



**“Un estudio de caso sobre la emergencia de redes de
Políticas Públicas en la implementación del
Programa 3 × 1 para migrantes en el municipio de
San Luis Potosí, 2002-2006”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Administración y Políticas Públicas**

**Presenta
Maricarmen Morales Gómez**

**Director de tesis
Dr. Antonio Aguilera Ontiveros**

Agradecimientos

Al colegio de San Luis, A. C. por la oportunidad que nos brinda a quienes buscamos un espacio para la investigación.

A los docentes y asesores de ésta y otras instituciones porque sus enseñanzas, consejos y lecciones han enriquecido mi formación.

A la delegación de la SEDESOL en el estado, al Instituto de Atención al Migrante del estado, a los Clubes Rotarios del estado, al Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”, a los miembros de las localidades visitadas y a todos aquellos informantes clave mantenidos en el anonimato, ya que su colaboración fue indispensable para el desarrollo de la investigación.

Dedicatoria

Para aquellos seres especiales que han dejado una profunda huella en mi vida y que siempre me acompañan a lo largo del camino. Para aquellos que conocen mis mayores deseos y en especial a quienes han compartido conmigo este sueño.

Dedico con inmensa alegría este trabajo a mis padres, hermanos, tíos, primos y amigos. Y brindo con especial amor esta investigación a mi esposo Felipe, a mi hijo Alejandro y a mi hija Priscila.

Tal vez las formas culturales no digan lo que saben, ni sepan lo que dicen, pero sí saben lo que hacen –al menos en la lógica de su praxis.

Paul Willis

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1. La importancia del contexto en la implementación de las políticas

- 1.1. *La implementación de las políticas públicas: un juego complejo*..... 22
- 1.2. *Las ONGs: un nuevo actor en la arena del juego*.....27
- 1.3. *La problemática de cruzar la línea desde perspectivas diferentes*.....31

Capítulo 2. El emprendedor de políticas públicas

- 2.1. *Emprendedor de asuntos públicos*.....40
- 2.2. *Emprender desde distintos ámbitos*.....46
- 2.3. *La ética del emprendedor público*.....57

Capítulo 3. Redes de políticas públicas

- 3.1. *El significado de las redes*.....63
- 3.2. *Redes de políticas públicas*.....65
- 3.3. *Las redes y el emprendedor de políticas públicas*.....75

Capítulo 4. Algunas reflexiones sobre la implementación de políticas o programas diseñados en red

- 4.1. *¿Cómo se diseñan estas redes?*.....80
- 4.2. *Algunos retos en la implementación de programas de coparticipación*.....89

Capítulo 5. El Programa 3 × 1 para migrantes como sujeto de estudio

- 5.1. *Remesas colectivas: un atractivo vínculo de las organizaciones de migrantes para un programa de gobierno*.....94
- 5.2. *Antecedentes del Programa*.....104
- 5.3. *Evolución del Programa*.....107

<i>5.4. Las diferentes perspectivas del Programa</i>	
5.4.1. El discurso oficial.....	116
5.4.2. La perspectiva del migrante organizado.....	117
5.4.3. La voz de la academia.....	119
<i>5.5. Un Programa de redes.....</i>	120
Capítulo 6. El caso de la implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí, 2002-2006	
<i>6.1. Observaciones sobre la metodología empleada.....</i>	126
<i>6.2. El Programa 3 × 1 en el estado de San Luis Potosí, 2002-2006</i>	
6.2.1. Algunos rasgos de la emigración potosina.....	128
6.2.2. Funcionamiento del Programa en el estado	
6.2.2.1. El Instituto de Atención a Migrantes del estado.....	131
6.2.2.2. El Modelo Calificador del Programa.....	133
6.2.3. Resultados del diagnóstico de la implementación del Programa 3 × 1 en el estado.....	136
6.2.3.1. Participación de los migrantes con base al monto invertido.....	144
6.2.3.2. Participación de los migrantes con base al índice de intensidad migratoria	148
<i>6.3. El juego de la implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí</i>	
6.3.1. Cifras del Programa 3 × 1 en el municipio.....	153

6.3.2. Prácticas en la implementación del Programa.....	157
6.3.2.1. La etapa del Programa Iniciativa ciudadana 3 × 1	
6.3.2.1.1. Instituto Potosino de Educación Especializada	
“Rafaela Arganiz”	158
6.3.2.2. La etapa del Programa 3 × 1 para migrantes	
6.3.2.2.1. Colegio Ana María Gómez Campos.....	160
6.3.2.2.2. Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos, A. C.....	161
6.3.2.2.3. El pozo de San Juanico el Grande.....	163
6.3.2.2.4. Redes de distribución eléctrica.....	166
6.3.2.2.5. La política de los tractores	
6.3.2.2.5.1. Lechuguillas.....	167
6.3.2.2.5.2. Tanque de la Cruz.....	167
6.3.2.2.5.3. Tanque de Mendoza.....	169
6.3.2.2.5.4. San Juanico el Grande.....	171
6.3.2.2.6. Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”.....	171
6.3.2.2.6.1. Unidad Regional de Reumatología y Osteoporosis	
.....	175
6.3.2.2.6.2. Sala de terapia intensiva.....	177
6.3.2.2.7. El Santuario de Guadalupe.....	185
6.4. <i>La reconstrucción del escenario</i>	
6.4.1. Funcionamiento de la red de coparticipación.....	186
6.4.1.1. La Implementación Ideal.....	188
6.4.1.2. La Implementación Estratégica.....	189
6.4.1.3. La Implementación Endosada.....	191

6.4.1.4. La Implementación Virtual.....	193
Conclusiones	200
Anexos	
Bibliografía	

LISTADO DE CUADROS

Capítulo 1.

Cuadro 1. Matriz Funcional Estructural.....	26
Cuadro 2. Problemas de implementación bajo nuevas estructuras.....	31
Cuadro 3. Coparticipación en la implementación de una política pública.....	32
Cuadro 4. Análisis del contexto en que surge un implementador de políticas.....	38

Capítulo 2.

Cuadro 1. El rol del emprendedor en el proceso de las políticas públicas.....	45
Cuadro 2. Ámbito de interacción del emprendedor de políticas públicas.....	57
Cuadro 3. Variedad de problemas, decisiones, estructuras y éticas asociadas.....	61

Capítulo 3.

Cuadro 1. Raíces teóricas de las redes de políticas públicas.....	68
Cuadro 2. Conceptos de <i>Policy Networks</i>	73

Capítulo 4.

Cuadro 1. Formas de participación ciudadana.....	84
Cuadro 2. Modelo de tendencias estratégicas frente a la participación social.....	87

Capítulo 5.

Cuadro 1. Nivel estructural de las organizaciones de migrantes.....	99
Cuadro 2. Evolución de la normatividad del Programa 3 × 1 para migrantes al 2006	114
Cuadro 3. Operación del Programa 3 × 1 para migrantes al 2006.....	115
Cuadro 4. La red del Programa 3 × 1 para migrantes	121
Cuadro 5. Descripción de redes.....	122
Cuadro 6. El Programa 3 × 1 como una red de agencia.....	124

Cuadro 7. Implementación estructural del Programa 3 × 1.....	125
--	-----

Capítulo 6.

Cuadro 1. Clubes de migrantes participantes en el Programa 3 × 1 durante 2006.....	130
--	-----

Cuadro 2. El instituto de Atención a Migrantes como nodo en la red.....	133
---	-----

Cuadro 3. Modelo Calificador de acuerdo con el tipo de proyecto.....	134
--	-----

Cuadro 4. Modelo Calificador de acuerdo con el grado de marginación.....	134
--	-----

Cuadro 5. Instituciones ejecutoras del Programa 3 × 1 distintas al Ayuntamiento, 2002-2006.....	142
--	-----

Cuadro 6. Proyectos efectuados en las Cabeceras, 2002-2006.....	143
---	-----

Cuadro 7. Inversión por municipio, 2002-2006.....	145
---	-----

Cuadro 8. Grado de participación del migrante organizado en el Programa 3 × 1 en el estado, 2002-2006.....	146
---	-----

Cuadro 9. Intensidad migratoria y Grado de participación en el Programa 3 × 1, por municipio.....	150
--	-----

Cuadro 10. Proyectos realizados en los municipios de San Luis Potosí y de Real de Catorce, a través del Programa 3 × 1 para migrantes, 2002-2006.....	154
--	-----

Cuadro 11. Proyectos realizados en el municipio de San Luis Potosí, 2002-2006.....	155
--	-----

Cuadro 12. Origen de los recursos para la realización de proyectos de construcción y equipamiento del Hospital Central, 1951- 1996.....	174
--	-----

Cuadro 13. Formas de implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí.....	187
---	-----

Cuadro 14. Implementación Ideal del Programa 3 × 1.....	188
---	-----

Cuadro 15. Implementación Estratégica del Programa 3 × 1.....	190
---	-----

Cuadro 16. Implementación Endosada del Programa 3 × 1.....	192
--	-----

Cuadro 17. Implementación Virtual del Programa 3 × 1.....	194
---	-----

LISTADO DE GRÁFICAS

Capítulo 6.

Gráfica 1. Porcentaje de proyectos realizados a través del Programa 3 × 1, por tipo de programa, 2002-2006.....	137
Gráfica 2. Número de proyectos realizados a través del Programa 3 × 1, 2002-2006	138
Gráfica 3. Porcentaje de inversión hecha por los migrantes en el Programa 3 × 1, por tipo de programa, 2002-2006.....	139
Gráfica 4. Monto invertido por los migrantes en el Programa 3 × 1, 2002-2006.....	140
Gráfica 5. Correlación entre monto invertido y número de proyectos, 2002-2006.....	141
Gráfica 6. Correlación entre intensidad migratoria y grado de participación.....	151
Gráfica 7. Inversión realizada por los migrantes en el municipio de San Luis Potosí a través del Programa 3 × 1, por tipo de proyecto, 2002-2006.....	154
Gráfica 8. Porcentaje de inversión realizada en las localidades del municipio a través del Programa 3 × 1, 2002-2006.....	156
Gráfica 9. Procedencia de los pacientes egresados del Hospital Central, 2004-2006	173

LISTADO DE MAPAS

Capítulo 6.

Mapa 1. Grado de participación del migrante en el Programa, en San Luis Potosí, 2002-2006. Por municipio.....	147
---	-----

LISTADO DE FOTOGRAFIAS

Capítulo 7.

Fotografía 1. Taller de Maquila del Instituto Rafaela Arganiz.....	159
Fotografía 2. “Residencia Quica Maldonado”	159
Fotografía 3. Colegio Ana María Gómez Campos, A. C.....	161
Fotografía 4. Bazar del CCUE.....	162
Fotografía 5. Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos.....	163
Fotografía 6. Perforación del pozo de San Juanico el Grande.....	165
Fotografía 7. Señalización del Programa en Tanque de la Cruz.....	168
Fotografía 8. Sala de espera de la Unidad de Reumatología y Osteoporosis.....	176
Fotografía 9. Sala general de terapia intensiva del Hospital.....	178
Fotografía 10. Inicio de obra.....	184

LISTADO DE DIAPOSITIVAS

Capítulo 7.

Diapositiva 1. Sala de terapia intensiva.....	181
Diapositiva 2. Módulo de enfermeras de la sala de terapia intensiva.....	181

Introducción

La crisis económica y de legitimidad a la que se enfrenta el Estado mexicano (Cabrero,1999:19-21), el contexto global en que éste se encuentra inmerso y los cambios sociales (Garreton, 2001) que han dado paso a nuevos actores han difuminado los límites entre lo público y lo privado (Canto, 1998:84). En este nuevo contexto, el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en asuntos que antes sólo competían al Estado se presenta como una solución a problemas de escasez, eficacia y eficiencia.

Aunque la participación de este actor es deseada, incentivada e incluso considerada un factor primordial de desarrollo, como lo manifestó en su momento James D. Wolfensohn (Banco Mundial, 2007) al subrayar que *“la sociedad civil, en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo. Si bien puede no serlo por su contribución monetaria, si lo es por su aporte humano, experiencia e historia”*, es necesario reflexionar sobre su capacidad y experiencia en el proceso de las políticas públicas. Como punto de partida debe reconocerse que las organizaciones de la sociedad civil no pueden decidir libremente dónde y cómo participar, ya que los espacios e instrumentos de participación suelen ser diseñados por el Estado, lo cual afecta la calidad e intensidad de las relaciones entre ambos.

Para atender algunos asuntos de la agenda pública el Estado se ha vinculado con este actor y ha conformado redes jerárquicas de políticas a través de las cuales fluyen recursos indispensables para ambos actores (Martínez, 1996:40). Así, estas estructuras se presentan como una solución a algunos problemas públicos.

Por ello es importante reconocer que las personas, la información y los recursos que se encuentran en estas redes son especialmente atractivos para emprendedores de asuntos

públicos, procedentes de distintos ámbitos, que pueden o no ser parte de la red. Así, la capacidad de este tipo de emprendedores para identificar, construir, nutrir o utilizar redes (Roberts y King, 1991:152-167) es primordial en la obtención de información, difusión, apoyo y muchos otros recursos (Mendizabal, 2006).

Estas redes son importantes para el emprendedor de asuntos públicos no sólo porque de éstas obtiene los recursos necesarios para dar solución a algunos problemas, sino porque a través de ellas gana fama, poder, una mejor posición, mayor remuneración o mayores recursos para su dependencia u organización (Tesk y Schneider, 1994:331-336), (Dunleavy, 1990:29-47). Por lo tanto, el emprendedor de asuntos públicos, sea cual sea el ámbito de procedencia y sus motivaciones, está vinculado con otros actores o emprendedores en una relación de interdependencia de recursos.

En este contexto la implementación de una política pública se vuelve un juego de dependencias en el que múltiples actores dan lugar a un sistema de juegos¹ más complejo (Aguilar, 1996:61-63, y Crozier y Friedberg, 1977:65). Por esto es interesante reflexionar sobre el juego de la implementación en un contexto de redes, sobre las implicaciones de cruzar de manera conjunta la línea entre la intención y la acción, sobre los alcances de estas nuevas formas de interacción, sobre los verdaderos intereses de los actores que conforman y utilizan estas redes, sobre la ética de actores públicos y privados, y en especial sobre la presencia de un nuevo actor en la arena del juego.

¹ Esta metáfora del juego de la implementación es desarrollada a partir de Aguilar, y Crozier y Friedberg, ya que todos los actores involucrados en la implementación de una política despliegan sus estrategias, de acuerdo con los intereses y recursos que representan y sólo a través de la negociación y la cooperación pueden ensamblarse los componentes de una política.

A pesar de que existen programas de coparticipación² que arrojan buenos resultados en cuanto al número de organizaciones no gubernamentales involucradas y a los montos invertidos por estas organizaciones es necesario conocer quiénes y cómo participan realmente en la etapa de la implementación. Para estudiar el juego de la implementación en un contexto de redes esta investigación presenta como sujeto de estudio un programa de política social basado en la manifestación del fuerte vínculo que las organizaciones de migrantes mantienen con sus comunidades de origen debido a un compromiso cívico y cultural, es decir, el Programa 3 × 1 para migrantes.

La institucionalización de estas prácticas solidarias transnacionales que antes del Programa ya realizaban los migrantes organizados de algunos estados del país dio lugar a este Programa federal que actualmente administra la Secretaría de Desarrollo Social y que establece que por cada peso que los migrantes organizados inviertan en sus comunidades de origen, la federación, el estado y el municipio destinarán en su conjunto tres pesos más para apoyar la ejecución de obras de infraestructura social que sean iniciativa de los migrantes.

En una primera etapa de esta investigación se realizó un diagnóstico de la implementación del Programa 3 × 1 para migrantes en el estado de San Luis Potosí, de 2002 a 2006, el cual nos permitió tener un primer indicio sobre el funcionamiento de este Programa en el estado. Además de mostrarnos algunas cifras y datos importantes sobre los montos invertidos y el tipo de obras realizadas, este análisis nos permitió medir la intensidad de la participación del migrante organizado en el Programa, por municipio.

² Tal es el caso de las acciones que realiza la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Unidad Administrativa de Microrregiones, la cual busca articular los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil en beneficio del desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) del país, a través de la Estrategia 100 × 100, del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes (Microrregiones, 2009).

Aunque este diagnóstico marcó claras diferencias en la implementación del Programa a lo largo del estado, no era posible saber por qué en algunos municipios donde se esperaba mayor implementación del Programa no la hay o por qué donde se estimaba una baja implementación no sucede así. Estas variaciones en la implementación del Programa nos llevaron a cuestionar cuál fue el contexto de la implementación, quiénes y cómo participaron en el juego de la implementación, y quiénes utilizaron los recursos de este Programa.

Para profundizar en este juego y develar la trama de la implementación de este Programa diseñado en forma de red, se estudió el municipio urbano de San Luis Potosí en el periodo ya mencionado, el cual mostró alta participación de los migrantes en el Programa a pesar de la baja intensidad migratoria que le caracteriza. Debido a estos rasgos contrastantes, el municipio de San Luis Potosí se nos presentó como el más atractivo para lograr hallazgos significativos y nos llevó a la reconstrucción de un escenario que nos permitió identificar el contexto en que se instrumentó lo planeado, así como las motivaciones que tuvieron las organizaciones de migrantes y los actores gubernamentales, en sus tres niveles de gobierno, para transformarse en implementadores de este Programa.

Métodos de indagación empleados en el estudio

Como se mencionó en la sección anterior, nuestro estudio se desarrolló en dos fases, la primera consistió en un estudio exploratorio desarrollado en base a un enfoque cuantitativo. Para ello se realizó el análisis y procesamiento de una base de datos proporcionada por la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Estado de San Luis Potosí en torno a los 257 proyectos ejecutados de 2002 a 2006 en el estado de San Luis Potosí a

través del Programa 3 × 1 para migrantes. Esta información se ordenó por municipio y tipo de proyecto.

Para conocer la participación del migrante organizado en el Programa se tomaron como referencia los montos invertidos por estos y se establecieron seis clases de participación. Para analizar mejor el funcionamiento del Programa en el estado, se midió el grado de correlación entre la variable participación en el Programa y la variable intensidad migratoria, desarrollada a partir de los índices de intensidad migratoria establecidos para cada municipio por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Esto se logró al obtener el logaritmo natural de las inversiones hechas por los migrantes en cada municipio y al asignar un valor entre 1 y 5 a cada uno de los municipios de acuerdo con su intensidad migratoria, asignando el valor máximo a los municipios de muy alta intensidad migratoria.

Para trascender la etapa cuantitativa y profundizar en el juego de la implementación se observaron las prácticas de los actores involucrados en los 15 proyectos ejecutados en un mismo municipio de alta participación de los migrantes en el Programa y baja intensidad migratoria. Mediante observación participante se realizó un estudio etnográfico de estos casos y se reconstruyó parte de la cultura organizacional que permite la implementación de la red del Programa en el municipio de San Luis Potosí.

A partir de la información obtenida, se visitaron 5 localidades de este municipio con la finalidad de recolectar información que permitiera identificar el contexto en el que los Programas fueron ejecutados. A través de entrevistas no estructuradas a miembros de la comunidad e informantes clave mantenidos en el anonimato se identificaron a actores públicos y privados involucrados en la implementación, al mismo tiempo que se identificaron algunos mitos, costumbres y creencias en torno a la cultura organizacional del

Programa. Cabe mencionar que el difícil acceso a algunas localidades u organizaciones beneficiadas limitó los hallazgos y la investigación.

Estructura del estudio

En el primer capítulo el lector encontrará una reflexión sobre la importancia de estudiar el contexto de implementación de las políticas públicas, especialmente en un momento en que los límites entre lo público y lo privado parecen poco claros. A partir de la perspectiva funcional-estructural de Skok (1995) se reconoce que la implementación de políticas públicas es una función administrativa compleja que da origen a un juego de dependencias y estrategias que tiene lugar en distintas estructuras (definición del problema, de las políticas y de lo político). El estudio de la implementación se vuelve más atractivo cuando se percibe en la arena del juego la presencia de actores no gubernamentales vinculados en red con actores gubernamentales que buscan dar solución a determinados problemas públicos mediante una política o programa de gobierno específica. La presencia de un nuevo actor en la arena del juego habla de un nuevo contexto de implementación y por ende de una problemática más compleja que merece ser abordada y definida.

La propuesta para esta labor es centrarse en el potencial y las limitaciones en el rol del Estado y sociedad, al trabajar en este tipo de estructuras, como en el de la red misma, y para ello esta investigación propone la reconstrucción de un escenario o un estudio de caso a partir del análisis de redes de políticas y del enfoque del emprendedor de políticas públicas.

El segundo capítulo tiene como objetivo analizar no sólo las funciones y el comportamiento de los emprendedores de políticas públicas, sino también el nivel de

estructura en el que se desempeñan, el ámbito de procedencia y la ética de estos *policy entrepreneurs*. El emprendedor de políticas públicas es presentado como un emprendedor de asuntos públicos que tiene interés en vender su liderazgo estratégico y sus ideas en torno a un asunto público, ya sea en la etapa de agendación, formulación, implementación o evaluación, y para ello debe ser capaz de moverse a través de las tres vertientes mencionadas por Skok. Ya sea que este actor se encuentre dentro del sistema de gobierno (como emprendedor político, como emprendedor ejecutivo o como emprendedor burocrático) o fuera de éste (como emprendedor no gubernamental) su objetivo es traducir sus propuestas en un sistema de ideas *in good currency*³.

De ahí que debe resaltarse que el ámbito de procedencia del emprendedor de políticas públicas es lo que define sus funciones, su comportamiento y sus motivaciones. De este modo cabe subrayar que el tipo y el grado de poder que este actor detente influye en el desempeño de su rol, ya que “*la posición en que el emprendedor de políticas se encuentre es un factor determinante para acceder a los recursos necesarios para influir el proceso de las políticas*” (Roberts y King, 1991:152), pues dichos recursos son obtenidos estratégicamente de las redes que este actor utilice o cree.

En el siguiente capítulo se abordan las redes de políticas públicas, como una herramienta analítica de la escuela de intermediación de intereses, que estudia la estructura en donde tienen lugar las interacciones entre actores públicos y privados, y de las cuales dependen los logros del emprendedor de políticas públicas. El estudio del origen, del significado y del uso de las redes de políticas públicas nos revela la importancia que éstas tienen para el emprendedor de políticas, ya que las redes desempeñan seis funciones no exclusivas: filtran, amplifican, invierten o proveen, convocan, construyen comunidad y son

³ En moneda buena o válido.

facilitadoras (Mendizabal, 2006). Así que al abordar las redes de políticas públicas encontraremos que la dependencia, la diversidad de actores y la diversidad de relaciones son tres rasgos que las caracterizan (Klijn, 1998).

El cuarto capítulo busca reflexionar sobre los retos de la implementación de políticas o programas diseñados en forma de red, ya que la calidad e intensidad de las relaciones entre Estado y sociedad no sólo depende de la capacidad técnica, económica y de organización de los actores no gubernamentales sino de la autonomía que estos tengan para participar. Esto implica aceptar que la sociedad organizada no puede decidir libremente en dónde, cómo y durante cuánto tiempo participar, ya que los espacios e instrumentos de participación, muchas veces, son diseñados de manera improvisada y sin respeto a la autonomía social.

El quinto capítulo de esta investigación presenta como sujeto de estudio al Programa 3 × 1 para migrantes. A partir de la exploración de los antecedentes, de la evolución que éste ha tenido hasta 2006 y de las diferentes perspectivas que existen respecto al Programa, se aborda su diseño en forma de red. Este Programa, que por definición, se sustenta en las prácticas solidarias transnacionales de organizaciones autónomas con un fuerte tejido social está constituido como una red a través de la cual se transfieren recursos económicos y se construye comunidad. Esta red en la que hay una mutua dependencia de recursos funciona como una red de agencia porque el Estado, a través de la secretaría o agencia (SEDESOL), es quién utiliza estos recursos para el logro de su política social. Así, el migrante organizado se convierte en un actor social que propone proyectos que deben coincidir con los lineamientos y las reglas de inversión, establecidos por la agencia del cambio.

El último capítulo, organizado en cuatro partes, estudia el caso de la implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí de 2002 a 2006.

En la primera parte del capítulo se hacen algunas observaciones sobre la metodología empleada para estudiar la implementación de un programa diseñado en forma de red a partir de un estudio instrumental extendido a diversos casos.

A partir de los rasgos que caracterizan la emigración potosina hacia los Estados Unidos, el segundo apartado aborda el funcionamiento del Programa en el estado de San Luis Potosí, durante el periodo mencionado. Se monitorea la correlación existente entre la intensidad migratoria y la participación de los migrantes en el Programa, para conocer en un primer momento la intensidad con que el Programa 3 × 1 para migrantes fue implementado en cada municipio del estado. A pesar de que San Luis Potosí es un estado con alta intensidad migratoria este diagnóstico revela que las inversiones hechas por las organizaciones de los migrantes en el Programa no están determinadas en todos los casos por la intensidad con que se emigre, ni con las remesas colectivas que este fenómeno pudiera producir.

En el tercer apartado se presentan los hallazgos del juego de la implementación del Programa en el municipio de San Luis Potosí. Este estudio de caso pone al descubierto algunas prácticas de los actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron como emprendedores de los 15 proyectos realizados en el municipio a través del Programa. Así mismo, revela las distintas tramas del mapa de las interacciones entre dichos emprendedores y el nivel de estructura en que esta función administrativa tuvo lugar, ya que las condiciones en que se instrumentó lo planeado, las motivaciones que cada actor tuvo para involucrarse y el entorno en que éste surgió no fueron siempre los mismos.

A partir del marco teórico desarrollado y de la evidencia encontrada, en el último apartado se reconstruye el escenario del juego y se desarrolla una tipología de las distintas formas que puede tomar el juego de la implementación en un contexto de redes.

Capítulo 1. La importancia del contexto en la implementación de las políticas

1.1. La implementación de las políticas públicas: un juego complejo

Los estudios sobre implementación de políticas públicas surgen de la desilusión ante los malos resultados obtenidos por diversas políticas públicas (Aguilar, 1996:19-25), por lo que en un primer momento logra reconocerse que la falla de éstas no se encuentra sólo en su diseño, sino en la nula o ineficiente implementación (Aguilar, 1996:32). Esta falla deja de atribuirse a la falta de valores y de capacidades de los administradores, y se reconoce que la puesta en marcha de toda política es un proceso complejo e impredecible que conlleva conflictos de intereses, resistencia y toma de decisiones en escenarios cambiantes (Aguilar, 1996:16-17).

Implementar implica pasar de la intención a la acción, es decir, poner en práctica lo planeado en un contexto diferente al que se diseñó la política, un contexto cada vez más dinámico y más complejo en donde múltiples actores y agencias están en juego. De ahí que Rein y Rabinovitz (1996:148-149) al ver la implementación como una *“declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas”* reconozcan que todo proceso de implementación implica una desviación o transformación de la política pública.

Para ellos, este desvío es resultado de la conjugación de los tres imperativos de la implementación: el cumplimiento de la ley, la actuación racional y el consenso. De este modo, la política pública se transforma cada vez que diversos actores, con distintos intereses y posiciones, interactúan para cumplir la norma lo más racionalmente posible, por

lo que el actor es visto como un agente de cambio que utiliza sus recursos para ejercer poder.

Debido a que los actores difieren en poder o en estrategias de negociación las reglas del juego nunca siguen la norma y en consecuencia esto hace que los fenómenos de poder se vuelvan impredecibles. Por lo tanto, es difícil establecer cuál será el comportamiento de los actores a la hora de implementar, ya que *“la incertidumbre no se elimina con mayor reglamentación y centralización”* (Crozier, 1974:78). Así, al hablar de poder, Crozier y Friedberg (1977:65), resaltan que éste es más bien *“una relación y no un atributo de los actores”* en la que algunos desempeñan un rol defensivo y otros uno ofensivo.

En este sentido, la implementación se vuelve un juego de dependencias para el cumplimiento de un objetivo común que no deja de favorecer objetivos personales. Este juego, en términos de Crozier y Friedberg, implicaría relaciones instrumentales y recíprocas, pero desequilibradas, donde cada actor tendría una determinada influencia sobre otros, lo cual serviría para negociar su participación en el proceso de la implementación.

Así, para Bardach (citado en Aguilar, 1996:61-63) la implementación se caracteriza por a) el ensamblaje de diversos componentes controlados por distintos actores b) en un proceso político que a partir de la negociación y la cooperación crean c) un sistema de juegos. Este juego de la implementación está representado por las estrategias y técnicas de interacción en un subsistema de políticas públicas, donde cada actor hace uso de sus recursos para lograr el control sobre otros. Como en todo juego se busca el monopolio para establecer las reglas del juego y así controlar las entradas, salidas y cuotas de participación, sin importar que los objetivos personales estén por encima de los objetivos del programa o la política, por lo que es posible que los juegos no sean siempre limpios.

Al respecto, Bardach (citado en Aguilar, 1996:64-72) señala algunos efectos adversos de estos juegos de la implementación:

- Desvío de recursos: la finalidad del juego es controlar dinero público para satisfacer intereses personales a través de negociaciones que privilegien a determinados individuos o grupos. Para recibir beneficios económicos o políticos algunos funcionarios públicos redefinen la orientación de estos recursos, así como las condiciones y montos estipulados olvidándose de la optimización de dichos recursos. Con este imaginario burocrático del dinero público inagotable o del “barril sin fondo” se obtiene “dinero fácil” que permite una “vida fácil” a través del “juego del presupuesto”;
- Distorsión de los objetivos: la estrategia es el cambio de objetivos, los cuales son fácilmente negociados debido a la imprecisión, ambigüedad y falta de consenso. Las imprecisiones y laxitudes de algunas políticas son estratégicamente utilizadas por diversos actores para satisfacer intereses privados. Así mismo, los objetivos de una política pública pueden sobrecargarse con nuevos objetivos y metas, por lo que el autor considera que este “apilamiento” o inflación de objetivos hace más compleja, dispersa y costosa a la política original. En contraste,
- Resistencia al control administrativo de las conductas: donde la oficina administrativa tiene muy poco control en el ensamblaje de las partes, y los juegos de obstrucción afectan el flujo de componentes clave del programa y la aplicación de sanciones al incumplimiento. La “simulación” de adhesión y la “resistencia masiva” son jugados por actores identificables, mientras que en la “entropía social” los responsables del juego han invadido toda la organización.

- Disipación de energías políticas y personales: la incertidumbre al interactuar con otros hace que el objetivo del juego sea evitar las desventajas y daños en sus intereses a través del retraso y el bajo desempeño de una política o programa. El juego de la “tozudez”, del “territorio”, del “no es nuestro problema”, de “excluir al tipo raro” y de la “reputación” son algunos ejemplos.

La diferencia entre el juego limpio y el sucio está en la perspectiva del actor, ya que la política pública o el programa pueden ser vistos como instrumentos que permiten alcanzar intereses personales a un oportunista o como instrumentos que permiten al implementador de políticas dar solución a un problema público.

Debido al estigma que la dicotomía de la administración pública ha dejado, al sostener que los administradores públicos sólo ejecutan las decisiones tomadas por los políticos, el rol del implementador suele limitarse a una mera función administrativa, por lo que toda actividad política que éste realice es mal vista. Desde este enfoque tan limitado, la implementación de las políticas públicas sería vista como un juego superado porque el implementador conoce y supera todas las estrategias de todos los posibles jugadores.

Es a partir de la perspectiva funcional-estructural propuesta por Skok (1995) que concebimos a la implementación como una función administrativa que tiene lugar en distintas estructuras. Skok reta la dicotomía de Wilson y sostiene que no basta con estudiar las funciones del ciclo de las políticas y a quien las desempeña, si no que además, es necesario conocer las estructuras en que se dan las interacciones de los participantes de un subsistema de políticas especializado, es decir, las *policy issue networks* o redes de asuntos de políticas, ya que el ciclo de las políticas es transversal a éstas. Así, la implementación, igual que la agenda, formulación y evaluación son resultado de las interacciones de

distintos actores o “*de subsistemas que deben ser consumados*” (Skok 1995:326), lo cual evidencia una relación entre función y estructura.

A partir de la modificación que Kingdon hace al “modelo del cesto de basura” de Cohen, March y Olsen (citado en Skok, 1995:325-331), Skok (1995:326) presenta este modelo funcional-estructural y observa que cuando la articulación del problema, el descubrimiento de las alternativas y el proceso de negociación político están propiamente alineados hay un problema que llega a la agenda y una solución factible que hacen que el proceso político se vuelva receptivo a la acción. El autor concluye que cuando esto sucede se abren ventanas de oportunidad que permiten al emprendedor de políticas dirigir una innovación política. De este modo, Skok concentra su marco teórico en una matriz de 3×4 con 12 entradas que integra las cuatro etapas del proceso de las políticas y las tres vertientes mencionadas, donde las etapas de la política representan las funciones y las tres vertientes de la estructura (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Matriz Funcional Estructural

	Agendación	Formulación	Implementación	Evaluación
Vertiente del problema	1	2	3	4
Vertiente de las políticas	5	6	7	8
Vertiente de lo político	9	10	11	12

Fuente: Skok (1995:327)

Bajo este esquema es posible ver al implementador como un actor que se mueve a través de distintas estructuras para echar a andar la política y para ello es preciso utilizar la discrecionalidad que la ley le otorga. Esta discrecionalidad, según Anderson y Palumbo (citados en Skok, 1995:328), además de aportar los detalles que la legislación ha dejado en

el aire, sirve para “*definir apropiados niveles de desempeño en los programas y para ejercer otro tipo de discernimiento sobre los programas*”.

Desde esta perspectiva, Kingdon (citado en Skok, 1995:326) ve al administrador como un *policy entrepreneur* (emprendedor de políticas), es decir, como un “*versátil operador político que es capaz de influir el proceso de las políticas en cualquier etapa funcional y desde cualquiera de las tres vertientes estructurales*”.

Este ensamblaje o acoplamiento de estructuras y funciones, propuesto por el autor, permite ver a la implementación como un juego complejo nada predecible en el que participan múltiples actores y en donde la habilidad emprendedora del implementador es esencial para negociar y para enfrentar conflictos, resistencia y toma de decisiones en escenarios cambiantes.

1.2. Las ONGs: un nuevo actor en la arena del juego

Durante años, el Estado fue considerado el único responsable en la solución de los problemas públicos, mientras que la sociedad desempeñó el papel de testigo. Las organizaciones de la administración pública estaban aisladas del contexto social y sólo establecían nexos con la sociedad a través del sistema político. Entonces, la participación de la sociedad en la toma de decisiones, en torno a los problemas públicos, no era necesaria y mucho menos deseada, por lo tanto, su intervención se limitaba, en los regímenes democráticos, a legitimar el sistema político a través de la elección.

Hoy en día, la forma en que el Estado ha manejado los asuntos públicos ha cambiado y esto se ha visto reflejado en la evolución de los estudios sobre la administración pública, los cuales surgen de la necesidad de producir nuevo conocimiento que permita seguir el

paso a una sociedad en constante movimiento. Así, en la búsqueda de nuevas tendencias que puedan satisfacer las necesidades públicas, el estudio de la administración pública tradicional ha pasado por distintos enfoques como el análisis de las políticas públicas, la nueva administración pública y la gobernanza.

Tradicionalmente, el Estado ha sido el actor principal en la solución de los problemas públicos, sin embargo, a través del tiempo se han incorporado nuevos actores que mediante distintas modalidades y bajo distintos contextos participan en la agenda de gobierno produciendo así, un cambio en la forma y grado en que el Estado se relaciona con estos. En el caso de Latinoamérica son muchos los países que encuentran en estas formas de coparticipación la solución a diversos problemas públicos.

En esta investigación, el cambio en el papel del Estado mexicano y de muchos otros de la región es atribuido principalmente a) a la fuerte y compleja crisis que estos enfrentan desde hace décadas, b) al contexto global en que estos Estados se encuentran inmersos, y c) a los cambios sociales que han influido en la conformación de nuevos actores y nuevas formas de acción colectiva. Estos tres cambios se desarrollan a continuación.

De acuerdo con un análisis sobre los orígenes de la gerencia pública desarrollado por Cabrero (1999:19-21) entendemos que la profunda crisis que ha contribuido a la incorporación de nuevos actores no gubernamentales en la arena pública tiene como principales aristas la crisis de eficiencia, de eficacia y de legitimidad de la administración pública. El autor señala que la ineficacia y la ineficiencia de algunas agencias gubernamentales cuestiona fuertemente la capacidad del Estado para desarrollar determinadas funciones y que como consecuencia éste ha redefinido su papel frente al mercado y a la sociedad, ocasionando la reducción del sector público mediante reformas

estructurales en términos de privatización y desregulación (Orlansky, 2004), marcando así la retirada del Estado de algunos sectores. Según Cabrero (1999:19-21), esta incapacidad para alcanzar los objetivos establecidos con los menores recursos posibles le ha restado credibilidad y confianza a la administración pública, ocasionándole además una crisis de legitimidad.

