

Capítulo 13

Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el Programa 3x1 para Migrantes. El caso de Zacatecas

María García de Alba Tinajero

Leticia M. Jáuregui Casanueva

Claudia Nuñez Sañudo*

ZACATECAS ha sido el estado pionero en la implementación de proyectos en los que participa la diáspora mexicana que radica en Estados Unidos. A principios de los años setenta, con la creación de la primera federación mexicana de clubes, se consolidó institucionalmente el interés filantrópico de los migrantes.¹ Conforme se fue incrementando, se desarrolló en el estado el Programa 3×1 para Migrantes, único programa federal que proviene de la iniciativa de los migrantes organizados y primero de su tipo a nivel mundial.² Como consecuencia, el estado ha recibido montos importantes de inversión destinados a realizar obras de infraestructura básica en las comunidades de alta expulsión, fomentando así las redes sociales e impulsando el mantenimiento de los vínculos entre los migrantes y sus comunidades de origen.

Los beneficios del programa, sin embargo, no lo eximen de ciertas complicaciones en su implementación. Las fallas más importantes provienen del desconocimiento de sus reglas de operación (ROP), del excesivo liderazgo de las federaciones y del rol que desempeñan los dirigentes migrantes y la Iglesia católica. Todas estas cuestiones afectan el proceso de toma de decisiones, que a su vez se ve afectado por intereses personales y partidistas. Las autoridades estatales, confiadas en la inercia que deriva de la actividad de los liderazgos mi-

*Estudiantes de la licenciatura en relaciones internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Agradecemos el financiamiento de la Fundación Kellogg que hizo posible realizar esta investigación y el apoyo del doctor Rodolfo García Zamora para la elaboración de la agenda de trabajo y durante nuestra estancia en el estado de Zacatecas.

¹Jiménez.

²El Programa 3×1 ha servido de modelo para experiencias en otros países, como la del Programa Unidos por la Solidaridad, de El Salvador, que se presenta en el capítulo 1 de este libro.

grantes, han desempeñado un papel pasivo en el impulso del 3×1. Finalmente, la existencia de una regla no escrita que condiciona la participación de los clubes en el 3×1 a la afiliación a alguna federación ha desincentivado la creación de nuevos clubes, que se traduce en un costo monetario.

Estos condicionamientos han provocado la trasgresión de las ROP, ya que se construyen muchas obras en las que sólo se obtiene el aval de un club que no participará en su financiamiento, delegado a las comunidades y/o los gobiernos municipales. La heterogeneidad que caracteriza a Zacatecas explica que las limitantes enunciadas anteriormente no se presenten en todos los municipios u obras.

En este capítulo, y con el propósito de realizar una evaluación del funcionamiento y aplicación del Programa 3×1 para Migrantes en el estado de Zacatecas –y de cómo lo percibe la gente de las localidades– se expondrán los casos de los municipios de Apulco, Jalpa y Nochistlán de Mejía. El objetivo se centra en la identificación de las prácticas positivas y de los principales problemas detectados en su aplicación, con la finalidad de exponer una serie de problemas repetitivos y recomendaciones para que el programa se consolide, expanda y profundice. El estudio se realizó en seis comunidades de los municipios de Apulco, Jalpa y Nochistlán de Mejía durante el mes de marzo de 2006,³ comparando comunidades que realizaron obras con dinero migrante dentro del Programa 3×1 y comunidades que realizaron obras con dinero migrante fuera del 3×1; se cuidó que las comunidades que se comparaban entre sí presentasen características similares.⁴

Antecedentes del Programa 3×1 para Migrantes en el estado de Zacatecas

Desde los años ochenta, una parte del dinero que los migrantes zacatecanos enviaban a sus comunidades de origen se destinaba a la realización de obras como templos, lienzos charros y proyectos de infraestructura social. Este esquema ca-

³ Los tres municipios estudiados se localizan al sur del estado de Zacatecas y pertenecen a la región del Cañón de Juchipila. La selección de estas comunidades se hizo por tratarse de municipios que recibieron el mayor monto de inversión del 3×1 en 2004 y 2005.

⁴ Dado que en Apulco todas las obras que se realizaron con dinero de migrantes se han hecho dentro del 3×1, no fue posible utilizar una comunidad de comparación; en Nochistlán se realizaron entrevistas en dos comunidades con 3×1, Nochistlán y La Villita, y en una comunidad sin 3×1, Toyahua de Abajo; en Jalpa se realizaron entrevistas en la cabecera municipal, con varias obras de 3×1, y en Guadalupe Victoria, que no participa en el 3×1. La información resulta de entrevistas a profundidad y cuestionarios aplicados a distintos funcionarios de gobierno, habitantes de la localidad, académicos y migrantes. A diferencia de las evaluaciones del 3×1 que se han realizado en años anteriores, se encuestó a la población en general y no solamente a los beneficiarios, con el fin de medir el conocimiento del 3×1 y su aplicación en dichos municipios.

recía de institucionalización e Irineo Saldívar le da el nombre de 0×1.⁵ Gracias al esfuerzo por fortalecer su relación con los migrantes del entonces gobernador de Zacatecas, Genaro Borrego Estrada (1986-1992), se creó en 1991 el 1×1.⁶ Bajo este esquema, en el que el gobierno estatal aportaba un dólar por cada dólar enviado por los migrantes, se destinaron 48 millones de pesos para la realización de 93 obras de infraestructura básica en las comunidades que contaban con clubes de oriundos.⁷

Posteriormente los migrantes zacatecanos, con el apoyo del gobernador Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998), lograron añadir a sus esfuerzos la aportación del gobierno federal, dando lugar en 1992 al 2×1. Entre 1993 y 1998 se apoyaron, a través del 2×1, un total de 219 proyectos con una inversión de 33.7 millones de pesos, concentrándose 78 por ciento de las obras (y 74 por ciento de los recursos) en los municipios de Atolinga, Francisco Murguía, Fresnillo, Jalpa, Jerez, Monte Escobedo, Tepechitlán, Tepetongo y Valparaíso.⁸

A medida que se expandieron los fondos destinados al 2×1, y con ellos el éxito del programa, se avanzó hacia el 3×1, al sumarse el gobierno municipal a los recursos aportados por los migrantes y los gobiernos federal y estatal. La evolución del 3×1 muestra que las inversiones han crecido notablemente; se realizaron más de 2,500 obras⁹ que han beneficiado a la población de 32 municipios, lo cual equivale a 187 localidades.¹⁰ Sin duda, se favoreció el desarrollo de las comunidades en Zacatecas.

En 2004, solamente 24.59 por ciento de la inversión federal se destinó a proyectos del 3×1 en Zacatecas; 27.37 por ciento en 2005.¹¹ En 2004, de los 58 municipios que conforman el estado, 68.98 por ciento participaron en el 3×1; en 2005, la participación aumentó hasta alcanzar 77.58 por ciento de los municipios zacatecanos. Los principales rubros de inversión fueron: asistencia social y servicios (156 proyectos realizados, que equivalen a 23.60 por ciento del total); electrificación (117 proyectos realizados, que equivalen a 17.7 por ciento); pavimentación (107 proyectos realizados, que equivalen a 16.19 por ciento); urbanización (98 proyectos realizados que equivalen a 14.83 por ciento), entre otros.

⁵ Entrevista a Irineo Saldívar, antiguo encargado del 3×1 de la Seplader y ex representante de la FCZSC en Zacatecas, Zacatecas, 25 de marzo de 2006.

⁶ Jiménez, *op. cit.*

⁷ Tinajero, p. 42.

⁸ Delgado Wise, Moctezuma Longoria y Rodríguez Ramírez.

⁹ Cifra proporcionada por Manuel de Jesús de la Cruz, diputado y presidente de la Comisión de Migración del Congreso del Estado, Zacatecas, 24 de marzo de 2006.

¹⁰ Montos calculados con los datos del 3×1 proporcionados por Salvador Quezada, coordinador del 3×1 de la Seplader.

¹¹ La inversión federal en Zacatecas en 2004 fue de 43'245,967 pesos y en 2005 aumentó a 49'927,830, de acuerdo con cifras de la Unidad de Microrregiones de la Sedesol.

