco. The Disparate of Socioeconomic impacts of out-migration on The Todgha Oasis Valley*, Amsterdam, Optima Grafosche Communicatie, 2003.

Hirst, Paul, “Democracy and Governance”, en Pierre, Jon, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 13-35.

Hofbauer, Helena, “Prefacio”, en Fox, Jonathan *et al.*, eds., *Derecho a saber. Balance y Perspectivas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2007.

Ibarra, Guillermo, *Migrantes en mercados de trabajo globales. Mexicanos y sinaloenses en Los Angeles*, Sinaloa, México, Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2005, pp. 153.

Ibarra, Guillermo *et al.*, coords, *Encuesta a hogares sinaloenses en Los Ángeles 2004*, Sinaloa, México, Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2004, pp. 153.

Ibarra, Marcela, “De Nueva York a la Mixteca: Algunas consideraciones en torno al papel de las remesas en la economía nacional, regional y local”, *Memoria del Seminario Internacional sobre la Transferencia y uso de Remesas: Proyectos productivos y de ahorro*, Sin Fronteras, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y UAZ., 2001, pp. 145-161.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), en [http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF\\_SIFHA12](http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_SIFHA12), consultado el 31 de julio de 2008.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *XII Censo General de Población y Vivienda*, Base de datos de la muestra censal, 2000.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad, 2005”, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, 2005<sup>a</sup>, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidadcigel/default.asp?s=est&c=10397>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, 2005b, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cepo2005/iter2005/consultafiltro.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Principales resultados por localidad, 2005”, *Sistema de consulta principales resultados. II Censo de Población y Vivienda 2005*, 2005c, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cepo2005/iter2005/consultafiltro.aspx>

Krugman, Paul, *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, pp. 1-86.

Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela, comps., Introducción, en *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 11-36.

Lewis, Arthur, *Evolución del orden económico internacional*, jornadas 92, México, El Colegio de México, 1980.

López Espinosa, Mario, “Remesas de mexicanos en el exterior y su vinculación con el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades de origen”, 2005, en <http://www.oit.org.mx/pdf/remesas/remesas.pdf>, mayo 11, pp. 11-21.

Massey, Douglas *et al.*, *Los Ausentes. El proceso social de la migración internacional en el occidente de México*, colecc. Los Noventa, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza editorial, 1991.

\_\_\_\_\_ *et al.*, “Teorías sobre la migración internacional: Una reseña y una evaluación”, *Trabajo*, año 2, núm. 3, México, UAZ, Casa abierta al tiempo, 2000.

Mella Márquez, José María, “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en Mella Márquez, José María, coord., *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Akal, 1998, pp. 13-31.

Merz, Barbara, “Remesas y equidad”, en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 73-84.

Milles, Matthew y Michael Huberman, *An expanded sourcebook. Qualitative Data Analysis*, Londres, Sage Publications, 1994.

Moctezuma, Miguel y Óscar Pérez, “Remesas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”, en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 119- 138.

Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. 1957, 4ª reimp. 1974.

Navidad, Teodoro, *Compendio Tomonímico, histórico y geográfico de Sinaloa*, Sinaloa, México, Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, Universidad de Occidente y Dirección de Fomento a la Cultura Regional, 2006, pp. 396.

Orozco, Manuel, “Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America”, en Rodolfo De la Garza y Briant Lindsay Lowell (Eds.), *Sending Money Home. Hispanic Remittances and Community Development*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 85-99.

\_\_\_\_\_ y Katherine Welle, “Clubes de migrantes y desarrollo: pertinencia, concordancia, sustentabilidad y replicabilidad”, en Merz, Barbara, ed., *Nuevas pautas para México*, Massachussets y Londres, Harvard University, 2005, pp. 181-210.

Pardo, María del Carmen, Prólogo, en Pardo, María del Carmen, comp., *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, D.F., 2004, pp. 9-20.

Peraza, Héctor *et al.*, *Historia y geografía de Sinaloa*, Sinaloa, México, Manjarrez Impresores, 1995, pp. 103.