La globalización, proceso complejo de orden económico, social, cultural y de flujos de información, también ha cambiado la acción estatal haciendo que el Estado se fragmente y se mueva en un mundo más complejo, dinámico y diverso. Este proceso que amenaza con la disolución del Estado nación en el orden global y con la pérdida de control, lo obliga a una mayor capacidad y prontitud de respuesta a los problemas.

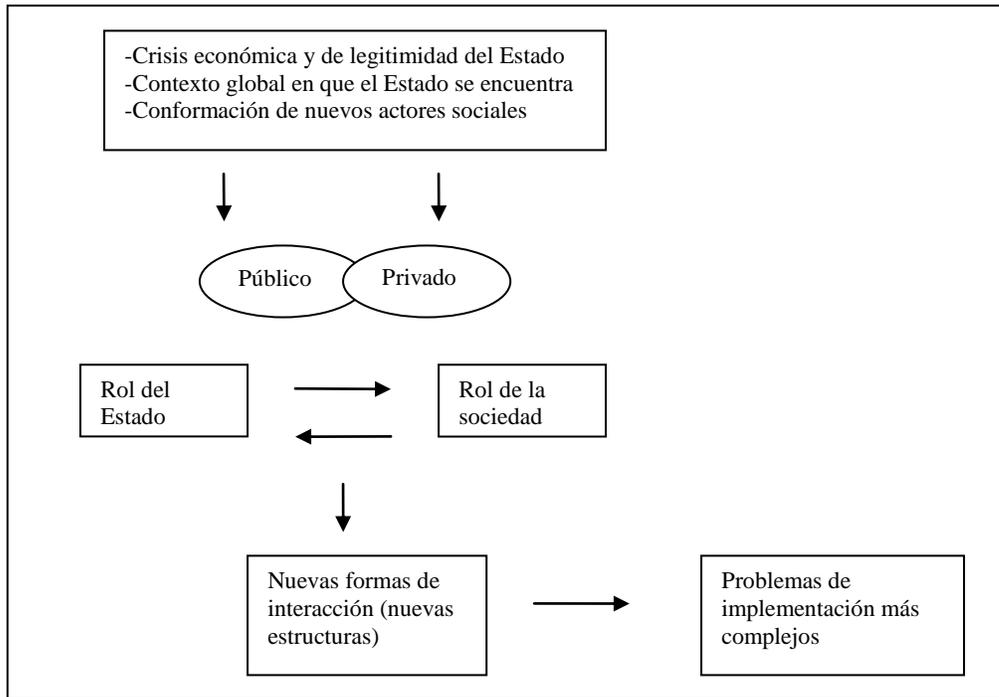
En el contexto latinoamericano, se percibe la conformación de nuevos actores del sector privado, producto de a) el diseño de espacios de participación creados por el Estado y de la presión de organismos internacionales, situación que en ambos casos representa un atractivo sistema de incentivos; b) el cuestionado discurso de que la sociedad tiene la obligación y capacidad de incidir en los niveles de desarrollo de un país, y c) una fuerte transformación social ocasionada, según Garreton (2001), por procesos internos estructurales y culturales que se dan en un contexto de neoliberalismo y de globalización. Para Garreton, esta transformación social, producto de la histórica demanda de inclusión y de la búsqueda de sentido e identidad, pretende una nueva integración de Estado, democracia y sociedad que de lugar a una nueva “matriz” socio-política basada en la información, pero sin un sistema político, lo cual implica hablar de nuevas formas de acción colectiva y de nuevos actores poco estables, pero fragmentados.

Así, se advierte que los límites entre lo público y lo privado se vuelven cada vez más difusos, sin que pueda establecerse dónde termina lo público y dónde comienza lo privado.

Al respecto, Canto y Moreno (citados en Canto, 1998:84) observan que “*estamos ante ciclos en los que las fronteras de lo público y lo privado se recorren hacia uno u otro lado alternativamente*” causando una gran confusión. De tal modo, mientras se incentiva la participación de la sociedad organizada en asuntos tradicionalmente públicos se cuestiona su ingerencia y mientras en nombre de la modernidad se lucha por un Estado modesto, se demanda mayor presencia de éste en los asuntos públicos. Esta falta de claridad en la frontera entre lo público y lo privado llama a la reflexión sobre las nuevas formas y niveles de interacción entre Estado y sociedad.

Debido a la crisis económica y de legitimidad que enfrentan los Estados, y al surgimiento de nuevos actores sociales, en un contexto donde los límites entre lo público y lo privado son poco claros, el papel que tradicionalmente han desempeñado Estado y sociedad se ha transformado para dar paso a nuevas formas de interacción (véase el cuadro 2). La presencia de un nuevo actor en el juego de la implementación, que da lugar a nuevas estructuras, habla de un nuevo contexto y por ende de una problemática más compleja que merece ser abordada y definida.

Cuadro 2. Problemas de implementación bajo nuevas estructura



Fuente: elaboración propia

1.3. La problemática de cruzar la línea desde perspectivas diferentes

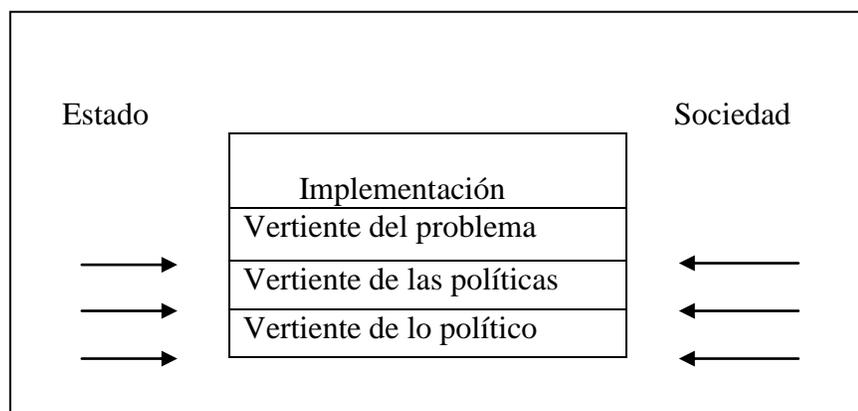
Al hablar de credibilidad, Majone (2004:145) propone ver las políticas públicas como un plan de acción estratégico y no como un proyecto técnico, en donde la interacción entre jugadores o actores debe culminar en la transformación de creencias y prácticas para que la política pueda elaborarse o instrumentarse. Desde esta perspectiva, la implementación se convierte en un proceso estratégico en el que participan múltiples actores con creencias distintas. Por lo tanto, el problema de la implementación sólo puede superarse cuando los intereses, objetivos y recursos de estos actores logran alinearse, más que coincidir.

Así, entendemos que esta transformación de creencias implica una sinergia entre Estado y sociedad para el logro de un objetivo común. Por lo que retomando a Skok podemos

entender que, cuando Estado y sociedad se alinean en una misma estructura, sin olvidar sus roles, ambos logran percibir un mismo problema que puede solucionarse a través de una política específica, tras un proceso de negociación, y sólo entonces el programa o política pueden ser implementados (véase el cuadro 3).

Esta sinergia implica una desviación en los objetivos de ambos actores para el logro de un objetivo común, ya que si estos permanecen en sus posiciones, cada uno tendrá una perspectiva distinta desde donde implementar. Para resolver el problema de la implementación en la coparticipación Estado y sociedad es necesario que este juego sea limpio, ya que si alguno de ellos deja de ver la política pública como un objetivo en sí mismo y lo convierte en un instrumento para el logro de fines personales, políticos o institucionales, el resultado de esta interacción puede ser cualquier cosa menos la implementación.

Cuadro 3. Coparticipación en la implementación de una política pública



Fuente: elaboración propia

Para cruzar la línea entre la intención y la acción, de manera conjunta, es preciso tender un puente a través de una estructura o red que los vincule, para así tener en la mira una misma

meta que sea atractiva para ambos y donde el objetivo común no sea superado por los objetivos individuales o personales. Esta red de coparticipación, como toda relación de poder o juego de dependencias, habla de una vinculación desigual en la que la modificación de las creencias y las ganancias serán mayores en un actor que en otro.

La participación de Estado y sociedad en la implementación de políticas da lugar a una problemática específica en la que es preciso que ambos actores se conviertan en ágiles emprendedores de asuntos públicos, dispuestos a trabajar por el logro de un objetivo común. Dicha problemática habla de Estado y sociedad vinculados en redes, provenientes de distintos escenarios y poseedores de diferentes recursos, que además deben interactuar en un contexto diferente al planeado.

Dada la transformación en el papel del Estado, el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y las nuevas formas de interacción entre ambos, resulta importante para las políticas públicas definir una problemática en torno a la complejidad de la implementación en un contexto de nuevas formas de coparticipación entre Estado y sociedad. Esta problemática que se centra en el alcance y las limitaciones de estas nuevas estructuras o redes de políticas⁴, a partir de la observación del papel de ambos actores en este tipo de interacciones permitiría posteriormente retroalimentar el proceso de las políticas.

Schofield y Sausman (2004) consideran necesario modernizar la agenda de las políticas con una perspectiva de implementación centrada en el contexto que permita al analista de políticas trascender la distinción entre política y administración de acuerdo con las necesidades y los cambios, producto de una nueva estrategia o ideología política. Esta nueva ideología, que reconoce la importancia de asuntos como inclusión social,

⁴ Este concepto será abordado en el capítulo cuatro

responsabilidad de la comunidad e igualdad de oportunidades en las políticas, es consecuencia de cambios nacionales e internacionales y por ende da lugar a un nuevo contexto de implementación.

En este sentido, los autores reconocen que la implementación tradicional se ha transformado como consecuencia de tres cambios contextuales: la idea de una post gobernanza nacional; nuevas formas de organización y de estructuración de las organizaciones prestadoras de servicios públicos, y cambios en los vínculos entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Schofield y Sausman, 2004:240-245).

En el primer caso se reconocen nuevas dimensiones espaciales al momento de implementar, por lo que Barrett (citado en Schofield y Sausman, 2004:242) enfatiza sobre *“la importancia de la cultura, del contexto y de los diferentes entornos de las políticas y de la forma en que esto impacta el proceso de implementación”*. Los autores reconocen dificultades al implementar políticas públicas internacionales en el ámbito nacional, producto de lo que consideran una gobernanza post-nacional⁵, debida a una mayor regulación estatal que impulsa políticas a partir de modelos parlamentarios que se sostienen sobre el tercer sector y sobre agencias gubernamentales casi autónomas, y al incremento en la importancia de las agencias subnacionales y regionales, como consecuencia del fin del estado nación.

Otro cambio contextual es la proliferación de casos en que debe administrarse dentro y a través de redes, pues como O’Toole (citado en Schofield y Sausman, 2004:242) indica, se ha pasado de una burocracia monocrática hacia una burocracia de redes. En cuanto a los retos de implementar en un sistema de redes de políticas, los autores reconocen dificultades en la comunicación entre agencias y sectores debido a un incremento en la complejidad

⁵ Tanto en Europa como en Estados Unidos

estructural, al mismo tiempo que señalan una alteración en el grado de discrecionalidad burocrática de los miembros de la red. Para los autores, esta discrecionalidad es fundamental en el aprendizaje de la implementación y en el conocimiento de las motivaciones y de los contextos.

Finalmente, Schofield y Sausman reconocen que el cambio en los vínculos entre gobierno y grupos de interés afecta el contexto de implementación, por lo que sugieren reconceptualizar la implementación en términos de presión ciudadana y democracia comunitaria, y no de representatividad democrática. La razón es que al momento de implementar, los gobiernos se enfrentan a grupos de interés que tienen nuevas formas de legitimación, los cuales además promueven movimientos de la sociedad civil que crean capital social. Así, los grupos de presión introducen nuevos actores (*brokers* y *lobynistas*) en el escenario para equilibrar el acceso y la participación. Según Schofield y Sausman, algunos retos de replantear los vínculos entre ciudadanos y Estado, al momento de implementar, son la impredecibilidad de los resultados de las políticas y del grado de presión que ejercerán los grupos para modificar una política, así como el incremento de etapas en el ciclo de atención de los asuntos debido a una mayor necesidad de consulta que soporte las políticas.

Estos cambios en el contexto, presentados por Schofield y Sausman, evidencian la participación de nuevos actores y sectores, mediante nuevos vínculos y formas de organización que influyen en el proceso de implementación, por lo que, siguiendo a Hjern (citado en Schofield y Sausman, 2004:244), un teórico del *Bottom-up*, queda claro que el Estado no tiene el control total de la implementación, que la estructura donde se implementa no es sólo la burocrática y que los actores que participan en dicho proceso no provienen sólo del sector público.

Tras reconocer un contexto de implementación más complejo, en el que actores gubernamentales y no gubernamentales se vinculan en red para participar en una política o programa de gobierno, se percibe la necesidad de definir una nueva problemática de implementación para el caso mexicano. Esta labor deberá centrarse tanto en el potencial y las limitaciones en el rol del Estado y sociedad, al trabajar en este tipo de estructuras, como en el de la red misma.

En el primer aspecto, debe reconocerse a estos actores como emprendedores de políticas públicas que provienen de distintos ámbitos, obedecen a distintas motivaciones y poseen diferentes recursos, por lo que esta situación determina la posición en la red y permite al actor con mejor posición establecer las reglas del juego. Así, resulta importante resaltar el contexto en que estos actores surgen, la experiencia y tipo de valores que tienen, pero sobretodo, el papel que ambos desempeñan en la red.

En cuanto al potencial y limitaciones de estas redes, es preciso establecer cuál es su importancia para las políticas públicas, por quién son creadas y utilizadas, en que condiciones surgen, que recursos se mueven a través de éstas, y cuáles son las estrategias de negociación al interior y exterior de la red.

Para el logro de esta labor, es preciso estudiar el contexto en que se trasciende de la intención a la acción, es decir, el lugar donde el comportamiento de los actores queda al descubierto para dar lugar a lo que Bardach llama “el juego de la implementación”. Estudiar dicho contexto permitirá observar quiénes juegan en la red y cómo lo hacen, al mismo tiempo que ayudará a identificar el entorno en que surge el emprendedor de políticas.

La propuesta es hacer un mapa de las estructuras de poder que tienen lugar al momento de implementar, partiendo de evidencia real y no de construcciones imaginarias, ya que

los juegos de implementación no pueden preverse, pero sí reconstruirse. Al reconocer las debilidades de un *forward mapping* o diseño prospectivo de posibles jugadores, juegos y apuestas al momento de implementar las políticas, Aguilar (1996:74-75) resalta la importancia de conocer el escenario de la acción, ya que éste permite *“localizar las tensiones y las restricciones que la política puede encontrar durante el proceso de implementación”*.

La utilidad de construir un escenario depende del momento en que esta tarea sea llevada a cabo, ya que al diseñarse una política no pueden preverse las negociaciones que tendrán lugar al momento de implementar, sin embargo, a través de un estudio retrospectivo si es posible develar los juegos de poder entre los actores involucrados en la red. Aunque Bardach reconoce que la idea de “escribir un escenario” es un arte de predicción con limitaciones, su argumento se sostiene en la importancia de considerar los posibles juegos al momento de implementar. Respecto a esas limitaciones, el mismo Bardach reconoce cuatro incertidumbres en torno a cualquier predicción (Bardach, 1980:268-273), ya que:

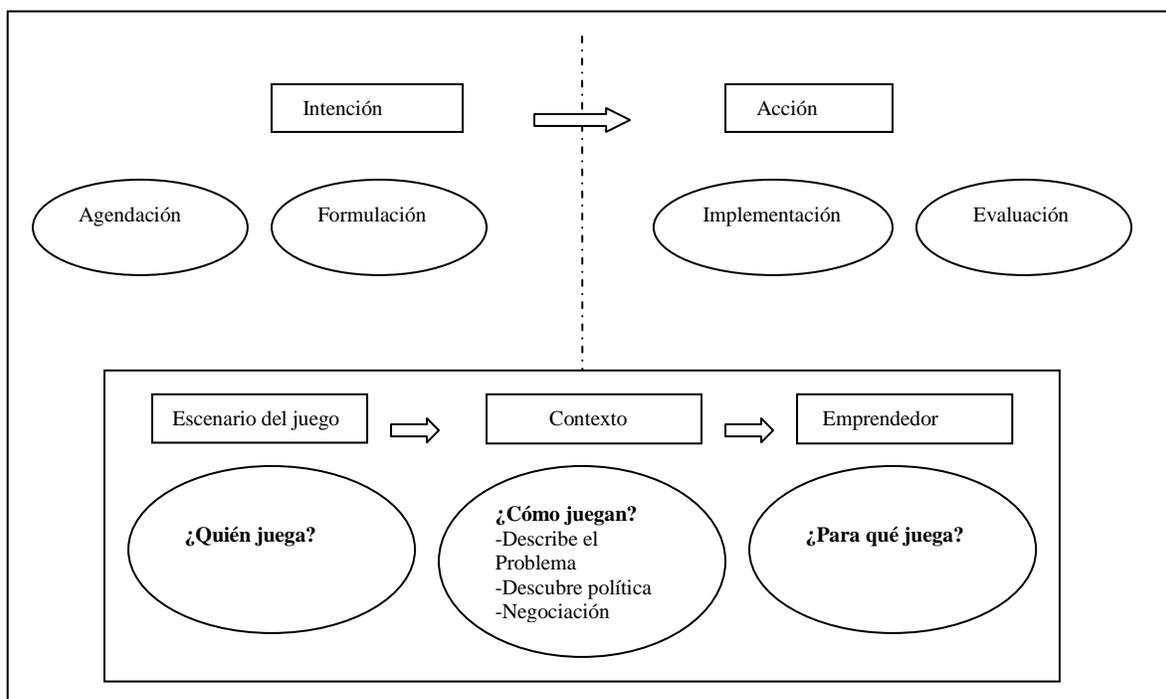
- a) No es posible saber con cuánta capacidad, vigor y astucia jugarán los actores relevantes;
- b) no es posible proyectar los parámetros del comportamiento de un sector crítico de la población, particularmente, clientes, consumidores u objetos de regulación;
- c) no es fácil predecir quién estará jugando en el juego de la implementación, y
- d) tampoco es fácil predecir la magnitud y las causas de las demoras al implementar.

Así, para descubrir el juego de la implementación en un entorno de redes, esta investigación propone reconstruir un escenario a partir de la evidencia. Este escenario debe ser visto como el lugar donde se ubican los actores, es decir, como el espacio donde la escena es

representada por los actores. Una vez que se construye el escenario es preciso dejar que la escena siga su curso para entender cuáles son las condiciones en que se instrumenta lo planeado, qué motivaciones tienen actores gubernamentales y no gubernamentales para transformarse en implementadores de políticas y conocer así, el entorno en que surge cada actor. A través del contexto es posible conocer el lugar, el tiempo y las circunstancias en que surgen estos actores.

Un estudio retrospectivo centrado en el contexto permitirá construir un mapa de las interacciones, en donde sea posible observar quién juega, cómo juega y sobre todo cuál es el impacto de este juego en el proceso de las políticas. Estudiar la trama de la acción permite identificar los hilos de la maraña para conocer los vínculos entre las partes y el nivel de estructura en el que la función administrativa tiene lugar (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Análisis del contexto en que surge un implementador de políticas



Fuente: elaboración propia

Al estudiar el contexto en que se trasciende de la intención a la acción es posible observar los juegos que tienen lugar entre actores gubernamentales y no gubernamentales al momento de describir un problema, de negociar sobre la mejor alternativa y de instrumentar la política.

Participar en la definición de una problemática de implementación en un contexto de redes cobra importancia en un entorno de constantes cambios, de límites difusos entre lo público y lo privado, de escasez de recursos y de lo que Garretón (2001:21) considera una falta de consistencia entre valores, normas y conductas. La identificación de las “tensiones y restricciones” a las que se enfrenta el proceso de implementación actual, en donde se ha reificado sin esfuerzo alguno a la sociedad organizada como un actor capaz de involucrarse en una relación sinérgica con el Estado, permitirán un aprendizaje a través de un proceso de retroalimentación.

Antes de reflexionar sobre las tensiones y restricciones que conlleva la implementación de políticas o programas diseñados en red es necesario profundizar sobre la importancia que las redes tienen para el emprendedor de políticas. Dicha importancia será abordada en los dos siguientes capítulos al estudiar a) las funciones, motivaciones y la ética de los actores que para obtener algún beneficio o utilidad invierten recursos propios o de la organización al participar en el juego de la implementación, y b) las redes de políticas, como una herramienta analítica de la escuela de intermediación de intereses que permite estudiar la estructura en donde tienen lugar las interacciones entre actores públicos y privados, y sobre las cuales fluyen una gran cantidad de recursos.

Capítulo 2. El emprendedor de políticas públicas

2.1. Emprendedor de asuntos públicos

DeLeon (1996:495-496) explica que debido a las presiones económicas de hacer más con menos los administradores públicos adaptaron conceptos económicos del sector privado y comenzaron a desarrollar un enfoque innovador a partir del movimiento de calidad total y de la idea de reinventar al gobierno. Con esta privatización de las funciones públicas nace la *public entrepreneurship*, con valores como la autonomía, la visión personal, la discreción y la toma de riesgos, los cuales, son contrarios a valores democráticos como la rendición de cuentas, la participación, la apertura y la administración. Desde una perspectiva de mercado, deLeon (1996: 496) señala que el emprendedor puede ser visto como la persona que “*cambia los recursos económicos de una arena de baja productividad a una de más alta productividad y de mayor rendimiento*”.

Una de las primeras aplicaciones del término al sector público fue la de Lewis, quien en su momento ve al emprendedor como la “*persona que crea y elabora una organización pública para alterar la pauta de distribución de los recursos públicos escasos*” (deLeon, 1996: 496). Trabajos posteriores vinculan al emprendedor con la innovación y en menor grado con la toma de riesgos. Al respecto, Drucker considera que emprender “*implica descubrir oportunidades y reunir recursos para producir la innovación*”, mientras Fisher ve al emprendedor público como alguien que toma “*riesgos sagaces para penetrar las incrustaciones de la burocracia*”. No obstante, autores como Stever consideran que la *public entrepreneurship* es en realidad una “*respuesta adaptativa, oportunista e individualista al caos y a la fragmentación de la administración pública Post- Progresiva*”.

Es en respuesta a ese caos, según deLeón, que comienza a observarse la influencia de la *public entrepreneurship* en la administración pública, con lo cual se reconoce que el papel del emprendedor de políticas influye en el proceso de toma de decisiones y en el de las políticas públicas.

En esencia, el *policy entrepreneur* es un emprendedor de asuntos públicos, es decir, un actor central interesado en invertir recursos e introducir nuevas ideas para la atención de problemas públicos en el ámbito de las políticas públicas. Una revisión a la literatura, hecha por Roberts y King (1991), resalta que estos emprendedores públicos son vistos por Polsby (citado en Roberts y King, 1991:148) como individuos que aportan ideas, asuntos y soporte técnico para dar solución a los problemas que identifican, mientras que para Kingdon (citado en Roberts y King, 1991:148) son “figuras centrales del drama” que desean invertir sus recursos en futuras políticas que los favorezcan.

Al comparar la tarea que realizan los emprendedores de negocios y los de asuntos políticos, Mintrom y Vegari (1996:422-423) observan que ambos llevan a cabo tres funciones básicas: a) descubren necesidades insatisfechas y proponen estrategias innovadoras para satisfacerlas, b) asumen riesgos, y c) resuelven problemas de acción colectiva al coordinar redes de individuos y organizaciones que cuentan con los recursos necesarios para emprender el cambio.

Hasta aquí, la innovación parece ser un ingrediente principal en rol del emprendedor público sobre el cual es pertinente reflexionar. Khademian, Levin y Sanger (citados en deLeón, 1996:496) aclaran que esta característica no implica que “*todos los emprendedores sean genios tocados por los dioses*”, ya que la innovación no es cuestión de novedad total sino más bien es una combinación creativa de elementos familiares, donde la estructura y el escenario hacen la diferencia. Así, Drucker aclara que los emprendedores no esperan que la

idea brillante les llegue, sino que más bien van tras ella, por lo que parafraseando a Edison, el autor declara que el “*genio es uno por ciento inspiración y 99 por ciento transpiración*”.

Desde la perspectiva de Mintrom y Vergari (1996:423), el *policy entrepreneur* es visto como un agente de cambio que busca vender sus ideas para lograr un cambio radical en las políticas, por lo que para promocionarlas éste debe ser capaz de identificar problemas, debe dar forma al debate de las políticas públicas, necesita trabajar o construir redes de círculos de políticas, así como formar coaliciones. Es a partir de su habilidad para crear, nutrir o utilizar redes que el *policy entrepreneur* obtiene los recursos necesarios para vender sus ideas y lograr el cambio esperado.

Para entender la naturaleza del cambio en las políticas y cómo surge éste, Mintrom y Vergari estudian el ámbito en el que se da la hechura de las políticas públicas, el tiempo necesario para lograr el cambio, el nivel de estructura del proceso de hechura de las políticas y el origen de la crisis que lleva a buscar dicho cambio en el modelo del *policy entrepreneur*.

Este modelo centra su atención en la forma en que el *policy entrepreneur* vende sus ideas a los *decision makers* y a algunos miembros importantes de la comunidad involucrados en la hechura de las políticas, por lo que la credibilidad ante esta estrecha comunidad sólo se gana al construir redes o coaliciones.

En cuanto al tiempo, este modelo de cambio dinámico en las políticas se enfoca en eventos que ocurren en periodos cortos y de manera poco frecuente, sin embargo los autores reconocen que los *policy entrepreneurs* deben invertir mucho tiempo para “*maximizar la probabilidad de que, dado el tiempo, los cambios deseados en las políticas ocurran*” (Mintrom y Vergari, 1996:424). Según los autores, esto implica que el modelo se

concentre en los detalles del proceso que explican el cambio y en el efecto del comportamiento de algunos actores.

Aunque la estructura en la que se dan los cambios es formal, los autores consideran que el *policy entrepreneur* tiene la posibilidad de manipular los arreglos institucionales para lograr el beneficio esperado.

Finalmente, el modelo considera que la crisis que lleva al cambio no es resultado de factores ajenos al subsistema, ya que éste ve al individuo en constante redefinición de problemas, por lo que el modelo considera que la crisis no sólo puede ser manipulada sino que ésta surge al interior del subsistema de políticas públicas.

Pero, cómo logra el *policy entrepreneur* convertirse en agente de cambio y más aún, cómo se produce e introduce la innovación en el ámbito de las políticas para ser aceptada, en términos de Schon (citado en Mintrom y Vergari, 1996:422), como un sistema de ideas *in good currency*. Para que estas nuevas ideas sean aceptadas y se conviertan en parte del sistema es precisa la irrupción del *policy entrepreneur* en redes que fortalezcan sus ideas y las legitimen hasta lograr el cambio esperado.

Para Downs y Mohr (citados en Roberts y King 1991:149-150) la *public entrepreneurship* es “el proceso a través del cual se introduce innovación en la práctica del sector público”, el cual comienza con una nueva idea, ya sea técnica (nueva tecnología, nuevos productos o servicios) o administrativa (nuevos procedimientos, nuevas políticas y formas de organización). Roberts y King explican que esa nueva idea es traducida o transformada en una realidad más concreta, es decir, en una declaración más desarrollada y elaborada, donde la idea innovadora evolucione en propuesta, luego en proyecto de ley y posteriormente en programa. Así, Roberts y King (1991:150) identifican cuatro etapas centrales en el proceso de producción o sostenimiento de la innovación:

- Creación: etapa en que la idea innovadora se desarrolla y emerge;
- Diseño: etapa en que la idea innovadora evoluciona en una declaración formal, propuesta o proyecto de ley y es promulgada en ley;
- Implementación: etapa en que se pone en práctica la idea innovadora (expresada como un nuevo programa) y se prueba la aceptación de la teoría, e
- Institucionalización: etapa en que la idea innovadora se convierte en una práctica establecida al punto en que ya no es considerada una idea innovadora.

De este modo, Roberts y King (1991:151) explican que la literatura existente suele identificar al emprendedor público como la persona que participa en las tres primeras etapas, es decir, en el desarrollo de una nueva idea, en la traducción de ésta en una declaración más formal y en la implementación pública o puesta en práctica del nuevo programa. Así, el emprendedor público no sólo se convierte en la persona que propone nuevos asuntos y nuevas estrategias de solución, sino que además, es responsable de poner en práctica ambas propuestas.

Al retomar el modelo propuesto por Skok, el emprendedor de políticas puede ser visto como el individuo capaz de introducir innovación en cualquier etapa y desde cualquier estructura. Así, resulta interesante estudiar el *policy entrepreneur* de Kingdon, el cual es visto como un “*versátil operador político que es capaz de influir el proceso de las políticas en cualquier etapa funcional y desde cualquiera de las tres vertientes estructurales*” (Skok, 1995:326).

Sin embargo, dada la fragmentación de la administración pública y la escasez de recursos no es posible que un solo individuo tenga presencia y control sobre todo el proceso de las políticas, pues quien diseña las políticas no es la misma persona que implementa, ni la misma que evalúa. Con una visión más limitada sobre el emprendedor de políticas, más

bien debemos entender que la innovación tiene lugar en todas las etapas del proceso de las políticas y en todas las estructuras, pero que no necesariamente es una misma persona la que participa en todo el proceso. A partir del modelo funcional estructural de Skok, podemos entender que el emprendedor de políticas es la persona que invierte recursos para encontrar nuevas formas de definir problemas, nuevas soluciones y nuevas formas de negociación en la etapa de agendación, formulación, implementación o evaluación (véase el cuadro 1). Por lo tanto, el *policy entrepreneur* debe lograr la aceptación de sus propuestas para producir o sostener dicha innovación. La innovación se produce cuando una idea evoluciona en una declaración formal y se prueba o sostiene cada vez que es puesta en práctica y evaluada.

Cuadro 1. El rol del emprendedor en el proceso de las políticas públicas

	Agendación	Formulación	Implementación	Evaluación
	<i>produce</i>	<i>produce</i>	<i>sostiene</i>	<i>sostiene</i>
Vertiente del problema	innovación	innovación	innovación	innovación
Vertiente de las políticas	innovación	innovación	innovación	innovación
Vertiente de lo político	innovación	innovación	innovación	innovación

Fuente: elaboración propia

Al hablar de la labor de los emprendedores públicos en el proceso de las políticas públicas encontramos que para Kingdon, Polsby y Walker (citados en Roberts y King, 1991:148) estos aportan y desarrollan nuevas propuestas; para Cobb y Elder, Polsby, y Kingdon estos definen y reformulan problemas; Cobb y Elder, Kingdon, y Walker consideran que los emprendedores públicos especifican alternativas políticas; Cobb y Elder, y Eyestone reconocen que estos promueven sus propuestas entre muchos actores; mientras para

Kingdon, Cobb y Elder estos mobilizan la opinión pública, y Kingdon y Walter consideran que estos ayudan a establecer la agenda del diseño de las políticas.

Por lo tanto, el emprendedor de políticas es la persona que tiene interés en vender sus ideas en torno a un asunto público, ya sea en la etapa de agendación, formulación, implementación o evaluación y para hacerlo debe ser capaz de moverse a través de las tres vertientes. Para ejercer sus estrategias de negociación el *policy entrepreneur* debe convertirse en un actor reconocido en la arena del juego con capacidad de obtener recursos de las redes que utiliza o crea. Así, el emprendedor de políticas deja de ser visto como un actor desinteresado que desea invertir recursos, tiempo y energía en un asunto público sin obtener una ganancia o beneficio propio o institucional.

Como se indicó en el primer capítulo, esta investigación se limita a estudiar el papel del emprendedor de políticas en la etapa de implementación, es decir, se enfoca en el rol de los actores que para obtener algún beneficio o utilidad invierten recursos propios o de la organización a la que pertenecen al participar en el juego de la implementación. El propósito es estudiar a los actores que se encargan de sostener la innovación, producida o no por ellos mismos. Por lo tanto, en términos de implementación, podemos decir que el emprendedor de políticas públicas es una figura central del drama que descubre oportunidades y reúne recursos para sostener la innovación que éste u otros diseñaron.

2.2. *Emprender desde distintos ámbitos*

Para lograr una mejor comprensión sobre el papel del emprendedor de las políticas esta investigación propone abordar la *public entrepreneurship* a partir de un análisis centrado no sólo en las funciones o en el comportamiento de los emprendedores públicos, sino también

en el nivel de estructura y en el ámbito de procedencia de estos actores. Tras reconocer un amplio uso y significado del término *public entrepreneur*, Roberts y King reconocen que el término es interpretado de distintas formas y observan que los emprendedores públicos son vistos “*como emprendedores de políticas, emprendedores políticos, emprendedores de programas, emprendedores burocráticos, emprendedores administrativos y ejecutivos, y como emprendedores de asuntos*” (Roberts y King, 1991:151).

En la arena de los asuntos públicos muchos pueden ser reconocidos como emprendedores pero es necesario saber quiénes son realmente emprendedores de políticas, de dónde surgen y qué motivaciones tienen. Al hablar del emprendedor de políticas como un emprendedor de asuntos públicos que crea o utiliza redes para introducir innovación en la etapa de agendación o formulación, o para sostenerla en la etapa de implementación, es importante señalar que éste no proviene del mismo ámbito, ni obedece a las mismas motivaciones al momento de participar. Así lo entendemos cuando Skok (1995:326) señala que el emprendedor de políticas realiza diversas funciones a lo largo de distintas estructuras, en las que tienen lugar las interacciones de los participantes, por lo que cada una de las etapas del proceso de las políticas es resultado de dichas interacciones. Para que las ventanas de oportunidad se abran y el emprendedor de políticas tenga éxito en la producción o en el sostenimiento de la innovación se precisa de la interacción y el consenso entre actores. Por lo tanto, el emprendedor de políticas debe ser capaz de interactuar con el *public entrepreneur* que se encuentra en la estructura de lo político y con el que está dentro de la estructura misma de las políticas.

El estudio del emprendedor de políticas parte de reconocer distintos enfoques en torno a la posición de éste en el sistema de gobierno⁶, es decir, mientras algunos consideran que el *policy entrepreneur* se encuentra dentro del sistema hay quienes sostienen que el emprendedor de políticas se ubica fuera del mismo. Para Roberts y King (1991:152) el *policy entrepreneur* es el emprendedor público que no tiene una posición formal en el sistema de gobierno y su función es introducir, trasladar e implementar ideas innovadoras en el sector público, por lo que los emprendedores públicos que tienen una posición en dicho sistema, no están considerados por las autoras como emprendedores de políticas. En contraste, Dunleavy ubica a los emprendedores de políticas dentro del sistema, los cuales son “principalmente políticos electos que escudriñan los horizontes de su dependencia definidos institucionalmente, recogiendo y promoviendo ideas, problemas y soluciones las cuales tendrán consecuencias favorables para sus carreras” (Dunleavy, 1990:46), al mismo tiempo y siguiendo a Niskanen (citado en Dunleavy, 1990:47), el autor sostiene que “las elites administrativas se comportan siguiendo una simple moda, defendiendo causas que faciliten la maximización del presupuesto de sus propias agencias las cuales incrementan su bienestar”. Del mismo modo Teske y Schneider (1994) sitúan al *policy entrepreneur* dentro del sistema y lo identifican como el emprendedor burocrático o como el emprendedor político.

Ya sea que el *policy entrepreneur* se encuentre dentro o fuera del sistema de gobierno su objetivo es traducir sus propuestas en un sistema de ideas *in good currency*⁷ para dar solución a un problema público sin dejar a un lado el beneficio personal. No obstante, es a

⁶ Este sistema comprende el ámbito burocrático y el político.

⁷ En moneda buena.

partir de dicha posición que se definen las funciones, el comportamiento y las motivaciones del emprendedor de políticas.

A diferencia de quienes consideran que los emprendedores burocráticos y políticos pueden comportarse como emprendedores de políticas, Roberts y King los identifican como emprendedores públicos del sistema de gobierno, pero no como *policy entrepreneurs*. Para las autoras, a) el emprendedor político con una posición de liderazgo en el gobierno obtenida por elección, b) el emprendedor ejecutivo con una posición de liderazgo en el gobierno obtenida por nombramiento, y c) el emprendedor burocrático con una posición formal en el gobierno y sin liderazgo, son sólo emprendedores públicos y no de políticas. En contraste, consideran que un analista de políticas, un escritor, un presidente de una organización sin fines de lucro, un académico, un líder de grupo de presión y un director ejecutivo de un *think tank*⁸ de asuntos públicos pueden comportarse como emprendedores de políticas (Roberts y King, 1991:155).