Características socioeconómicas y migratorias de Zacatecas

El estado de Zacatecas se encuentra en la región centro-norte de México y cuenta con 57 municipios; es un estado que, según el XII Censo General de Población y Vivienda, contaba en el año 2000 con una población total de 1'353,610 habitantes. De acuerdo con las cifras del INEGI, se calcula que en ese mismo año aproximadamente 800,000 personas de origen zacatecano residían en Estados Unidos,¹² lo que equivale a 59 por ciento de aquellos que radicaban en la entidad:¹³ un signo más de la importante tradición migratoria del estado de Zacatecas.

El gobierno del estado asegura que, en 2003, 569,049 zacatecanos residían en otra entidad del país, de los cuales 550,856 habitaban en Estados Unidos. A su vez, la población de origen zacatecano que radica en Estados Unidos era de 1'468,747 personas, mientras que la población de Zacatecas era de 1'413,115. Estas cifras constituyen un reflejo de la historia de la migración en el estado y sitúa a Zacatecas como la entidad con mayor intensidad migratoria del país, con un índice de 2,584,¹⁴ que supera por mucho al de las otras cuatro entidades que, junto con Zacatecas, se consideran de alta migración.

Funcionamiento y aplicación del Programa 3×1 para Migrantes en Zacatecas

La dependencia responsable del Programa 3×1 en el gobierno de Zacatecas es la Secretaría de Planeación y Desarrollo (Seplader). Como hemos señalado, el programa busca apoyar las iniciativas de los clubes y se concentra en obras de mejoramiento y construcción de infraestructura social de las comunidades. La mezcla de recursos proviene de los clubes zacatecanos en Estados Unidos, del gobierno federal por medio de la Sedesol, del gobierno del estado a través de la Seplader y de los ayuntamientos; aportando cada uno 25 por ciento del monto total de la inversión. Como ya lo mencionamos, una particularidad de la aplicación del 3×1 en Zacatecas consiste en que –por iniciativa de las federaciones– la participación de un club está condicionada a que forme parte de una federación. Como explica Salvador Quezada:

¹² García.

¹³ INEGI (2000).

¹⁴ El índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos se realizó con información de la muestra de 10 por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. El índice integra en una sola medida las siguientes modalidades y expresiones de la migración México-Estados Unidos: hogares con emigrantes durante el quinquenio 1995-2000 que permanecían en Estados Unidos en la fecha del levantamiento censal; hogares con emigrantes entre 1995-2000 que regresaron al país durante el mismo periodo; hogares con integrantes que residían en Estados Unidos en 1995 y regresaron a vivir a México antes del levantamiento censal, y hogares que reciben remesas. Conapo: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/05.htm; www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04

Mire, desde las reglas de operación del programa no está establecido así, pero para Zacatecas ha sido una situación que han pedido los migrantes porque ellos buscan la manera de estar fortalecidos. Entonces si nosotros empezamos a apoyar clubes independientes pues al rato ya nadie va a estar en federación. Ellos, como federación, tienen una organización muy importante que tenemos que cuidar. Entre más clubes, más obras, es claro.¹⁵

El municipio de Apulco y la localidad de La Chaveña

Apulco es un municipio rural, con alta marginación, en el que más de 40 por ciento de la población vive en situación de pobreza extrema.¹⁶ Las tasas de crecimiento poblacional están en la última década por debajo de las estatales y de la media nacional, ubicándolo como uno de los 34 municipios zacatecanos que presentan pérdidas poblacionales netas.¹⁷

Apulco contaba en 2000 con una población de 4,976 habitantes,¹⁸ lo que lo sitúa en el décimo lugar de los municipios con menor población del estado.¹⁹ 21.4 por ciento de la población nació en otra entidad, hecho que lo convierte en el primero de los seis municipios que registran una mayor atracción de inmigrantes a la entidad.²⁰ Apulco cuenta con 33 localidades y la cabecera municipal es Apulco (CM).²¹ En la localidad de La Chaveña hay 22 viviendas con 109 habitantes, 49 hombres y 60 mujeres.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), Apulco tiene un índice alto de intensidad migratoria. De los hogares del municipio, 21.07 por ciento recibe remesas, lo que supera a 13.03 por ciento a nivel estatal.²² Asimismo, se estima que el porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos durante el quinquenio anterior (1990-1995) es de 17.6 por ciento, superior nuevamente a la tasa estatal de 12.1 por ciento.

La organización de los migrantes originarios de Apulco es limitada. Cuentan con tres clubes, uno en Texas y dos en el sur de California. El de Texas, Club Guadalupano, de la comunidad de Lo de Carrera, se creó hace

¹⁵ Entrevista a Salvador Quezada, coordinador del 3×1 de la Seplader, Zacatecas, 18 de marzo de 2006.

¹⁶ Muestra de 10 por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y Conapo: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/05.htm

¹⁷ Delgado Wise, Moctezuma Longoria y Rodríguez Ramírez, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000.

¹⁹ INEGI, *Perspectiva estadística de Zacatecas*, Aguascalientes, marzo de 2006, p. 15.

²⁰ INEGI, "Zacatecas: tabulados básicos", *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000, Aguascalientes, 2001, s.p.

²¹ La localidad llamada "Rancho Apulco" no debe confundirse con la cabecera municipal. Asimismo, para diferenciar al municipio de Apulco de su cabecera municipal, en adelante se utilizará Apulco (CM) cuando se haga referencia a la cabecera.

²² Estimaciones de Conapo con base en la muestra de 10 por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

17 años por el hoy alcalde, Martín Carvajal (2004-2007); se ha integrado en la Federación de Clubes Zacatecanos de Fort Worth, Texas (FCZFWT). El Club de Tenayuca, en la actualidad no activo, está afiliado a la Federación de Clubes Zacatecanos del Condado de Orange; el Club Apulco Unidos, a la FCZSC desde 2005.²³

Con el fin de conocer la percepción que los habitantes de La Chaveña y de Apulco tienen del Programa 3×1 para Migrantes, se aplicaron 22 encuestas²⁴ y cuatro entrevistas a profundidad a diferentes actores del municipio.²⁵ Con 22 viviendas en la localidad, y varias vacías, prácticamente se aplicó el cuestionario en todas las viviendas habitadas.²⁶

De los encuestados, 95 por ciento afirmó tener familia radicando en Estados Unidos: California (58 por ciento), Texas (12 por ciento), Washington (8 por ciento), Arizona (6 por ciento), Florida (6 por ciento), Georgia (5 por ciento) y Oklahoma (5 por ciento). De aquellos que residen en California, 50 por ciento habita en Fresno y 30 por ciento en Los Ángeles. El parentesco entre los encuestados y quienes radican en Estados Unidos es principalmente el de hermanos (40 por ciento) y tíos (20 por ciento).²⁷ De las personas con familiares migrantes 38 por ciento recibe remesas, cifra por encima de los promedios municipal y estatal.

Martín Carvajal, alcalde de Apulco, controla todo lo relacionado con el programa. Antes de regresar a México en 2004 para ocupar el cargo de presidente municipal, vivió durante 30 años en Estados Unidos, en California y Texas, en donde aún reside su esposa. Al haber sido migrante y presidente del Club

²³ Información proporcionada durante la entrevista a Martín Carvajal, presidente municipal de Apulco, 20 de marzo de 2006.

²⁴ La edad promedio de los encuestados es de 44 años, con una edad mínima de 16 y máxima de 87 años; 45 por ciento de la población tenía entre 36 y 60 años, 64 por ciento mujeres y 36 por ciento hombres. Treinta y seis por ciento de los encuestados se dedica al hogar y 27 por ciento al campo; el restante 27 por ciento son estudiantes, profesores, empleados de una tienda de abarrotes o trabajan en el gobierno municipal. Durante el levantamiento de encuestas únicamente se vio a mujeres y niños después de la hora de la comida, cuando regresaron de trabajar en el campo dos hombres mayores de 50 años y un joven de 24 años. Es importante subrayar que 23 por ciento de los encuestados había concluido la educación secundaria, al tiempo que 18 por ciento no tenía estudios formales, lo que marca un fuerte contraste entre las personas de la comunidad.

²⁵ Hasta el momento no se ha podido entrevistar al presidente de ninguno de los clubes de Apulco, ni del Guadalupeño ni del Club Apulco Unidos. Se han hecho intentos para entrevistarlos por vía telefónica y por correo electrónico, pero no se ha recibido ninguna respuesta.

²⁶ De las 22 encuestas aplicadas, 27 por ciento fueron a informantes clave (síndico municipal, regidora de Salud, regidora de Comunicaciones y Transportes, párroco, maestra de primaria y empleada de una tienda de abarrotes). El restante 83 por ciento se compone de personas de la comunidad de La Chaveña, a quienes se encuestó en la puerta de su casa.