Pierre, Jon y Guy Peters, *Governance, Politics and the State, Political Analysis Series*, New York, St. Martin’s Press, Inc., 2000.

\_\_\_\_\_, “Introduction: Understanding Governance” en Pierre, Jon, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 1-10.

Posner, Paul, “Accountability Challenges of Third-Party Government”, en Salamon, Lester, ed., *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford, University Press, 2002, pp. 523-551.

Ramos García, José María, *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, El Colegio de la Frontera Norte, ed. Porrúa, 2007, pp. 201.

Rathgeb, Steven y Helen Ingram, “Policy Tools and Democracy”, en Salamon, Lester, ed., *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002, pp. 565-584.

Red de Consultores Nacionales, S. C., “Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1, 2003”, Secretaría de Desarrollo Social, 2004, en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2003/OperadosporSedesol/IniciativaCiudadana3X1/Informe/Informe%20final%203%20x%201.pdf>

Rhodes, R., "Governance and Public Administration" en Pierre, Jon, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 54-90.

Salamon, Lester, "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en Salamon, Lester, ed., *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002, pp. 1-47.

Sanchis, Joan, "Las estrategias de desarrollo local: Aproximación metodológica desde una perspectiva socio-económica e integral", en *Revista CEPADE* (Centro de Estudios de Postgrado de Administración de Empresas), Universidad Politécnica de Madrid, 1999, en [http://www.cepade.es/Ademas/fr\\_pdf.asp?num=21&artic=14](http://www.cepade.es/Ademas/fr_pdf.asp?num=21&artic=14) revisado el 20 de julio de 2008.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, Credibilidad y confianza de la sociedad en el gobierno, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), "Informe final de la evaluación externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 2002", 2003, en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2002/OPERADOSPORSEDESOL/INICIATIVACIUDADANA3x1/Informe/Tercer%20Informe%20IC%203x1.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), "Primer informe trimestral 2008 Programa 3 x 1 para Migrantes", 2008, en [www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/1ertrim08/penccg/03\\_3x1\\_para\\_Migrantes.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/1ertrim08/penccg/03_3x1_para_Migrantes.pdf)

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C., "Evaluación Externa del Programa 3 x 1 para Migrantes 2005", *Sedesol*, 2006, en [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2005/no\\_sectorizados/3x1\\_migrantes/evaluacion\\_cobertura.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2005/no_sectorizados/3x1_migrantes/evaluacion_cobertura.pdf)

Sinagawa, Herberto, *Sinaloa, historia y destino*, Sinaloa, México, Dirección de Investigación y Fomento a la Cultura Regional, Editorial Cahita, 2004, pp. 583.

Soto, Sergio y Marco Velásquez, "El proceso de institucionalización del Programa 3 x 1 para Migrantes", en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El Programa 3 x 1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México?*, ITAM-UAZ, Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 11-21.

Soyer, Daniel, *Jewish Immigrant Associations and American Identity in New York 1880-1939. Jewish Landsmanshaftn in American Culture*, Wayne State University Press, 1997, pp. 255.



Taylor, J. Edward, "Remittances, Savings, and Development in Migrant-Sending Areas", en Massey, Douglas y J. Edward Taylor, eds., *International Migration. Prospects and Policies in a Global Market*, New York, Oxford University Press, Inc., 2004, pp. 157-173.

Todaro, Michael y Stephen Smith, *Economic Development*, Estados Unidos, Addison Wesley Longman, 2003.

Transparencia mexicana, "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa", México, 2007, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporEntidad2007.pdf>, consultado el 29 de julio de 2008.

Unger, Kurt, "El desarrollo de las regiones y la migración mexicana: origen, evolución y política pública", en Zúñiga, Elena *et al.*, coords., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, México, Conapo, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Casa Juan Pablos, El Colegio de México, 2006, pp. 247-268.