De acuerdo con el caso estudiado por Roberts y King, estos actores son caracterizados como emprendedores de políticas debido a las actividades que realizan (Roberts y King, 1991:158-167), es decir, estos:

- generan ideas que consideran pueden ser “poderosas”,
- estructuran problemas,
- difunden información a través de distintos medios de comunicación,
- desarrollan estrategias a largo y corto plazo para garantizar el cambio esperado,
- presentan sus proyectos y actividades para probar su posible éxito pero sobretodo para obtener fondos que permitan la realización del proyecto,

⁸ Centro de investigación interdisciplinaria.

- fomentan la creación de vínculos o redes al interior de la burocracia para garantizar el apoyo y la defensa a sus proyectos,
- colaboran con grupos de alto perfil con la finalidad de acceder a los recursos que requieren y en especial por la credibilidad y visibilidad que estos tienen ante la sociedad,
- incorporan en una red a distintos funcionarios electos y grupos de interés para lograr el apoyo de distintos actores,
- hacen *lobbying* con personas y grupos de alto perfil, es decir con “gente visible”, atraen la atención de los medios de comunicación para obtener credibilidad, y
- evalúan el proyecto para demostrar que éste funciona.

En síntesis, las autoras consideran que para introducir innovación de manera exitosa, los emprendedores de políticas deben realizar cuatro categorías de actividades de naturaleza inclusiva y colectiva, es decir, actividades creativas e intelectuales, actividades estratégicas, actividades de movilización y ejecución, y actividades de administración y evaluación.

Al encontrarse fuera del sistema de gobierno, los emprendedores de políticas deben realizar actividades que incluyan a individuos y a organizaciones que les proporcionen los recursos y el soporte necesarios para sostener sus ideas, pues como advierten Roberts y King (1991:169) “*sin posición de poder en el sistema formal de gobierno, los emprendedores de políticas tendrían que trabajar colectivamente con y a través de otros*”. Este trabajo de naturaleza inclusiva y colectiva garantiza una posición en el espacio donde tienen lugar el debate y la negociación, apoyo legislativo, acceso a información estratégica, y acceso a medios de comunicación que legitiman sus ideas.

De este modo, queda claro que estos emprendedores de políticas deben construir vínculos con individuos u organizaciones que se encuentran dentro y fuera del sistema de gobierno,

por lo que las autoras reconocen que “*mientras la generación de la idea y la definición del problema pueden ser llevadas a cabo por un grupo de personas relativamente pequeño*”, el cual puede encontrarse fuera del sistema, es necesario que el emprendedor de políticas trascienda sus límites para que la innovación siga su curso. Así, es necesario que el *policy entrepreneur* sea capaz de vincularse con quienes tienen “*la autoridad legal y la responsabilidad de llevar a cabo dicho trabajo*”, situación que involucra a gobernadores, legisladores y administradores de políticas.

Por lo tanto, podemos entender que es al interior del sistema de gobierno donde se concentran recursos importantes, sin los cuales el proceso de innovación no se concretaría. Pero, de qué tipo de recursos hablamos y quiénes tienen acceso a éstos. Para dar respuesta a estos cuestionamientos es preciso entender la perspectiva de los autores que sitúan al *policy entrepreneur* dentro del sistema de gobierno, los cuales consideran al emprendedor burocrático y al emprendedor político como emprendedores de políticas.

Tras una investigación realizada⁹ por Tesk y Schneider (1994:331), en la que entrevistaron a funcionarios municipales,¹⁰ con la finalidad de identificar en qué contexto surgen los actores que promueven e implementan innovaciones dentro de la administración pública, estos consideran que el surgimiento de emprendedores burocráticos y políticos en los gobiernos locales no es cosa de casualidad, sino que obedece a una serie de variables relacionadas con las condiciones locales.

⁹ En 1400 comunidades en 20 estados de la Unión Americana

¹⁰ Considerados por los autores como observadores directos con conocimiento a cerca de la política de la comunidad, los cuales proporcionaron información sobre las actividades que en el momento de la investigación realizaban los nominados.

Al concentrar su interés en los emprendedores burocráticos¹¹ que surgen como agentes de cambio para sus comunidades, los autores reconocen que estos emprendedores de políticas trabajan en ambientes complejos de constantes cambios que los hacen enfrentarse a dos mundos: uno interno, conformado por demandas administrativas del gobierno local y un complejo mundo externo, definido por un medio político, legal y económico (Teske y Schneider, 1994:332).

Los autores señalan que el mundo interno puede enfrentarse con éxito si los administradores tienen habilidades para motivar a sus subordinados a lograr un desempeño más eficiente. Para persuadirlos y motivarlos, Miller (citado en Teske y Schneider, 1996:332-333) señala que los emprendedores burocráticos tienen dos formas: a) el control jerárquico y las técnicas de monitoreo, y b) las habilidades personales del emprendedor. En este sentido Ouchi (citado en Teske y Schneider, 1996:332-333) menciona que la técnica Weberiana no es suficiente y que ello es preciso inculcar un sentido compartido de misión, basado en la solidaridad.

Respecto a la otra dimensión, Teske y Schneider subrayan que los asuntos externos están definidos por límites y oportunidades del entorno cambiante de las comunidades y por la necesidad que los administradores tienen de interactuar con políticos locales, grupos de interés, actores de otros niveles de gobierno y coaliciones. Por lo tanto, los emprendedores burocráticos tienen que aprender a vencer todos estos obstáculos y deben ser capaces de cambiar las preferencias de otros actores para no ser limitados y evitar así la manipulación de la agenda política.

¹¹ Los emprendedores burocráticos más reconocidos por los entrevistados fueron los *mayors*, miembros de concejo y *city managers*, siendo estos últimos los sujetos de su investigación, ya que fueron considerados por los autores como un grupo profesional bien definido de agentes operativos en sus comunidades.

Para vencer esas restricciones, los autores subrayan que los emprendedores burocráticos deben contar con “*efectivas estrategias internas y externas*” (Teske y Schneider, 1996:337) que les permitan vender nuevas ideas en torno a cualquier etapa de las políticas. Según Teske y Schneider, es a partir de estas estrategias que el entorno en el que este tipo de emprendedores de políticas se desenvuelven deja de ser un reto para convertirse en una oportunidad, pues como escribe Hargrove “*the central act of creative leadership is to provide plausible strategies of action in an ambiguous environment*” (Teske y Schneider, 1996:332).

Es a partir de Hargrove que trascendemos la imagen del “innovador” para convertir al emprendedor de políticas en un vendedor que ofrece un liderazgo dirigido a captar nuevas oportunidades, es decir, un liderazgo que permite convertir las ideas del emprendedor y las de aquellos sobre los que tiene influencia en un sistema de ideas *in good currency* al lograr un objetivo común. Este liderazgo creativo que caracteriza al emprendedor de políticas permite ubicar los recursos necesarios para la innovación, identifica los caminos para acceder a dichos recursos, y utiliza o construye puentes dentro y fuera del sistema de gobierno, así como entre ambos ámbitos. En consecuencia podemos decir, que este tipo de liderazgo favorece la creación y explotación de nuevas oportunidades. En términos de Roberts y King, podemos decir que este tipo de liderazgo asegura que las actividades creativas e intelectuales, las actividades estratégicas, las actividades de movilización y ejecución, y las actividades de administración y evaluación sean llevadas a cabo.

Pero, ¿a cambio de qué un individuo se involucra en asuntos públicos para ofrecer apoyo y liderazgo a otros hasta convertirse en un emprendedor de políticas? ¿Qué hace que un individuo invierta recursos propios o institucionales para el logro de un fin común? Reconocer que la posición del emprendedor de políticas en el sistema de gobierno

determina las funciones, metas y motivaciones de estos actores permitirá dar respuesta a estos cuestionamientos.

El enfoque del *policy entrepreneur* propuesto por Dunleavy sostiene que el involucramiento del funcionario o del político obedece sólo a intereses personales, ya que el origen de la crisis es consecuencia de un “*conflicto entre funcionarios que gastan dinero público para alcanzar intereses personales, y actores centrales y agencias que buscan limitar el gasto público*” (Dunleavy, 1990:29). Así, el autor ve al emprendedor de políticas como un maximizador de utilidades que ofrece apoyo y liderazgo a cambio de incrementar su poder personal, su estatus social, su fama y su desempeño como funcionario (Dunleavy, 1990:46). No obstante, Dunleavy marca una clara diferencia entre el político de nivel medio y el líder político central o de alta jerarquía. Mientras el primero utiliza fondos públicos para lanzar iniciativas que incrementen su reputación, sin tomar en consideración las consecuencias del gasto, el líder político central difícilmente está presionado por seguir intereses personales, sin embargo, su interés se encuentra en equilibrar conflictos con la finalidad de cortejar la popularidad ante el ciudadano al solucionar demandas y al reducir el peso global de los impuestos.

Respecto a los emprendedores de políticas pertenecientes al ámbito burocrático el autor habla de elites administrativas que compiten por recursos, especialmente cuando sus presupuestos son fijos o escasos y por el apoyo del Presidente o Primer Ministro, ya que estos determinan el destino de los recursos entre dependencias (Dunleavy, 1990:47).

Por su parte Tesk y Schneider consideran que el surgimiento de emprendedores de políticas provenientes del ámbito burocrático y político en América está relacionado con características organizacionales de la comunidad que crean un sistema de incentivos a partir de las demandas ciudadanas y de la falta de políticas innovadoras (Tesk y Schneider,

1996:331-336). Aunque los autores reconocen que los motivos personales que redundan en mayor salario, mejor posición y mayor control de recursos de estos emprendedores son importantes para entender su involucramiento en las políticas, esto no logra explicar por qué en algunos lugares los burócratas o políticos son más emprendedores que en otros. Según los autores, la respuesta se encuentra en algunas variables del contexto local, donde el impacto de la estructura política, el impacto de la fuerza de los grupos de interés y algunas condiciones fiscales de la comunidad juegan un papel primordial.

A pesar de la importancia que este tipo de variables tienen en el surgimiento de emprendedores de políticas en una comunidad, la investigación realizada por los autores demostró que en 60 por ciento de los casos esta fuerza emprendedora provenía de su propio liderazgo y se reconoció que las demandas políticas y ciudadanas eran la segunda fuente de motivación.

En síntesis, entendemos que el comportamiento, las funciones y las motivaciones del emprendedor de políticas que se encuentra fuera del sistema de gobierno no son los mismos del que se encuentra al interior del sistema. Por ende, reconocemos que *“la posición en que el emprendedor de políticas se encuentre es un factor determinante para acceder a los recursos necesarios para influir el proceso de las políticas”* (Roberts y King, 1991:152) ya que el grado y tipo de poder que éste detente afecta el desempeño de su rol.

Finalmente, para entender mejor la importancia de emprender desde distintos ámbitos resulta interesante tomar la clasificación que Roberts y King hacen en torno a los emprendedores públicos, pero utilizando un enfoque distinto del emprendedor de políticas. A diferencia de las autoras, esta investigación considera que un emprendedor de políticas puede encontrarse dentro o fuera del sistema de gobierno y que por ende es el tipo de liderazgo que ostentan y la forma de obtenerlo lo que los diferencia y lo que los posiciona

ante determinados recursos. De tal modo entendemos que existen cuatro tipos de emprendedores de políticas de acuerdo al ámbito de emergencia:

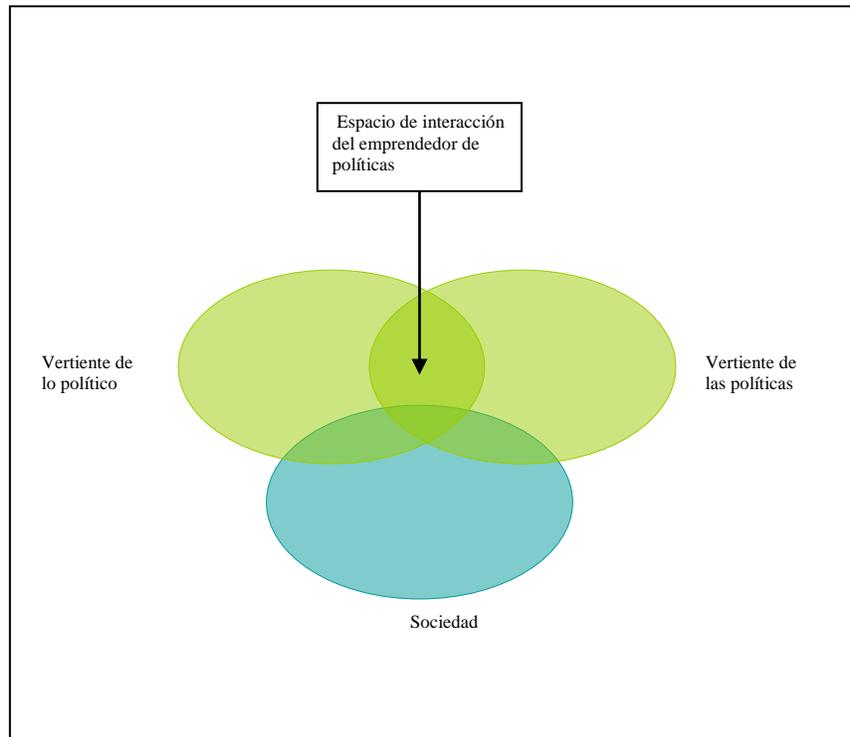
- emprendedor político: tiene un cargo de liderazgo en el gobierno obtenido por elección;
- emprendedor ejecutivo: tiene un cargo de liderazgo en el gobierno obtenido por nombramiento;
- emprendedor burocrático: ostenta un cargo formal en el gobierno pero sin liderazgo, y
- emprendedor no gubernamental: no tiene cargo en el sistema formal de gobierno.

De este modo, entendemos que la posición en el sistema formal de gobierno es elemental para el trabajo de todo emprendedor de políticas ya que es en ese espacio donde se encuentran recursos indispensables para el éxito de las políticas. Independientemente del entorno en el que surja este tipo de emprendedor es preciso reconocer que cada una de las etapas del proceso innovador que dirige un emprendedor de políticas tiene lugar en un espacio específico, es decir, mientras la creación puede emanar del ámbito político, de la administración pública o del ámbito burocrático, o como propuesta de la sociedad; el diseño, la implementación e institucionalización tienen lugar en áreas específicas.

Ya que el proceso de las políticas tiene lugar en distintas estructuras en las que interactúan diversos actores, el emprendedor de políticas debe ofrecer un liderazgo estratégico que permita penetrar las incrustaciones de la burocracia y de lo político al utilizar o construir redes, ya sea desde afuera del sistema de gobierno o al interior de éste (véase el cuadro 2). Por lo tanto, esta investigación considera que el emprendedor de políticas, con o sin una posición en el sistema de gobierno, es un operador que al trabajar

en la articulación de un problema es capaz de interactuar tanto en la vertiente de las políticas públicas como en la de lo político.

Cuadro 2. *Ámbito de interacción del emprendedor de políticas públicas*



Fuente: elaboración propia

2.3. *La ética del emprendedor público*

Ya que el emprendedor de políticas es visto como un actor central del drama con intereses y motivaciones personales, cuyos valores son cuestionados cada vez que éste invierte o hace uso de recursos públicos, esta investigación resalta la importancia de abordar la ética de los emprendedores que en ocasiones suelen ser vistos como pseudo-emprendedores o como oportunistas.

Retomando a Stever (deLeon, 1996: 496), reconocemos que la *public entrepreneurship* es una respuesta adaptativa al caos y a la fragmentación de la administración pública Post-Progresiva que cuestiona la base racional de conceptos como tradición y autoridad, resaltados por Terry (1993), al reconocer que el entorno de las políticas es cada vez más complejo, ambiguo y difuso. Es en este clima de estrategias inclusivas y colectivas que emprendedores públicos son criticados por proyectar una imagen “demasiado romántica” (Terry, 1993: 394) que hace verlos como “*héroes o conquistadores con un gran poder*”, y porque sus prácticas y métodos pocas veces coinciden con valores democráticos.

Drucker (citado en deLeon, 1996:500) señala que cualquiera que sean las motivaciones de los emprendedores exitosos, estos son reconocidos y admirados por que su actividad crea valor y hace contribuciones, sin embargo, surge una duda, cuáles son los medios que los emprendedores públicos utilizan para alcanzar sus fines en un mundo complejo y cuáles de estos medios son éticos. De este modo, deLeon (1996) reconoce que los emprendedores públicos son criticados por el individualismo, egoísmo, la ambición, dominación y el oportunismo con que muchas veces se desempeñan.

Lewis (citado en deLeon, 1996:498) considera al emprendedor público como un estratega que ve a la organización “*como una herramienta*” para lograr estatus y poder. Es este desplazamiento de intereses lo que hace la diferencia entre individualismo y egoísmo, pues mientras en el primer caso el actor trabaja sólo y no afecta a nadie, en el segundo, el emprendedor coloca su interés personal por encima del interés de los otros. Esto queda claro cuando Solomon (citado en deLeon, 1996:498) explica que no es lo mismo tener interés en comerte tu propia cena que en comerte la cena del otro.

Su ambición, codicia e inconformismo hacen verlos como “forasteros” que buscan la oportunidad de utilizar cualquier medio que garantice el logro de objetivos personales, lo

cual los convierte en “desviadores de reglas” que a pesar de transgredir los límites de lo legal no son atrapados, ni castigados (deLeon, 1996: 498-499).

Además, deLeon (1996:499) reconoce que la autoridad e influencia con que algunos emprendedores proyectan su visión personal en el ámbito público afectan la cultura y el clima organizacional, ya que la dominación que caracteriza a estos emprendedores puede llegar a límites tiránicos.

Mientras Drucker valora el oportunismo como una capacidad de tomar ventaja de las circunstancias, Stever considera que éste es uno de los rasgos y valores menos apropiados de un servidor público, ya que esta habilidad de apropiarse de las circunstancias lo hace poco cauteloso, inconstante, un tomador de riesgos descuidado e inconsciente del bienestar de sus clientes y de sus organizaciones. De ahí que, deLeón (1996:500) reconozca la importancia de distinguir entre el emprendedor oportunista y el emprendedor tenaz.

Para la autora, los emprendedores oportunistas son aventureros con deseos de obtener beneficios a partir de su habilidad de percibir tendencias. Su estrategia son los movimientos rápidos de un lugar a otro para lograr de manera fácil y rápida sus metas, y por lo tanto no tienen ningún incentivo para actuar de manera ética. Este emprendedor “high-tech”, como lo llama Drucker tiene deficiencias organizacionales y de disciplina. En contraste, los emprendedores tenaces o “low-tech” tienen una organización sistemática y determinada, por lo que su visión les permite alcanzar sus objetivos a pesar de los obstáculos que enfrentan. Para lograr sus metas, se aseguran de construir alianzas duraderas que motiven su ética.

Aunque deLeón acepta que no todos los emprendedores carecen de ética, si reconoce que el comportamiento del emprendedor público obedece al contexto en el que cada tipo de

problema surge, por lo tanto, la autora identifica cuatro tipos de problemas en las organizaciones públicas (deLeon, 1996:501-502):

- Problemas simples: Se conocen las metas y los medios. Son tratados en la burocracia;
- Problemas complicados: Aunque hay desacuerdo en las metas, se conocen los medios. Son tratados en un sistema político;
- Problemas difíciles: A pesar de un fuerte consenso en cuanto a los objetivos, los medios son inciertos. Se resuelven en organizaciones de profesionistas, y
- Problemas intratables: No se conocen las metas ni los medios. Se resuelven en anarquías organizadas.

Aunque ninguno de estos problemas es fácil de resolver, la autora considera que los problemas que surgen en anarquías organizadas o espacios caóticos son los más difíciles de enfrentar. Por lo tanto, este espacio es el ideal para que aparezca en escena un emprendedor que imponga su visión personal, ya que no hay claridad en los objetivos y se desconocen los medios. En este sentido, el emprendedor se vuelve un catalizador que conecta problemas y soluciones en un agitado “cesto de basura” (deLeon, 1996:502).

Ya que cada tipo de problema tiene una manera específica de afectar la elección de las formas organizacionales que habrán de emplearse para darles solución, esto implica, según deLeon (1996:502-505), que cada tipo de problema engendre una determinada ética de acuerdo al contexto en el que éste se desarrolle.

En una estructura burocrática, la organización alcanza sus metas a través del control jerárquico de la conducta, por lo tanto, valores como la obediencia, la disciplina y el servicio deben conformar su ética (véase el cuadro 3).

En una arena pluralista competitiva el jugador debe someterse a la disciplina de su equipo y al control del entrenador para gozar de la membresía de una organización ganadora. Cuando se juega en la arena política, el triunfo implica ganar el derecho a dar forma a las políticas de gobierno y disfrutar de las ventajas de la mayoría. La norma es “jugar con las reglas”.

Cuadro 3. Variedad de problemas, decisiones, estructuras y éticas asociadas

	Jerarquía	Pluralismo Competitivo	Comunidad	Anarquía
Objetivos	Claros	Sin claridad	Claros	Sin claridad
Medios	Ciertos	Ciertos	Sin certeza	Sin certeza
Decisiones	Cálculo	Negociación, regla de la mayoría	Consenso	Inspiración
Estructura	Pirámide	Campo de juego	<i>web</i>	<i>network</i>
Ejemplo	Burocracia	Partidos políticos	Profesiones	Mercado
Ética	Disciplina, obediencia y servicios	Juega con las reglas	Uno para todos y todos para uno	Vive y deja vivir

Fuente: deLeon (1996:503)

Debido a que en las organizaciones colegiadas los miembros comparten valores y metas, estos deben anteponer el beneficio de la comunidad a sus intereses personales, por lo tanto, la toma de decisiones colegiada, el entrenamiento de las personas y su experiencia son necesarios para ejercer discrecionalidad en la prestación de servicios. La norma es “uno para todos y todos para uno”.

Por último, la autora menciona que en los sistemas anárquicos los individuos tienen libertad de elegir y de actuar, así como para maximizar su crecimiento personal, su desarrollo y expresión. La norma “vive y deja vivir”, sugiere que no hay imposición en las decisiones colectivas, que el individuo no tiene que rendir cuentas a ninguna autoridad

externa, que no puede llamar a rendir cuentas otros y que no puede ser penalizado por elegir los medios incorrectos para alcanzar el objetivo, ya que nadie sabe cuales son los medios correctos. Esta zona anárquica en la que el emprendedor prospera suele estar incrustada dentro de un sistema más ordenado, como la burocracia, la cual asegura que la actividad emprendedora esté dirigida hacia los propósitos públicos.

Tras haber abordado el rol del emprendedor de políticas es posible concluir que el comportamiento, funciones y motivaciones de éste son consecuencia del ámbito de procedencia, pero que en cuestión de valores el emprendedor debe respetar siempre la estructura en la que interactúa.

Capítulo 3. Redes de políticas públicas

3.1. El significado de las redes

Para Wellman (2000:12), el origen del análisis estructural se encuentra en la antropología social británica, la cual, en un principio consideraba que la cultura era el factor normativo del comportamiento para grupos cerrados. Sin embargo, con el paso del tiempo los antropólogos centraron su interés en los sistemas estructurales de redes y en sus lazos. En consecuencia, los estudiosos de las redes antropológicas dieron un mayor peso a las relaciones sociales concretas que a las pautas culturales.

Posteriormente, con los trabajos de Georg Simmel (citado en Wellman, 2000) los sociólogos americanos ampliaron su horizonte y realizaron investigaciones de análisis estructural, las cuales, como señala Wellman (2000:14), “mapearon” relaciones interpersonales que más tarde fueron representadas en prácticos diagramas con ayuda de “sociometristas”.

De acuerdo con Wellman, los analistas estructurales americanos realizaron estudios desde dos perspectivas distintas: el formalismo y el estructuralismo. La visión formalista pone un gran interés en las formas que toman las redes sociales, mientras que el estructuralismo se preocupa básicamente por el contenido de las retículas sociales. Esto implica que los estructuralistas estudien dichas redes con una visión total¹² centrada en el sistema mismo o en los efectos que las estructuras tienen sobre sus miembros, o que las estudien con una visión “egocéntrica” o individual, la cual suele ser metodológicamente más confiable al establecer límites a una población.

¹² Estudian los vínculos que unen a toda una población.

Así, al comparar la perspectiva de estudio adoptada por los teóricos norteamericanos y por los británicos, Martínez encuentra (1996:39-40) que los primeros se ubican en un nivel micro porque se concentran en las relaciones personales, mientras los teóricos británicos basan su estudio en teorías interorganizacionales.

Es a partir de Wellman (2000:19) que entendemos el significado de las redes, ya que éstas “vinculan a los individuos mediante lazos fuertes y débiles, los sitúan en sistemas sociales más grandes y afectan los flujos de recursos desde y hacia ellos”. De este modo, comprendemos que existe una estrecha relación entre la accesibilidad a los recursos y la forma en que las redes están estructuradas. Esto indica que la forma de una red puede facilitar o dificultar el acceso de los miembros a los recursos, lo cual se explica a partir de algunos principios analíticos desarrollados por varios autores al estudiar las redes sociales (Wellman, 2000:28-33), ya que:

- los lazos que conectan a los miembros de una red suelen ser asimétricamente recíprocos y varían en contenido e intensidad;
- los lazos vinculan a los miembros de una red en forma directa e indirecta, por lo tanto deben ser definidos en un contexto de estructuras de redes más grandes;
- la estructuración de los lazos sociales crean redes aleatorias y en consecuencia conglomerados, límites y vínculos cruzados debido a que los lazos son transitivos y a que hay límites en el número e intensidad de lazos que un individuo puede mantener;
- los vínculos conectan conglomerados así como a individuos;
- los lazos asimétricos y las redes complejas distribuyen los recursos escasos en forma diferencial debido a que se forman redes jerárquicas en donde las posiciones dentro de una red adquieren el carácter de recursos, y

- las redes estructuran las actividades colaborativas y competitivas para asegurar los recursos escasos.

El tema de las redes, como instrumento para acceder a recursos, información y poder se presenta, según Kenis y Schneider (citados en Börzel, 2005:1), como un “*nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad*” que en los últimos años ha resultado atractivo para el estudio de diversas disciplinas y la excepción no son las políticas públicas.

3.2. *Redes de políticas públicas*

Según Martínez (1996:41-44), tres factores hicieron posible el “*cruzamiento y mutua fertilización de los campos subdisciplinares que estudian las redes sociales y las políticas*” públicas:

- Los cambios en la realidad política de las sociedades modernas y organizadas: resultado de una mayor conciencia, una mayor complejidad social, una mayor intervención y participación de más actores sociales, una mayor fragmentación del Estado, límites más difusos entre lo público y lo privado, transnacionalización de muchos aspectos de las políticas domésticas y una mayor cientifización de la política.
- Ajustes e innovaciones conceptuales en las ciencias políticas en general y en el estudio de las políticas públicas en particular: donde la creciente demanda que algunos sectores y grupos hacen por ejercer su derecho a participar en algunas etapas de las políticas públicas produce nuevas formas de inclusión, nuevos canales, valores y mecanismos, así como nuevas condiciones y diferente duración en los arreglos con diversos grupos.

- Avances metodológicos para el estudio de lo social: perfeccionamiento técnico que mejoró los procedimientos y parámetros para medir distancia, centralidad, traslapes, intercambios, etc.

Todo esto hizo posible que a finales de la década de los 60 algunas investigaciones comenzaran a revelar la existencia de consensos y “*arreglos entre actores políticos colectivos en forma de redes*” (Martínez, 1996:40), dando como resultado que en los últimos años se desarrollaran múltiples conceptos y aplicaciones en torno al tema de las redes de políticas públicas.

Al hablar de redes de políticas públicas, Martínez (1996:45-46) observa que no hay todavía definiciones acabadas, por lo que reconoce distintas formas de abordarlas:

- como un concepto intermedio¹³ donde las relaciones entre los grupos de interés y el gobierno dependen del tipo de política pública,
- como arreglos estructurales específicos en el diseño de las políticas que evitan la confrontación,
- como grupos relativamente estables de organizaciones o actores públicos y privados conformados en alianzas para promover o defender los intereses colectivos de todos o de una parte a través de la negociación,
- como formas organizacionales débilmente acopladas y
- como categoría para describir relaciones complejas entre actores políticos y sociales para la formulación e implementación de políticas públicas.

Es con base en esta gran variedad de formas de percibir a las redes de políticas o *policy networks* que se han desarrollado diversos conceptos y clasificaciones. Por ejemplo, una clasificación muy elemental en donde el actor central es el Estado es la ofrecida por

¹³ El autor refiere que dicho concepto admite una relación entre los niveles micro y macro.

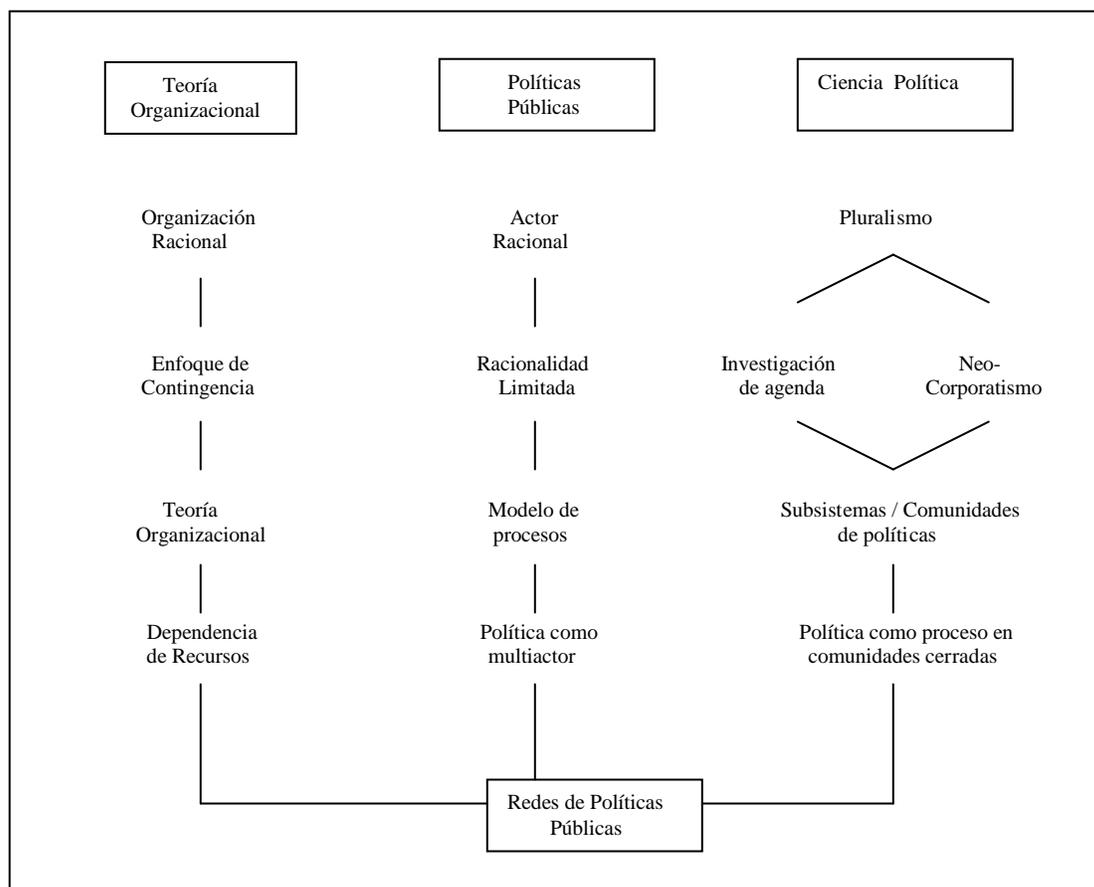
Schneider (citado en Martínez, 1996:57), la cual considera tres formas en las que el Estado ejerce un control vertical: la forma corporativista, la pluralista y la clientelista.

Otra clasificación de las redes de políticas es la de Van Waarden (citado en Martínez, 1996:58), la cual resulta de las posibles combinaciones de dos aspectos: el peso de las instituciones y la fuerza de los intereses. De ahí que Van Waarden presente cuatro posibilidades de redes de política: a) Estado fuerte y Sociedad fuerte (mesocorporativismo y corporativismo social), b) Estado fuerte y sociedad débil (estatismo, relaciones de parentela y corporativismo estatal), c) Estado débil y sociedad fuerte (clientelismo y corporativismo liberal) y d) Estado débil y sociedad débil (liberalismo, presión pluralista y pluralismo patrocinado).

Ante esta diversidad de perspectivas y clasificaciones las *policy networks* se perciben como un amplio tema difícil de abordar. Pero, qué son las redes de política y cómo nace este concepto. Según Klijn (1998:28), las redes de política tienen raíces teóricas en la ciencia política, en las políticas públicas y en la teoría organizacional (véase el cuadro 1).

De acuerdo con la ciencia política, las redes son resultado de la forma que toman las relaciones entre “*agencias gubernamentales y organizaciones privadas y semi-privadas*” (Klijn 1998:19), las cuales influyen en la hechura de las políticas públicas. Klijn señala que desde esta perspectiva, las redes han sido estudiadas desde cuatro enfoques distintos a lo largo del tiempo, pues se ha pasado de un pluralismo a una investigación de agenda que posteriormente trascendió de un neocorporativismo a una visión de subsistemas o de comunidades de políticas (Klijn 1998:19-32).

Cuadro 1. Raíces teóricas de las redes de políticas públicas



Fuente: Klijn (1998:32)

El autor resalta que las políticas son hechas en un entorno complejo donde un gran número de actores con distintos intereses y valores luchan por el poder. El debate entre pluralistas y elitistas logra cuestionar la distribución del poder en la sociedad al momento de participar en los procesos decisorios. Así, la visión pluralista de una arena relativamente abierta donde el poder se encuentra disperso y las decisiones son resultado de la pugna entre grupos dominantes fue cuestionada por los elitistas, dando lugar a) a una investigación¹⁴ que estudiaba el establecimiento de la agenda, la cual era producto de la relación entre agencias de gobierno y grupos de presión, en la que el poder estaba dividido de manera

¹⁴ Según el autor, desarrollada principalmente en Estados Unidos

desigual, y b) a una investigación¹⁵ centrada en el debate entre pluralismo y corporativismo, donde de acuerdo con este último se reconoce que “*no todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse*” (Klijn 1998:19-22) y que por lo tanto, el poder está en función del grado de integración del grupo.

Posteriormente, el tema de las redes fue abordado desde un enfoque de subsistemas y de comunidades de política pública, en donde se reconoce que el poder está en función de la posición y de los recursos del sector político al que se pertenece. Para Jordan (citado en Klijn 1998:23), los subsistemas o subgobiernos “*son utilizados para indicar patrones de interacción en áreas de políticas o, más específicamente, partes de áreas de políticas*”. Estos patrones dan cuenta de una red de actores donde, según Wamsley (citado en Klijn 1998:24), “los costos y beneficios están conectados a la participación en el subsistema. En cuanto a las comunidades de políticas, el autor menciona, que éstas “*son un tipo de red altamente integrada con interacciones densas entre los actores*” (Klijn 1998:27). En este sentido, la mayor parte de la literatura coincide en que los actores que participan en subsistemas o comunidades de políticas tienen intereses comunes que los diferencian de los actores de otras comunidades o subsistemas.

Por su raíz teórica en los estudios de políticas públicas, las redes parten de la idea de un actor racional y llegan hasta un modelo de proceso incremental en el que se reconoce un clima de incertidumbre ocasionado por la multiplicidad de actores e intereses. El modelo racional de un actor completamente informado frente al proceso de políticas es fuertemente cuestionado, por lo que más bien se reconoce una racionalidad limitada producto de la centralización del poder y de las limitaciones que impone la incertidumbre. Así, surge un enfoque de las políticas por procesos que reconoce un clima complejo ocasionado por la

¹⁵ Desarrollada en Europa, especialmente en Inglaterra

diversidad de actores con diferentes intereses, percepciones, estrategias y valores. Por lo tanto, Klijn (1998:9) sostiene que *“los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de las políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que esos procesos ocurren”*.

Finalmente, Klijn sostiene que las redes de política también tienen su origen en la teoría organizacional. Esta teoría parte del enfoque de una organización racional con una estructura clara y centralizada, con metas y valores claros que permiten que la organización tenga control sobre todos los procesos y las decisiones. Sin embargo, este enfoque, que aísla a la organización de su entorno, es superado posteriormente por el enfoque de contingencia, el cual ve a la organización como un sistema abierto que por razones de sobrevivencia está conectado con su entorno. Mintzberg (citado en Klijn 1998:14) reconoce que la *“organización responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de la organización de acuerdo con sus necesidad de adaptarse al entorno”*. Es a partir del concepto de entorno que el enfoque interorganizacional de redes llega a desarrollarse, ya que éste es considerado como *“un conjunto de organizaciones que tienen una relación con la organización focal”*. Así, la organización deja de ser un sistema abierto integrado por subsistemas interrelacionados para convertirse más bien en parte de una red de organizaciones vinculadas directa o indirectamente por la dependencia de recursos, ya que ninguna organización puede producir por sí misma todos los recursos que necesita. De este modo, el logro de los objetivos está en función de la implementación de estrategias de intercambio de recursos que sólo son posibles a través de acuerdos interorganizacionales.