²⁷ Es importante recordar el papel de las redes en la decisión de emigrar, ya que la mayoría de los que emigran de Apulco hacia Estados Unidos se van a California y Texas, donde residen las concentraciones más grandes de apulquenses en particular y de zacatecanos en general. Esta particularidad también se refleja en el hecho de que los dos clubes activos del municipio están afiliados a la FCZSC y a la FCZFWT.

Guadalupano de Lo de Carrera y miembro activo de las Federaciones del Sur de California y de Fort Worth, Texas, se convirtió en el promotor clave del 3×1 en el municipio.

El 3x1 en La Chaveña

Los clubes de Apulco han colaborado, por medio del Programa 3×1, en la realización de nueve obras entre 1999 y 2005. El monto total de inversión para esas obras es de 17'139,653 pesos, de los cuales 4'284,912.75 pesos corresponden a la inversión de los migrantes. 82 por ciento de la inversión se destinó a obras de pavimentación de caminos y carreteras (equivalente a 14'063,136 pesos); 9 por ciento a obras de agua potable (equivalente a 1'544,834 pesos); 8.6 por ciento a la construcción de centros de desarrollo comunitario (equivalente a 1'486,683 pesos); 0.4 por ciento al remozamiento de una iglesia. En el mes de marzo, momento durante el cual se realizó el trabajo de campo en el municipio, se estaban completando las tres obras de 2005 que corresponden a dos carreteras y una casa pastoral. Miguel Durán, síndico de Apulco, dijo: “Yo estimo que el 70 por ciento del desarrollo de las comunidades se debe a las remesas que envían los migrantes y que invierten en el 3×1. Éstas tienen un impacto grande sobre el bienestar de la comunidad, pues ya no sólo les sirven para consumo propio, sino para programas como el 3×1.”²⁸

Una de las principales debilidades institucionales del programa en esta comunidad reside en el conocimiento limitado de sus objetivos y reglas de operación. Tan sólo 55 por ciento de los encuestados conocen el programa y 67 por ciento de aquel porcentaje sabe que se aplica en La Chaveña. La mitad de los encuestados conoce las ROP y opina que hay que volverlas más accesibles con mayor difusión, reforzarlas y promover un diálogo más estrecho entre las autoridades federales y municipales para que las municipales sirvan de apoyo en la aplicación y elaboración de las ROP.²⁹

²⁸ Entrevista a Miguel Durán, síndico de Apulco, 18 de marzo de 2006.

²⁹ El desconocimiento de las ROP se extiende a los requisitos para ser beneficiario, ya que tan sólo 38 por ciento de los encuestados dijo conocerlos. Al preguntarles acerca de sus obligaciones como beneficiarios, 80 por ciento de los encuestados dijo que la comunidad tiene que aportar 25 por ciento de los recursos. Sobre la existencia del Programa 3×1 para Migrantes, 100 por ciento señaló que es necesario que la comunidad y el municipio aporten dinero, pero sólo 63 por ciento dijo que hace falta que los migrantes aporten también dinero. Hay que resaltar que, en la mayoría de los casos, la gente de la comunidad en Apulco contribuye con 25 por ciento de los recursos para que se realice la obra, ya que en la práctica los clubes únicamente han servido de avales. La excepción fue la construcción de la casa pastoral por la influencia del párroco, no sólo con la gente de la comunidad sino también con los migrantes; por esa influencia consiguió que aportaran dinero.

CUADRO 1
OBRAS 3×1 EN APULCO, JALPA Y NOCHISTLÁN DE MEJÍA, 2005

<i>Municipio</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Obra</i>	<i>Monto total</i>	<i>Club</i>
Apulco	Lo de Carrera	Pavimentación de carretera Lo de Carrera-Mechoacanejo	1'223,988.00	Guadalupano
Apulco	El Conejo- Las Tijeras	Pavimentación de carretera Teocaltiche-Yahualica, 1a. etapa	4'439,148.00	Guadalupano
Apulco	Apulco	Construcción de centro pastoral	1'148,864.00	Apulco Unidos
Jalpa	Santa Juana	Techado de palapa en campo deportivo	240,000.00	Deportivo Santa Juana
Jalpa	Santa Juana	Adquisición de computadoras para telesecundaria	104,000.00	Deportivo Santa Juana
Jalpa	Jalpa	Mobiliario para sala de usos múltiples y oficinas preparatoria Felipe B. Berriozábal	1'384,000.00	Familias Unidas de Jalpa
Jalpa	Jalpa	Pavimentación de calle Juárez entre Zaragoza e Independencia	1'287,728.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Rehabilitación de sistema de agua potable en calle Juárez entre Zaragoza e Independencia	84,280.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Construcción de sistema de drenaje en calle Juárez entre Zaragoza e Independencia	876,600.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Construcción de guarniciones en calle Juárez entre Zaragoza e Independencia	108,116.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Construcción de banquetas en calle Juárez entre Zaragoza e Independencia	147,276.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Construcción de UAZ, 5a. etapa	2'000,000.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Jalpa	Adquisición de equipo de cómputo para la UAZ- Campus Jalpa	1'305,000.00	Hermandad Jalpense
Jalpa	Santa Juana	Pavimentación de calle Arroyo	351,360.00	Social Santa Juana
Jalpa	Santa Juana	Muro de contención en calle Arroyo	248,640.00	Social Santa Juana

<i>Municipio</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Obra</i>	<i>Monto total</i>	<i>Club</i>
Jalpa	Corral de Piedra	Adquisición de bomba para pozo profundo para sistema de agua potable	44,000.00	Corral de Piedra
Jalpa	Santa Juana	Construcción de red de línea eléctrica en calle nueva	164,000.00	Social Santa Juana
Nochistlán de Mejía	El Jocoyole	Pavimentación de carretera E.C. Nochistlán-Tlachichila-El Jocoyole	1'500,000.00	Tlachichila
Nochistlán de Mejía	Barrio de San Sebastián	Rehabilitación de centro comunitario, 3a. etapa	1'267,504.00	El Nochistlense
Nochistlán de Mejía	El Sitio	Construcción de templo	242,000.00	El Sitio
Nochistlán de Mejía	La Villita	Pavimentación de calles Jesús Bautista y San Antonio	204,856.00	La Villita
Nochistlán de Mejía	La Cofradía	Construcción de red de energía eléctrica	192,224.00	La Villita
Nochistlán de Mejía	El Tescalame	Construcción de red de energía eléctrica	100,232.00	La Villita
Nochistlán de Mejía	Las Tinajas	Construcción de red de energía eléctrica	81,168.00	El Sitio
Nochistlán de Mejía	El Sitio	Construcción de red de energía eléctrica	61,112.00	El Sitio
Nochistlán de Mejía	La Villita	Construcción de red de energía eléctrica	378,960.00	La Villita
Nochistlán de Mejía	La Villita	Drenaje de Jesús Bautista y San Antonio	31,408.00	La Villita

Fuente: Datos obtenidos a partir de la información proporcionada por la Seplader de Zacatecas.

Cambios en la rendición de cuentas

La aplicación del Programa 3×1 en esta localidad muestra que existen algunos cambios en la participación política de la comunidad migrante y en el proceso de rendición de cuentas de las autoridades. Tres cuartos de los encuestados piensa que los migrantes disponen ahora de más poder de decisión sobre los asuntos de la comunidad porque han tomado la iniciativa de invertir en las comunidades y exigir que se les oiga. Además, el poder de negociación pertenece a los migrantes y no a la comunidad, quien debería tenerlo si *de facto* financian 25 por ciento de las obras, proporción que le corresponde a los clubes. Si a esta

particularidad se suma que solamente un tercio de las personas conocen sus derechos como beneficiarios, nos encontramos ante un escenario delicado en donde pueden generarse fricciones entre los participantes.