U.S. Census Bureau, *Current Population Survey*, 2006a, en [http://factfinder.census.gov/servlet/ADPTable?\\_bm=y&-geo\\_id=05000US06037&-qr\\_name=ACS\\_2006\\_EST\\_G00\\_DP5&-ds\\_name=ACS\\_2006\\_EST\\_G00\\_&-\\_lang=en&-\\_sse=on](http://factfinder.census.gov/servlet/ADPTable?_bm=y&-geo_id=05000US06037&-qr_name=ACS_2006_EST_G00_DP5&-ds_name=ACS_2006_EST_G00_&-_lang=en&-_sse=on)

\_\_\_\_\_, *American Community Survey* (Encuesta de la Comunidad Americana). Demographic and Housing Estimates: 2006, 2006b, en [http://factfinder.census.gov/servlet/ADPTable?\\_bm=y&-geo\\_id=05000US06037&-qr\\_name=ACS\\_2006\\_EST\\_G00\\_DP5&-ds\\_name=ACS\\_2006\\_EST\\_G00\\_&-\\_lang=en&-\\_sse=on](http://factfinder.census.gov/servlet/ADPTable?_bm=y&-geo_id=05000US06037&-qr_name=ACS_2006_EST_G00_DP5&-ds_name=ACS_2006_EST_G00_&-_lang=en&-_sse=on)

Vázquez Barquero, Antonio, "Desarrollo local y territorio", en Pérez, Bartolomé, coord., *Desarrollo local: Manual de uso*, Madrid, ESIC Editorial-FAMP, 2004, pp. 93-107.

Vega Briones, Germán, "Casa Guanajuato: organización de migrantes en Estados Unidos", *Papeles de población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población-Universidad Autónoma del Estado de México, Nueva Época, año 10, núm. 39, 2004, pp. 57-93.

Zolniski, Christian, "Justicia para los trabajadores de la limpieza: Resistencia y organización sindical de inmigrantes mexicanos en el Silicon Valley", en Bueno, Carmen y Encarnación Aguilar, coords., *Las expresiones locales de la globalización. México y España*, México, Universidad Iberoamericana, Ciesas Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 211-240.

## ANEXOS

Anexo 1.- Listado de los informantes clave por caso de estudio o localidad:

### Los Ángeles, California

- 1) César Belmontes, Presidente Club Mocerito
- 2) Rafael Barajas, Presidente Club Jomulquillo

### Sinaloa

#### ***Funcionario nivel Federal:***

- 1) J.A.B., Jefe de la Unidad de Regiones Prioritarias, Sedesol Delegación Sinaloa
- 2) H.R.C., Responsable Operativo del Programa 3 x 1 para Migrantes, Sedesol Delegación Sinaloa

#### ***Funcionario nivel Estatal:***

- 1) O.G., Sub-secretario de Desarrollo Social y Sustentable, Gobierno del Estado de Sinaloa
- 2) E.C., Dir. de Apoyo a Empresas Públicas, Gobierno del Estado de Sinaloa

#### ***Funcionario nivel Municipal:***

- 1) R.Q., Dir. de Gestión y Políticas Públicas, Ayuntamiento del Municipio de Mocerito
- 2) J.G.G., Coord. de Obras Públicas, Ayuntamiento del Municipio de Mocerito

#### ***Academia:***

- 1) Renato Pintor, Doctorante, profesor e investigador, Universidad Autónoma de Sinaloa

### Zacatecas

#### ***Funcionario nivel Federal:***

- 1) M.R., Jefe de la Unidad de Regiones Prioritarias, Sedesol Delegación Zacatecas
- 2) C.I., Responsable Operativo del Programa 3 x 1 para Migrantes, Sedesol Delegación Zacatecas

#### ***Funcionario nivel Estatal:***

- 1) G.L., Sub-secretario de Desarrollo Social y Regional, Gobierno del Estado de Zacatecas
- 2) S.Q., Coordinador General del Programa 3 x 1 para Migrantes, Gobierno del Estado de Zacatecas

***Funcionario nivel Municipal:***

- 1) F.G., Coord. de Obras y Servicios Públicos, Ayuntamiento del Municipio de Jerez

***Academia:***

- 1) Dr. Rodolfo García Zamora, doctor, profesor e investigador, Universidad Autónoma de Zacatecas