A partir de estas raíces teóricas en la ciencia política, la teoría organizacional y los estudios de políticas públicas, Klijn identifica tres rasgos que caracterizan a las redes de

políticas públicas: dependencia, diversidad de actores y relaciones. Por lo tanto, el autor resalta que desde una perspectiva de redes el análisis de las políticas públicas debe centrarse en *“la relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político”* (Klijn 1998:34), ya que las políticas públicas son producto de un proceso que se da en las comunidades de políticas públicas.

Para Klijn, la dependencia de recursos es una precondition para que las redes de políticas puedan articularse y los actores involucrados obtengan ganancia de acuerdo a sus intereses. Así, siguiendo a Scharpf (citado en Klijn, 1998:35), Klijn explica que *“un actor es dependiente de otro si su relación con ese actor se caracteriza por baja posibilidad de sustitución y alto nivel de importancia”*.

En cuanto a la diversidad de actores y metas, el autor reconoce que no hay un actor central que tenga el poder de determinar las acciones de otros, ni metas dadas a priori, y que en consecuencia, *“las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central sino como uno de los actores en el proceso político”* (Klijn 1998:36). Por lo tanto, los actores deben interactuar estratégicamente en una relación compleja caracterizada por procesos de negociación.

Klijn señala que la interdependencia e interacción entre actores crean patrones específicos de relaciones con determinada regularidad de comunicación e interacción, lo cual lleva a la institucionalización de reglas y a la división de recursos. Así mismo, se reconoce que el logro de los objetivos está en función de la posición central en la red, lo cual facilita el acceso a los recursos.

Tras haber resaltado estas características básicas en los conceptos de redes de políticas públicas, el autor concluye que éstas son (Klijn 1998:34) *“patrones más o menos estables*

de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/ o programas políticos”. Al respecto, Martínez (1996:40) sostiene que las redes de políticas públicas son una “*variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia y que, en su mayor parte, son colectivos, tanto pertenecientes a los sectores público y privado*”, por lo que dicha configuración permite definir “*las formas en que se distribuyen tanto las cargas como los beneficios*” hacia dentro y fuera de la red.

Aunque esta estructuración de la literatura hecha por Klijn permite entender el concepto y origen de las redes de políticas públicas, aún es preciso reflexionar sobre la utilidad de dicho concepto en la investigación, ya que existe un gran debate en torno a la forma de trabajarlas, pues mientras algunos las consideran una metáfora, otros las ven como un método o como una herramienta analítica, pero sólo una minoría las considera una teoría.

En este sentido, el modelo tridimensional propuesto por Börzel (1997) permite entender los diferentes usos del término, pues sostiene que las redes de políticas públicas pueden estudiarse a) como un concepto cuantitativo *versus* un concepto cualitativo, b) ya sea desde la escuela de la intermediación de intereses o desde la escuela de la gobernanza y c) como una herramienta analítica *versus* una teoría (véase el cuadro 2).

Börzel (1997:1) explica que tanto el concepto cuantitativo como el cualitativo hacen referencia a los métodos. Sin embargo, el primer enfoque aborda las estructuras sociales resaltando la “*cohesión, equivalencia estructural y representación espacial*” de las relaciones entre actores, mientras el enfoque cualitativo se orienta a los procesos y contenidos de las interacciones. No obstante, el autor aclara que estos enfoques no son

mutuamente excluyentes, por lo que una interacción entre ambos podría enriquecer el análisis de las *policy networks*.

Cuadro 2. Conceptos de *Policy Networks*

	Concepto cuantitativo de las redes	Concepto cualitativo de las redes
	<i>Escuela de intermediación de intereses</i>	<i>Escuela de gobernanza</i>
<i>Policy Network como herramienta analítica</i>	Las <i>policy network</i> como una tipología de relaciones Estado/sociedad	Las <i>policy networks</i> como modelo para analizar formas no jerárquicas de interacción entre actores públicos y privados en la hechura de las políticas públicas
<i>Policy Network como enfoque teórico</i>	La estructura de las <i>policy networks</i> como determinante del proceso y resultado de las políticas	Las <i>policy networks</i> como una forma específica de gobernanza

Fuente: Börzel, Tanja A. (1997:7)

En segundo lugar, el modelo propone distinguir entre un concepto genérico aplicado a toda relación entre actores públicos y privados, y las formas específicas no jerárquicas de interacción entre estos. Es decir, propone separar los estudios sobre redes de políticas realizados a partir de la escuela de la intermediación de intereses de los de la escuela de gobernanza.

La escuela de la intermediación de intereses comienza a estudiar la relación entre Estado y grupos de interés a partir del debate entre pluralismo y neocorporativismo, lo cual, según Börzel, lleva a la descripción de fenómenos distintos con etiquetas similares, por ejemplo (Börzel, 1997:5): “pluralismo de presión”, “corporativismo estatal”, “corporativismo social”, “subgobierno de grupos”, “pluralismo corporativo”, “triángulos de hierro”, “clientelismo” y “mesocorporativismo”. Por lo tanto, “*algunos autores sugieren abandonar la dicotomía entre pluralismo y neocorporativismo y desarrollar una nueva tipología en la*

que la red sea una etiqueta genérica que envuelva los diferentes tipos de relaciones entre el Estado y los intereses”.

El autor menciona que las redes de políticas estudiadas desde la escuela de intermediación de intereses también pueden ser consideradas como una teoría, pues hay quienes intentan demostrar que *“la estructura de una red tiene una influencia mayor en la lógica de la interacción entre los miembros de las redes, de suerte que afecta tanto al proceso político como al resultado político”* (Börzel, 1997:9).

Así, Börzel (1997:8) reconoce la importancia de distinguir entre redes homogéneas y heterogéneas, producto de la diferencia de intereses y recursos de los actores involucrados, pues es a partir de la heterogeneidad de éstas y de la interdependencia entre actores que podemos hablar de intercambio de recursos e intermediación de intereses.

Como lo muestra el esquema anterior, las *policy networks* también pueden ser estudiadas como una forma específica de gobernanza ya sea como modelo analítico o como enfoque teórico. Como concepto analítico, las redes de políticas representan sólo una estructura de interpretación para las relaciones existentes entre diversos actores no jerárquicos interesados en determinadas políticas, los cuales se integran para intercambiar recursos. Desde esta perspectiva, Kenis y Schneider (citados en Börzel, 1997:10-11) reconocen que ésta es una *“caja de herramientas para describir y medir las configuraciones relacionales y sus características estructurales”*, las cuales, según Börzel, sólo sirven para interpretar la ubicación e interacción de actores de un sector de política pública específica, sin llegar a aclarar cómo y por qué los actores individuales actúan como lo hacen.

En contraste, hay quienes desde un enfoque teórico intentan ver a las redes de políticas como una forma de gobernanza, tal es el caso de Wellmann (citado en Börzel, 1997:11) quien considera que las *“estructuras sociales tienen un poder explicativo mayor que los*

atributos personales de los actores individuales”. Este enfoque deja a un lado el interés en el actor individual y en el contexto, para concentrarse en la estructura y en los procesos que dan lugar a la hechura de las políticas. En síntesis, podemos entender que este tipo de redes hace referencia a vínculos relativamente estables de interdependencia funcional de actores públicos y privados que se agrupan para resolver problemas de acción colectiva no jerárquica en el área de las políticas públicas.

Aunque la gobernanza se presenta como una posible solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas y desarrolladas, la investigación hecha al respecto es todavía mínima, en especial desde el enfoque teórico. En contraste, encontramos que sobresalen por mucho los trabajos realizados desde la escuela de la intermediación de intereses, los cuales, si bien desde el enfoque teórico enfrentan aún muchos retos, como herramienta analítica si representan un instrumento útil que permite estudiar las interacciones de los actores participantes en el ámbito de las políticas públicas.

Por lo tanto, en esta investigación las redes de políticas son utilizadas como una herramienta analítica de la escuela de intermediación de intereses que permite estudiar la estructura en donde tienen lugar las interacciones entre actores públicos y privados, y de las cuales dependen los logros del emprendedor de políticas.

3.3. Las redes y el emprendedor de políticas públicas

Una vez estudiado el significado, origen y uso de las redes de políticas públicas es posible vislumbrar la importancia que éstas tienen para el emprendedor de políticas, pues como ya se mencionó, ningún actor u organización tiene todos los recursos necesarios para la sobrevivencia de la organización o para el logro de sus objetivos. Por lo tanto, el

emprendedor de políticas, sea cual sea el ámbito de procedencia y sus motivaciones, está vinculado a otros actores o emprendedores en una relación de interdependencia de recursos.

De los tres elementos básicos encontrados por Klijn en las redes de políticas, la dependencia de recursos se resalta en esta investigación como el de mayor importancia, ya que en torno a éste se sostiene una relación de intercambio con múltiples actores. Por lo tanto, es a partir de un liderazgo estratégico que permita trabajar “*con y a través de otros*” en la creación y explotación de oportunidades que el emprendedor de políticas logra obtener recursos indispensables para el desarrollo de las políticas. En síntesis podemos decir que la capacidad de éste para identificar, construir, nutrir o utilizar redes le permite obtener recursos indispensables como: conocimiento, información, difusión, apoyo, así como recursos financieros y materiales, entre otros.

Para comprender mejor la importancia que las redes tienen para el emprendedor de políticas esta investigación propone estudiar la función de éstas desde la perspectiva de Portes y Yeo’s (citados en Mendizabal 2006:5), la cual se desarrolla a partir de la relación que encuentran los autores entre la organización de la red y lo que éstas pueden hacer. En este sentido, los autores observan que las redes desempeñan seis funciones no exclusivas: filtran, amplifican, invierten o proveen, convocan, construyen comunidad y son facilitadoras.

Al reconocer que las redes filtran todo tipo de información, Mendizabal (2006:5) sostiene que ésta es una función pasiva basada en la organización y en el uso productivo de la información. Este proceso de purificación o eliminación¹⁶ es utilizado y generado por investigadores, medios de comunicación, policymakers, burócratas y políticos entre otros, los cuales, en su papel de emprendedores de políticas recurren a la red para obtener los

¹⁶ Puede darse desde y hacia la red.

requerimientos necesarios. En el caso de los burócratas, esto queda claro cuando Heclo (citado en Skok, 1995:329) señala que “*el conocimiento e información son básicos en una red de políticas*”, ya que los “*burócratas son depositarios de mucha información que utilizan de acuerdo a sus intereses y ética*”, mientras que en el caso de los *policymakers* la información les permite tomar decisiones y seleccionar alternativas adecuadas.

La función de amplificación permite traducir una idea o mensaje complejo o específico en algo simple y comprensible (Mendizábal 2006:6). Esta función de diseminación o propagación de información involucra un proceso de retroalimentación que puede ser utilizado para manipular a otros ya que el mensaje o la información son esparcidos hacia fuera con la finalidad de obtener una reacción específica de los miembros de la red. Esta tarea relacionada principalmente con medios de comunicación permite el funcionamiento y la sobrevivencia de la organización.

Las redes de inversión o de proveeduría son canales que proveen recursos o fondos para que los miembros puedan llevar a cabo sus funciones. Según el autor, este tipo de redes distribuyen bienes y servicios ya sea desde adentro de la red, a través de alguno de sus miembros, o desde a fuera, cuando ésta tiene la función de *broker* (Mendizábal 2006:7). Los *brokers* o agentes actúan como facilitadores que vinculan a los donantes con los miembros de la red a través de una labor de intermediación que vincula armónicamente la oferta y la demanda. Esta función de las redes es especialmente apreciada por el emprendedor de políticas, ya que le permite acceder a recursos indispensables para su labor.

Además, las redes son reconocidas porque su capacidad de convocatoria otorga credibilidad y legitimidad al proceso político al vincular *policymakers* y grupos de interés. Esta función implica habilidad para reunir a un público, sector o nivel determinado

mediante contextos y herramientas acordes a esa audiencia específica ya que los productos o servicios requeridos están en función de cada miembro. Para Mendizabal (2006:8-9), esta función representa una etapa o nivel superior del desarrollo funcional de las redes que tiende puentes entre la investigación y la política.

Otra función importante de las redes es que éstas construyen comunidad al “*promover y sostener los valores y las normas de una red de individuos y grupos*” (Mendizabal, 2006: 10). Desde esta perspectiva, el objetivo principal de la red es sostener y promover sus propias actividades, fortalecer a la comunidad y protegerla de las amenazas del entorno, logrando así su sobrevivencia. Este espacio de integración para los miembros es el lugar donde se produce y comparte conocimiento.

Finalmente, Mendizabal sostiene que la función facilitadora de las redes permite que los miembros de la red realicen sus actividades con mayor eficiencia y efectividad, ya que las redes son creadas para facilitar el logro de un objetivo común, sin el involucramiento directo de todos los miembros de la red.

Por lo tanto, si las redes son canales por donde circulan recursos financieros y materiales, si filtran y esparcen información y conocimiento, si tienen capacidad de convocatoria para crear comunidad, y si además facilitan el trabajo de sus miembros, entonces, las redes son un excelente medio para que el emprendedor de políticas acceda a una gran variedad de recursos.

Debido a que las redes de políticas se presentan como patrones de relaciones jerárquicas y como vínculos de interdependencia de recursos entre actores públicos y privados de donde el emprendedor de políticas obtiene los recursos necesarios para la creación y explotación de nuevas oportunidades, la habilidad de éste para seguir la pista a dichos patrones es indispensable para acceder a la estructura deseada. Ya sea que el emprendedor de políticas

tenga o no una posición en el sistema de gobierno, éste debe ser capaz de vincularse estratégicamente con los actores que se encuentran en la estructura de la articulación del problema, en la estructura de las políticas o en la de lo político para garantizar la agendación, formulación, implementación o evaluación de la política.

En términos de implementación, esto implica que el emprendedor de políticas sepa con quién vincularse para acceder a los recursos necesarios para pasar de la intención a la acción, por lo que éste, en su rol de implementador de políticas, debe saber en dónde y cómo obtener los recursos, la información, el conocimiento y apoyo para que la política o el programa sea ejecutado.

Identificar los caminos para acceder en forma ética a dichos recursos, utilizar o construir puentes dentro y fuera del sistema de gobierno son elementos que permitirán al emprendedor de políticas ubicar las posiciones de los actores involucrados en el juego de la implementación.

Ahora, tras haber profundizado en la importancia que las redes tienen para el emprendedor de políticas es momento de reflexionar sobre las tensiones y restricciones que conlleva la implementación de políticas o programas diseñados en red.

4. Algunas reflexiones sobre la implementación de políticas o programas diseñados en red

4.1. ¿Cómo se diseñan estas redes?

Aunque en términos de implementación hay quienes advierten la proliferación de casos en los que debe administrarse dentro y a través de redes, como lo manifiesta O'Toole (citado en Schofield y Sausman, 2004:242), es preciso reflexionar sobre el cambio en los vínculos entre Estado y sociedad, y sobre su efecto en el contexto de implementación.

Al reconocer un contexto de implementación más complejo es fundamental que la investigación de las políticas públicas en México desarrolle trabajos que permitan definir la trayectoria en el rol de Estado y sociedad al participar en el juego de la implementación. Una reflexión centrada en el funcionamiento de estas nuevas formas de interacción utilizadas por distintos actores para acceder a determinados recursos es pertinente en un momento en que las redes se presentan como una buena solución a los problemas de escasez, eficacia, eficiencia y legitimidad que el Estado enfrenta.

Esta necesidad es evidente sobretodo en el caso de actores no gubernamentales, ya que se desconoce cuál ha sido su labor al participar de manera conjunta con actores gubernamentales en la implementación de políticas o programas de gobierno, pues hasta ahora, parece un mito la participación de la sociedad mexicana en las políticas públicas ya que poco se sabe sobre su experiencia, capacidad económica, capacidad de organización, así como de sus motivaciones y valores.

Para conocer el efecto que estas redes pueden tener en el contexto de implementación es preciso saber de quién estamos hablando al referirnos a actores no gubernamentales, en qué

espacios pueden participar estos, cómo es utilizada dicha participación, cuáles son los beneficios de su participación, pero sobretodo, cuál ha sido su experiencia en esta etapa del proceso de las políticas.

Como punto de partida es preciso aclarar qué significa participar ya que suele utilizarse una amplia gama de significados vinculados a conceptos muy abstractos y heterogéneos como el de ciudadanía o sociedad civil. Para Marshall (citado en Herrera y Castón: 2003, 87-88), la idea de ciudadanía es un *status* de los miembros de una comunidad territorial que involucra un aspecto social, civil y político, y que da cuenta de una relación entre individuos y Estado, en un intento por alterar la estructura de la desigualdad social¹⁷. La participación ciudadana en el aspecto civil hace referencia al derecho a ejercer sus libertades individuales¹⁸, en el aspecto político habla del derecho a ejercer su participación en el poder político, mientras que para Marshall (citado en Herrera y Castón:2003, 87) el elemento social *“agrupa toda una gama que va desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles según los cánones vigentes en la sociedad”*.

Desde esta perspectiva queda claro que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es un concepto muy amplio que puede ser interpretado de diversas formas. Por ejemplo, Nuria Cunill (citada en Arzaluz, 2004:168) define la participación ciudadana como *“la intervención de individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”*, mientras que para Verba la *“actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental”* es una forma de participación política (*idem*). Para Ziccardi (2004:246-250) la participación ciudadana es una forma de

¹⁷ Pues según Marshall, el *status* de ciudadanía se obtenía independientemente de la clase social del individuo, sin embargo éste parece un proyecto pendiente.

¹⁸ Como libertad de pensamiento o de posesión

democratización para incorporar intereses específicos no individuales en los procesos decisorios, la cual tiene como finalidad otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática, y hacer más eficaz la decisión y la gestión pública, a través de formas e instrumentos específicos diseñados por organizaciones gubernamentales.

Sin embargo, ante esta variedad de conceptos surgen algunos cuestionamientos, ¿puede el ciudadano en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos o sociales afectar la decisión y la gestión pública? ¿Puede incluso hacerla más eficiente? y ¿Por qué creer esto?

El gran reto de la reforma administrativa en México y en América Latina ha sido “publificar” la administración pública al intentar pasar de una matriz estadocéntrica a una sociocéntrica, pues según Cunill (1997:202- 233), las formas distorsionadas en la relación entre Estado y sociedad (clientelismo, paternalismo y corporativismo), la regulación económica y la toma de decisiones con sesgos hicieron reflexionar sobre la necesidad de una modernización administrativa. Aunque los primeros esfuerzos se enfocaron en la necesidad de rearticular dichas relaciones, posteriormente se reconoció la urgencia de fortalecer la institucionalidad pública mediante el fortalecimiento y la eficacia del Estado mediante una sociedad fuerte y autónoma que no estuviera al servicio del Estado sino más bien apoyada por éste. De este modo se lograría pasar de una administración pública centrada en el Estado a una centrada en la sociedad.

Aunque la autora reconoce que la recomposición de los vínculos entre Estado y sociedad está en curso también observa una disminución en el “*rol de los ciudadanos en las políticas y en las prácticas que se llevan a cabo para la provisión de los servicios públicos*”, ya que los ciudadanos no están autorizados a participar en la definición del objetivo público, es decir, sólo pueden participar en temas micro (Cunill, 1997:248-255). Por lo tanto, Cunill advierte que la transformación del Estado implica una relación

triangular que a) refuerce la relación entre la administración pública y los representantes electos en un acto de subordinación a la autoridad política, b) que facilite la incorporación de la ciudadanía en la producción de bienes públicos y en la formulación y seguimiento de las políticas y c) que rescate el debate sobre la forma y los roles más convenientes para que el Estado sea más equitativo y eficiente.

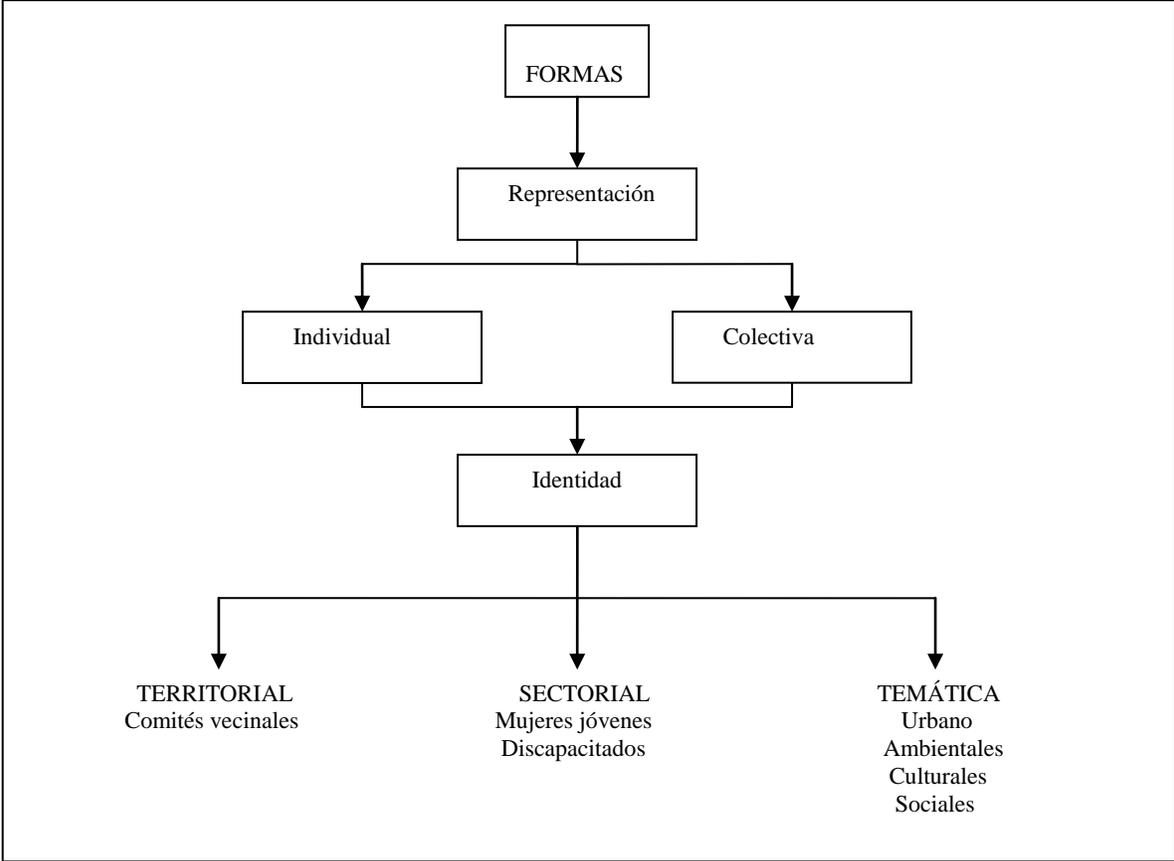
Ante el llamado de la autora a repensar y recuperar lo público a través de la sociedad surge la duda de cómo lograr esto ante los problemas de representatividad que conlleva el tema de la participación

Para Ziccardi (2004:250-259) uno de los retos de la participación es cómo incorporar a los ciudadanos en los procesos decisorios ante una falta de representatividad social. Pues ante el debilitamiento de las formas de representación social en México, consecuencia de la caída del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, se percibe una improvisación de espacios e instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado, esto es, relacionadas a un Estado corporativo. Por ende, al hablar de participación es preciso detallar quién representa a quién, para qué, quién y cómo se elige a los representantes ya que no existe una forma de participación única y perfecta con *“participantes representativos, informados, que sean lo más numeroso posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisión final”* (Font, 2004:39-40).

De este modo es posible entender que la participación ciudadana en los procesos decisorios es una estrategia que está en función del diseño de espacios e instrumentos de participación específicos, en donde el Estado es quien decide dónde puede participar la ciudadanía y cómo utilizar dicha participación.

Al estudiar los espacios de participación ciudadana en el ámbito de la política social en México, Ziccardi reconoce que la forma de participación depende de la representación de la identidad grupal organizada de acuerdo al territorio, sector o tema. Según Ziccardi, en la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL-INEGI 2000) los comités vecinales y los consejos de planeación son las principales formas de participación ciudadana en el espacio local, las cuales superan a las asociaciones religiosas y gremiales (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Formas de participación ciudadana



Fuente: Ziccardi (2004:253)

Ziccardi explica que los comités vecinales son espacios de identidad comunitarios que tienen sus antecedentes en los comités de solidaridad utilizados en el sexenio Salinista, particularmente en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), los cuales eran un requisito para que las comunidades accedieran a determinados fondos. Estos comités son utilizados actualmente por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para diseñar programas de políticas sociales de atención a la pobreza que debido a su esquema de centralización suelen ocasionar una baja participación de los gobiernos y las comunidades locales en su diseño y aplicación (Ziccardi, 2004:259-260).

Ziccardi reconoce además que la asignación de recursos del ramo 33 a los municipios, a través del Fondo de Infraestructura Social (FISM), institucionalizó otra forma de participación ciudadana en política social: los consejos de planeación municipal (COPLADEMUN).

Tanto los comités vecinales como los consejos de planeación municipal son espacios de participación ciudadana institucionalizada de cuestionable autonomía y representatividad que, según la autora, difícilmente se conforman en lugares “*donde existe un mayor número de organizaciones civiles, comunitarias, ciudadanas, es decir, mayor intensidad de organizaciones sociales voluntarias*” (Ziccardi, 2004:260).

Respecto al uso que los gobiernos pueden dar a esta participación, Ziccardi identifica tres tipos de participación ciudadana (*idem*):

- Como instrumento de consulta pública: es un requisito para legitimar las decisiones públicas que debido a fallas metodológicas y de difusión suele convertirse en un ritual para que los ciudadanos aprueben asuntos de alta complejidad técnica. Por ejemplo: encuesta, referéndum y plebiscito.

- Como instrumento para diseñar políticas sociales: consulta a ciudadanos, organizaciones y expertos sobre temas específicos, donde las decisiones son tomadas generalmente por miembros asignados por las autoridades o por éstas mismas. Por ejemplo, comités vecinales o territoriales, consejos de desarrollo social, consejos de participación ciudadana y comités de expertos, entre otros.
- Como instrumento para el diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales: Instrumento innovador de participación ciudadana relacionado principalmente con planeación estratégica o con presupuesto participativo.

Otra clasificación respecto a los instrumentos de participación es la de Cabrero (1999:83), quien señala que la forma, el grado y los mecanismos de regulación de la participación social son decisiones estratégicas de cualquier gobierno municipal. Para el autor, estas herramientas de participación tienen cuatro diferentes funciones:

- Función consultiva: se limita a la manifestación de las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno municipal;
- Función cooperativa: colaboración en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún servicio municipal;
- Función decisoria: incorporación de la sociedad en la toma de decisiones orientadas a la acción de gobierno en conjunto con la autoridad; y
- Función evaluativa: seguimiento de las acciones del gobierno municipal.

Para Cabrero (1999:83-87), la propensión al consenso o al conflicto y el grado de complejidad técnica en torno a un programa son factores que determinan el grado de participación de los ciudadanos. Reconoce una tendencia a la autogestión social en los casos de baja complejidad técnica y propensión al consenso, por lo cual considera que un

gobierno municipal puede delegar a la sociedad el manejo de ciertos programas, interviniendo como articulador más que como conductor. Por el contrario, cuando hay baja complejidad técnica pero existe conflicto es necesaria la supervisión del gobierno municipal, por lo que se observa una tendencia a la cogestión políticamente regulada. Otra posibilidad es la participación técnicamente regulada, producto de la dificultad técnica y de la propensión al consenso, y finalmente, el autor reconoce una intensa regulación gubernamental ante situaciones de alta complejidad técnica y propensión al conflicto (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Modelo de tendencias estratégicas frente a la participación social

<i>Propensión al consenso o al conflicto en grupos participantes</i>	<i>conflicto</i>	Tendencia a la cogestión políticamente regulada	Tendencia a la gestión gubernamental
	<i>consenso</i>	Tendencia a la autogestión	Tendencias a la cogestión regulada
		<i>baja</i>	<i>alta</i>
<i>Complejidad técnica del programa o política</i>			

Fuente: Cabrero (1999:86)

Aunque la participación ciudadana en los procesos decisorios es una táctica de los gobiernos que está en función del diseño de espacios e instrumentos de participación, ésta

debe cubrir algunos requisitos. Caruso (2004:397) señala que la consistencia, permanencia, amplitud y calidad de la participación ciudadana dependen de:

- la existencia de reglas claras acordadas con el gobierno, las cuales expresen su voluntad política de crear espacios no demagógicos de participación;
- una estrategia o “ingeniería” de participación, donde los organizados y no organizados tengan su espacio y formas de intervención;
- resultados visibles;
- estar concientes de que los ciudadanos no pueden decidir sobre todos los asuntos, y
- de que el gobierno haga frente a la calidad de su desempeño.

Hasta aquí es posible entender que la participación de actores no gubernamentales en las políticas no es sólo cuestión de una transformación social y cultural, sino que además implica un sistema de incentivos diseñado de acuerdo a estrategias de inclusión, en base a las demandas de grupos específicos, en las que la mediación de intereses, la complejidad técnica y la rendición de cuentas son factores determinantes.

Aunque en México se percibe una gran experiencia en la formación de organizaciones sociales autónomas y en la integración de instancias de participación institucionalizada, el balance hasta el momento es:

- una falta de incentivos a la participación ciudadana, producto de una carencia en el *“diseño participativo y reglas del juego claras para normar la actuación de funcionarios, políticos y ciudadanos”* (Ziccardi, 2004:258),
- experiencias de participación ciudadana más enfocadas a la expresión de opiniones o intereses y a la cooperación económica que al diseño, aplicación y monitoreo de las políticas (Ziccardi, 2004:266-269) y
- pocas evaluaciones sobre el resultado de dicha participación (Ziccardi, 2004:248).

Ante este panorama, es posible entender que la calidad e intensidad de las relaciones entre Estado y sociedad no sólo depende de la capacidad técnica, económica y de organización de los actores no gubernamentales sino de la autonomía que tengan estos para participar. Lo cual quiere decir que la sociedad no puede decidir libremente en dónde, cómo y durante cuánto tiempo participar, ya que los espacios e instrumentos de participación, muchas veces, son diseñados de manera improvisada y sin respeto a la autonomía social.

4.2. Algunos retos en la implementación de programas de coparticipación

Tras este análisis de la participación de actores no gubernamentales en las políticas es posible entender que entre Estado y sociedad se establecen distintos tipos de relaciones que afectan de diversas formas el contexto de la implementación de los programas y de las políticas públicas. Estos cambios en los vínculos entre actores gubernamentales y no gubernamentales han transformado las formas de implementación tradicionales haciéndolas más complejas al involucrar a emprendedores de políticas provenientes de distintos escenarios, los cuales tienen diferentes recursos, motivaciones, intereses y experiencia. En consecuencia, esta complejidad estructural ha dificultado la comunicación entre agencias y sectores, al mismo tiempo que ha alterado el grado de discrecionalidad burocrática.

Sin embargo, la definición de una problemática de implementación más compleja en México debe empezar por reconocer que tanto la administración pública como la sociedad han aceptado como válido un paradigma de redes en espacios donde sólo existen relaciones virtuales. Este hecho hace más complejo el contexto de implementación, ya que sigue suponiéndose que hay determinados actores involucrados en la escena del juego donde no los hay. El predominio de redes virtuales en las políticas deja muchas ventanas abiertas que

son utilizadas por agentes, funcionarios, políticos e incluso ciudadanos para acceder a diversos recursos públicos.

Participar en la definición de una problemática de implementación en un contexto de redes cobra importancia en un entorno de constantes cambios, de límites difusos entre lo público y lo privado, de escasez de recursos y de una falta de consistencia entre valores, normas y conductas. Por lo tanto, es preciso saber cuáles han sido las experiencias y los resultados reales de estos juegos de implementación en donde se supone participan verdaderos implementadores de políticas o de programas. Del mismo modo, es pertinente cuestionar la ética y la responsabilidad no sólo de funcionarios y políticos, sino también de los actores no gubernamentales involucrados en la implementación.

Trabajar en la definición de esta problemática implica reflexionar sobre la corresponsabilidad que los miembros de la red tienen de la adecuada utilización de los recursos que fluyen a través de ésta, independientemente de que el emprendedor involucrado en la implementación se encuentre dentro o fuera de dicha red. Por lo tanto, esta corresponsabilidad va más allá de la posición del emprendedor de políticas en la red.

Aunque a simple vista las políticas y programas de cogestión o coparticipación arrojan buenos resultados en cuanto a un mayor número de organizaciones no gubernamentales involucradas y mayores montos invertidos, son pocas las evaluaciones hechas a fondo que permitan saber quiénes y cómo participaron realmente en el sistema emergente de implementación. Este tipo de investigación permitiría identificar los retos que existen para trascender la matriz estado-céntrica y dejar de distribuir recursos sobre la base de intereses privados, partidistas o populares, así como sobre la influencia que los actores no gubernamentales pueden tener, en términos de implementación de asuntos micro, en la eficacia, eficiencia y legitimidad del Estado.

Otra perspectiva para entender la importancia de investigaciones en torno a las redes políticas públicas es la que plantea Cabrero (2005:384-385) al reconocer que la construcción de este tipo de redes es una gestión estratégica que, a partir de la acción pública¹⁹, incide en el desarrollo local de muchos países de América Latina, (Cabrero, 2005:384-385). En un intento por vencer “*crisis recurrentes, inestabilidad, incertidumbre*” y “*una fuerte dosis de dependencia del exterior*” (Cabrero, 2005:72), la acción pública de esta región ha carecido de un “*sentido claro o predeterminado*” (Cabrero, 2005:80). Por ello, muchos de los municipios urbanos latinoamericanos muestran una “*acción pública desarticulada, sin actores sociales suficientemente implicados en ella*” (Cabrero, 2005:83).

Aunque en México la acción pública urbana parece estar “*en pleno dinamismo y muestra signos de cambio*”, hay un claro “*escenario de cambios efímeros, de éxitos casuales o de fracasos accidentales, pero no todavía de construcción de una nueva acción pública local de componente endógeno*” (Cabrero, 2005:390). Por ello, es necesario que “*la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común*” (Cabrero, 2005:90).

A pesar de que Cabrero reconoce (2005:56) una explosión de evidencias empíricas sugerentes, éstas no obedecen aún a un orden especial. Aunque Ziccardi, Ramírez Sainz, Chávez, Cabrero y Merino (citados en Cabrero, 2005:62) aportan una visión más centrada en el análisis de la acción pública local en México y en la gobernabilidad de diversos espacios urbanos, todavía no se puede hablar “*de un conjunto suficiente para avanzar en*

¹⁹ Proceso dinámico y de componentes múltiples, que “*no puede ser del control absoluto del gobierno ni de la sociedad*”. “*Es una resultante de historias sociales, de factores del contexto económico y político, de capacidades gubernamentales y de temporalidades en la evolución de todos estos elementos*” (Cabrero, 2005:376).

una mayor comprensión del problema; además, dichos estudios son dispersos en su método de trabajo y esto dificulta la acumulación integrada del conocimiento”.

Tras estas consideraciones, esta investigación propone estudiar una de las formas de coparticipación sustentadas en organizaciones autónomas con un fuerte tejido social, cuyas prácticas sociales de solidaridad representan un sujeto de estudio relevante en el ámbito local. La aportación de este tipo de evidencia es interesante porque permitirá identificar las tensiones y restricciones a las que se enfrentan ambos actores al cruzar la línea entre la intención y la acción, observando de manera especial la capacidad y responsabilidad que los actores no gubernamentales, con un fuerte tejido social, tienen frente a la red.

La propuesta es estudiar el comportamiento de los actores involucrados en el programa que ha institucionalizado las prácticas solidarias del migrante organizado: el Programa 3 × 1 para Migrantes. Este sujeto de estudio es interesante porque a pesar de que los miembros de las organizaciones participantes ya no viven en la comunidad beneficiada, estos actos solidarios transnacionales hablan de un gran compromiso cívico y cultural no coercitivo, es decir, de un fuerte vínculo que ha permitido que durante muchos años (en algunos casos) el migrante organizado invierta en obra pública y social. La intención es estudiar el juego de la implementación que tiene lugar entre sociedad y Estado, una vez que éste involucra las prácticas complementarias de producción de bienes públicos de los clubes de migrantes en el Programa 3 × 1 para Migrantes.