Selección de proyectos, los comités de obra y la participación de la comunidad

La comunidad ha participado activamente en la selección de las obras, exigiendo que se satisfagan sus necesidades y aportando parte de los recursos para llevar a cabo los proyectos: 86 por ciento participó en la selección de la carretera, 71 por ciento participó en la selección del camino de Lo de Carrera y tan sólo 29 por ciento en la selección de la casa pastoral. Participan a través de los miembros de la comunidad que pertenecen al comité municipal, promoviendo las obras que les interesan. Además, hablan con los migrantes para que también los apoyen. Hasta el momento no existieron problemas por la selección de las obras realizadas y 86 por ciento de las personas considera adecuada la forma en que se eligen las obras. De acuerdo con Guadalupe Alcalá Saldívar, tesorero de Apulco: “Las obras son necesarias para la comunidad porque ayudan al desarrollo de la infraestructura y las condiciones de comunicación de las localidades, además de que, por lo general, son obras que la comunidad quería y le había pedido a los migrantes y al ayuntamiento.”³⁰

Aunque en general la gente se manifiesta satisfecha con el proceso de selección de la obra, detectamos problemas para la realización del proyecto. En general, se presta a corrupción ya que, por ejemplo, la licitación de la casa pastoral la ganó un constructor de Jalisco y el cura Sergio Hernández Rosales³¹ comentó: “Yo tuve muchos problemas porque la gente de la comunidad no estuvo de acuerdo en que no fuera un constructor local. Incluso, el Instituto Nacional de Antropología e Historia paró el proyecto y le hizo modificaciones innecesarias debido a que no estaba de acuerdo en que lo realizara alguien de otro estado.”

Aun así, el párroco preside el Comité de Obra y se encarga de verificar que todo se lleve a cabo como se debe; maneja los recursos y luego dará mantenimiento a la casa pastoral.

El nivel de conflicto se redujo en la construcción de las carreteras de Lo de Carrera y El Conejo-Yahualica, en donde las obras se licitaron y las llevó adelante un contratista de Zacatecas. Para la construcción de la carretera de Lo de Carrera se constataron muchos problemas, ya que los beneficiarios carecían de 25 por ciento que les correspondía; por esa razón se construyó sólo uno de los cuatro kilómetros que se contemplaron inicialmente.

³⁰ Entrevista a Guadalupe Alcalá Saldívar, tesorero de Apulco, 18 de marzo de 2006.

³¹ Entrevista a Sergio Hernández Rosales, cura de la localidad de Apulco, 18 de marzo de 2006.

La carretera de El Conejo-Yahualica es una carretera de 4 kilómetros en la primera etapa. Se aprobó para este año la construcción de los siguientes 4 kilómetros y el objetivo es completar 12 kilómetros en una tercera etapa. Durante la construcción, el contratista comenzó a poner una carpeta de mala calidad, por lo que lo hicimos volver a empezar y tuvo que levantar 200 metros de camino.³²

A pesar de ello, 72 por ciento de los encuestados considera correcta la construcción de las obras.

Supervisión de las obras

Como ya se señaló, uno de los principales aportes del 3×1 es que ha fomentado la transparencia, una mayor confianza por parte de la comunidad y de los migrantes y obliga al municipio a que las cosas se hagan bien. El municipio y el comité se encargan de la supervisión de las obras. En Apulco, debido a la estrecha relación y amistad de la comunidad con los migrantes, la gente siente que las obras se llevan a cabo para beneficio de toda la comunidad; probablemente el hecho de que aporten 25 por ciento de los recursos también hace que sientan que es de todos.³³ De los encuestados, 71 por ciento afirma que las obras sí se supervisan y 80 por ciento conoce los resultados de la supervisión. “En la mayoría de los casos se entrega un informe de cómo se gastaron los recursos, que por lo general elabora la presidencia municipal o el Comité, y éstos dan más confianza pues fomentan la transparencia.”³⁴

El “paso de la muerte”: un fallido proyecto productivo

En Apulco se realizó un primer intento de proyecto productivo con la creación de Abeja de Oro, SPR de RL, organización de productores de miel; esta sociedad de producción rural se proponía establecer un centro de acopio y procesamiento de miel y sus derivados.³⁵ Los socios de Abeja de Oro y el alcalde, Martín Carvajal, quien impulsó el proyecto desde el inicio, querían lograr que esta empresa apícola

³² Entrevista a Miguel Durán, *op. cit.*

³³ Es una manera de desarrollar la noción de *ownership*.

³⁴ Entrevista a Miguel Durán, *op. cit.*

³⁵ La idea era que en el plazo de tres años se beneficiaran 60 familias dotadas de 50 colmenas cada una, para mejorar los ingresos familiares y fomentar la formación de economías de escala para el aprovechamiento de los derivados de la miel, como la cera y el propóleo. La IAF otorgó a Migración y Desarrollo, A.C., un préstamo de 312,460 dólares por tres años, con el fin de que lo administrara para la sociedad de producción. En un principio, 50 por ciento de los recursos lo aportarían los socios de la comunidad (para eso se pidió el préstamo a la IAF), 25 por ciento el municipio y 25 por ciento la Federación de Fort Worth. Al llegar Carvajal a la presidencia, dejó de impulsar este proyecto como migrante y comenzó a apoyarlo como presidente municipal, pero la Federación de Fort Worth decidió no secundarlos, motivo por el cual nunca logró entrar al 3×1.

serviera como motor del desarrollo y como ejemplo a seguir en otras comunidades que padecen la migración de sus habitantes. Abeja de Oro, además de generar empleos e ingresos en esa región del sur de Zacatecas, destinaría parte de sus ganancias a obras de beneficio social. Abeja de Oro falló principalmente porque los socios no estaban capacitados ni demostraron interés, a pesar de un estudio técnico y un plan de trabajo bien elaborados. Esta empresa se convirtió en un ejemplo para el uso productivo de las remesas y la gente de la comunidad quiere proyectos de este tipo que generen empleos y cree que debe hacerse dentro del marco del 3×1, aprovechando el conocimiento del programa.

En conclusión, 100 por ciento de los encuestados caracterizó como excelente la relación de los migrantes con la comunidad, destacó su colaboración constante con el 3×1 y su interés por las necesidades sociales. En cuanto a la percepción del 3×1 por parte de la comunidad: considera que ha mejorado la situación económica; la educación y también su nivel de vida; ha progresado la infraestructura social básica y la gente se interesa más y colabora más con el ayuntamiento. No se ha logrado, en cambio, generar empleos para que los jóvenes no se vean obligados a emigrar por falta de oportunidades, y también falta inversión en salud. Esta descripción se traduce en un sentimiento de que el municipio incrementó su atención a la comunidad, funciona de modo más eficiente y rinde cuentas del uso de los recursos. Con respecto a los gobiernos estatal y federal, existe la percepción de que se le escucha y atiende más desde que de implementó el 3×1, pero no aumentaron ni la transparencia ni la eficiencia.

Si a esta caracterización se le suma el éxito que han tenido hasta ahora los comités de obra, podría intentarse convertirlos en lo que García Zamora llama Grupos de Apoyo Local, de forma que se transformen en los promotores del desarrollo y puedan elaborar un plan comunitario que tome en cuenta las necesidades de la gente.³⁶

El municipio de Jalpa y las localidades de Jalpa y La Villita

Jalpa es un municipio con marginación media e ingreso per cápita de nivel intermedio. Su población representa 1.8 por ciento del total estatal, 23,883 habitantes. Su tasa bruta de natalidad es de casi el doble que la nacional –31.6 contra 18.1–³⁷ y su tasa de mortalidad supera a la nacional en 2 puntos –6.82 contra 4.5.³⁸ Sin movilidad poblacional, estos números implicarían un crecimiento exponencial de la población en el municipio y una población económica-

³⁶ Conversación con el doctor Rodolfo García Zamora, Zacatecas, 18 de marzo de 2006.

³⁷ Estimación para el año 2006 del INEGI: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324#tres>

³⁸ Conapo: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/012005.pdf>

mente activa mucho mayor.³⁹ Además, dado que 53 por ciento se concentra en un rango de edades de entre 0 y 24 años podríamos deducir que con el tiempo la población económicamente activa debería aumentar. Sin embargo, el municipio presenta un caso importante de despoblamiento, que refleja que desde los 15 años –pero especialmente a partir de los 20– la población emigra y por lo general no regresa.⁴⁰

Participación municipal en el 3x1

En el municipio de Jalpa se han realizado 62 obras desde 1999 y se han invertido, con la aportación de las cuatro partes, un total de 24'823,287 pesos; esta cantidad representa 3 por ciento de la inversión que se ha realizado en Zacatecas por medio del programa. Para analizar más fácilmente el número de obras y la inversión destinada a cada una las dividimos en tres rubros: infraestructura, templos y educación. A partir de esta clasificación, encontramos que 53 por ciento de las obras realizadas en el municipio se han destinado a mejorar la infraestructura, 39 por ciento de las cuales se realizaron en la cabecera municipal, Jalpa, construyendo y remodelando guarniciones, banquetas, sistemas de agua potable, pozos, drenaje, pavimentos, centros de arte y oficios, centros comunitarios, aulas de usos múltiples y aulas para jubilados del IMSS. En el caso de Guadalupe Victoria, también conocida como La Villita de Jalpa –comunidad con la que se contrastó Jalpa– se han realizado 6 por ciento de las obras de infraestructura totales, con la perforación de un pozo para agua potable y la construcción de sanitarios en el centro comunitario. En esta misma comunidad sólo encontramos una obra destinada a la educación: la rehabilitación de un local para la instalación de equipos de cómputo. Esto resulta contrastante con la realidad municipal, ya que como lo expone Salvador Quezada:⁴¹ “Uno de los proyectos más relevantes que ha sido posible concretar a través del 3×1 es la construcción del campus Jalpa, de la Universidad Autónoma de Zacatecas, con

³⁹A pesar de que Jalpa tiene una elevada tasa de natalidad, observamos que las defunciones también superan la media nacional. Al calcular la diferencia entre ambas tasas, se advierte un incremento de 44 habitantes por año, lo cual indicaría un alto crecimiento demográfico. Lo anterior, sumado a que nacen 9 por ciento más hombres que mujeres –412 y 343, respectivamente– y que también mueren más hombres que mujeres –93 y 70–, pero en menor cantidad, nos llevaría a concluir realidades inexistentes, ya que al calcular los saldos netos debería existir 8 por ciento más de hombres que de mujeres; sin embargo, observamos 6 por ciento más de mujeres que de hombres. Este desequilibrio se explica por el alto nivel de migración del municipio, y muestra que la mayoría de la población que emigra son hombres.

⁴⁰Datos proporcionados por el INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_po02b&c=706&e=32

⁴¹Entrevista a Salvador Quezada, coordinador del 3×1 de la Seplader, Zacatecas, 18 de marzo de 2006.

una inversión de cinco millones de pesos que representa casi la tercera parte de los recursos que ha recibido la localidad por medio del 3×1.”⁴²

El manejo de los recursos jalpenses que provienen del 3×1 es motivo de orgullo para sus gobernantes y administradores, ya que como lo menciona el presidente municipal de Jalpa, Francisco Javier Figueroa Flores: “A diferencia de lo que sucede en otros municipios en donde el mayor porcentaje de los recursos se han destinado a la construcción o rehabilitación de templos, Jalpa destaca porque sólo se ha destinado el cuatro por ciento a este rubro, enfocándonos en obras de infraestructura y educación.”⁴³

También, y a diferencia de otros municipios, a pesar de que en Jalpa 98 por ciento de la población profesa el catolicismo, la Iglesia no ha tenido injerencia en el proceso de selección de las obras para el 3×1.

El 3x1 en la comunidad de Jalpa

La localidad de Jalpa –cabecera municipal del municipio– muestra un incremento importante en la participación del 3×1 en los últimos años. Mientras en 1996 se invirtieron 698,690 pesos, 1.26 por ciento de la inversión estatal, para 2005 esta inversión se multiplicó casi por 12, al alcanzar los 7’193,000 pesos y representar 3.58 por ciento estatal. Se han realizado un total de 37 obras de 1999 a la fecha, con una inversión acumulada de 17’903,174 pesos.

CUADRO 2
CONOCIMIENTO DEL 3×1 Y SUS OBJETIVOS ESPECÍFICOS
(Porcentajes)

<i>Conocimiento de...</i>	<i>Apulco</i>	<i>Jalpa</i>	<i>Nochistlán de Mejía</i>
Programa 3×1 para Migrantes	55	84	79
Mejorar las condiciones sociales de las localidades	57	55	57
Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior	29	0	4
Promover las propuestas de inversión hacia zonas de alta migración y pobreza	14	6	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas aplicadas.

⁴² La construcción de la 2a., 3a., 4a. y 5a. etapas se ha realizado a través del programa.

⁴³ Entrevista a Francisco Javier Figueroa Flores, presidente municipal, Jalpa, 22 de marzo de 2006.

Desconocimiento del programa

A pesar de que la localidad de Jalpa ha recibido el mayor número de obras migrantes en el municipio, los resultados del estudio de campo y de las encuestas aplicadas reflejan que 84 por ciento de la población sabe de su existencia y que, de este porcentaje, 91 por ciento tiene conocimiento de su aplicación en la localidad; sin embargo, la mayoría no conocía las obras que se realizaban a través del programa ni las reglas de operación para poder participar. La falta de una campaña de difusión distorsiona la percepción de la comunidad en cuanto al apoyo migrante, ya que se atribuye la realización de las obras al gobierno municipal. Además, esta falta de difusión lleva a que los recursos se entreguen a un pequeño grupo, privilegiado sólo por el hecho de conocer su existencia.

El más claro ejemplo de esta situación se presenta en la calle Juárez, que recibió una inversión de 2'504,000 pesos. Las encuestas realizadas alrededor de esta calle muestran que la mayoría de los jalpenses que viven, trabajan o pasan por allí a diario creen que se trata de una obra gubernamental. Sólo encontramos un cartel al visitar las obras de la Universidad Autónoma de Zacatecas, campus Jalpa.

La politización del programa

La relación entre los migrantes y el gobierno municipal se ha caracterizado por la interacción casi exclusiva con el presidente municipal. Esta circunstancia dificulta la aplicación del programa, ya que no existe una diversificación de los actores que pueden presionar al gobierno o a las federaciones para que se realicen obras que cualquiera de las partes no quiera apoyar. En la medida en que los representantes de los clubes no forman parte de la filiación partidista del alcalde de turno, la cooperación se ve trunca, debilitando las posibilidades de éxito. La representante del Club Hermandad Jalpense⁴⁴ explicó: “La relación con el actual presidente municipal ha sido muy limitada debido a factores políticos ya que al ser miembro del Partido Acción Nacional, no se siente identificado con el club al que yo represento ya que en los últimos trienios trabajamos en conjunto con el PRD.”⁴⁵

⁴⁴ Este club ha sido el que más ha participado en la localidad de Jalpa, contribuyendo con 70 por ciento de las obras realizadas.

⁴⁵ Entrevista a Ana Luisa Ortiz García, representante del Club Hermandad Jalpense, Jalpa, 23 de marzo de 2006.

Manipulación de las reglas de operación
¿factor de corrupción o desarrollo local?

Las reglas de operación definen los montos a partir de los cuales las obras se deben licitar de distintas maneras:

Según el monto y la decisión del presidente municipal y el Comité de Obra se licita la obra o la hace el Comité por administración si el monto total no pasa de los 270,000 pesos. A partir de 270,000 y hasta 1.3 millones de pesos, se hace por asignación directa. Si la obra cuesta más que eso, se licita a nivel nacional. Sin embargo, esto cambia año con año.⁴⁶

En la calle Juárez se licitaron cinco obras⁴⁷ distintas que forman parte de un mismo proyecto *de facto*, pero que *de jure* fueron licitadas por separado. El argumento gubernamental defiende un desarrollo local que de esta manera se incrementa, ya que los salarios se otorgan a los jalpenses. Las encuestas, sin embargo, reflejan que la comunidad opina que este mecanismo incita a la corrupción en la medida en que el gobierno licita, compra el material y realiza las auditorías de las obras.

*Inversión migrante fuera del 3x1:
Guadalupe Victoria, "La Villita" de Jalpa*

El primer club de migrantes mexicanos en Estados Unidos fue fundado en 1965 por oriundos de esta localidad, lo que en principio nos llevaría a pensar que en los últimos años se ha desarrollado una cooperación comunitaria que fomenta el buen funcionamiento del 3x1. Sin embargo, La Villita sólo participó en el programa en el año 2001, cuando se realizaron dos obras: la construcción de sanitarios en un centro comunitario y la rehabilitación de un local para instalar un equipo de cómputo.

El trabajo de campo mostró a una comunidad insatisfecha con las obras que su gobierno ha realizado para mejorar el entorno. Ni esta circunstancia, sin embargo, ni la intensidad migratoria,⁴⁸ han fomentado que los migrantes presionen al gobierno municipal para incrementar el desarrollo local por esta vía. A pesar de todo, los migrantes no han dejado de brindar apoyo a su localidad para realizar obras como la plaza central, el centro de cómputo, los cuartos del

⁴⁶ Entrevista a Roberto Vélez Avelar, director de Desarrollo Económico, Apulco, 17 de marzo de 2006.