La idea de construir un escenario, en base a este sujeto de estudio, es conocer cuáles son las condiciones en que se instrumenta lo planeado y qué motivaciones tienen las organizaciones de migrantes y el Estado (en sus tres niveles de gobierno) para transformarse en implementadores de este Programa. Esto implica analizar qué tipo de

emprendedores utilizan esta red, así como las estrategias empleadas para obtener objetivos muy específicos que a veces suelen alejarse de los objetivos del Programa.

Esta labor involucra reflexionar sobre los retos y los riesgos que la institucionalización de estas prácticas no coercitivas representa tanto para emprendedores gubernamentales como para los no gubernamentales, ya que a través de la red que constituye dicha relación fluye una gran cantidad de recursos que resultan atractivos a la vista de muchos actores.

5. El Programa 3 × 1 para migrantes como sujeto de estudio

5.1. Remesas colectivas: un atractivo vínculo de las organizaciones de migrantes para un programa de gobierno

Al estudiar el impacto de las remesas en países receptores de América Latina, Orozco (2002:46) reconoce la influencia directa e indirecta de algunos actores involucrados en el proceso de transferencia o flujo de estos recursos. Según el autor, es en torno a estos flujos que se ha desarrollado un complejo sistema de captación en el que participan actores como el mercado de transferencias, las agrupaciones de migrantes, algunos organismos internacionales y algunos gobiernos. Ya sea que estos actores tengan o no fines lucrativos hay un discurso generalizado del mercado²⁰, de actores sociales, organismos internacionales y diseñadores de políticas que dicen tener estrategias para mejorar las condiciones de pobreza de las comunidades de origen a través del uso productivo de las remesas.

En el discurso oficial²¹ se ha manifestado una preocupación por invertir las adecuadamente, por lo que se ha dicho que *“las remesas colectivas están llamadas a convertirse en una verdadera palanca de desarrollo para muchas zonas indígenas y rurales. Por eso, consideramos que son un valioso complemento para ampliar los*

²⁰ Como es el caso del programa piloto 4 × 1 en Zacatecas, en el que participa Western Union, el cual apoya en participación con los tres ámbitos de gobierno y el migrante organizado, proyectos de infraestructura básica en beneficio de las comunidades de migrantes. En este Programa también participa el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

²¹ Discurso de Vicente Fox en el Acto “Compromisos con el Paisano *Contigo en las Remesas*” 13 de noviembre de 2001.

horizontes de las políticas de desarrollo regional y del combate a la pobreza” (Lozano, 2004:5).

De este modo, el Estado busca mantener la lealtad del migrante con la comunidad de origen a través de lo que Portes y Hamilton (citados en Lozano, 2004:3) llaman un activismo gubernamental o una política de cortejo a la diáspora en donde las acciones del gobierno van encaminadas al mantenimiento y fortalecimiento de este vínculo. Como Lozano explica, la atracción de remesas es importante porque estabiliza la balanza de pagos y el mercado interno, fortalece las finanzas públicas y sirve de garantía al momento de obtener crédito de instituciones internacionales.

Además de su valor económico, las remesas son reconocidas como medios a través de los cuales el migrante expresa su deseo de mantenerse en contacto con la comunidad de origen, es decir, con el espacio en el que se produce y reproduce su cultura. Por lo tanto, estos envíos hablan de la lealtad del migrante hacia un espacio que es suyo, es decir, representan, según Moctezuma (2005a:1-2), el deber ser, la responsabilidad, las expectativas y lo imaginario.

Así, al hablar de remesas, es importante distinguir entre las transferencias privadas que los migrantes remiten a sus familiares en México y las remesas colectivas que algunas organizaciones de migrantes envían para beneficio de su comunidad. De acuerdo con el Banco de México (2004:3), las primeras son transferencias de recursos²² que hacen las personas residentes en el exterior (principalmente provenientes de Estados Unidos) a personas residentes en México con las que tienen un vínculo familiar. Al respecto, Cortina, de la Garza y Ochoa (2005:28) mencionan que los mexicanos que envían dinero son los

²² Estas operaciones se registran en el rubro de Transferencias de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

que tienen un familiar directo en México y los que tienen interés en regresar a vivir a México en el futuro.

En cuanto a las remesas colectivas, Moctezuma y Pérez (2003:2) señalan que éstas son principalmente envíos de dinero²³ que *“expresan un conjunto de relaciones sociales entre los migrantes, entre éstos y sus familias, y de estos con sus familias y comunidades de origen y de destino”*. Para Morán (2002:2), son expresiones materiales que mantienen la memoria colectiva *“de lo que se fue y de lo que se quiere ser”*, representan el querer ser miembro de una red social que busca la realización de proyectos colectivos. Por lo tanto, estos envíos colectivos trascienden el ámbito familiar al pasar de la sobrevivencia o sustento familiar a la *“conservación de un cuerpo social más amplio en el terruño”* (*idem*).

García (2000:4) considera que las remesas colectivas son recursos de capital que *“materializan un lazo espontáneo y solidario entre agrupaciones de la sociedad civil”* y que además *“son flujos que se destinan fundamentalmente a inversión”*. Para Goldring (citado en Moctezuma, 2005a:18-19), este tipo de remesas son un fondo de ahorro que los clubes de migrantes destinan a diversos proyectos comunitarios, los cuales ponen al descubierto las prácticas de las organizaciones de migrantes ya que *“representan una forma de participación ciudadana, con manifestaciones sociales culturales y políticas, tanto como económicas”*.

Aunque las remesas colectivas no pueden contabilizarse ni vincularse a la inversión que algunos migrantes realizan en los programas de gobierno, Torres (2001:8) estima que éstas apenas representan uno por ciento de las remesas familiares. En el caso de los clubes de migrantes zacatecanos, el autor señala que éstos suelen hacer donaciones anuales que van

²³ También se envían remesas en especie o se destinan recursos a programas de becas creados por ellos mismos.

desde 5 mil a 25 mil dólares, dependiendo del tamaño de la organización, de su desarrollo y del tipo de proyecto.

Para develar la complejidad de las remesas colectivas es necesario concentrarse en las organizaciones de migrantes como sujetos activos y no en las comunidades receptoras²⁴. Por lo tanto, es importante resaltar que el potencial de este tipo de remesas se encuentra en las organizaciones de migrantes que las producen y en consecuencia, su monto y uso se vincula a factores tales como el tipo de organización y el grado de madurez de ésta. Esto se explica porque las remesas colectivas “*estimulan el crecimiento de la organización y ésta el desarrollo del capital social migrante; en tanto que a la inversa, la organización y el capital social de los migrantes favorece el crecimiento de las remesas colectivas*” (Moctezuma y Pérez, 2003:4).

Así, al reconocer un nexo entre la evolución de las organizaciones de migrantes y las remesas colectivas es pertinente analizar los factores históricos y culturales que han incidido en el desarrollo y prácticas de dichas organizaciones.

Desde una perspectiva histórica, la conformación de organizaciones de migrantes en Estados Unidos obedece a distintos factores vinculados con la defensa de derechos humanos, civiles y laborales, con obras de bienestar social y con el fortalecimiento de la cultura mexicana. Al respecto, Cano y Délano (2004:7-24) reconocen que la relación entre el gobierno de México y los migrantes establecidos en Estados Unidos ha sido fundamental en la proliferación de estas organizaciones.

Según los autores, es importante resaltar que a partir de 1990 el gobierno mexicano realizó un esfuerzo sin precedente para responder a las necesidades de los migrantes

²⁴ Como solía hacerse con anterioridad.

mexicanos y fortalecer nexos con las comunidades organizadas, por lo cual desarrolló una estructura institucional global, principalmente a través del Programa de las Comunidades en el exterior (PCME), la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior (OPME), y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), incidiendo así en la formación, consolidación y proliferación de dichas organizaciones.

Desde una perspectiva transnacional, centrada en el estudio de los migrantes organizados como sujetos extraterritoriales y en sus prácticas organizacionales sociales, Moctezuma (2005b:5-9) señala que la evolución de algunas organizaciones se explica por la transición que éstas viven, al pasar de la identidad cultural a la membresía. Respecto a la identidad, la *“comunidad resulta de lo que socialmente y culturalmente se comparte con los demás miembros del grupo”*, mientras que hablar de membresía implica un *“involucramiento y compromiso con las prácticas binacionales, los proyectos y las utopías”*. Esto significa pasar de lo simbólico a lo práctico para convertirse, en la medida de lo posible, en un dinámico sujeto social transnacional.

Al estudiar la estructura de las primeras organizaciones de migrantes, Moctezuma encuentra que éstas eran informales, sin vida estatutaria, de membresía inestable, centradas en actividades cívicas y de convivencia social, por lo que la vida comunitaria estaba por encima de la estructura organizacional. Estos comités de pueblo, que se nutren de los vínculos que producen las comunidades filiales²⁵, tienen una membresía débil y sus prácticas obedecen a *“relaciones de identidad inmediata”* que culminan en obras para la comunidad de origen en beneficio de parroquias, fiestas patronales, ampliación de escuelas, donaciones de ambulancias y autobuses, y apoyo a personas de la tercera edad e

²⁵ Las cuales, según el autor, representan las “relaciones culturales que los núcleos de migrantes de una misma localidad o región comparten entre sí”.

indigentes. Sus “*objetivos no son expresos y sus prácticas se diferencian escasamente de lo que realizan los grupos deportivos de migrantes, los amigos y familiares en el extranjero*” (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Nivel estructural de las organizaciones de migrantes

Tipo de organización	Características	Denominación	Prácticas
Primeras organizaciones 1950-1970	Informales, sin estatutos, membresía inestable	Comités de pueblo	Cívicas y sociales
De primer nivel 1980	Formalización parcial, presencia esporádica, reconocimiento comunitario, capacidad de negociación	Comités sociales o de migrantes	Cívicas y sociales
De segundo nivel	Formalización estatutaria, permanencia constante, reconocimiento binacional, legitimidad amplia y capacidad de negociación con el Estado	Asociaciones o Federaciones de migrantes	Cívicas, sociales, políticas
De tercer nivel	Desdoblamiento institucional, formalización estatutaria, permanencia constante, reconocimiento binacional, legitimidad amplia y capacidad de negociación con el Estado	Federaciones de migrantes	Cívicas, sociales, inversión y política

Fuente: elaboración propia con datos de Moctezuma (2005b)

Las organizaciones de primer nivel surgen cuando los comités de pueblo comienzan a formalizarse y a tener una mayor permanencia, por lo tanto estos empiezan a ser reconocidos por su capacidad de negociación. Las prácticas de estos comités de migrantes se limitan al ámbito local porque “*su actividad y percepción está centrada en las necesidades y en la identidad que se alimenta del matriotismo cultural de las comunidades*”

de origen”²⁶(Moctezuma, 2005b:13). Debido a esta limitación y a su falta de experiencia, estos son considerados por el autor como simples actores sociales y no como sujetos sociales.

En cuanto a las organizaciones de segundo nivel, Moctezuma señala que éstas tienen un mayor grado de madurez que permite definir las como “*estructuras permanentes que cuentan con un alto grado de formalización, reconocimiento y legitimidad social basada en la colectividad y práctica binacional de sus miembros*” (Moctezuma, 2005b:14-16). El autor menciona que estas organizaciones suelen integrarse por varios clubes o comités y que su denominación hace referencia a la entidad mexicana de procedencia y al estado de la Unión Americana en que tienen influencia. Es a consecuencia de la institucionalización de sus prácticas que se trasciende el plano individual para gestarse el “*sujeto social transterritorial*” (*idem*).

Cuando Delgado y Mañán (2004:29) señalan que la comunidad migrante se caracteriza por: a) disponer de una organización relativamente permanente; b) fortalecer, a partir de ella los lazos de identidad cultural, pertenencia y solidaridad con sus lugares de origen, c) abrir perspectivas de interlocución ante diferentes instancias públicas y privadas, tanto en México como en Estados Unidos, y d) por contar con un potencial financiero a través de los fondos colectivos para destinarlo a obras sociales y eventualmente a proyectos de desarrollo social y regional, los autores parecen hacer referencia a este nivel organizacional.

Además, Moctezuma reconoce la existencia de agrupaciones de migrantes con un grado de madurez mayor, las cuales son consideradas en esta investigación como de tercer nivel. La evolución de éstas ha permitido un “*desdoblamiento formal e institucional*” que se

²⁶ Con el concepto matriotismo el autor hace referencia a la cultura migrante cimentada en la comunidad *versus* una cultura binacional producto de los procesos sociales que tienen lugar tanto en la comunidad de origen como en la de destino.

concreta en la “*separación y diferenciación funcional de sus actividades organizativo-comunitarias respecto de la inversión empresarial y participación abiertamente política*” (Moctezuma, 2005b:17-19). Este desdoblamiento permite reducir tensiones, salvaguarda a la organización comunitaria y permite compartir experiencias con otros migrantes para la conformación de nuevas organizaciones, así como para la promoción de iniciativas.

Un ejemplo de organizaciones de tercer nivel es la Confederación de Federaciones Mexicanas en Chicago (CONFEMEX), cuya misión es mejorar las condiciones de vida de los migrantes radicados en ese lugar y de sus comunidades de origen. Esta confederación, que agrupa a nueve federaciones de clubes de migrantes de Chicago, ha tenido un papel protagónico al promover la capacitación en liderazgo, planeación estratégica y administración financiera para los miembros de clubes y federaciones; al convocar a más de 200 mil migrantes a la marcha a favor de la reforma migratoria de 2006 en Chicago, y al promover el voto en el exterior para las elecciones de 2006 (Shannon, 2006:86-87).

En síntesis, Moctezuma (2005b:21) concluye que las organizaciones de migrantes se desarrollan como ciclos abiertos que al evolucionar dan origen a complejos vínculos o redes entre las distintas etapas, por lo que la organización más compleja genera una “*fuera centrípeta sobre la cual comienza a girar la práctica de estas organizaciones*”. Así, tras reconocer distintos tipos de agrupaciones de migrantes, de acuerdo al grado de madurez organizacional desarrollado, se observa que la materialización del vínculo de estas agrupaciones con la comunidad de origen a través de las remesas colectivas tiene diferentes potenciales.

A pesar de las diferentes formas e intensidades en que puede manifestarse este vínculo, visto por Goldring (citado en Moctezuma, 2005a: 18-19) como una forma de participación ciudadana con manifestaciones sociales, culturales o políticas, hay una gran variedad de

actores que en su interés por administrar o captar dichos recursos predicán que las remesas colectivas pueden convertirse en una palanca de desarrollo para muchas zonas indígenas y rurales al complementar las políticas de desarrollo regional y del combate a la pobreza en las comunidades de origen.

Ante este optimismo, es pertinente aclarar que el atractivo de este vínculo no se encuentra en sus montos, sino en el capital social que produce y sobretodo en el manejo de los recursos públicos que respaldan a ese tipo de remesas.

Según Torres (2001:10-15), las principales iniciativas gubernamentales para impulsar el uso productivo de estas remesas han surgido principalmente del acercamiento que algunos gobiernos estatales han tenido con algunas organizaciones de migrantes para:

- Apoyar proyectos aislados sin desarrollar ninguna estrategia específica que les de continuidad,
- Crear algunos fondos de inversión en apoyo a proyectos de los migrantes o de sus familias sin que medie programa alguno, y
- Establecer políticas y programas concretos en la materia.

Los acercamientos del primer tipo dieron lugar a obras menores de infraestructura y a pequeñas empresas en comunidades de origen pertenecientes a Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla. Torres menciona que las iniciativas más destacables para apoyar proyectos específicos mediante fondos de inversión son el Fondo fiduciario FIDERAZA en Jalisco, el Fondo de Apoyo a Comunidades en San Luis Potosí y el Fondo Estatal de Apoyo a los Zacatecanos Ausentes (FEAZA), los cuales han resultado poco atractivos y accesibles.

Respecto a la institucionalización de las acciones de algunos estados para apoyar el uso productivo de las remesas colectivas resaltan dos programas de gobierno: el Programa Mi Comunidad y el Programa 3×1 para migrantes.

Según Torres, el Programa Mi Comunidad surgió para promover proyectos productivos a través de una inversión conjunta entre el gobierno del estado de Guanajuato y algunas de sus organizaciones de migrantes para el establecimiento de 21 maquiladoras. Aunque el Programa se pensó como una inversión en partes iguales, éste se convirtió en un esquema crediticio que debido a fallas de asistencia²⁷ ocasionó el cierre de algunas maquiladoras. A pesar de estas fallas, el Programa logró estimular la inversión de migrantes ahorradores con ingresos medios y altos para evitar así la solicitud del crédito.

De los diversos intentos por preservar este vínculo, el Programa 3 × 1 es reconocido, en el discurso oficial, como el de mayor impacto, éxito y aceptación en los distintos estados de tradición migratoria. Sin embargo, este Programa que establece que por cada peso que inviertan los clubes de migrantes zacatecanos en sus comunidades, el gobierno federal, estatal y municipal aportarán de manera individual otro peso más, se ha extendido de manera paradigmática a otros estados, según Torres, con resultados desiguales.

Otra estrategia observada para mejorar las condiciones de pobreza de las comunidades de origen a través del uso productivo de las remesas es el proyecto “Invierte en México”, el cual tiene la finalidad de apoyar la generación de empleos y de atraer la inversión de los migrantes a los estados de Hidalgo, Jalisco, Michoacán y Zacatecas. Este proyecto cuenta con los recursos de los estados participantes, los migrantes, Nacional Financiera (NAFINSA) y el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (NAFINSA, 2008).

²⁷ Para seleccionar la maquinaria, para el diseño técnico, para la realización de un plan de negocios y para la comercialización.

5.2. Antecedentes del Programa

Moctezuma (2005a:19) señala que el Estado ha adoptado una visión simplista en la que parece olvidar los antecedentes del Programa, por lo que advierte no debe confundirse el origen con su formalización, ya que muchas de las primeras obras se realizaron sin la existencia de un club. El testimonio de uno de los pioneros de un club de migrantes en Zacatecas, presentado por Gregorio Casillas da cuenta de cómo empezó esto:

En 1962 salió la inquietud (en Los Ángeles, Ca.), y nos juntamos un grupo de personas de allá del pueblo con el propósito de poner agua potable, que era muy necesaria. Ese grupito empezamos a reunirnos y hacíamos fiestecitas en las casas y empezamos a apoyar y se logró el agua. De ahí les dije: bueno, ¿por qué no nos unificamos y formamos un club en forma? De ahí surgió el Club Social Guadalupe Victoria; así se llama el pueblito en Zacatecas (Moctezuma y Pérez, 2003:1).

Delgado, García y Márquez (2006:114) consideran que los orígenes del Programa se remontan a principios de los años sesenta cuando las asociaciones de migrantes comenzaron a hacer donaciones para financiar obras de infraestructura social en sus comunidades, las cuales eran hechas sin la participación gubernamental, y que fue hasta la década de los setenta cuando algunos gobiernos municipales del estado de Zacatecas comenzaron a participar con los migrantes.

Según Moctezuma y Pérez (2003: 2), es en 1986 que los migrantes de dicho estado convinieron con el Gobernador Genaro Borrego Estrada emprender de manera conjunta obras en beneficio de sus comunidades a modo de programa 1 × 1, en donde ambos se comprometieron a aportar el mismo porcentaje de recursos. Posteriormente, cuando la indiferencia del Estado hacia los migrantes radicados en Estados Unidos es superada comenzaron a diseñarse estrategias de vinculación con los migrantes a través del PCME y del establecimiento de las Oficinas Estatales de Atención a migrantes, las cuales en convergencia con la tradición de los migrantes de apoyar a sus comunidades sentaron las bases para que el Programa 2 × 1 pudiera concretarse.

Mientras en Guerrero los migrantes de dicho estado firmaban el “Acuerdo para la promoción de comités mixtos para la ejecución de obras y servicios públicos con la participación de guerrerenses que permanentemente o temporalmente residen en el exterior”, a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Soto, 2008:1), las organizaciones zacatecanas tomaban fuerza y eran reconocidas a nivel nacional.

Así, en diciembre de 1992 se firmó el acuerdo de colaboración para el Programa 2 × 1 entre la Secretaría de Relaciones Exteriores²⁸ y el gobierno del estado de Zacatecas. El Programa 2 × 1 tenía como finalidad estrechar los lazos entre los migrantes de dicha entidad radicados fuera del país y su estado natal. De este modo, se formalizó el Programa 2 × 1 y se estableció que por cada dólar que aportaran los migrantes, el gobierno del estado y el gobierno Federal contribuirían en su conjunto con dos más (Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, 2004).

²⁸ A través del Programa para las comunidades Mexicanas en el Extranjero.

La cláusula séptima de dicho convenio señalaba que *“en coordinación con el estado, el Programa gestionará ante las dependencias federales involucradas en el desarrollo social, la asignación de recursos económicos extraordinarios con el propósito de apoyar los proyectos sociales o productivos que sobre la base de formula de **“DOS POR UNO”** que los emigrados propongan para el mejoramiento de las comunidades de origen”*.

Además, el gobierno federal y estatal se comprometían a trabajar por un acercamiento con los migrantes; a promover actividades educativas, culturales, de negocios, deportivas, de salud y bienestar social; a organizar a los migrantes del estado en asociaciones, clubes, sociedades y federaciones; a visitar las áreas de Estados Unidos en las que éstos se concentraban y a mantener permanente relación con las agrupaciones de migrantes; a promover estudios e investigaciones sobre los patrones migratorios; a integrar un sistema de intercambio académico con otras universidades involucradas en el tema; a asignar un espacio en Los Ángeles, California para alojar personal especializado que atendiera asuntos exclusivos de los oriundos de Zacatecas y a hacerles llegar productos culturales con la finalidad de reforzar su identidad y raíces.

En teoría, este Programa tenía como prioridad el acercamiento y conocimiento de los migrantes, ya que su objetivo era fortalecer y estrechar vínculos con la comunidad migrante radicada en los Estados Unidos, toda vez que estos eran percibidos como un actor social al que había que conocer antes de atraer.

Posteriormente, cuando el Estado reconoció la necesidad de preservar este importante vínculo y cuando los municipios comenzaron a recibir mayores recursos de la Federación²⁹ nació el Programa 3 × 1 en el estado de Zacatecas. Moctezuma (1999: 3) menciona que de

²⁹ A través de los recursos del Ramo 33, instituido en 1997.

1999 a 2001 se realizaron 331 proyectos en ese estado y que gracias a la experiencia y ardua labor de las organizaciones de migrantes zacatecanas este Programa se extendió de manera paradigmática a todo el país.

Cabe resaltar que detrás de la propagación de esta experiencia se encuentra el trabajo de una organización de migrantes con más de 25 años de historia en la lucha por el bienestar de las comunidades zacatecanas: La Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California³⁰. Esta Federación ha sido pionera en el proceso de interlocución y gestión con el Estado y su experiencia ha dejado huella en los programas, Dos por Uno y Tres por Uno para migrantes (Moctezuma, 2005b:19).

5.3. Evolución del Programa

En 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) diseñó el Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1, el cual operaba con recursos provenientes del ramo 20. Un año después, éste se puso en marcha en todo el país con el objetivo de *“apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de las asociaciones e instituciones nacionales o internacionales”* (Diario Oficial de la Federación, 2002: 30).

³⁰ Organización modelo que congrega a más de 50 clubes de comunidades migrantes en el Sur de California, la cual es considerada, cuya fuerza se deriva de los clubes que apoyan al estado a través de dicho Programa y de las remesas colectivas.

El Programa, cuyos antecedentes obedecían al apoyo de las iniciativas de los migrantes, nació en la dicotomía de participación ciudadana local y participación de los migrantes. Bajo este esquema se estableció que por cada peso que un ciudadano o migrante organizado invirtiera, la federación, el estado y el municipio se comprometían en conjunto a aportar tres pesos más. Para garantizar la transparencia en la selección de los proyectos se creó la figura de un Comité comunitario integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas participantes, el cual tenía la responsabilidad de definir proyectos; de verificar la normatividad; de ejecutar el proyecto, en caso de ser necesario; de rendir informes sobre los avances; de difundir los proyectos y sus resultados, y de promover el mantenimiento de las obras ante los beneficiarios.

El monto federal máximo de este Programa era de 250 mil pesos, el cual debía destinarse a localidades en condiciones de pobreza extrema con el objeto de mejorar los servicios básicos a través del saneamiento ambiental, salud, educación, actividades de tipo cultural, proyectos sociales productivos pero se excluía la realización de obras de ornato.

Las organizaciones ciudadanas debían presentar sus proyectos ante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), el cual se coordinaría con el municipio y presentaría la solicitud ante la delegación estatal de la SEDESOL, previo consenso con los habitantes de la comunidad. Se señaló que las organizaciones de migrantes también podrían *“presentar sus solicitudes ante las Oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior, instancias que las harán llegar al Gobierno Estatal correspondiente para analizar la factibilidad de su atención”* (Diario Oficial de la Federación, 2002: 32).

En 2003, en un intento por dar prioridad a los ciudadanos organizados radicados en el extranjero se modificaron las reglas de operación del Programa y se aclaró que “*se apoyarán preferentemente los proyectos que emanen de las organizaciones de migrantes; en el caso de no contar con demanda social de este tipo de organizaciones, se buscará la participación de organizaciones o grupos locales, cuyos proyectos deberán desarrollarse en zonas de pobreza*” (Diario Oficial de la Federación, 2003: 2).

En ese mismo año se creó el Comité de Validación y Atención a los Migrantes (COVAM) integrado con igual número de representantes de cada uno de los participantes. La creación de este Comité, cuya finalidad era equilibrar la toma de decisiones al momento de priorizar y dictaminar sobre los proyectos a realizarse, modificó la operación del Programa al establecer como requisito el consenso entre el COPLADE, el COVAM y el Comité comunitario antes de canalizar las solicitudes de proyectos a la delegación de SEDESOL.

Se estableció además que no sólo las Delegaciones Federales de SEDESOL en los estados, los gobiernos estatales, los municipios, las organizaciones o instituciones ciudadanas y los beneficiarios serían instancias ejecutoras del Programa, sino que se reconoció que las dependencias federales también podrían ser instancias autorizadas para ejecutar el Programa.

Se incrementó a 500 mil pesos el monto de la inversión federal y se buscó apoyar nuevos proyectos relacionados con la conservación de los recursos naturales y agrícolas, así como para mejorar las vías de comunicación y la vivienda.

Se estableció que SEDESOL debía conformar un Comité Único de Validación Central integrado por el “*Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, quien lo presidirá y en calidad de vocales, los titulares de la Coordinación General de Microrregiones y de las*

Direcciones Generales de la Subsecretaría”, el cual se encargaría de valorar la viabilidad y congruencia de las propuestas presentadas a SEDESOL, de emitir recomendaciones a la unidad responsable del Programa y de dictaminar sobre el apoyo a proyectos que justificaran que la aportación de grupos u organizaciones de migrantes se hiciera en especie (Diario Oficial de la Federación, 2003: 4).

Aunque en 2004 las reglas de operación del Programa dejaron de hacer referencia a las organizaciones ciudadanas nacionales, el nombre del Programa continuó siendo el mismo. Con los nuevos objetivos del Programa se buscaba *“apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del Programa”* (Diario Oficial de la Federación, 2004: 29).

En las modificaciones hechas a las Reglas de Operación del Programa se introdujo un párrafo en el que se reconocía que *“los mexicanos en el exterior han hecho patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen y han alcanzado un importante nivel de participación e involucramiento en la resolución de la problemática comunitaria”*.

A diferencia de otros años, se reconoció al migrante como un actor copartícipe en obras de infraestructura básica, por lo que se estableció como requisito del Programa que los proyectos debían obedecer a las iniciativas de migrantes y que su participación financiera era indispensable. En consecuencia, se reconoció a los grupos u organizaciones de migrantes como instancias autorizadas para ejecutar las obras, al mismo tiempo que se incrementó a 750 mil pesos la participación federal.

Sin embargo, es hasta 2005 que el Programa dejó de hacer alusión a la participación ciudadana y éste se convirtió en el Programa 3 × 1 para migrantes. Se estableció que los proyectos debían responder a las iniciativas de los migrantes radicados en el extranjero, preferentemente integrados como clubes u organizaciones y por primera vez se define al club u organización de migrantes como “*la unión de personas con intereses comunes, que, entre otras, realizan actividades a favor de sus comunidades de origen en México*” (Diario Oficial de la Federación, 2005: 2). Se incrementó a 800 mil pesos la participación federal.

Se aclaró que en cada estado participante se conformaría un COVAM integrado con el mismo número de representantes de cada uno de los aportantes, los cuales tendrían voz y voto al participar en la toma de decisiones respecto a los proyectos a ejecutarse. Dicho Comité, presidido por el delegado Federal de SEDESOL, se encargaría de (Diario Oficial de la Federación, 2005: 15-16):

- a) de priorizar, asignar, validar y dictaminar los proyectos;
- b) calendarizar la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes en las obras o acciones;
- c) la participación de los migrantes en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos;
- d) la participación de los migrantes en las actas de entrega-recepción de obras, y
- e) la operación hacia el interior del Comité de Validación y Atención a Migrantes.

Al mismo tiempo este Comité sería responsable de dictaminar sobre el apoyo a proyectos que justificaran que la aportación de clubes de migrantes se hiciera en especie³¹ y sobre aquellos que por su magnitud, impacto social y características específicas requirieran de un monto federal superior al establecido.

En las Reglas de Operación del Programa 2005 se publicaron por primera vez los formatos: Solicitud de proyecto comunitario, Reporte de avance físico-financiero, Acta de entrega-recepción, un instructivo de llenado y el Convenio de Concertación (véase el anexo 1).

Finalmente, en 2006 se publicaron los Lineamientos Específicos del Programa 3 × 1 para migrantes (Diario Oficial de la Federación, 2006), relativos al COVAM, donde se estableció que dicho Comité invitaría a un representante del Colegio de Ingenieros o de Arquitectos, o de alguna institución de educación superior³² con el propósito de que su opinión contribuyera a la toma de decisiones sobre los proyectos a realizarse. Además, en ese año, SEDESOL explicó lo que debería entenderse por magnitud³³, impacto social³⁴ y característica específica³⁵, al referirse a la aprobación de proyectos que requirieran un monto federal superior al establecido o una mezcla financiera distinta a la acordada.

³¹ Siempre que ésta se asocie directamente a la naturaleza y objetivos del proyecto, cuyo costo pueda cuantificarse y demostrarse.

³² Este representante tendrá voz, pero no voto.

³³ “el tamaño de la obra o la extensión o cobertura de alguna acción, es decir, es aquella característica de volumen o dimensión de la obra o acción que se puede medir y que la diferencia de la generalidad de las obras o acciones; es aplicable a proyectos de infraestructura social o a acciones para beneficio de un número importante de personas en condiciones de marginación o en situaciones de pobreza”.

³⁴ “aquellos proyectos que signifiquen una mejoría en los niveles de bienestar social de la población beneficiada, no importando el número de ésta, ni el tamaño del proyecto. Se aplica a aquellos proyectos de infraestructura social básica, proyectos productivos comunitarios o apoyos para la educación que beneficien a personas en condiciones de marginación o en situación de pobreza”.

³⁵ “aquella particularidad de los proyectos en la que los participantes que aportan recursos al Programa, decidan aplicar una mezcla financiera diferente al 25% de la Federación, 25% de los clubes u organizaciones de migrantes y 50% de los gobiernos Estatal y Municipal. Esta particularidad obedecerá a la capacidad de

Para 2006, la SEDESOL clasificó los proyectos en 14 tipos: Fomento a la producción primaria, Sitios históricos y culturales, Desarrollo de áreas de riego, Infraestructura deportiva, Apoyo a la producción primaria, Carreteras alimentadoras, Centros de salud, Infraestructura educativa, Urbanización, Agua potable, Pavimentación, Asistencia Social y servicio comunitario, Electrificación, y Caminos rurales.

Así, al estudiar la trayectoria del Programa 3 × 1 para migrantes (véase el cuadro 2) es posible entender que éste surgió del interés de aprovechar el vínculo existente entre los migrantes y sus comunidades de origen, sin embargo, cuando éste se convierte en un programa federal dicho interés se pierde al dar el mismo margen de participación a las organizaciones ciudadanas nacionales que a las organizaciones de migrantes.

El Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1 no fue diseñado como un programa federal exclusivo para migrantes, ya que cualquier ciudadano que aportara el 25 % del proyecto podía participar de los beneficios de éste. Posteriormente, para recuperar su esencia, se ha intentado transformarlo y poco a poco se ha dado preferencia al migrante organizado para convertirlo en un programa exclusivo para ellos y convertirlo realmente en el Programa 3 × 1 para migrantes.

aportación económica con que cuenten los participantes. La aportación federal no deberá ser superior al 50% del costo del proyecto”.

Cuadro 2. Evolución de la normatividad del Programa 3 × 1 para migrantes al 2006

Año	Nombre	Objetivos generales	Monto federal	Comités
2002	Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de las asociaciones e instituciones nacionales o internacionales.	\$250 000	-Comité comunitario
2003	mismo	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero.	\$500 000	-Comité comunitario -COVAM -Comité Único de Validación Central
2004	mismo	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del Programa.	\$750 000	-COVAM -Comité de Validación Central
2005	Programa 3 × 1 para migrantes	Mismo	\$800 000	Mismos
2006	Mismo	Mismo	Mismo	Mismos

Fuente: elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación

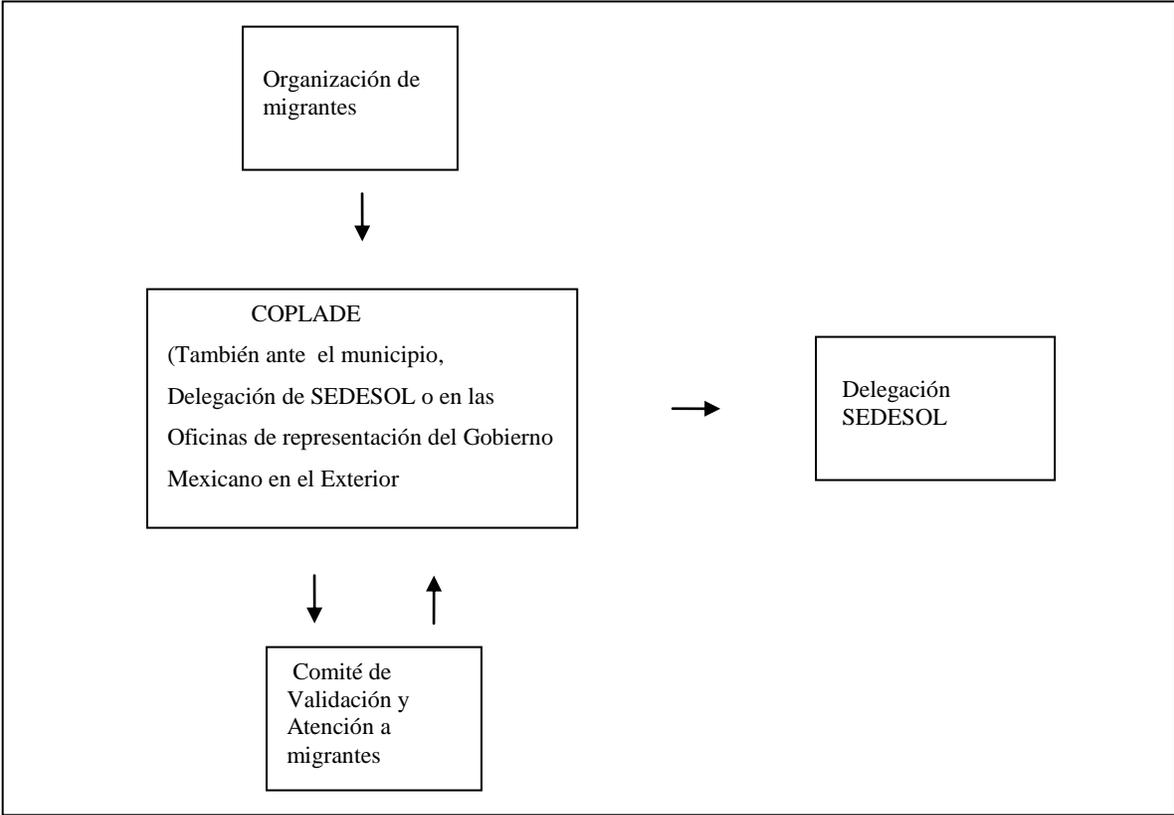
Aunque con esta evolución trata de aclararse que el único actor, por parte de la sociedad, es el migrante organizado, en dichos lineamientos apenas se menciona lo que debe entenderse por club u organización de migrantes, sin que se aclare además cómo puede comprobarse su personalidad.