⁴⁷ Pavimentación, rehabilitación del sistema de agua potable, construcción de sistemas de drenaje, construcción de guarniciones y construcción de banquetas.

⁴⁸ La mayoría de los hogares de la localidad de Guadalupe Victoria está conformada por personas adultas o mujeres y niños/jóvenes, lo que denota una expulsión migrante que no ha estado correlacionada con una mejora en el desarrollo de la localidad, ya que el índice de marginación supera a las cifras municipales.

hospital de La Villita, infraestructura para el agua, apoyos a la iglesia, rehabilitaciones a jardines de niños, carreteras, pavimentaciones y apoyo a personas de las tercera edad.

Al realizar estas obras sólo con el apoyo de sus familiares emigrados, los villenses participan directamente con ellos aportando una parte de la mano de obra y del dinero necesario.⁴⁹ Dado lo anterior podemos deducir que el costo de oportunidad de obtener menos recursos, al no participar en el 3×1, se compensa con la eliminación de los problemas que resultan de la burocratización del programa y de la obligatoriedad de que el club pertenezca a alguna federación.

A pesar de que el primer Club de Oriundos que existió en el país ya no opera como tal, sigue vivo como ideario social. La longevidad de esta organización supondría el fortalecimiento de las redes sociales, dada una práctica organizativa constante y duradera, y teóricamente debería propiciar el éxito de programas sociales del tipo del 3×1, que requieren de la colaboración y cooperación al interior de las comunidades, y de éstas con los migrantes en Estados Unidos.⁵⁰ Sin embargo, el liderazgo de los participantes que conforman los comités de obra ha podido compensar la falta de integración y capacidad organizativa existente en la comunidad, pero no ha logrado participar en el 3×1 multiplicando los recursos para las obras. Esta dualidad se explica por el rompimiento con la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, causado por su politización interna, que imposibilita el acceso al Programa 3×1. Resulta impactante que 70 por ciento de la localidad conozca al 3×1, de este porcentaje 100 por ciento manifestó interés en participar para poder multiplicar los recursos y realizar un mayor número de obras. Sin embargo, 86 por ciento confesó no haber intentado participar en él y el resto encontró la limitante del club y desistió.

En conclusión, encontramos que la antigüedad de un club no asegura su buen funcionamiento ni un incremento en el liderazgo o en las redes sociales existentes. A pesar de ser una comunidad con una tasa de marginación y expulsión migrante superior a la del municipio, su participación en los programas gubernamentales se ve limitada por la regla no escrita de las federaciones y por el gran descontento de parte de los líderes comunitarios hacia éstas.

⁴⁹ Los habitantes de La Villita deben crear un comité de obras parecido al que se emplea en el 3×1. Sus miembros son generalmente personas cercanas a los migrantes que financian la obra, lo que facilita el proceso de negociación y de comunicación entre la comunidad y los migrantes, acortando así los tiempos del Programa 3×1, ya que no existe un proceso burocratizado para que se seleccione la obra o para que se deposite el recurso.

⁵⁰ Esta idea es desarrollada en profundidad por Miguel Moctezuma Longoria en el capítulo 9 de este libro.

*El municipio de Nochistlán de Mejía
y las localidades de Nochistlán de Mejía,
La Villita (NM)⁵¹ y Toyahua de Abajo*

En los últimos años hemos visto grandes montos de remesas colectivas destinadas a mejorar el desarrollo de Nochistlán de Mejía. El Programa 3×1 ha resultado sumamente exitoso en el municipio, por el claro mejoramiento de la infraestructura social básica que se ha logrado.

Es un municipio dividido en 180 localidades entre las cuales se encuentra distribuida una población de 29,282 personas, lo que representa a sólo 2.16 por ciento de la población total del estado.⁵² En la década de 1990-2000, el municipio presentó una tasa anual de crecimiento poblacional de -1.0, con casi 30 por ciento de hogares con migrantes en 2000,⁵³ razón por lo que la Conapo lo clasifica como un municipio con un “muy alto” grado de intensidad migratoria.

Debido al éxodo de nochistlenses hacia Estados Unidos, podemos encontrar en dicho país una fuerte comunidad espejo que ha aprendido a organizarse y a coordinarse con el fin de mejorar las condiciones de sus comunidades de origen. En 2004, existían sólo seis clubes de oriundos en Estados Unidos. Hoy en día, Nochistlán cuenta con 38 clubes, 24 de ellos afiliados a las diferentes federaciones, permitiéndoles así participar en el Programa 3×1.⁵⁴ Estas cifras muestran que el número de migrantes interesados en mejorar las condiciones de sus localidades por medio de este tipo de instrumentos es cada vez mayor y ha dado lugar a resultados, como una mayor transparencia, no planificados durante la creación del programa. Los migrantes están pendientes de lo que se realiza en nuestro país y demandan una rendición de cuentas de los recursos que envían, para así confiar en el gobierno y dar mayores aportaciones. Como explica Ramón Jiménez:

Nosotros nos comprometimos con ellos a trabajar transparentemente. Y creo que nos probaron, nos hicieron una prueba, y fuimos acordes con lo que les manifestamos. ¿Qué fue lo que hicimos o con lo que nos comprometimos? Fue que íbamos a trabajar juntos, que los recursos los iba a ejercer el mismo Comité de Obra y de cada obra, de cada proyecto que se hiciera, ellos iban a poner las personas ideales, honestas, para que ellos administraran el recurso, cosa que hemos hecho al 100 por ciento desde que llegamos nosotros.⁵⁵

⁵¹ Para evitar confusiones con la localidad jalpense, cuando en el texto nos referimos a la comunidad de La Villita de Nochistlán de Mejía le acompañarán las siglas NM.

⁵² INEGI, Zacatecas, “Tabulados Básicos”, *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Entrevista a Ramón Jiménez Fuentes, presidente municipal de Nochistlán de Mejía, Nochistlán, 20 de marzo de 2006.

⁵⁵ *Idem*.

Una de las fortalezas que presenta el programa en el municipio de Nochistlán de Mejía reside en las cotizaciones que ofrecen los contratistas; en esas cotizaciones se incluyen los costos de letreros u otra clase de anuncios que demuestran que las obras se realizaron gracias al 3×1, multiplicando la transparencia. Además del nombre de la obra, se pueden ver los montos de aportación de cada una de las partes, sin faltar una leyenda que aclara que dicho proyecto no se encuentra ligado a ningún partido político sino que se trata de una iniciativa y logro migrante. Esta visibilidad ha permitido que la población reconozca el origen altruista de las obras y que se entere de la existencia del programa, a diferencia, como se explicó anteriormente, de lo que sucede en el caso de Jalpa.

Selección de obras

El proceso por medio del cual se formulan las propuestas para proyectos del 3×1 en este municipio es el siguiente: primero, la comunidad le comunica sus necesidades tanto a los migrantes en Estados Unidos como al gobierno municipal. La comunicación club-comunidad se efectúa a través de los familiares y por medio de las visitas que los migrantes realizan dos a tres veces al año a sus poblaciones de origen. Esta frecuencia permite que los clubes de oriundos junten su parte del recurso y formulen la propuesta a la presidencia municipal. Enseguida, se analiza dicha propuesta en el ayuntamiento, tomando en cuenta el nivel de importancia del proyecto para la comunidad y el grado de impacto que tendría. Una vez analizado el proyecto, el club envía la solicitud a la cabecera municipal, de donde a su vez la envían a la dependencia estatal que corresponda según el tipo de proyecto. En esta etapa, la propuesta es validada o modificada para después dirigirla al Comité de Validación y Atención al Migrante (Covam),⁵⁶ del cual forma parte el presidente de Nochistlán, Ramón Jiménez Fuentes, como representante de los presidentes municipales del PRD.

De acuerdo con lo que nos explicó el presidente municipal de Nochistlán, en este año y debido al alto grado de cumplimiento de las obras pasadas y al gran número de clubes del municipio y los proyectos que presentaron, 23 por ciento de los recursos totales del 3×1 para Zacatecas se destinaron a los proyectos nochistlenses.⁵⁷ Se aprobaron todos los proyectos solicitados.

Durante nuestro estudio de campo visitamos tres comunidades en Nochistlán. Dos de ellas ya participaban en el Programa 3×1 y la tercera no, debido a que no existe ningún Club de Oriundos que represente a dicha localidad.