Tras este análisis de la evolución del Programa a 2006, es posible entender que la operación del Programa inicia cuando los representantes de las organizaciones de migrantes presentan su solicitud³⁶ ante el municipio correspondiente, el COPLADE, la delegación de SEDESOL en el estado o las oficinas de representación del Gobierno Mexicano en el

³⁶ Mediante el formato de solicitud 3 × 1-B

Exterior. Sin embargo el COPLADE es el responsable de coordinar las acciones con las autoridades municipales y de formalizar la solicitud ante la Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa, previa evaluación de los proyectos por el COVAM. Una vez que el proyecto resulta viable, SEDESOL, gobierno del estado, municipio y los migrantes firman el convenio de concertación³⁷ para que el proyecto pueda ejecutarse (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Operación del Programa 3× 1 para migrantes al 2006



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

³⁷ Formato 3 × 1-A.

5.4. Las diferentes perspectivas del Programa

5.4.1. El discurso oficial

En el discurso oficial, se ha reconocido la existencia de una fuerte red de organizaciones de migrantes previas al Programa que ya enviaban remesas colectivas, por lo que en su momento la Secretaria de SEDESOL manifestó:

Todo lo que hicimos fue institucionalizar esta práctica y ofrecer a las organizaciones de connacionales en Estados Unidos canales seguros, eficaces y transparentes para la inversión social en sus comunidades. Todo lo que hicimos fue garantizarles que su esfuerzo se vería retribuido con un mayor compromiso de parte de los tres niveles de gobierno con esquemas de corresponsabilidad. Todo lo que hicimos fue utilizar el capital social binacional de estas comunidades, el cual, al contar con condiciones adecuadas, emerge en la forma de movilización, de organización y de trabajo solidario (Vázquez: 2005, 37-38).

Desde esta perspectiva, el Programa es visto como un instrumento que “*promueve la corresponsabilidad entre comunidad y gobiernos*” (*idem*), respalda la inversión social, fomenta lazos de identidad y fortalece el capital social. Desde este enfoque, se presentan testimonios de experiencias siempre exitosas de los migrantes, los cuales suelen ir acompañados además de opiniones de gobernadores que ven al Programa como un ejemplo de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Dicha postura rechaza la toma de decisiones centralista y reconoce que los proyectos más exitosos son los que se guían por las demandas de la comunidad. Se dice que gracias a la transparencia y a la rendición de cuentas se ha fortalecido la credibilidad y confianza ante las agrupaciones de migrantes y autoridades locales, al mismo tiempo que se habla de libertad y diálogo fructífero entre las organizaciones de migrantes y los tres ámbitos de gobierno.

Aunque se reconoce la imposibilidad de resarcir el abandono de muchas comunidades del país a través de la inversión productiva de las remesas colectivas se cree que éstas pueden incidir en el desarrollo local. Por lo tanto, en un comunicado de la SEDESOL (2007) se afirma que *“el Programa 3 × 1 se ha convertido en la gran fortaleza de la política social del gobierno del Presidente Felipe Calderón, porque organiza a los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, a través de clubes y federaciones, y lleva bienestar a sus comunidades de origen, por lo que es una pieza fundamental de la política de Estado en materia de superación de la pobreza”*.

5.4.2. La perspectiva del migrante organizado

En contraste, una evaluación hecha por los clubes zacatecanos en 2000 señala que el Programa (García: 2005, 46-47) es bien valorado porque: a) permite la organización transnacional de los inmigrantes; b) posibilita la realización de obras sociales en beneficio de sus comunidades de origen, y c) ayuda a que las organizaciones de inmigrantes se conviertan en promotoras de desarrollo social. No obstante, observan a) burocratismo excesivo entre las dependencias estatales y federales; b) fricciones con los municipios por la selección y priorización de los proyectos; c) demora en la entrega de las partidas estatales y municipales; d) mala calidad en las obras realizadas y falta de mantenimiento, e) falta de

mecanismos para dar continuidad a los proyectos y obras realizadas, f) presupuesto insuficiente para responder a todas las iniciativas de proyectos de los clubes, y g) falta de respeto a los criterios del Comité Técnico del Programa para la selección y aprobación de obras.

El descontento de las organizaciones de migrantes zacatecanos se escucha a través del exhorto que sus diputados hacen al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, en torno a los bajos montos que la federación asignó en 2006 a su estado y a la poca participación que tienen en la toma de algunas decisiones.

Los migrantes declaran que *“es decepcionante observar contra toda lógica, el decremento en el programa 3 × 1, al que en 2005 le fueron asignados 56 millones de pesos contra 16 millones para este 2006; lo que deja en total imposibilidad al gobierno estatal y municipal para poder dar cumplimiento con las obras que ya se tenían comprometidas y en donde la voluntad de nuestros migrantes sigue vigente”* (Periódico Oficial del estado de Zacatecas, 2006 a).

Además, en ese mismo año, solicitan modificar las reglas de operación del Programa, por lo que manifiestan que:

los migrantes, a través de los clubes piden ser reconocidos como verdaderos socios de un programa donde ellos son quienes presentan las iniciativas de proyectos sociales y económicos y además aportan el 25 % del valor de cualquier propuesta; los migrantes piden participar en la toma de decisiones para licitar una obra del programa 3 × 1, para decidir si se licita o se puede asignar a los propios beneficiarios de la obra; tal como se establece en el numeral 3.6.1. Instancias Ejecutoras de las reglas de operación del programa 3 × 1; esto a fin de que se

generen autoempleos en las comunidades beneficiadas (Periódico Oficial del estado de Zacatecas, 2006 b).

5.4.3. La voz de la academia

Frente al balance hecho por el Estado y por el migrante organizado, también es necesario conocer las reflexiones hechas por los estudiosos del Programa:

Los alcaldes y los gobernadores lo ven como una forma de multiplicar la obra pública de su gestión; los organismos internacionales perciben gran capacidad de los inmigrantes y sus comunidades de origen de colaboración con los tres niveles de gobierno. El gobierno mexicano, sobre la marcha y obedeciendo a la presión e iniciativas de las organizaciones de inmigrantes, no sólo respalda dicho Programa sino que lo institucionaliza en el nivel federal, y lo convierte en uno de los principales instrumentos de interacción con la comunidad mexicana en Estados Unidos y de negociación con organismos internacionales como el Banco Interamericano de desarrollo. Desde la perspectiva académica existe un amplio consenso de que éticamente no es correcto que, como inmigrantes en el extranjero quienes fueron expulsados de México por falta de oportunidades adecuadas para su desarrollo se conviertan en el soporte financiero de la política social de construcción de infraestructura básica, que en rigor es una obligación del Estado mexicano (García 2005: 46).

Para García, la federalización del Programa ocasionó que la nueva normatividad privilegiara los proyectos productivos limitando así las prioridades³⁸ de los migrantes, y que los alcaldes comenzaran a pasar por alto el requisito de un club de migrantes para que el proyecto se realizara, utilizando en su lugar un comité de obra local que hiciera la aportación de 25 % correspondiente al club de migrantes. Al respecto, Moctezuma y Pérez (2003:6) señalan que la federalización del Programa abrió “*un amplio margen y maniobra a los Presidentes Municipales para que en él se contemplaran necesidades sociales de cualquier comunidad sin sujetarse a la participación de la organización migrante*”, lo cual manifestó una falta de correspondencia entre el número de organizaciones migrantes, proyectos e inversiones comunitarias por entidad.

Para Moctezuma (2005a, 16), el Programa es reconocido como un “*medio que sirve para que los migrantes conserven sus raíces e identidad, además de abrir posibilidades para el desarrollo de una variedad de prácticas extraterritoriales sobre la membresía comunitaria y nacional*”.

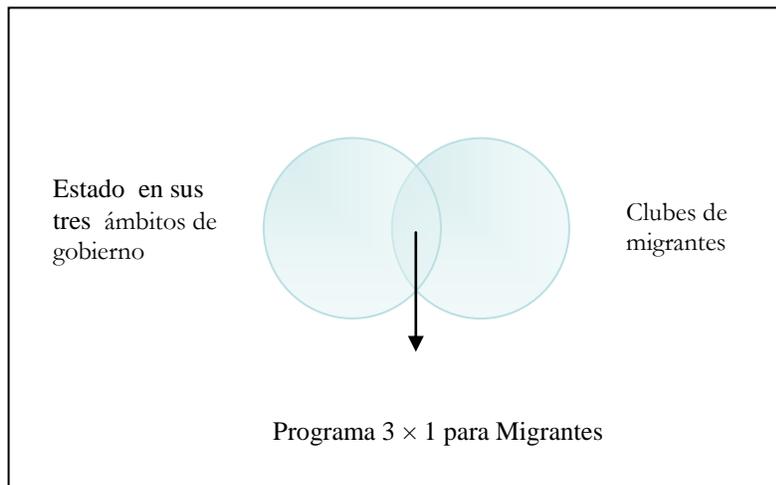
5.5. *Un Programa de redes*

El interés del gobierno federal por preservar el vínculo existente entre los migrantes y sus comunidades de origen, a través de un canal institucional que apoye las iniciativas del migrante organizado, dio lugar a una red de coparticipación entre el migrante organizado y Estado (véase el cuadro 4). Sin embargo, el proceso de inclusión del migrante en un programa que en el discurso oficial fue diseñado para ellos ha sido muy lento, ya que el

³⁸ Las primeras obras que los migrantes suelen realizar en sus comunidades son las que los vinculan con su espacio cultural (lienzos charros, iglesias) para posteriormente invertir en proyectos más productivos.

migrante organizado³⁹ ha tenido que luchar para que el Programa 3 × 1 para Migrantes recupere su esencia.

Cuadro 4. La red del Programa 3 × 1 para Migrantes



Fuente: elaboración propia

Aunque el diseño de esta red tuvo como base las prácticas solidarias transnacionales que durante años los migrantes han llevado a cabo en sus comunidades de origen, es importante considerar que este ingrediente no existe en todos los estados del país, ni tampoco es de la misma calidad, ya que el Programa tuvo su origen en un estado del país con una tradición migratoria de más de 100 años (García, 2005:45), cuyas organizaciones de migrantes son las de mayor nivel organizacional, mayor madurez y mayor antigüedad. Por lo que respecta al migrante, es importante subrayar que el funcionamiento de esta red estará en función de sus prácticas y de la madurez de cada organización involucrada en el Programa.

Por lo tanto, queda claro que el Programa sólo debe operar cuando ambos actores estén presentes en la red, es decir, cuando haya una organización de migrantes interesada en invertir sus remesas colectivas en la comunidad de origen, la cual cuente con el respaldo del

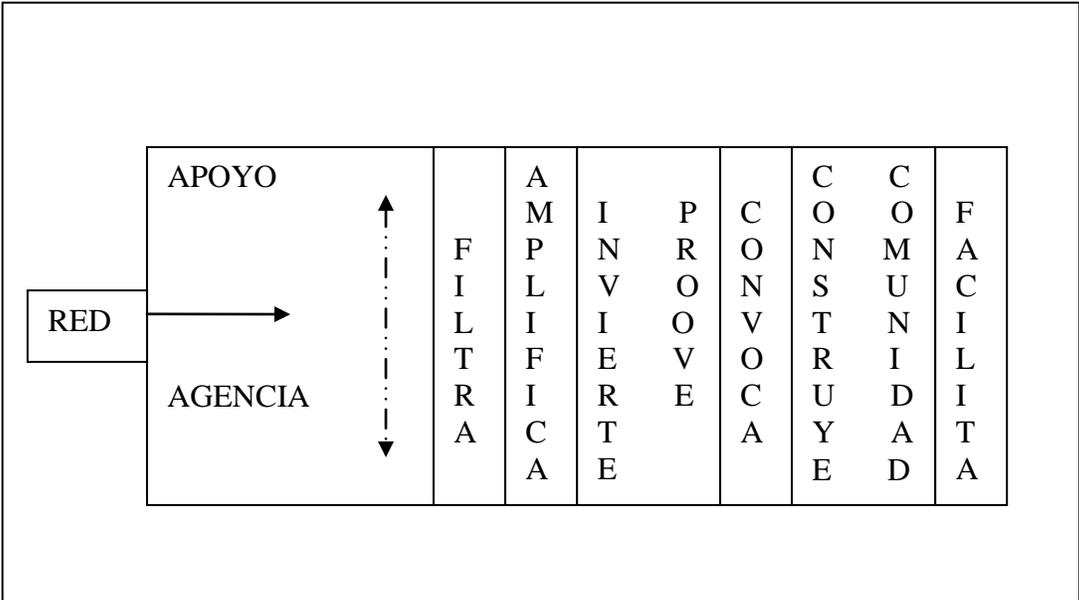
³⁹ El interlocutor reconocido en esta lucha han sido las organizaciones de migrantes del estado de Zacatecas.

gobierno federal, estatal y municipal. Pero, cuáles son las funciones de esta red y cuál es el atractivo de esta relación para cada uno ellos.

Al estudiar el efecto que las redes de investigación tienen en las políticas, Mendizabal (2006: 12-13) encuentra que éstas además de filtrar, amplificar, proveer, convocar, construir comunidad y ser facilitadoras, pueden realizar funciones mayores ya sea de apoyo o de agencia (véase el cuadro 5).

En las redes de apoyo la entidad o secretaria provee a los miembros de la red con los recursos necesarios para desempeñar su función, pero no tiene la capacidad de influir en el proceso político, por lo tanto, deja esta tarea en manos de sus miembros. En contraste, el autor menciona que la función de agencia indica que una red es alimentada con los recursos de los miembros con la finalidad de fortalecer a la secretaria para que ésta pueda influir el proceso de las políticas a través de programas o proyectos específicos.

Cuadro 5. Descripción de redes



Fuente: Mendizabal (2006:15)

Al comparar la función de esta red con el modelo propuesto por el autor, encontramos que el Programa 3×1 está constituido como una red a través de la cual se transfieren recursos económicos y se construye comunidad. En esta red prevalece el rol de agencia.

Para el Estado, esta red es atractiva porque la aportación que hace el migrante organizado del 25 por ciento de los recursos para la realización del proyecto fortalece el vínculo del migrante con la comunidad de origen y así, cada vez que estos se involucran en una empresa común se promueve la cohesión social entre los migrantes. El atractivo de esta acción de gobierno no se encuentra en la capacidad de inversión de los migrantes, sino en mantener el vínculo con la comunidad de origen, ya que atrás de éste están también grandes montos de remesas familiares que sostienen a miles de familias en México.

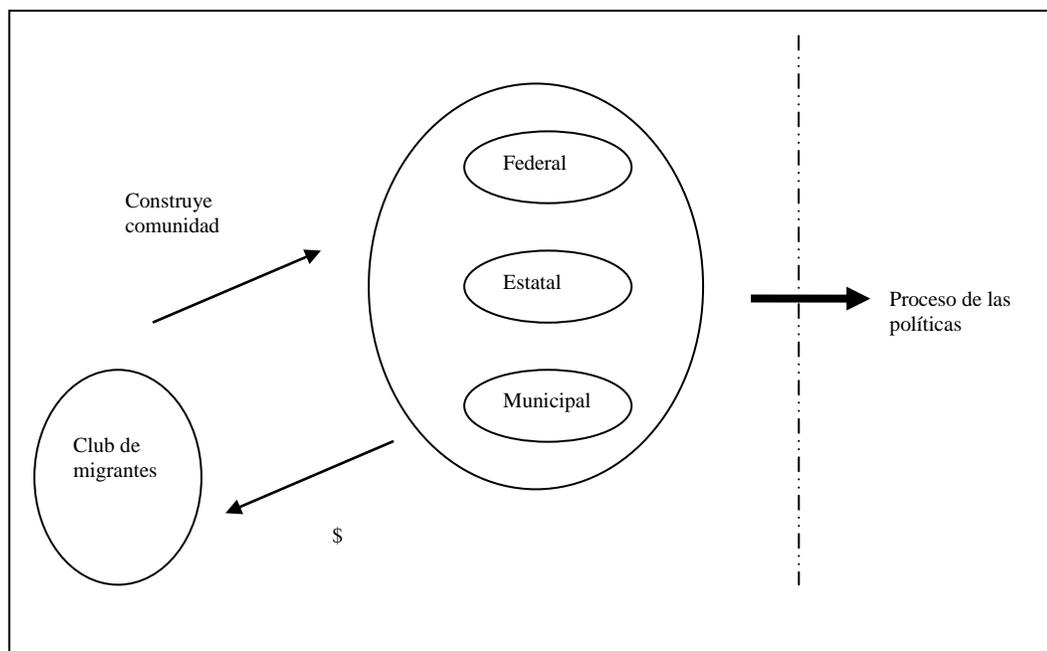
Desde la perspectiva del migrante organizado encontramos que la aportación del 75 por ciento de los recursos que el Estado realiza representa la oportunidad de concretar sus sueños o proyectos, además de otorgarle prestigio y reconocimiento⁴⁰ ante la comunidad de origen. Aunque con este flujo de recursos parece que estamos ante una red de apoyo, no es así porque dichos recursos no son administrados por los migrantes⁴¹, ni le permiten influir sobre el proceso de las políticas.

Esta red en la que hay una mutua dependencia de recursos funciona como una red de agencia porque el Estado, a través de la secretaría o agencia (SEDESOL), es quien utiliza estos recursos para el logro de su política social. Así, el migrante organizado se convierte en un actor social que propone proyectos que deben coincidir con los lineamientos y las reglas de inversión, establecidos por la agencia del cambio (véase el cuadro 6)

⁴⁰ Este reconocimiento le otorga cierto grado de empoderamiento en su comunidad de origen.

⁴¹ Apenas en las reglas de operación del Programa de 2004 se reconoce al migrante autorizado para ejecutar las obras, pero en la práctica esto no sucede.

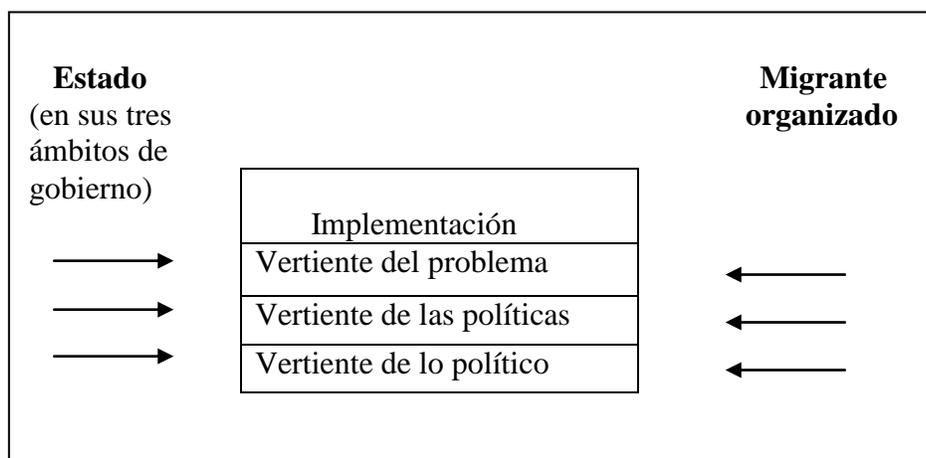
Cuadro 6. El Programa 3×1 como una red de agencia



Fuente: elaboración propia

Desde esta perspectiva, el migrante organizado se convierte en un emprendedor de políticas no gubernamental cada vez que busca que sus iniciativas sean implementadas a través del Programa y para ello tendrá que interactuar con emprendedores ejecutivos, burocráticos y políticos. Por lo tanto, para que el Programa 3×1 sea implementado es necesario que el Estado, en sus tres ámbitos de gobierno, y el migrante organizado se alineen en una misma estructura para percibir un mismo problema que tras un proceso de negociación pueda solucionarse a través de este Programa (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Implementación estructural del Programa 3 × 1



Fuente: elaboración propia

Aunque este cuadros y el anterior representan el funcionamiento de una red constituida sobre la base de organizaciones autónomas, es posible, como advierte Cunill (1997:78), que las organizaciones de migrantes sean construidas desde el Estado, generando así una red virtual cuyo atractivo se encuentra en el manejo de los recursos públicos que respaldan a ese tipo de “remesas”. Esta virtualidad de la red representa la solución a algunos problemas locales que pudieran encajar en los 14 tipos de proyectos autorizados por la SEDESOL. Por lo tanto, las redes virtuales construidas por el Estado, en cualquiera de sus ámbitos de gobierno, podrían manifestar a simple vista la no correspondencia entre los montos invertidos en un estado o municipio y la intensidad migratoria de estos.

Sin embargo, lo anterior no debe confundirse con la posibilidad que existe de que algún emprendedor político, burocrático o ejecutivo presente alguna propuesta de inversión a una organización de migrantes reconocida en el espacio local como el emprendedor no gubernamental encargado de echar a andar la implementación.

6. El caso de la implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí, 2002-2006

6.1. Observaciones sobre la metodología empleada

Tomando en cuenta que el objetivo de esta investigación es reflexionar sobre la importancia del contexto en la implementación de programas o políticas diseñadas en red y donde se cuestiona la presencia y la trayectoria de organizaciones no gubernamentales en la implementación de este tipo de políticas, es importante subrayar que el diseño del estudio de caso obedece a un interés exploratorio. Por lo tanto, el diseño del caso busca subrayar la pertinencia de trabajar en la definición de una problemática de implementación más compleja, dado el supuesto de un contexto de redes.

De este modo, queda claro que nuestro interés en estudiar el Programa 3 × 1 para migrantes en el municipio de San Luis Potosí no es intrínseco. La investigación busca, en términos de Stake (1994: 236), abordar lo específico, lo secuencial y la consistencia de dicho Programa porque esto nos facilitará el estudio de una forma de coparticipación. Ya que el estudio del Programa 3 × 1 para migrantes, obedece a un interés instrumental, el análisis se extenderá a diversos casos de implementación en un mismo municipio, sin que exista interés en un caso particular.

Es importante señalar que este trabajo de investigación utilizó una estrategia complementaria de pocos casos, precedida por un número mayor de casos, estudiados de manera más extensiva. Se combinó el método cuantitativo y el cualitativo, y este último se apoyó con algunas prácticas etnográficas. En cuanto a la evidencia, es pertinente

mencionar que ésta proviene de bases de datos institucionales, documentos, entrevistas y observaciones que nos permitan absorber la cultura.

Debido a que la naturaleza compleja y dinámica de la implementación ha ocasionado que las investigaciones se limiten al estudio de uno o pocos casos, así como al empleo de métodos comparativos de investigación, empleados generalmente para probar teoría y no para construirla, Goggin, propone realizar investigaciones más sistemáticas que formalicen lo que Yin (citado en Goggin, 1986:342) llama el “conocimiento artesanal” de la investigación de la implementación. A través de ideas que no son nuevas, éste sugiere trabajar un mayor número de casos, identificar variables clave, seleccionar casos de forma más provechosa y combinar estudios de casos pequeños y grandes.

Para superar el eterno problema de pocos casos y demasiadas variables, el autor sugiere a través de Lijphart (citado en Goggin, 1986:331), tres estrategias de investigación: reducir el número de variables utilizando sólo las que sean críticas, incrementar el número de casos e introducir un elemento de control al seleccionar casos con base en la comparación.

Campbell, Stanley y George (citados en Goggin, 1986:333) sugieren incrementar el número de observaciones y optar por mayor variedad respecto a su geografía, al tipo de resultados en la implementación, a la época o a una variedad de políticas de un mismo tipo que controlen el escenario. Sin embargo, Pressman y Wildavsky (citados en Goggin, 1986:333) reconocen que esto no sucede porque en la elección del método de estudio de caso suele sacrificarse el control y la generalización por la riqueza del detalle.

6.2. El Programa 3×1 en el estado de San Luis Potosí, 2002-2006

6.2.1. Algunos rasgos de la emigración potosina

La emigración de potosinos hacia los Estados Unidos, al igual que en otros estados tradicionalmente expulsores de mano de obra, no es un fenómeno reciente. Durante años las malas cosechas y las sequías prolongadas en la región originaron que muchos potosinos salieran de su lugar de origen en busca de oportunidades de trabajo (Alanís y Roque, 2007: 47).

La solicitud de importación de mano de obra mexicana que, a partir de 1941, hicieron los agricultores y las compañías ferrocarrileras estadounidenses culminó en dos acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México: el Programa Bracero Agrícola y el Programa Bracero Ferroviario (Alanís y Roque, 2007: 21-29). Normalmente, la contratación de estos trabajadores se realizaba en la Ciudad de México, pero debido a problemas de desplazamiento en 1944 se estableció una oficina de contratación en San Luis Potosí, pues se consideró que su ubicación estratégica y sus conexiones ferroviarias⁴² permitirían un rápido traslado y agilizarían la contratación de estos trabajadores (Alanís y Roque, 2007: 53-70). Aunque en 1964 estos programas se cancelaron, la corriente migratoria siguió incrementándose en años subsecuentes, debido a diversos factores de expulsión y atracción.

Según información proporcionada por la SEDESOL y el Instituto de Atención al Migrante del estado, los migrantes potosinos trabajan principalmente en cuatro estados de

⁴² Monroy (1997:15-23) menciona que la existencia de una vía de comunicación antigua para la región (San Luis Potosí – Cerritos – Ciudad del Maíz – Ríoverde – Valles – Tampico – La Habana - Galveston – Nueva Orleans – Nueva York) y la inauguración (1888-1889) de las líneas ferroviarias que unían la Ciudad de México con Laredo y el Paso, favorecieron la emigración hacia los Estados Unidos

la Unión Americana: Carolina del Norte (Raleigh, Garner), Georgia (Atlanta y Clayton), Texas (Dallas, Houston, Orange, Mc Allen, Denton, Austin, Donna, Arlington, El Paso, Carrollton, San Antonio, Waco, Weslaco) e Illinois (Chicago).

Este fenómeno migratorio ha permitido que a lo largo del tiempo se conformen diversas organizaciones de migrantes con distintos grados de madurez, cuyas remesas colectivas han sido invertidas en el Programa 3 × 1 para migrantes en el estado. Del gran número de organizaciones de migrantes potosinos que se han conformado⁴³ sobresale la Asociación de Clubes y Organizaciones Potosinas en Illinois (ACOPIIL). Esta asociación de migrantes fundada en 1997 y que aglutina a 17 clubes del estado aportó 2.9 millones de pesos al Programa durante 2004 (Sada, 2006:33-34).

Aunque por parte del Instituto de Atención al Migrante no se nos proporcionó un padrón del número y nombre de organizaciones de migrantes constituidos hasta diciembre de 2006, la siguiente esquematización nos ofrece algunos nombres de los clubes de migrantes que durante 2006 invirtieron sus remesas colectivas en el Programa 3 × 1 en 25 municipios del estado (véase el cuadro 1).

⁴³ No todos los clubes de migrantes se han conformado para preservar los vínculos culturales y el sentido de comunidad fuera de la comunidad de origen, ni para manifestar su solidaridad con los que han quedado en el terruño.

Cuadro 1. Clubes de migrantes participantes en el Programa 3 × 1 durante 2006

Municipio	Nombre del club
Ahualulco	Comité de paisanos del municipio de Ahualulco
Armadillo de los Infante	Grupo Unión Libre de Potosinos radicados en Chicago
Armadillo de los Infante	Asociación Potosina del norte de Texas
Cárdenas	Amigos del Progreso de Canoas
Cárdenas	Grupo de paisanos del municipio de Cárdenas
Catorce	Potosinos del Altiplano en Carolina del Norte
Cerritos	Paisanos radicados en los Estados Unidos de Norteamérica
Cerritos	Paisanos de la comunidad del Tepozán
Cerritos	Paisanos de la comunidad de Biznaga
Ciudad del Maíz	Los paisanos de Ciudad del Maíz
Ciudad del Maíz	Asociación de clubes y organizaciones potosinas de Illinois (ACOPIIL)
Lagunillas	Comité organizador de Paisanos radicados en los Estados Unidos de Norteamérica y miembros originarios de la comunidad el mirador
Mexquitic de Carmona	"Maravillas"
Mexquitic de Carmona	Club Ojo de Pinto
Moctezuma	Club Social Moctezuma
Moctezuma	Residentes de Dallas Texas
Matehuala	Grupo de matehualenses radicados en la ciudad de Donna, Texas
Rayón	Asociación de migrantes del pajarito
Rayón	Asociación de migrantes del aguacate
Salinas de Hidalgo	Grupo de familias originarias de Salinas de Hidalgo
Salinas de Hidalgo	Grupo de paisanos que trabajamos en Atlanta G.A.
San Luis Potosí	San Juanico el Grande
San Luis Potosí	Asociación de clubes y organizaciones potosinas de Illinois (ACOPIIL)
San Ciró de Acosta	Personas oriundos de San Ciró de Acosta SLP
San Nicolás Tolentino	Migrantes de Ocampo
San Vicente Tancuayalab	Tancuayalabs huasteco migrants club at Georgia U.S.A
Santa María del Río	"Peregrina de arriba" Comité comunitario pro-obra
Santa María del Río	Grupo comunitario La Cardona
Tanlajás	Amigos de Tanlajás
Tierra Nueva	Club Social Tierra Nueva
Villa de Ramos	Los Alambrados
Villa Hidalgo	San Luis Potosi
Villa de Reyes	Club Social Bledense
Villa de Guadalupe	Organización de migrantes de Guadalupito
Villa de Guadalupe	Organización de migrantes de San José de la Peña
Vanegas	Club la Noria de Jesús
Villa Juárez	Comisión de Atlanta Georgia

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

6.2.2. Funcionamiento del Programa en el estado

6.2.2.1. El Instituto de Atención a Migrantes del estado

Un aspecto importante en el funcionamiento del Programa en el estado de San Luis Potosí es la existencia del Instituto de Atención a Migrantes. Este organismo público descentralizado⁴⁴, que nace en 2004 como un vínculo entre los migrantes radicados en el extranjero y el gobierno del estado, juega un rol de agencia o “*broker*” entre los migrantes y el Comité de Validación y Atención a los Migrantes del Programa.

Esto se explica porque las atribuciones del Instituto son (Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí, 2004):

- Ser el órgano de apoyo, gestión y enlace de los migrantes con sus familias, así como con las instancias institucionales o privadas a que hubiere lugar;
- Impulsar de manera coordinada con los grupos organizados de potosinos en el extranjero, la ejecución de acciones de beneficio social y el desarrollo de proyectos productivos en sus lugares de origen;
- Asesorar a las familias de migrantes sobre el mejor manejo o inversión de las remesas que éstos les envían, a fin de que puedan mejorar sus condiciones de vida;
- Promover la producción cultural de artistas potosinos y difundir las diversas culturas indígenas de la entidad, así como la difusión de la cultura, las tradiciones y valores potosinos, en las comunidades de potosinos radicados en el exterior;
- Coadyuvar en la constitución de grupos organizados de migrantes potosinos en el extranjero y crear nexos con los ya existentes;
- Proponer al Ejecutivo el diseño de la política del estado dirigida a la atención de la problemática de los migrantes y sus familias;

⁴⁴ El cual se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobierno General

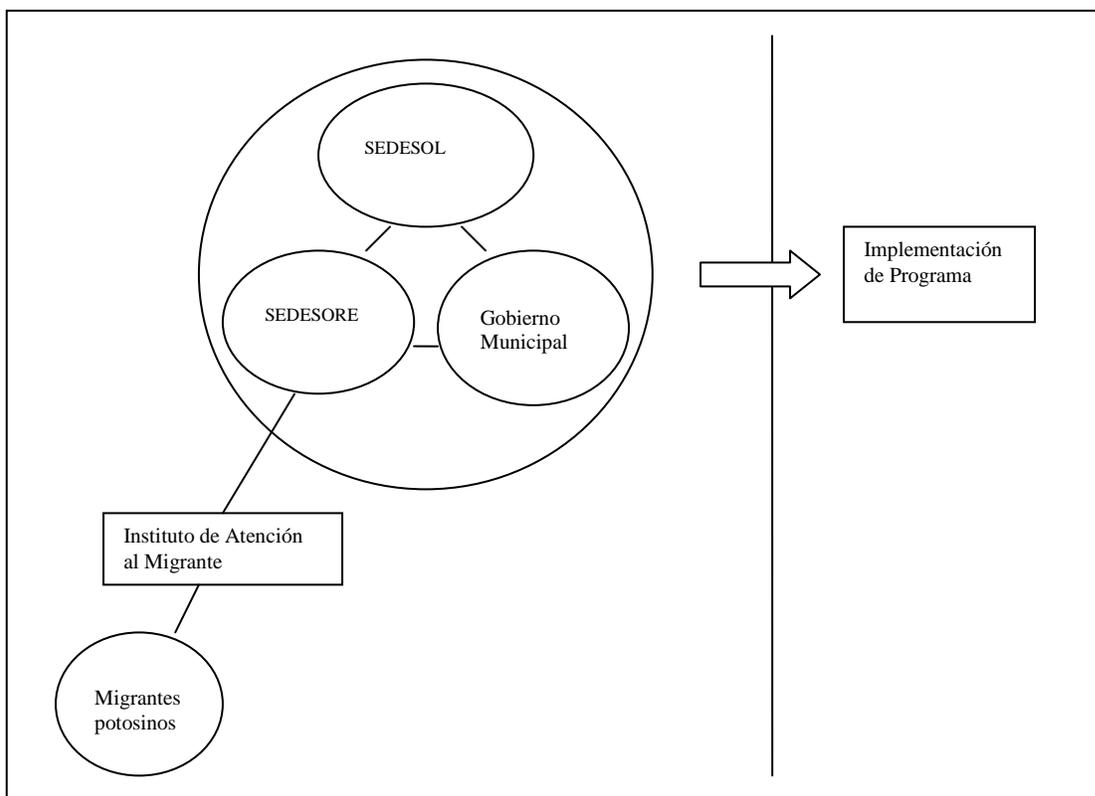
- crear conciencia en la sociedad y en las instituciones de la importancia de los migrantes para nuestro estado.

Este vínculo entre el Instituto de Atención a Migrantes y el Comité de Validación es visible al estudiar la composición de la Junta Directiva del Instituto, la cual está integrada por el Ejecutivo y los titulares de las dependencias, entidades y áreas siguientes:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE)
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Cultura.
- Procuraduría General de Justicia del Estado.
- Coordinación de Atención a Pueblos Indígenas.

La labor de intermediación que realiza el Instituto de Atención a Migrantes entre gobierno del estado y los migrantes potosinos radicados en Estados Unidos hace posible, en algunos casos, la implementación del Programa 3×1 para migrantes en el estado (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. El Instituto de Atención a Migrantes como nodo en la red



Fuente: elaboración propia

6.2.2.2. El Modelo Calificador del Programa

Por otro lado, es importante señalar que las solicitudes de participación en el Programa hechas por los migrantes son evaluadas por la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social a través de un “Modelo Calificador”⁴⁵. Este Modelo evalúa el tipo de proyecto, el grado de marginación de la comunidad y la trayectoria en las gestiones realizadas tanto por los clubes de migrantes y el municipio.

La calificación de acuerdo al tipo de proyecto se basa en la importancia o impacto que éste pudiera tener para la comunidad. Así, se otorga una excelente calificación a las

⁴⁵ Según información proporcionada por la delegación de la SEDESOL en el estado (2007), este Modelo fue elaborado con el apoyo del Centro Universitario de Apoyo Tecnológico y Empresarial (CUATE) de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

solicitudes de proyectos a favor de la vivienda, en segundo lugar se califican los proyectos de fomento económico, en tercer lugar a los que apoyan la educación y la salud, y en último lugar a los de desarrollo humano (véase el cuadro 3). La calificación de este rubro representa el 50 por ciento de la calificación final.

Cuadro 3. Modelo Calificador de acuerdo con el tipo de proyecto

Tipo de proyecto	Clasificación	Calificación
Electrificación, Agua Potable, Urbanización	Vivienda	10
Pavimentación, Caminos rurales, Carreteras alimentadoras, Desarrollo de áreas de riego, Apoyo a la producción primaria, Fomento a la producción y a la productividad	Fomento económico	8
Centros de salud, Infraestructura educativa, Infraestructura deportiva	Educación y salud	6
Sitios históricos y culturales, Asistencia social y servicio comunitario	Desarrollo humano	4

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

El otro 50 por ciento de la calificación del proyecto lo integra el grado de marginación de la comunidad y como factor incluyente, el desempeño anterior del club de migrantes y del municipio. Por lo tanto, en este rubro se otorga una ponderación de 60 por ciento al tipo de marginación y 40 por ciento a la gestión (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Modelo Calificador de acuerdo con el grado de marginación

Grado de marginación	Calificación
Muy alto	10
Alto	8
Medio	6
Bajo	4
Muy bajo	2

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

En cuanto a la trayectoria de las gestiones realizadas por los clubes de migrantes y los municipios participantes, este modelo califica el monto de las aportaciones hechas por el

club de migrantes, el monto de las aportaciones hechas por el municipio y el cumplimiento del club de migrantes en otros proyectos. Se otorga una calificación máxima de 2.5 puntos a la aportación de los migrantes, 2.5 a la aportación de los municipios y un máximo de cinco puntos a la gestión hecha por los clubes de migrantes en proyectos anteriores. La gestión evalúa el desempeño en tiempo y forma en los trámites, y el cumplimiento de la aportación comprometida en solicitudes anteriores⁴⁶.

Este Modelo otorga 50 por ciento de calificación al tipo de proyecto, privilegiándose así los proyectos de vivienda y fomento económico sobre los de salud y los desarrollo humano⁴⁷; 30 por ciento al grado de marginación de la comunidad beneficiada con el proyecto; 10 por ciento al cumplimiento en tiempo y forma en los trámites y al cumplimiento de la aportación comprometida en solicitudes anteriores; 5 por ciento al monto aportado por los clubes de migrantes, y 5 por ciento a las aportaciones hechas por los municipios.

Con este Modelo sólo logra evaluarse si las solicitudes hechas por los migrantes cumplen con las normas operativas establecidas por la SEDESOL respecto al grado de marginación o pobreza, sin embargo, el Modelo no toma en cuenta la intensidad migratoria de los municipios participantes⁴⁸, ni tampoco analiza si la comunidad a la que se destinarán los recursos pertenece a las Microrregiones señaladas por la SEDESOL⁴⁹.

⁴⁶ Este “Modelo Calificador” no establece parámetros para calificar la gestión y tampoco se establecen bases para evaluar la aportación de municipios y de clubes de migrantes, por lo tanto, la calificación es asignada de manera discrecional.

⁴⁷ Este tipo de proyectos son considerados como simbólicos, ya que representan la primera manifestación del vínculo con la comunidad de origen.

⁴⁸ Ya que uno de los objetivos específicos del Programa es promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y pobreza.

⁴⁹ Además, la cobertura del Programa establece que su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la SEDESOL, mismas que pueden ser consultadas en la página: www.microrregiones.gob.mx.

Desde la perspectiva del migrante organizado podemos decir que el Modelo limita los proyectos de Desarrollo Humano, los cuales debido a su carácter simbólico fortalecen el vínculo con la comunidad de origen. En estos casos, la aplicación del Modelo en lugar de incentivar la participación del migrante la limitaría, ya que, de acuerdo con información proporcionada por la Delegación, ésta busca ganar la confianza de los clubes de migrantes al apoyar este tipo de proyectos, para posteriormente dirigir sus inversiones a proyectos más productivos y menos simbólicos.

6.2.3. Resultados del diagnóstico de la implementación del Programa 3×1 en el estado

A partir de información proporcionada por la delegación de la SEDESOL en el estado, esta investigación se concentró en el estudio de la participación de los clubes de migrantes en el Programa de 2002 a 2006 para establecer un indicador que pudiera medir el grado de dicha participación en el Programa, de acuerdo con la intensidad migratoria de cada municipio.

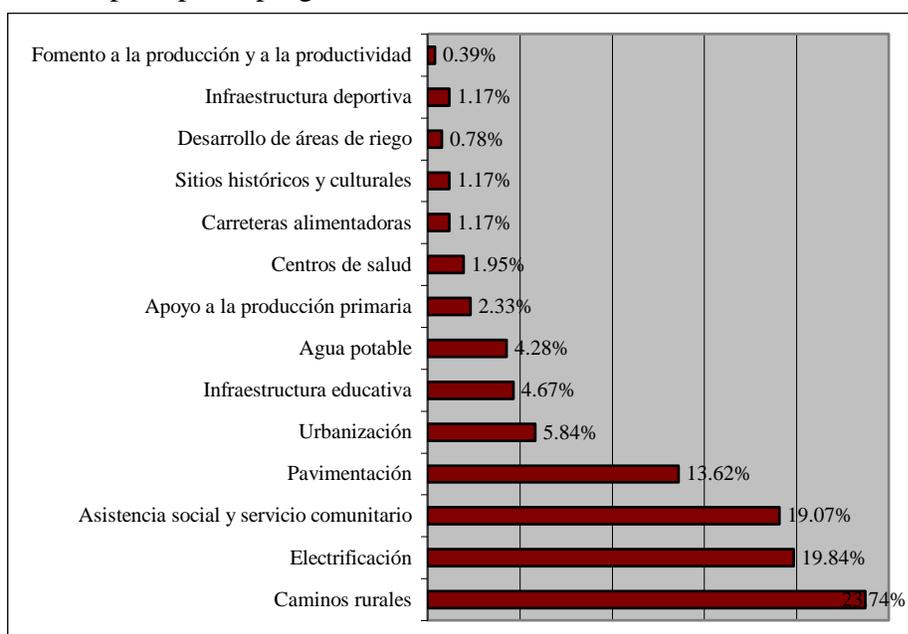
El diseño de estos indicadores nos permitió identificar algunos síntomas de la implementación del Programa en dicho periodo, los cuales parecen estar relacionados con la creación virtual, desde el Estado, de algunas organizaciones de migrantes, ya que en algunos municipios no hay una relación entre las inversiones realizadas y la intensidad migratoria, siendo este último aspecto un factor determinante para la conformación y maduración de dichas organizaciones.

Antes de establecer estos indicadores, fue preciso identificar en qué tipo de proyectos invierten los migrantes, con qué intensidad lo hacen y qué peculiaridades tienen estos proyectos.

Esta investigación encontró que durante el periodo mencionado las organizaciones de migrantes potosinos invirtieron 50 millones pesos⁵⁰ en el Programa 3 × 1 para la realización de 257 proyectos en 37 de los 58 municipios que conforman el estado, a través de los 14 tipos de programas establecidos por la SEDESOL.

Si clasificamos los 257 proyectos de acuerdo con los 14 tipos de programas o proyectos identificados por la SEDESOL, encontramos que los proyectos más realizados por los clubes de migrantes fueron los de Caminos rurales (24 por ciento), Electrificación (20 por ciento), Asistencia social y servicios comunitarios (19 por ciento), y Pavimentación (14 por ciento), mientras que los once programas restantes sólo representaron 23 por ciento del total de los proyectos realizados (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de proyectos realizados a través del Programa 3 × 1, por tipo de programa 2002-2006

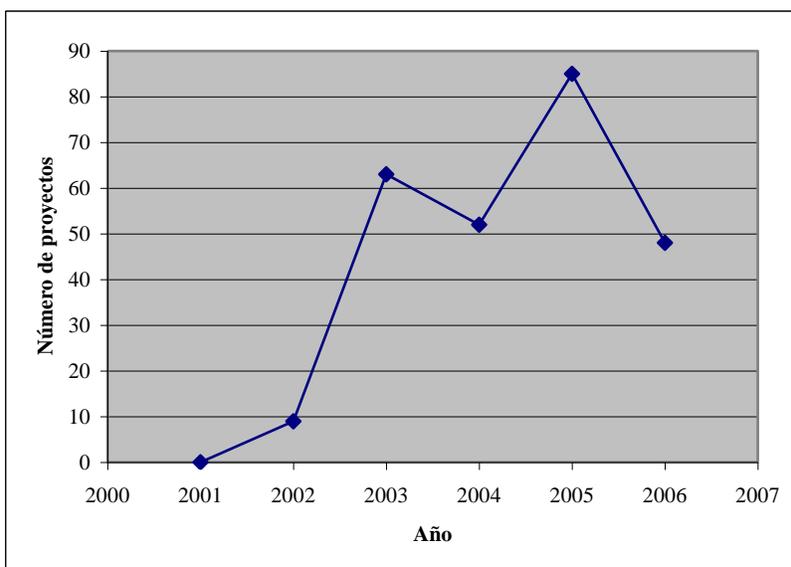


Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

⁵⁰ Por cuestiones prácticas las cifras utilizadas en esta investigación son aproximadas.

La trayectoria en el número de proyectos realizados durante estos años muestra algunos altibajos, pues de 2002 a 2003 se observa un fuerte incremento al pasar de 9 a 63 proyectos realizados. Posteriormente se desciende a 52 proyectos, cifra que logra ser superada en 2005, cuando se realiza el mayor número de proyectos del periodo. Sin embargo, en 2006 está cifra vuelve a disminuir y sólo logran realizarse 48 proyectos, es decir, cuatro proyectos menos que en 2004 (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Número de proyectos realizados a través del Programa 3 × 1, 2002-2006



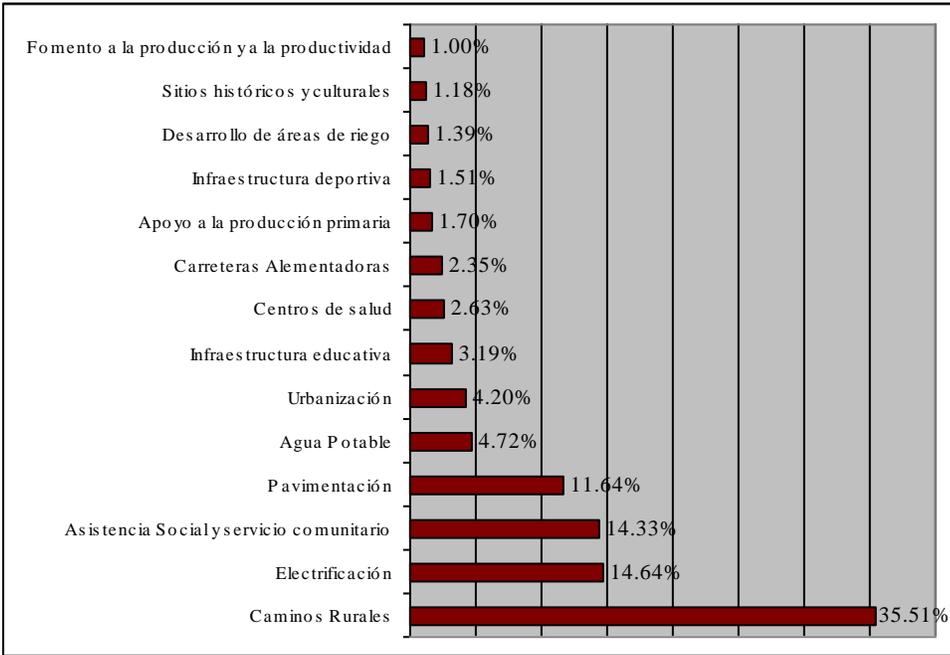
Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

En contraste, si estudiamos y clasificamos la participación de los migrantes de acuerdo con los montos invertidos en cada tipo de programa encontramos que los proyectos de mayor inversión fueron los de Caminos rurales (36 por ciento), Electrificación (15 por ciento), Asistencia social y servicio comunitario (14 por ciento) y Pavimentación (12 por ciento),

mientras que los once programas restantes representaron 23 por ciento de la inversión total (véase la gráfica 3).

Aunque las gráficas 1 y 3 señalan que los programas de Caminos rurales, Electrificación, Asistencia social y servicio comunitario, y Pavimentación son los cuatro tipos de programas más realizados y en los que más invierten remesas colectivas los migrantes, ambas gráficas muestran una diferencia en cuanto a los porcentajes específicos. Respecto a los once tipos de programas con menor porcentaje de inversión y de realización observamos una pequeña variación en el orden de aparición, entre ambas gráficas.

Gráfica 3. Porcentaje de inversión hecha por los migrantes en el Programa 3 x 1, por tipo de programa, 2002-2006

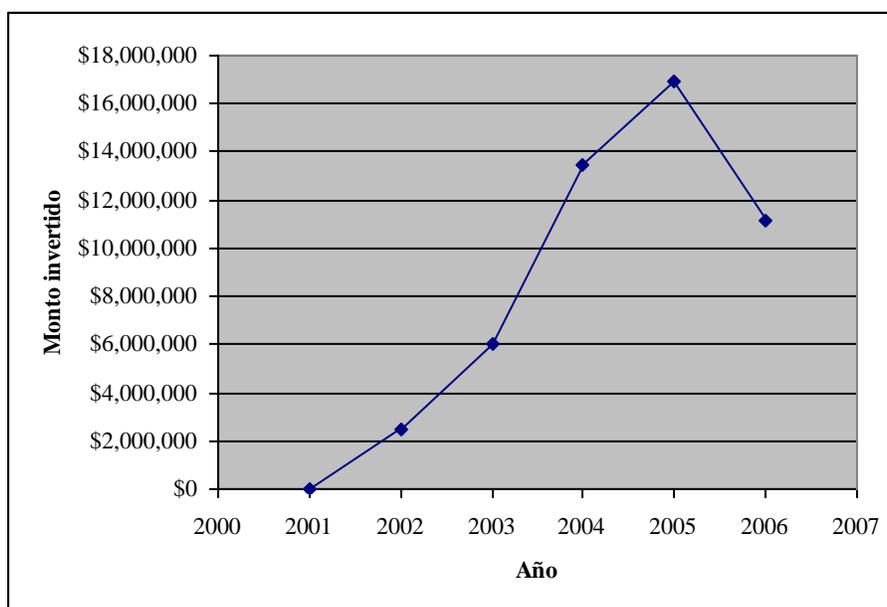


Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Si además analizamos el comportamiento de estas inversiones en el tiempo, observamos que de 2002 a 2005 hay un fuerte incremento de las remesas invertidas, ya que se pasa de

una inversión anual de 2.5 a 17 millones de pesos, para después descender a 11 millones de pesos en 2006 (véase la gráfica 4). A diferencia de las variaciones en el número de proyectos realizados por los migrantes observados en la gráfica 2, esta gráfica muestra una tendencia más constante que sólo se rompe al final.

Gráfica 4. Monto invertido por los migrantes en el Programa 3 × 1, 2002-2006



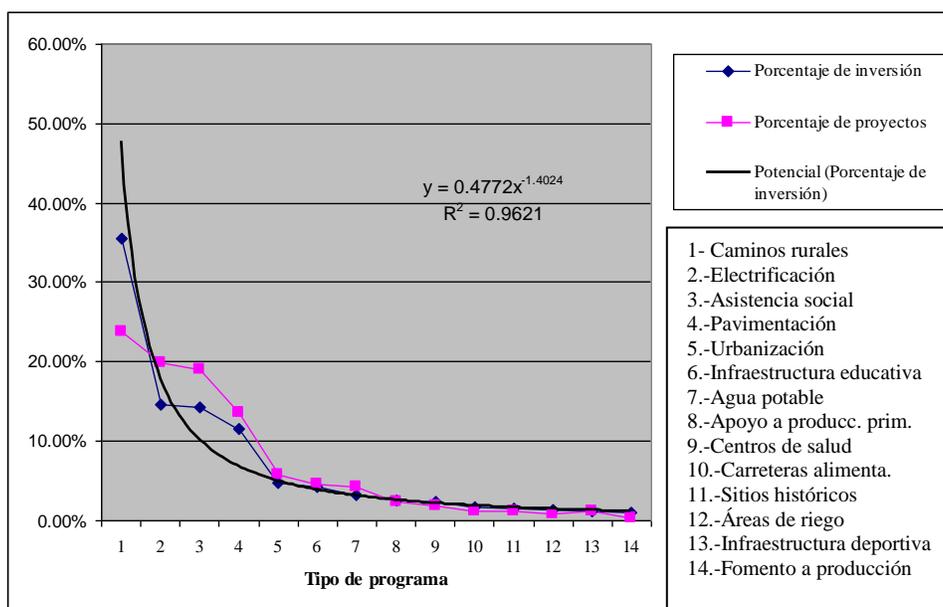
Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Al estudiar la correlación existente entre el monto invertido y el número de proyectos realizados en el Programa 3 × 1 se encontró que ésta es muy alta⁵¹ para diez de los programas realizados, sin embargo en los casos de Pavimentación, Asistencia social y servicios comunitarios, Electrificación y Caminos rurales el monto invertido por programa no hay relación con el número de proyectos realizados (véase la gráfica 5).

⁵¹ R=0.9808

Mientras en el caso de los programas de Pavimentación, Asistencia social y Electrificación el porcentaje de proyectos es superior al porcentaje de inversión, en los programas de Caminos el porcentaje de inversión es muy superior al porcentaje de proyectos.

Gráfica 5. Correlación entre monto invertido y número de proyectos, 2002-2006



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Después de este análisis, que permitió identificar en qué tipo de proyectos participaron los migrantes, se concluye que la mejor forma de medir la intensidad con que estos invirtieron sus remesas colectivas es a partir del monto de las inversiones y no del número de proyectos realizados, ya que el número de veces que participó un club de migrantes en el Programa, no es tan relevante como los montos invertidos durante su participación. Como se mencionó en el capítulo 5, la capacidad de inversión de los migrantes habla de madurez, del nivel organizacional, de la capacidad de gestión y de convocatoria, entre otros aspectos.

Una de las particularidades observadas en la implementación del Programa en el estado, es que de los 257 proyectos en los que participaron los migrantes, 226 fueron ejecutados por los ayuntamientos, 17 por la Comisión Federal de electricidad (CFE), seis por la institución beneficiada, uno por Gobierno del estado y siete no fueron identificados. Los proyectos ejecutados por la CFE se llevaron a cabo en los municipios de Charcas, Cerritos, Rayón y Río Verde, mientras que los ejecutados por la institución beneficiada se realizaron principalmente en el municipio de San Luis Potosí. Cabe resaltar que el migrante no participó en la ejecución de ningún programa a pesar de que las normas operativas del Programa 3 × 1 se lo permiten (véase el cuadro 5).

Cuadro 5. Instituciones ejecutoras del Programa 3 × 1 distintas al Ayuntamiento, 2002-2006

Municipio	Institución ejecutora	Tipo de programa	Número de proyectos
Charcas	CFE	Electrificación	10
Cerritos	CFE	Electrificación	5
Rayón	CFE	Electrificación	1
Río Verde	CFE	Electrificación	1
San Luis Potosí	Institución beneficiada	Asistencia social y servicio comunitario	2
Soledad	Institución beneficiada	Asistencia social y servicio comunitario	1
San Luis Potosí	Institución beneficiada	Infraestructura educativa	1
San Luis Potosí	Institución beneficiada	Centro de Salud	2
San Luis Potosí	Gobierno del estado	Fomento a la producción primaria	1

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Además, cabe mencionar que casi 30 por ciento de los proyectos en que participaron los migrantes se realizaron en las cabeceras municipales. Cárdenas, San Martín Chalchicautla, Tierra Nueva y Villa de Arista fueron los municipios que más proyectos⁵² realizaron en las

⁵² En este rubro no se consideraron a los municipios que realizaron 100 por ciento de los proyectos en las cabeceras municipales cuando sólo llevaron a cabo un proyecto.

Cuadro 6. Proyectos efectuados en las Cabeceras, 2002-2006

Municipio	Proyectos totales	% Proyectos realizados en la cabecera municipal
San Antonio	1	100%
Santa Catarina	1	100%
Soledad de Graciano Sánchez	1	100%
Tamuín	1	100%
Tanlajás	1	100%
Cárdenas	8	75%
Tierra Nueva	4	75%
San Martín Chalchicuautla	9	67%
Villa de Arista	6	67%
Charcas	11	55%
Matehuala	2	50%
San Luis Potosí	15	47%
Villa Juárez	22	45%
Salinas Hidalgo	12	42%
San Ciro de Acosta	10	40%
Ciudad del Maíz	3	33%
Cerritos	23	26%
Tampacán	12	25%
Venado	12	25%
Ahualulco	10	20%
Moctezuma	11	18%
Rayón	11	18%
Villa de Ramos	8	13%
Armadillo de los Infante	4	0%
Catorce	14	0%
El Naranjo	6	0%
Lagunillas	3	0%
Mexquitic de Carmona	2	0%
Rioverde	4	0%
San Nicolás Tolentino	3	0%
Santa María del Río	11	0%
San Vicente Tancuayalab	5	0%
Vanegas	1	0%
Villa de Guadalupe	2	0%
Villa de reyes	1	0%
Villa Hidalgo	5	0%
Xilitla	2	0%
Total	257	

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

cabeceras municipales mientras que los municipios que realizaron menos proyectos⁵³ en las cabeceras municipales fueron El Naranjo, Real de Catorce, Santa María del Río y San Vicente Tancuayalab (véase el cuadro 6).

Estos rasgos ponen de manifiesto que la instancia que más Programas ejecutó fue el Municipio y que estos estuvieron poco concentrados en las cabeceras municipales.

Para conocer algunos síntomas de la implementación del Programa en el estado, se midió la intensidad de la participación de los migrantes durante el periodo mencionado a partir del monto de las inversiones realizadas en cada uno de los 35 municipios participantes en el estado y posteriormente se relacionó con la intensidad migratoria correspondiente a dichos municipios. A continuación se presentan los resultados del diagnóstico.

6.2.3.1. Participación de los migrantes con base al monto invertido

De 2002 a 2006, las organizaciones de migrantes del estado invirtieron 50, 039, 525 pesos en el Programa 3 × 1 para la realización de 257 proyectos, clasificados por SEDESOL en 14 tipos de programas, los cuales fueron realizados en 37 diferentes municipios (véase el cuadro 7).

A partir del análisis de esta información se establecieron grados de participación en el estado, de acuerdo con el monto de las inversiones hechas en los 37 municipios señalados. La metodología empleada para la construcción de los rangos de participación se elaboró con base en la regla de Sturges, la cual nos permitió determinar el número de clases adecuado al número de datos (véase el anexo 2).

⁵³ No se consideraron a los municipios que no realizaron proyectos en las cabeceras municipales cuando sólo llevaron a cabo un proyecto.

Cuadro 7. Inversión por municipio, 2002-2006

Municipio	Monto invertido
El Naranjo	3,937,706
Santa María del Río	3,696,477
Cerritos	3,307,317
Villa Juárez	3,295,282
Moctezuma	3,282,215
San Luis Potosi	3,190,852
Salinas Hidalgo	3,114,779
Ahualulco	2,705,350
Catorce	2,671,665
San Ciro de Acosta	2,652,938
Rayón	2,414,951
Venado	1,735,507
Villa de Ramos	1,612,867
Ciudad del Maíz	1,272,505
Rioverde	1,260,981
Tampacán	899,739
Charcas	878,639
Villa de Arista	878,070
Cárdenas	870,826
San Martín Chalchicuautla	856,478
Villa de Guadalupe	681,725
Lagunillas	543,593
Tanlajás	530,977
Tamuín	500,000
Villa Hidalgo	416,933
San Nicolás Tolentino	412,500
Tierra Nueva	400,831
Xilitla	369,498
Matehuala	316,783
Mexquitic de Carmona	284,906
Santa Catarina	253,852
Villa de reyes	228,651
Armadillo de los Infante	206,895
San Vicente Tancuayalab	199,209
Vanegas	100,000
Soledad de Graciano Sánchez	33,000
San Antonio	25,027
Total	\$50,039,525

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

De tal modo que se establecieron seis grados de participación: muy baja participación, baja participación, participación media baja, participación media alta, participación alta y participación muy alta (véase el cuadro 8).

Cuadro 8. Grado de participación del migrante organizado en el Programa 3 × 1 en el estado, 2002-2006

Grado de participación	Monto invertido	Municipios
Muy baja participación	25 025 - 677 138	Armadillo de los Infante, Lagunillas, Matehuala, Mexquitic de Carmona, San Antonio, San Nicolás Tolentino, Santa Catarina, San Vicente Tancuayalab, Soledad de Graciano Sánchez, Tamuín, Tanlajás, Tierra Nueva, Vanegas, Villa de Reyes, Villa Hidalgo y Xilitla.
Baja participación	677 139 - 1 329 252	Cárdenas, Charcas, Ciudad del Maíz, Rioverde, San Martín Chalchicuautla, Tampacán, Villa de Arista y Villa de Guadalupe.
Participación media baja	1 329 253 - 1 981 366	Venado y Villa de Ramos
Participación media alta	1 981 367 - 2 633 480	Rayón.
Alta participación	2 633 481 - 3 285 594	Ahualulco, Real de Catorce, Moctezuma, San Ciro, San Luis Potosí, Salinas Hidalgo.
Muy alta participación	3 285 595 – 3 937 708	Cerritos, El Naranjo, Santa María del Río y Villa Juárez

Fuente: elaboración propia con datos SEDESOL

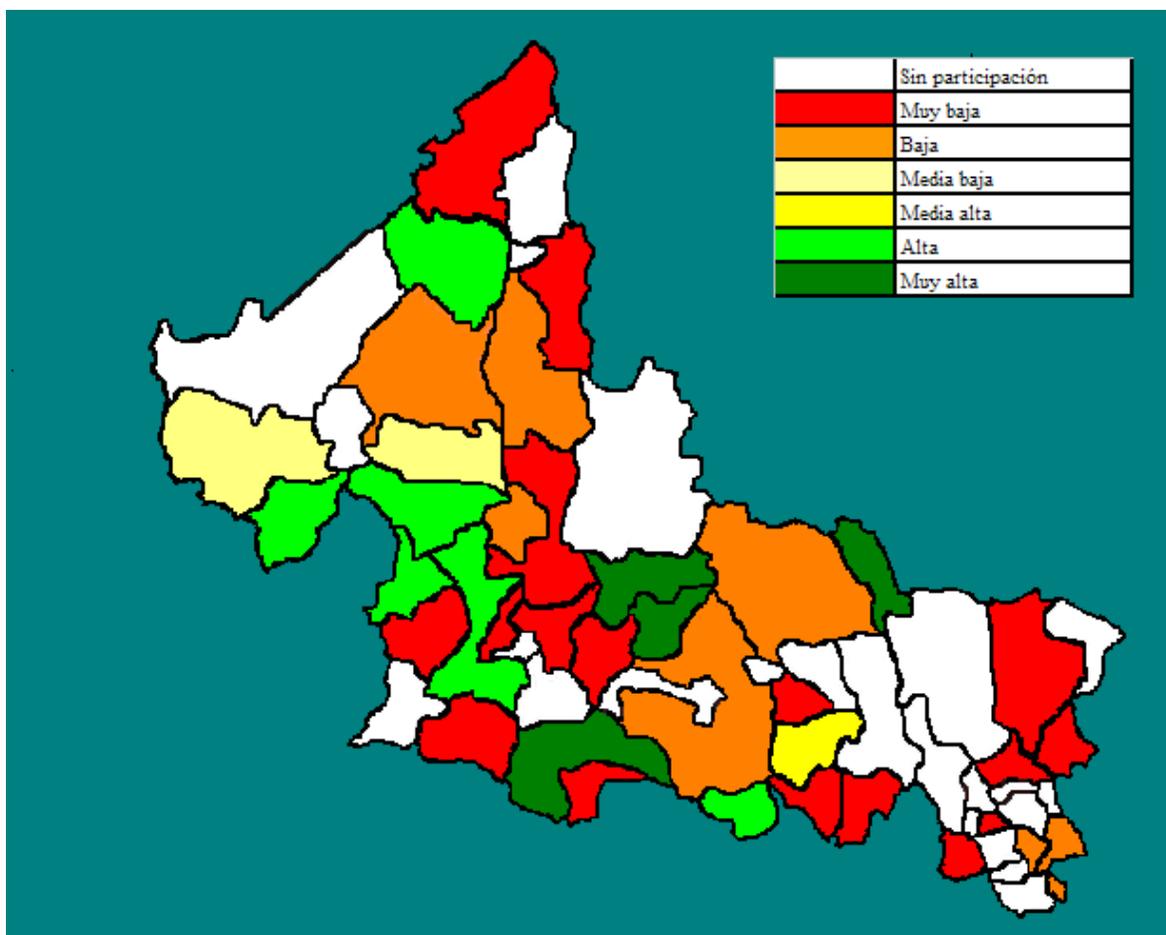
Con esta clasificación se encontró que 43.24 por ciento de los municipios tienen una muy baja participación, 21.62 por ciento de los municipios tienen una participación baja, 5.41 por ciento de los municipios tienen una participación media baja, 2.7 por ciento de los municipios tienen participación media alta, 16.22 por ciento de los municipios participantes tienen una participación alta y sólo 10.81 por ciento de los municipios tienen muy alta participación en el Programa 3 × 1 para migrantes.

Estos datos muestran que la participación del migrante organizado en el Programa 3× 1 ha sido muy diversa, sin que hasta ahora pueda establecerse alguna lógica en su implementación. Una forma de observar con más claridad este panorama es a través de un mapa en el que puedan visualizarse los seis grados de participación.

Como muestra el siguiente mapa, los municipios sin participación en el Programa están representados con el color blanco, los de muy baja participación con rojo, los de baja participación con anaranjado, los de media baja participación con beige, los de media alta

participación con amarillo, los de alta participación con verde claro y los de muy alta participación están representados con verde oscuro (véase el mapa 1).

Mapa 1. Grado de participación del migrante en el Programa en San Luis Potosí, 2002-2006. Por municipio



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Desde esta perspectiva espacial el análisis revela una mezcla de grados de participación a lo largo del territorio potosino, por lo cual, no es posible establecer zonas o regiones homogéneas contiguas de la participación del migrante organizado en el Programa, que además pudieran estar relacionadas con los municipios con mayores índices de migración.

6.2.3.2. Participación de los migrantes con base al índice de intensidad migratoria

Una forma de darle sentido a la inversión hecha por los migrantes en el Programa es a través de la intensidad migratoria de los municipios involucrados. Como se estudió en el capítulo cinco, las organizaciones de migrantes son producto del fenómeno migratorio y las remesas colectivas son la principal manifestación del vínculo entre las comunidades de origen y los migrantes. Por lo tanto, queda claro que sin migración no puede haber organizaciones de migrantes y sin éstas el Programa 3 × 1 para migrantes no puede, ni debe implementarse. Así, es posible establecer una relación dependiente entre migración y participación en el Programa 3 × 1.

Debido a que el fenómeno migratorio no ocurre con la misma fuerza en todas partes, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha diseñado un indicador que puede diferenciar a las entidades federativas y municipios del país según la intensidad de las distintas modalidades de la migración a Estados Unidos y de la recepción de remesas⁵⁴.

Este índice de intensidad migratoria, que toma en cuenta las dimensiones demográficas y socioeconómicas, establece cinco grados o índices de intensidad migratoria: muy alto, alto, medio, muy bajo y bajo.

Aunque de acuerdo con este índice el estado de San Luis Potosí está catalogado como un estado de alta migración (CONAPO, 2000), a nivel municipal la migración es muy diversa, lo cual implica que casi 14 por ciento de sus municipios tengan muy alta intensidad migratoria, 24 por ciento alta intensidad, 22 por ciento intensidad media, casi 19 por ciento baja intensidad y casi 21 por ciento tengan muy baja intensidad migratoria.

⁵⁴ Este índice integra en una sola medida las modalidades y expresiones de la migración captadas por el XII Censo General de Población y Vivienda levantado en febrero de 2000.

Al vincular el grado de participación de los migrantes en el Programa con estos índices de intensidad migratoria de los municipios participantes esperaríamos encontrar una gran relación entre ambos, sin embargo, encontramos que hay municipios que a pesar de tener intensidad migratoria muy alta tienen muy baja participación en el Programa, tal es el caso de Mexquitic de Carmona, San Nicolás Tolentino y Tierra Nueva. En contraste sobresalen los casos de baja intensidad migratoria y alta participación en el Programa, como se muestra en el caso de los municipios de Real de Catorce y San Luis Potosí.

Los casos en los que se observa una fuerte relación entre participación en el Programa e intensidad migratoria se encuentran en los municipios de Charcas, San Antonio, San Cirio de Acosta, San Vicente Tancuayalab, Tanlajás, Venado, Villa de Arista, Villa de Ramos y Xilitla (véase el cuadro 9).

Cuadro 9. Intensidad migratoria y Grado de participación en el Programa 3 × 1, por municipio

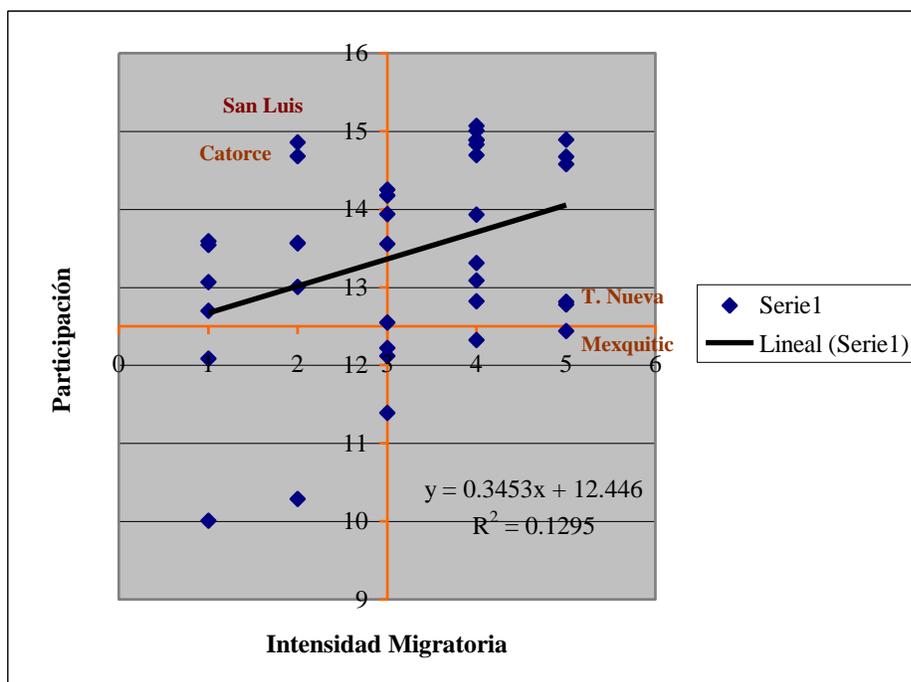
Municipio	Índice de intensidad migratoria	Grado de participación
Mexquitic de Carmona	muy alto	muy bajo
Rayón	muy alto	medio alto
San Ciró de Acosta	muy alto	alto
San Nicolás Tolentino	muy alto	muy bajo
Tierra Nueva	muy alto	muy bajo
Villa Juárez	muy alto	muy alto
Ahualulco	alto	alto
Cerritos	alto	muy alto
El Naranjo	alto	muy alto
Lagunillas	alto	muy bajo
Moctezuma	alto	alto
Rioverde	alto	bajo
Salinas Hidalgo	alto	alto
Santa Catarina	alto	muy bajo
Santa María del Río	alto	muy alto
Villa de Guadalupe	alto	bajo
Villa Hidalgo	alto	muy bajo
Armadillo de los Infante	medio	muy bajo
Cárdenas	medio	bajo
Ciudad del Maíz	medio	bajo
Matchuala	medio	muy bajo
Vanegas	medio	muy bajo
Venado	medio	medio bajo
Villa de Ramos	medio	medio bajo
Villa de Reyes	medio	muy bajo
Catorce	bajo	alto
Charcas	bajo	bajo
San Luis Potosi	bajo	alto
Soledad de Graciano Sánchez	bajo	muy bajo
Tamuín	bajo	muy bajo
Villa de Arista	bajo	bajo
San Antonio	muy bajo	muy bajo
San Martín Chalchicuautla	muy bajo	bajo
San Vicente Tancuayalab	muy bajo	muy bajo
Tampacán	muy bajo	bajo
Tanlajás	muy bajo	muy bajo
Xilitla	muy bajo	muy bajo

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL y de CONAPO

Para analizar mejor el funcionamiento del Programa en el estado, se midió el grado de correlación entre la variable participación en el Programa y la variable intensidad migratoria. Esto se logró al obtener el logaritmo natural de las inversiones hechas por los migrantes en cada municipio y al asignar un valor entre 1 y 5 a cada uno de los municipios de acuerdo con su intensidad migratoria, asignando el valor máximo a los municipios de muy alta intensidad migratoria (véase el anexo 3).

Con este procedimiento se observó que la correlación entre migración y participación es muy poca⁵⁵, lo cual indica que la participación en el Programa 3 × 1 para migrantes no está determinada en todos los casos por la intensidad con que se emigre, ni con las remesas colectivas que este fenómeno pudiera producir (véase la gráfica 6).

Gráfica 6. Correlación entre intensidad migratoria y grado de participación



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL y CONAPO

⁵⁵ R=0.35986

Este diagnóstico muestra que a pesar de que San Luis Potosí es un estado con alta intensidad migratoria, cuyos migrantes han conformado diversas organizaciones a lo largo del tiempo, las inversiones hechas en el Programa parecen no estar siempre respaldadas por organizaciones de este tipo.

Por lo tanto, los resultados encontrados en torno al tipo de inversiones hechas por los migrantes, sólo podrán romper el mito que refiere que estos únicamente invierten en Iglesias o Lienzos charros, cuando se sepa quién participó en realidad en el Programa 3 × 1, es decir, cuando se identifique a los clubes de migrantes que invirtieron 25 millones de pesos⁵⁶ de 2002 a 2006, principalmente en Caminos rurales y Electrificación.