⁵⁶El Covam se compone de 12 miembros, tres de cada una de las partes que participan con recursos en el Programa 3×1. El presidente municipal de Nochistlán forma parte del Covam como representante de los presidentes municipales del PRD.

⁵⁷Entrevista a Ramón Jiménez Fuentes, *op. cit.*

Características de las localidades

Al visitar la cabecera municipal de Nochistlán de Mejía, en la cual se han realizado varias obras a través del programa, advertimos que la población entrevistada conserva del 3×1 una idea vaga, a pesar de que 93 por ciento tenían familiares en Estados Unidos.

En esta localidad entrevistamos a muchos de los que consideramos “informantes claves”,⁵⁸ sin embargo, sólo 40 por ciento de los entrevistados conocía los requisitos para beneficiarse del programa y sólo 20 por ciento las obligaciones como beneficiarios. Otra de las características importantes que observamos en esta localidad es la enorme influencia y poder de la Iglesia, incluso en este tipo de programas estatales de corte social. Ya se arreglaron dos de los templos católicos que se encuentran en la localidad y se está llevando a cabo la construcción de un tercero.

La segunda localidad con 3×1 que visitamos fue La Villita (NM), pequeña población que se encuentra a menos de 15 minutos de la cabecera municipal. En La Villita (NM) impresiona el gran número de casas vacías pero no abandonadas, ya que se encuentran en excelente estado; mientras que las viviendas más humildes siguen habitadas. A la localidad de La Villita (NM) se la utiliza como ejemplo constante al exponer el Programa 3×1, debido al gran número de obras que se han concluido en dicha localidad. Dicha actividad se relaciona directamente con Efraín Jiménez, oriundo de la zona y hoy vicepresidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC).

Todos los entrevistados tienen algún familiar en Estados Unidos y de las 10 obras realizadas en el municipio el año pasado, cinco se concluyeron con recursos aportados por el club de oriundos de esta localidad a través del 3×1. Sin embargo nos encontramos, al igual que en la cabecera municipal, con un gran desconocimiento del programa. 56 por ciento de los encuestados al tanto del 3×1 ignoran cuáles son sus reglas de operación; sólo 16 por ciento dice conocer los requisitos para ser beneficiario del programa, mientras que 2 por ciento sabe cuáles son sus derechos y 39 por ciento sus obligaciones.

En el caso de la localidad de La Villita (NM), se ve aún de manera más transparente el desconocimiento de las reglas de operación del programa, pues resalta el protagonismo de Efraín Jiménez. Sin el impulso que esta figura le ha dado al 3×1, el monto de inversión y la cantidad de obras realizadas sería mucho menor; pero la dependencia de este liderazgo debilita el funcionamiento

⁵⁸ Los informantes clave fueron las personas que se entrevistaron en la comunidad y que por la actividad que realizaban poseían un mayor y mejor contacto con la población en general; es por ello que la información que proporcionaron resulta de mayor peso que la de una persona de la comunidad. Como ejemplos: el sacerdote, el peluquero, el panadero, el dueño de la tienda de abarrotes y el maestro.

del programa e inhibe el interés de la comunidad por aprender a utilizarlo. Ante cualquier problema o duda simplemente se comunican con Efraín y él se encarga de resolverlos, por lo que la comunidad no necesita conocer las reglas de operación.

Finalmente visitamos la comunidad de Toyahua de Abajo, que no participa en el 3×1. A pesar de que 80 por ciento de los encuestados tenían familiares en Estados Unidos, no han logrado que éstos se organicen y formen un club para afiliarse a alguna de las federaciones y así poder participar dentro del programa. Sin embargo, pudimos encontrar varias obras migrantes en la localidad. Así como el programa multiplica los recursos del municipio, también lo hace con los de los migrantes; por ello, a pesar de que los migrantes reúnan dinero para la realización de obras en sus comunidades, sus realizaciones serán de menor tamaño y probablemente con menor impacto en el desarrollo. Al realizar el trabajo de campo, aparece notoria la diferencia en términos de infraestructura entre las localidades con y sin 3×1.

Sólo 30 por ciento de los encuestados conoce el programa y afirma que le gustaría participar; lo que se explica por la escasa comunicación entre la localidad y el ayuntamiento. La gente aclara que durante la campaña siempre les prometen lo mismo, pero que ya sabe que no se va a cumplir porque “el próximo presidente municipal se quedaría sin nada que prometernos”.⁵⁹ Prácticamente no hay reuniones con los habitantes de la localidad de Toyahua de Abajo, por lo que no se enteran de los diferentes programas y de las ventajas que de ellos se derivan. Además, la falta de confianza en el gobierno, por el escaso interés que ha demostrado en su localidad, lleva a que las personas no frecuenten la cabecera municipal y por tanto no vean la propaganda y las obras que se han realizado a través del 3×1.

Conclusiones y recomendaciones

A diferencia de otros estados de la República, en los que el funcionamiento del 3×1 puede generalizarse a través de sus municipios, Zacatecas se caracteriza por un funcionamiento heterogéneo.⁶⁰ A pesar de la solidez de las federaciones y clubes de zacatecanos en Estados Unidos, el éxito del programa se ha visto mermado por un desconocimiento general de su existencia y funcionamiento, así como por su incapacidad de subsanar las causales de expulsión de la población. Los hallazgos del trabajo de campo muestran que el programa ha tenido

⁵⁹ Entrevista a María Piedad Ortiz, mujer de la localidad de Toyahua, Toyahua de Abajo, 21 de marzo de 2006.

⁶⁰ Las recomendaciones se harán a partir de los resultados de la totalidad del trabajo de campo y no sólo de los de Apulco.

resultados tanto positivos como negativos; sin embargo, el saldo dista de considerarse óptimo. El “paso de la muerte”⁶¹ hacia los proyectos productivos es inminente y falta desarrollar las bases para su buen funcionamiento y éxito en el largo plazo.

Información y difusión comunitaria del Programa 3×1 para Migrantes

Se advierte un gran desconocimiento de la existencia y funcionamiento del Programa 3×1 para Migrantes. Hay que resaltar como muy pobre el papel que desempeñan los diferentes funcionarios estatales y la delegada federal de Sedesol en Zacatecas. En las entrevistas realizadas, los dos funcionarios que conocían a fondo el programa eran el diputado De la Cruz, antiguo migrante e iniciador del 3×1, y Moisés Rodríguez Rodarte, jefe de Unidad encargado del 3×1 en la delegación de Sedesol, quien se ha mantenido en contacto con el programa desde su creación. La delegada, Martha Eugenia Pinto Conchas, y el encargado del Instituto Estatal de Migración (IEM), Fernando Robledo Martínez, se negaron a una entrevista y, en el caso del IEM, la persona con la que se consiguió hablar ignoraba todo del programa.

En los tres municipios estudiados se encontró que 40 por ciento de las personas no habían escuchado nada acerca del programa o simplemente lo conocían por nombre, pero no por contenido. Este desconocimiento limita la participación de la comunidad en la selección y realización de las obras; se debe fomentar una mayor difusión del programa con el fin de que la gente de la comunidad lo conozca, y para que se sepa que las obras resultan de la aportación de las cuatro partes, haciéndolas más transparentes.

Organización y capacitación comunitaria

El 3×1 ha servido como espacio de aprendizaje social transnacional de las comunidades de origen, sus clubes y los tres niveles de gobierno.⁶² Este proceso de aprendizaje ha reforzado la organización de los migrantes y su relación con las comunidades de origen por medio de la realización de obras en pro del desarrollo de dichas comunidades.

En este espacio cobra importancia el impulso que se les puede dar a los comités de obra por medio de capacitación y cursos acerca del programa, con el fin de que, además de supervisar las obras, se conviertan en promotores del

⁶¹ García Zamora.

⁶² Iskander, p. 16.

desarrollo local, incentivando el interés hacia el 3×1 y la participación de la sociedad. De la misma manera, sería interesante que se formalizaran uniones de comités de obra por regiones, lo que daría lugar a la creación de una estructura de segundo nivel, algo posible si se diseñan e implementan nuevas políticas públicas de desarrollo local y regional y un proceso permanente de organización y capacitación en comunidades de origen y de destino.⁶³

El papel de las federaciones en la aplicación del 3×1

Entre los rasgos que caracterizan al estado de Zacatecas destaca, en primer lugar, el liderazgo de los clubes de oriundos y en particular la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California. Para que una comunidad pueda participar del 3×1 debe tener el apoyo de un club afiliado a una federación; de lo contrario, su proyecto no puede desarrollarse a través del 3×1 y debe encontrar otro programa en el que cubra los requisitos. Esta situación, además de que no sigue las ROP, ha provocado efectos paradójicos: por un lado, ha favorecido la institucionalización de las organizaciones de migrantes zacatecanos pero, por el otro, ha desincentivado la participación de los migrantes poco organizados por el costo que representa afiliarse a la federación, y ha obstaculizado la participación de muchas localidades que no cuentan con un club. Asimismo, la FCZSC concentra un poder de decisión superior al de los demás socios del Covam, lo que convierte a este comité en un espacio de negociación sujeto a intereses particulares y a luchas de poder. Esta conflictividad hace del 3×1 un programa social sumamente vulnerable y rehén del protagonismo y la politización, lo que vicia sus objetivos.

Los liderazgos locales y la fragilidad del 3×1

El Programa 3×1 reviste un carácter eminentemente social y político y se ve sometido a fuertes disputas de protagonismo entre los diferentes grupos o figuras de poder. La politización y las pugnas partidarias frenan y dificultan un desempeño adecuado. En Nochistlán y Apulco se puede resaltar el protagonismo de Efraín Jiménez y Martín Carvajal, respectivamente, en el desarrollo del programa. Sin el impulso que ambos líderes migrantes le han dado al 3×1, el monto de inversión y la cantidad de obras realizadas serían mucho menores. Pero la dependencia de este liderazgo debilita el funcionamiento y la institucionalización del programa e inhibe el interés de la comunidad por aprender a utilizarlo.

⁶³ Conversación con el doctor Rodolfo García Zamora, Zacatecas, 24 de abril de 2006.

Cualquier problema o duda lo resuelven gracias a los líderes, por lo que sienten que no necesitan conocer las ROP del programa.

Participación de los distintos niveles de gobierno

El compromiso del gobierno municipal resulta básico para el desarrollo del programa. Los municipios operan con presupuestos limitados y el 3×1 les da una herramienta para multiplicar sus recursos y satisfacer las necesidades de su población. Es necesario que se capacite a la administración municipal y que ésta se profesionalice, ya que hace falta más capacidad y talento que dinero para que los funcionarios del ayuntamiento puedan respaldar las obras del 3×1 y favorecer el desarrollo de sus localidades.

Es importante que tanto el gobierno estatal como el federal se interesen también en el impulso y mejoramiento del Programa 3×1 para Migrantes. Se necesita que fomenten más talleres y cursos en los diferentes municipios para que funcionarios, clubes y comunidades conozcan sus ROP, dispongan de herramientas para sacarle ventaja y aprovechar los múltiples beneficios que ofrece.

Los proyectos productivos y el “paso de la muerte”

Actualmente se propone que el Programa 3×1, o un programa alterno que ya no dependa de la Sedesol, se utilice para la creación de proyectos productivos. Se pretende con este tipo de proyectos fomentar no sólo el desarrollo de la infraestructura básica de las comunidades sino también la generación de pequeñas empresas y fuentes de empleo, con el fin de poner freno a los altos niveles de migración. Sin embargo, el trabajo de campo demostró que el “paso de la muerte” sigue siendo sumamente peligroso bajo las circunstancias actuales. El sistema debe prepararse institucionalmente para mantener y volver exitosos este tipo de proyectos.

En el caso de los proyectos productivos el problema no es monetario sino de capacidad organizativa y cultural. El despoblamiento y la cada vez más frecuente existencia de pueblos “fantasma” constituyen una de las mayores barreras a superar para que este tipo de proyectos resulten exitosos, pues gran parte de la población ya no vislumbra un futuro en su tierra.

Consideraciones finales

El trabajo de campo realizado en Zacatecas permite cierto optimismo sobre el futuro del Programa 3×1 para Migrantes, pues parece evidente que la inicia-

tiva empieza a rendir frutos cada vez más sustantivos en el mejoramiento de la infraestructura física de las comunidades visitadas. Sin embargo, aunque como concepto pueda considerarse pionero en su tipo y ejemplo para otras realidades, también es cierto que, como programa, su implementación todavía no califica de idónea.

En este trabajo se han presentado datos concretos sobre los que pueden lanzarse iniciativas que permitan plenamente los cambios necesarios para aprovechar el programa –y otros similares. Finalmente, la parte más difícil, la relativa a la construcción de lazos de confianza entre los actores participantes –gobiernos federal, estatal y local; migrantes y comunidades de origen– ya podemos considerarla finalizada. Las etapas subsecuentes, manteniendo el impulso y, sobre todo, dejando atrás los proyectos de embellecimiento para pasar a los de carácter productivo, son cruciales para que la migración y las remesas se conviertan en verdaderos instrumentos de desarrollo para México.

Los tres municipios visitados comparten que la inversión migrante y gubernamental, con o sin el 3×1, no ha sido suficiente para acabar con los factores de expulsión de la población; subsisten enormes tasas de desempleo y pocas oportunidades de crecimiento económico; a través de los años se ha creado una cultura de descreimiento hacia el progreso dentro del estado. La mayoría de los niños crecen con la certeza de que a determinada edad se irán a Estados Unidos. Los patrones migratorios cambian y día a día crece el número de personas que cruza al vecino del norte y se queda a vivir allí con sus familias. Como consecuencia, a pesar de los cambios y la inversión efectuada en infraestructura, las localidades mantienen tasas de crecimiento poblacional negativas. Esta triste certificación refuerza la importancia de la pregunta del doctor Rodolfo García Zamora: “¿Cómo darle vida a las comunidades cuando no hay gente?”

Aunque este trabajo supone apenas un primer contacto con el tema de la migración y sus efectos relacionados, es sin duda un buen principio para seguir con un estudio de importancia crucial para México. Con certeza, en un futuro no muy lejano el 3×1 será apenas el principio de más y mejores iniciativas en el ámbito de la migración, la corresponsabilidad en el control de flujos migratorios y el impulso al desarrollo local con base en las remesas y otras propuestas de codesarrollo.

Bibliografía

CONAPO (Consejo Nacional de Población), “En 2005 México alcanzará una fecundidad equivalente al reemplazo generacional”, comunicado de prensa, 7 de enero de 2005 (documento electrónico, mayo de 2006: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/012005.pdf>).

- , *Estratificación del índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos*: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/CUA_AC_IIM2000.XLS
- , *Geografía de la migración México-Estados Unidos*, capítulo 4: www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04
- , “Índices de intensidad migratoria”, *Colección índices sociodemográficos 2000 México-Estados Unidos*: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/05.htm
- DELGADO WISE, Raúl, Miguel Moctezuma Longoria y Héctor Rodríguez Ramírez, “Evaluación de Programas y Proyectos Comunitarios y Productivos con Participación de los Migrantes: El Caso de Zacatecas”, informe final de investigación, Zacatecas, UAZ, 2000.
- GARCÍA, Amalia, “Anexo 2” del *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Zacatecas: <http://www.zacatecas.gob.mx/anexo2.pdf>
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, *Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en los Estados Unidos*, tesis de doctorado en Estudios del Desarrollo, Zacatecas, UAZ (Colección Ángel Migrante), 2005.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), *Perspectiva estadística de Zacatecas*, Aguascalientes, marzo de 2006.
- , *Anuario estadístico de Zacatecas*, Aguascalientes, 2003.
- , *La población urbana de Zacatecas en 2000*, Aguascalientes, 2003.
- , “Aspectos geográficos de México”: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324#tres>
- , *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, Aguascalientes, 2001.
- , “Zacatecas: Tabulados Básicos”, en *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, Aguascalientes, 2001.
- ISKANDER, Natasha, “Social Learning as a Productive Project or Zacatecas and Guanajuato’s Cautionary Tales”, documento presentado en la conferencia Migración, Remesas y Desarrollo en México, México, Instituto Nacional de Migración, 17-18 de noviembre de 2004.
- JIMÉNEZ, Efraín, “The 3×1 Program: Its history and goals, a new model of collaboration between migrants and government at all levels”, ponencia presentada durante el Primer Seminario Internacional sobre el Impacto de las Remesas en América Latina, Zacatecas, México, septiembre de 2005.
- TINAJERO, Beatriz, *Las políticas públicas migratorias del estado de Zacatecas y el impacto de la diáspora en las comunidades de origen*, tesis, México ITAM, 2005.