Aunque este análisis no muestra una fuerte correlación entre la intensidad migratoria y la participación de los migrantes en el Programa, éste muestra la intensidad con que el Programa 3 × 1 para migrantes fue implementado en cada municipio del estado. Así, lo único que resta es realizar una investigación más profunda que permita identificar quiénes y cómo participaron en el juego de la implementación del Programa.

Para conocer el mapa de las estructuras que se tejieron en torno a la implementación de este Programa, en el siguiente apartado se presentan algunas prácticas que se observaron en uno de los municipios del estado. La reconstrucción de este escenario nos permitirá conocer las condiciones en que se instrumentó lo planeado, así como las motivaciones que tuvieron las organizaciones de migrantes y el Estado, en sus tres niveles de gobierno, para convertirse en implementadores de este Programa. Finalmente, esta labor nos permitirá identificar qué tipo de emprendedores utilizaron esta red y cómo lo hicieron.

⁵⁶ Este tipo de proyectos representan 14.64 y 35.5 por ciento de la inversión total hecha por los clubes de migrantes (50 millones de pesos).

6.3. *El juego de la implementación en el Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí*

6.3.1. Cifras del Programa en el municipio

Como lo muestra el análisis de correlación anterior, San Luis Potosí es un municipio con baja intensidad migratoria que refiere un alto grado de participación en el Programa 3 × 1 para migrantes. Esta condición hace atractivo el estudio de este municipio, porque podrían conocerse las condiciones y prácticas que facilitaron o favorecieron la implementación del Programa a pesar de la baja migración que caracteriza al municipio.

Aunque el municipio de Real de Catorce se encuentra en una situación parecida, esta investigación consideró a San Luis Potosí como el municipio que más riqueza aportaría a la investigación, ya que éste presenta mayor inversión⁵⁷, mayor diversidad de proyectos realizados tanto en la cabecera municipal como fuera de ésta, mayor diversidad en el tipo de dependencias que ejecutaron⁵⁸ los programas, mayor número de clubes identificados y sobretodo porque éste es un municipio urbano (véase el cuadro 10).

Desde el enfoque de las redes de políticas públicas, el estudio de este tipo de municipios es interesante porque se convierte en la “caja de resonancia” y en el espacio de acción pública que más información ofrece respecto al proceso de transformación en su conjunto, ya que representan “*los laboratorios de observación de la transformación*” (Cabrero, 2005:86).

⁵⁷ En San Luis Potosí se invirtieron 3, 190, 852 pesos, mientras que en Real de Catorce sólo 2, 671, 665 pesos.

⁵⁸ En San Luis Potosí cuatro proyectos fueron ejecutados por una instancia diferente al ayuntamiento, mientras que en Real de Catorce todos fueron ejecutados por el ayuntamiento.

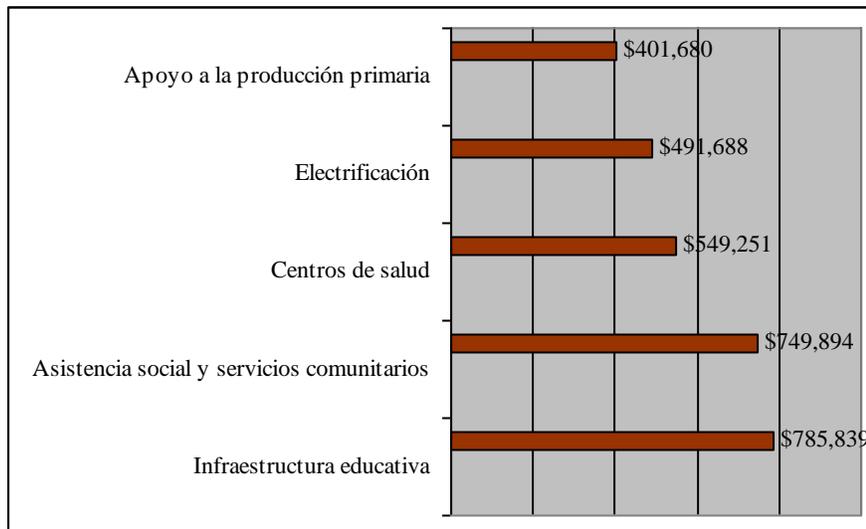
Cuadro 10. Proyectos realizados en los municipios de San Luis Potosí y de Real de Catorce, a través del Programa 3× 1 para migrantes, 2002-2006

Tipo de programas o proyectos	San Luis Potosí	Real de Catorce
Apoyo a la producción primaria	4	-
Asistencia social y servicios comunitarios	3	-
Infraestructura educativa	2	-
Agua potable	2	-
Electrificación	2	10
Centros de salud	2	-
Caminos Rurales	-	3
Pavimentación	-	1
Total	15	14

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Según información proporcionada por la delegación de la SEDESOL en el estado, se sabe que la participación de las organizaciones de migrantes en el municipio de San Luis ascendió a 3 191 858 pesos, siendo los proyectos de Infraestructura educativa, y los de Asistencia social y servicios comunitarios los de mayor inversión (véase la gráfica 7).

Gráfica 7. Inversión realizada en el municipio de San Luis Potosí a través del Programa 3 × 1, por tipo de proyecto, 2002-2006



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Para conocer algunas características de los proyectos realizados en este municipio, se organizó la información obtenida en un esquema que describe la obra, el año de ejecución, la comunidad beneficiada y el monto invertido por el migrante organizado (véase el cuadro 11).

Cuadro 11. Proyectos realizados en el municipio de San Luis Potosí, 2002 -2006

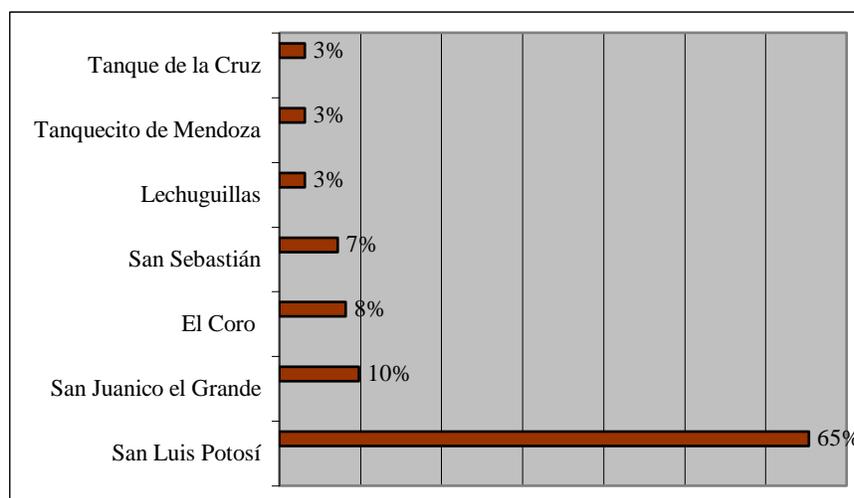
Descripción de la obra	Año	Comunidad	Monto invertido por los migrantes
2ª.Etapa Instituto Potosino de Educación Especializada "Rafaela Argañiz"	2002	San Luis Potosí	\$ 250 000
Ampliación Colegio Ana María Gómez Campos de San Luis, A. C.	2004	San Luis Potosí	\$ 392 805
Primera etapa de Oficinas del Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos	2004	San Luis Potosí	\$ 300 000
Equipamiento electromecánico del pozo de agua potable	2005	San Juanico el Grande	\$ 62 500
Línea y red de distribución de eléctrica	2005	El Coro (Frac. La Mantequilla)	\$ 261 688
Línea y red de distribución de eléctrica	2005	San Sebastián	\$ 230 000
2a. Etapa de Ampliación Colegio Ana María Gómez Campos de San Luis, A. C.	2005	San Luis Potosí	\$ 393 034
Equipamiento de la unidad regional de Reumatología y Osteoporosis del Hospital Central	2005	San Luis Potosí	\$ 165 000
Construcción de Sala de Terapia Intensiva del Hospital Central	2005	San Luis Potosí	\$ 384 251
Adquisición de maquinaria y equipo agrícola	2005	Lechuguillas	\$ 100 420
Adquisición de maquinaria y equipo agrícola	2005	Tanque de la Cruz	\$ 100 420
Adquisición de maquinaria y equipo agrícola	2005	San Juanico el Grande	\$ 100 420
Adquisición de maquinaria y equipo agrícola	2005	Tanquecito de Mendoza	\$ 100 420
Reposición de pozo	2006	San Juanico el Grande	\$ 150 000
Rehabilitación de la cúpula del Santuario de Nuestra Señora de Guadalupe	2006	San Luis Potosí	\$ 199 894

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

Según indica la lógica del Programa, estos quince proyectos realizados en el municipio, durante el periodo mencionado, fueron respaldados con las remesas de algunas organizaciones de migrantes cuyas aportaciones oscilan entre 60 y 400 mil pesos por proyecto.

El análisis de esta información muestra una fuerte concentración de la inversión en la ciudad de San Luis Potosí, mientras que en conjunto las comunidades de Lechuguillas, El Coro (fracción la Mantequilla), San Juanico el Grande, San Sebastián, Tanquecito de Mendoza y Tanque de la Cruz sólo recibieron 35 por ciento de dicha inversión. Así mismo cabe mencionar que la totalidad de proyectos en Centros de Salud, Asistencia social y servicios comunitarios e Infraestructura educativa se realizaron en esta ciudad (véase la gráfica 8).

Gráfica 8. Porcentaje de inversión realizada en las localidades del municipio a través del Programa 3 × 1, por comunidad, 2002-2006



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL

La fuerte concentración de proyectos realizados en la ciudad de San Luis Potosí nos lleva a reflexionar sobre los factores que pudieron haber incidido en la conformación de organizaciones de migrantes en una ciudad donde el sentido de comunidad y pertenencia parece más difícil de materializarse, al mismo tiempo que nos hace cuestionar la capacidad de los clubes de migrantes potosinos que lograron reunir más de dos millones de pesos en dicho periodo en beneficio de este municipio.

Por lo tanto, estos datos invitan a un análisis más profundo sobre la implementación del Programa en el municipio. Esta exploración develará la trama de la red del Programa y a los emprendedores que desde el Estado y la sociedad participaron en el juego de la implementación en el municipio.

6.3.2. Prácticas en la implementación del Programa

En esta parte se presentan los hallazgos del trabajo de campo realizado en torno a los proyectos ejecutados en el municipio de San Luis Potosí a través del Programa. Cabe mencionar que debido a limitaciones económicas, de tiempo y de acceso a información algunos proyectos fueron abordados con mayor profundidad que otros, habiendo casos en los que el acceso fue prácticamente nulo.

Los resultados de esta investigación presentan las prácticas de implementación del Programa en dos momentos; la etapa del Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1 y la etapa del Programa 3 × 1 para migrantes. Esta clasificación, hecha de acuerdo con la evolución del Programa y la definitiva exclusividad de éste para los migrantes, permitirá en teoría que en la primera etapa (2002 y 2003) nos encontremos con la participación tanto de organizaciones de migrantes como de organizaciones ciudadanas, mientras que en la segunda etapa (2004 a 2006) se vislumbra únicamente la participación del migrante

organizado en el Programa, a pesar de que en 2004 éste todavía se denominaba Programa de Iniciativa Ciudadana.

6.3.2.1. La etapa del Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1

6.3.2.1.1. Instituto Potosino de Educación Especializada "Rafaela Arganíz"

El Instituto Potosino Pro-educación especializada, A. C. "Rafaela Arganíz" es una Asociación Civil fundada en 1968 por Ana María Alba Maldonado, madre de un niño con discapacidad mental que tras reconocer su necesidad de recibir apoyo de algún centro de educación especializada crea la primera institución de este tipo en el estado.

En un principio la fundadora rentó una casa para que maestros traídos de la ciudad de Monterrey apoyaran a algunas madres de familia que se encontraban en la misma situación. En 1975, tras el reconocimiento de esta labor, su tío donó el terreno donde actualmente se encuentran las instalaciones de esta asociación.

Debido a las carencias económicas a las que este proyecto se ha enfrentado desde sus inicios, la fundadora ha tenido que buscar la ayuda de instituciones públicas y privadas para que esta asociación, que actualmente atiende a 94 niños y adultos con síndrome de down, retraso mental y parálisis cerebral, pueda funcionar.

La dirección de proyectos especiales de esta asociación ha establecido vínculos con tres empresas para echar a andar un taller de maquila en donde algunos alumnos cortan y enrollan tiras de *fomi* que posteriormente sirven de empaque. Por este trabajo, las empresas entregan una remuneración a los alumnos (que a veces sirve para pagar su aportación o colegiatura) y otra parte va a un fondo creado para la construcción de una nave propia para la realización de la maquila (véase la fotografía 1).

Fotografía 1. Taller de maquila del Instituto Rafaela Arganiz



En 2002, esta institución recibió 750 mil pesos del Estado, a través del Programa 3 × 1, para la conclusión de la “Residencia Quica Maldonado” y dicha obra fue ejecutada por la institución misma. Según información proporcionada por esta asociación se sabe que los recursos fueron destinados a la construcción de la residencia menor y a la conclusión de la residencia mayor, las cuales se espera alberguen a 36 niños o adultos huérfanos con daño cerebral (véase la fotografía 2).

Fotografía 2. “Residencia Quica Maldonado”



Aunque esta institución proporcionó información sobre sus antecedentes y su funcionamiento, no se obtuvo información que pudiera identificar a los actores que facilitaron el acceso a los recursos del Programa. Por lo tanto, se estima que debido a la naturaleza de dicha institución y de la población atendida por ésta no hay un vínculo entre la institución y algún club de migrantes.

Según información proporcionada por la delegación de la SEDESOL, la ausencia de un club de migrantes en esta etapa de la implementación del Programa puede explicarse porque *“en ese año no se exigía la conformación legal de un club de migrantes para la obtención de los recursos del Programa”*.

6.3.2.2. La etapa del Programa 3 × 1 para migrantes

6.3.2.2.1. Colegio Ana María Gómez Campos, A. C.

Este Colegio, que atiende a niños de kinder y primaria, se creó con la idea de proporcionar educación de calidad a niños de escasos recursos que no tuvieran la posibilidad de pagar las colegiaturas que suelen cobrarse en colegios particulares. El Colegio se fundó, como un colegio hermano, a iniciativa de las religiosas que dirigen el Colegio Maria Luisa Olanier (Motolinia) de esta ciudad.

El acceso a esta institución no fue posible, sin embargo dado el objetivo y la naturaleza Institucional, se estima que tampoco hay un vínculo con algún club de migrantes que justifique que la institución haya recibido recursos del Programa en dos ocasiones (en 2004 y en 2005). A pesar de que en 2004, uno de los objetivos generales del Programa ya era apoyar exclusivamente las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero la institución recibió 1.178 millones de pesos para la ampliación de sus instalaciones y un año después ésta recibió el mismo beneficio (véase la fotografía 3).

Fotografía 3. Colegio Ana María Gómez, A. C.



Estos proyectos, que fueron catalogados por la delegación de la SEDESOL en el estado como programas de infraestructura educativa, fueron ejecutados en ambas ocasiones por la institución misma. Además, cabe mencionar que ambos proyectos fueron los de mayor aportación federal en el municipio estudiado, sin pueda vincularse a algún club de migrantes con ambos proyectos.

6.3.2.2.2. Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos, A. C

El Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos (CCUE) se autodefine como un “*órgano benefactor creador de espacios de participación social y coordinador de servicios comunitarios*”. El objetivo principal del CCUE es canalizar “*esfuerzos en busca de un mejoramiento de la calidad de vida de las familias potosinas a través del fomento a los valores, la concientización de la participación ciudadana, la motivación y apoyo para su superación, proporcionando información y orientación, teniendo como disciplina de trabajo el establecimiento de objetivos concretos y un seguimiento continuo al*

cumplimiento de los mismos”. Para la materialización de estos objetivos, el CCUE ha establecido el programa Manos Mágicas, el programa Aprendamos a ser padres y un bazar.

Manos Mágicas “*inicia en 1989 elaborando prendas de bebé 100 por ciento tejidas a mano por mujeres de zonas urbanas y rurales de bajos ingresos, teniendo como centro de trabajo su propio hogar, lo cual les permite no descuidar su familia*”⁵⁹.

Aprendamos a ser padres sesiona una vez por semana y es coordinado por promotoras voluntarias que reciben capacitación en el Comité con la finalidad de impartir talleres de formación a padres de familia potosinos.

El bazar del CCUE recibe donativos en especie de empresas potosinas, los cuales son vendidos al público en general para posteriormente allegarse de recursos (véase la fotografía 4).

Fotografía 4. Bazar del CCUE



⁵⁹ Se proporciona el material para tejer chambritas, las cuales son vendidas a tiendas departamentales como Liverpool.

En 2004 este Comité fue beneficiado con los recursos del Programa 3 × 1 al recibir 900 mil pesos para la construcción de la primera etapa de las oficinas del CCUE. Esta obra ejecutada por la institución misma fue considerada por la SEDESOL como un proyecto de asistencia social y de servicio comunitario (véase la fotografía 5).

Fotografía 5. Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos



En este caso, no se obtuvo información que permitiera identificar el proceso a través del cual el patronato de esta asociación accedió a los recursos del Programa porque nunca fue atendida nuestra solicitud de entrevista. Igual que en los casos anteriores se estima que tampoco hubo un club de migrantes participante en el Programa.

6.3.2.2.3. El pozo de San Juanico el Grande

San Juanico el Grande es una comunidad con una población total de 267 habitantes que conforman 55 hogares⁶⁰, la cual comenzó a tener problemas con el pozo que abastece a

⁶⁰ Según el conteo de población y Vivienda 2005 presentado por INEGI

ésta y a otras comunidades cercanas. En 2004, el mal estado de la tubería y una falla en la bomba ocasionó fuertes problemas de abastecimiento.

Para dar solución a este problema los habitantes de San Juanico el Grande conformaron una junta de agua que solicitó apoyo al municipio. Un informante declaró que para dar solución a este problema el Ayuntamiento propuso los recursos del Programa 3×1:

Nos dijeron que teníamos que hablar con un muchacho que estuviera en Estados Unidos y que tuviera papeles... la carta tenía que venir con el sello del consulado. Le pedimos ayuda a Jesús porque el tiene un muchacho viviendo allá... su hijo nos ayudó, pero luego se nos hizo muy abusivo porque dijo que teníamos que pagarle a su hijo todos los gastos que había hecho en Estados Unidos... que la carta había salido muy cara.

Bajo estas condiciones se cubrió el requisito del club de migrantes para tener acceso a los recursos del Programa y en 2005 San Juanico el Grande recibió 187 500 pesos para el equipamiento electromecánico del pozo de agua potable. Según información proporcionada por la Delegación de la SEDESOL se sabe que la obra fue ejecutada por el Ayuntamiento.

Posteriormente, el ademe del pozo se derrumbó y nuevamente la solución al problema fue el Programa 3×1 (véase la fotografía 6). Pero esta vez el comité de agua de San Juanico el Grande consiguió el aval de un club de migrantes con otra persona: “*Jesús se portó muy abusivo y no quisimos volver a pedirle ayuda... como Pedro también tiene un muchacho viviendo allá, le pedimos la carta a él*”.

Fotografía 6. Perforación del pozo de San Juanico el Grande



En entrevista telefónica con el representante del club de migrantes “San Juanico Grande” se pudo corroborar esta información, además de que se advirtió un total desconocimiento sobre el funcionamiento del Programa:

A mi me pidieron que los ayudara... yo los ayudé porque mi papá me dijo que estaban batallando mucho con el agua, me dijeron que tenía que ir al consulado para hacer un club y yo mandé la carta. Fui en junio y pregunté si tenía que llenar otros papeles y me dijeron que no... la mera verdad yo no se como está esto del 3×1... ¿usted sabe?... alguien me dijo que el consulado ponía el dinero.

Al preguntarle a un miembro de la comunidad, involucrado en esta problemática, si conocía el funcionamiento del Programa, éste señaló: “es federal, municipal y de SEDESOL... la persona de Interapas estuvo dando lata diciendo que los migrantes tenían

que pagar el dinero y se “emperró cuando el del municipio le explicó que los migrantes no tenían dinero y que sólo conseguían la carta. ¡Nomás hablan sin saber!”

Un problema que dificultó la cooperación de los miembros de la comunidad para cubrir las aportaciones correspondientes a los migrantes fue la división entre miembros de la comunidad de San Juanico el Grande y San Juanico el Chico⁶¹ porque:

...la gente no quiere cooperar, en un principio dijimos que a cada familia le tocaban 1000 pesos, pero como empezó a haber división, tuvimos que poner otros mil. Estamos divididos porque un fraccionador de San Juanico el Chico formó comité para traer agua de Interapas, aquí no queremos el agua de Interapas porque sale muy cara... ya teníamos años trabajando muy a gusto con el pozo.

Así, en 2006, la localidad de San Juanico el Grande recibió 450 mil pesos para la reposición del pozo de agua potable, sin que se sepa por quién fue ejecutada esta obra.

6.3.2.2.4. Redes de distribución eléctrica

En 2005 se realizaron 10 obras para la construcción o ampliación de líneas de distribución eléctrica, a través del Programa, en el estado. Dos de esas obras se ejecutaron en el municipio de San Luis Potosí, una en la localidad de El Coro (fracción la Mantequilla) y otra en San Sebastian, y ambas fueron ejecutadas por la Comisión Federal de Electricidad.

Para la realización de esta obra, El Coro, cuya población en 2000 era de 15 habitantes y de dos habitantes en 2005, recibió 785 mil pesos del Programa. San Sebastián, una localidad con una población de 56 habitantes en 2005, recibió 690 mil pesos para la construcción de una línea y red de distribución eléctrica.

⁶¹ También se abastecen de este pozo.

Debido a que no se logró la ubicación física de estas localidades se desconoce el tipo de prácticas llevadas a cabo en la implementación del Programa en estos lugares. A pesar de esta situación, la escasa población de ambas localidades nos lleva a reflexionar sobre la dificultad que existe en la conformación de un club de migrantes y sobre la posibilidad de que esa población haya cubierto la aportación correspondiente al club de migrantes. En el caso de El Coro la aportación correspondiente a los migrantes ascendió a casi 261 mil pesos y en San Sebastian fue de 230 mil pesos.

6.3.2.2.5. La política de los tractores

6.3.2.2.5. 1. Lechuguillas

El acceso a la información en esta comunidad de 106 habitantes fue difícil. Nadie parecía conocer a los beneficiarios del Programa, ni mucho menos se sabía de la existencia de algún club de migrantes. Cuando se le preguntó a un miembro de la comunidad si sabía de la adquisición de maquinaria agrícola en beneficio de la comunidad, éste respondió: *“aquí los únicos que tienen tractores son las personas que tienen más dinero, nosotros tenemos que pagar para que nos barbechen”*.

Por lo tanto, se desconocen las condiciones bajo las cuales se implementó el Programa en una comunidad que, según información proporcionada por la SEDESOL, recibió una inversión de 300 mil pesos para respaldar la aportación de 100 mil pesos de un club de migrantes para la adquisición de dicha maquinaria.

6.3.2.2.5.2. Tanque de la Cruz

Aunque el acceso a esta comunidad rural de 83 habitantes fue un poco complicado, el acceso a la información no resultó así. Como bienvenida, encontramos la señalización⁶²

⁶² El Glosario de las Reglas de operación del Programa, define la señalización como la “colocación de la placa o manta que contiene los datos de la obra”

estipulada en las reglas de operación del Programa 3x1, la cual describe con toda claridad el tipo de obra realizada: “Adquisición de maquinaria e implementos agrícolas”, es decir, un tractor de 88 HP equipado con una sembradora, un arado hidráulico, un arado subsolador y una rastra de levante en beneficio de 30 personas (véase la fotografía 7).

Fotografía 7. Señalización del Programa en Tanque de la Cruz



Sin embargo, el contacto con algunos miembros de la comunidad, que mencionaron dedicarse a la siembra de maíz, frijol y sorbo, mostró la necesidad que tienen algunos de rentar maquinaria agrícola para barbechar sus tierras, a pesar de que Tanque de la Cruz se ha visto beneficiado con el Programa, *“Yo pago como 600 o 700 pesos por hectárea. Siembro maíz, frijol o calabaza, a veces vendo algo, pero casi siempre lo utilizo para los animales”*.

Según señaló otro informante, personal del Ayuntamiento de San Luis Potosí convocó a una junta para informarles de los programas en los que podía participar la comunidad. Sin embargo, la dificultad de cubrir determinados requisitos limitó la participación de algunos interesados: *“para mi estaba fácil porque tengo credencial de elector, lo malo es que tuve*

que irme para Monterrey porque estaba enfermo y cuando llegué ya se habían apuntado. Dijo mi compadre que nomás se apuntaron 5...que él no tuvo dinero para apuntarse”.

Parece ser que en Tanque de la Cruz la participación en el Programa 3 × 1 no surgió de la iniciativa de algún club de migrantes que planteara la posibilidad de que la comunidad se viera beneficiada con maquinaria agrícola y por lo tanto, esta oportunidad sólo fue aprovechada por los que en su momento contaron con credencial de elector y con el dinero requerido para cubrir una parte de la aportación que en teoría correspondería a un club de migrantes.

La entrevista con uno de los beneficiarios corrobora que para poder acceder a los beneficios del Programa se tuvieron que seguir algunos trámites, entre ellos la creación de un club de migrantes: *“creo que se llama Asociación de Tanquecito de la Cruz...la verdad no se muy bien, pero ¿para qué quiere saber todo esto?”*

Además, es un hecho que las personas que tuvieron la oportunidad de cubrir los requisitos establecidos, son consideradas por sí mismas y por la comunidad como los dueños de esta maquinaria. Así lo expresa este beneficiario del Programa: *“la verdad me da mucha pena con ese anuncio que pusieron, yo les dije que eso no estaba bien, de por si ya me ayudaron”.*

6.3.2.2.5.3. Tanque de Mendoza

Al igual que en Tanque de la Cruz, el Programa fue reconocido por el anuncio de la obra que solicita la SEDESOL, pero esta vez éste se encontraba cerca de la casa de uno de los beneficiarios y a un costado de un camino principal.

De acuerdo con algunas entrevistas realizadas, se pudo confirmar que el Programa operó de la misma forma que en Tanque de la Cruz. Uno de los informantes mencionó que sabía de la entrega de cuatro o cinco tractores más cerca de su comunidad: *“se hizo una barbacoa*

en Lechuguillas, ahí se hizo la comida de inauguración y hasta vino el Presidente a entregar los tractores”.

A través de este informante se supo que los habitantes de Tanque de Mendoza fueron convocados a una junta en Peñasco, donde gente del municipio los invitó a participar en el Programa. Aunque este informante sabía que para ser beneficiario del Programa era preciso hacer una aportación y contar con acta de nacimiento y credencial de elector, cuando a éste se le preguntó si conocía el funcionamiento del Programa, nos respondió: *“Yo creo que les quitan algún dinero a los emigrantes...supongamos que el tractor vale 300 mil pesos, entonces, el gobierno de Estados Unidos pone la otra mitad... no se... es como si fuera un seguro que les quitan desde allá”.*

Como queda claro, en este caso tampoco hubo un club de migrantes que gestionara por iniciativa propia el apoyo para la realización del proyecto. Más bien, el club fue conformado como requisito para poder participar de los recursos que el Programa ofrece.

Cuando se le preguntó a éste si sabía cómo se llamaba el club de migrantes, nos respondió: *“No sé, porque los papeles son arreglados. Nosotros tuvimos que pagar 100 dólares al comité de Estados Unidos para que nos dieran la carta”.*

La información proporcionada por éste, nos permitió saber además que la promoción hecha al Programa sólo logró captar el interés de 15 personas, pero que finalmente sólo siete u ocho pudieron cubrir la aportación correspondiente. A pesar de que la inversión fue programada en beneficio de 30 personas de la comunidad, la maquinaria se encontró en casa de uno de los beneficiarios, quizá en la casa del que hizo la mayor aportación o en el mejor de los casos, en la del beneficiario que en ese momento le tocaba servirse del bien.

6.3.2.2.5.4. San Juanico el Grande

San Juanico el Grande ha sido una comunidad muy socorrida por el Programa 3 × 1, ya que en tres ocasiones se ha beneficiado con estos recursos. En 2005, además del apoyo para el equipamiento del pozo, San Juanico el Grande fue beneficiado con una inversión de 400 mil pesos para la adquisición de maquinaria agrícola, de los cuales, 100 mil pesos corresponderían a la aportación de un club de migrantes.

Sin embargo, al preguntar a algunos agricultores si había maquinaria agrícola para uso de la comunidad, la mayoría respondió negativamente. Y uno de ellos comentó *“hace como 12 años había un tractor del ejido, pero no se sabe donde quedó”*.

Otro entrevistado señaló: *“Aquí sólo hay dos personas que tienen tractores... Joaquín, lo tiene desde hace 10 años y Felipe tiene dos, uno lo tiene como desde hace 15 años y el otro se lo dieron hace poco porque lleva buena relación con el gobernador... anduvo diciendo que sólo puso 100 mil pesos”*

En este caso es difícil imaginar que en una localidad de 267 habitantes pudiera haber, dos clubes de migrantes o, en el mejor de los casos, un club que participara dos veces en el mismo año y que además un año más tarde hubiera un club de migrantes (nuevo o ya existente) participando nuevamente en el Programa.

6.3.2.2.6. Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”

El proyecto de planeación y construcción del Hospital Central surge de la necesidad de suplir al viejo hospital “Dr. Miguel Otero” (Narro, 1973: 25), por lo que en 1942 se inicia la construcción del Hospital y cuatro años más tarde éste es inaugurado.

Para iniciar operaciones, se prometió un subsidio de 920 mil pesos, de los cuales gobierno del estado aportaría 320 mil pesos y el resto correría a cargo del gobierno federal,

sin embargo, esto no sucedió así⁶³ (Hospital Central, 1996:64). Debido a esta falta de recursos, el Hospital se vio obligado a reducir sus servicios y en 1966 la institución entró en crisis. Un año más tarde el ayuntamiento le otorgó un apoyo mensual de 10 mil pesos, pero con el paso de los años esta aportación se redujo a 6 mil pesos (Hospital Central, 1996: 76). En 1977 la ayuda fue cancelada.

En 1977 el Hospital inició las primeras gestiones ante el gobierno federal para ser catalogado como un organismo descentralizado autónomo con subsidio federal y en 1993 el gobernador del estado, Teófilo Torres Corzo, reconoció que éste contaba con participaciones federales y estatales insuficientes, por lo que decretó al “Hospital Central Dr. Ignacio Morones Prieto” como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

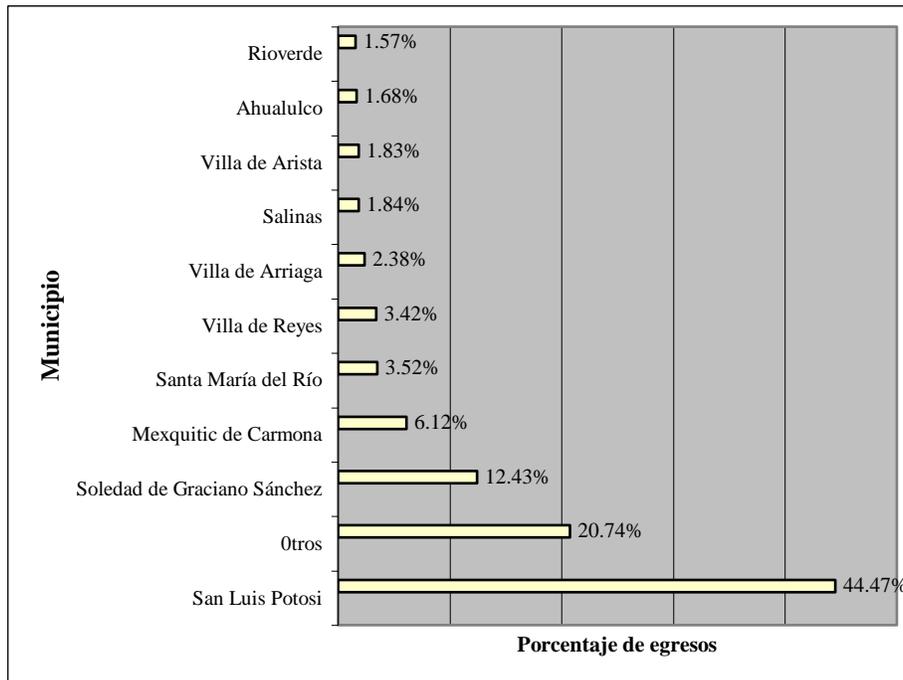
El Hospital Central es un centro de salud con 57 especialidades que no sólo presta sus servicios a gran parte de la población estatal⁶⁴, sino que además tiene una cobertura regional⁶⁵. De acuerdo con información proporcionada por la División de Atención Hospitalaria (DAHOS) del Área Estadística del Hospital se sabe que de 2004 a 2006 éste realizó 40 447 egresos de usuarios provenientes de casi todos los municipios del estado. Al analizar estas cifras encontramos que 40 por ciento de los usuarios de estos servicios de salud manifestaron tener su domicilio en el municipio de San Luis y que después de éste, los municipios de Soledad, Mexquitic, Santa María del Río y Villa de Reyes son los que tuvieron el mayor número de usuarios (véase la gráfica 9).

⁶³ El Hospital inició operaciones gracias a un préstamo que le otorgó la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

⁶⁴ Además atiende a derechohabientes del Seguro Popular

⁶⁵ Se atienden a usuarios de otros estados, principalmente de Zacatecas, Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, Aguascalientes y Querétaro.

Gráfica 9. Procedencia de los pacientes egresados del Hospital Central, 2004-2006



Fuente: elaboración propia con datos de DAHOS, Hospital Central

Éste, como otros centros de salud en el país, ha crecido en medio de la escasez de recursos y de una gran demanda de servicios por parte de la población, lo cual le ha llevado a buscar recursos en diversos tipos de instituciones.

Las continuas crisis económicas y la creciente necesidad de atender nuevos retos hicieron que desde 1951 el Patronato del Hospital⁶⁶ y los directivos de la institución realizaran gestiones ante diversas instituciones para la obtención de recursos que permitieran la realización de distintos proyectos de construcción y de adquisición de equipo para distintas áreas del Hospital (véase el cuadro 12).

⁶⁶ Desde 1995 este Patronato sólo permanece dentro de la estructura organizacional para realizar funciones de apoyo para la obtención de recursos a favor de éste.

Cuadro 12. Origen de los recursos para la realización de proyectos de construcción y equipamiento del Hospital Central, 1951-1996

Año	Tipo de obra	Fuente de los recursos
1951	Construcción de un pabellón anexo al hospital	Iniciativa privada
1952	Laboratorio de anatomía patológica	Hospital central, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Federación de Estudiantes Universitarios
1955	Barda del edificio	No disponible
1956	Biblioteca	Sociedad Potosina de Estudios Médicos
1966	Rehabilitación parcial del área de emergencias	No disponible
1967	Sala de prematuros	Club de servicio
1969	Primera rehabilitación de la central quirúrgica	No disponible
1969	Área recreativa	Damas voluntarias
1970	Nueva sección de consulta externa	No disponible
1971	Edificio para los internos y residentes	Estudiantes de la Facultad de Medicina
1972-1977	Transformación física del hospital y equipamiento (se crea área de terapia intensiva)	Secretaría de Salubridad y Asistencia (principalmente), Hospital Central
1979	Adquisición equipo de rayos X	Secretaría de Salubridad y Asistencia (principalmente), Gobierno del estado y Hospital Central
1981	Remodelaciones del área de emergencias	No disponible
1982	Equipo para área rehabilitación niños con leucemia	Club Rotario Industrial
1988	Construcción y mantenimiento de varios departamentos	No disponible
1989	Centro de Hemoterapia	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1990	Ampliación del albergue	Club Rotario Colonial
1991	Ampliación del área de quirófanos y construcción de neonatología	No disponible
1993	Sala de cirugía pediátrica	Club Rotario Colonial
1993	Quirófano de urgencias	SEDESOL
1994	Oncología, lavandería, banco de sangre y equipo quirúrgico	Solidaridad y Gobierno del estado
1995	Construcción de edificio para instalar el acelerador lineal	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1996	Remodelación de Ginecología y Obstetricia, e instalación de incinerador ecológico	No disponible

Fuente: elaboración propia con datos de Hospital Central (1996:100-107)

Como se observa, la experiencia del Hospital Central en la gestión de recursos es amplia, pues de 1951 a 1996 estas prácticas han involucrado a médicos, estudiantes, voluntariado, asociaciones sin fines de lucro, a la Universidad del estado y a dependencias de gobierno.

En 2005, la Unidad Regional de Reumatología y Osteoporosis, así como la Sala de Terapia Intensiva de este centro de salud se vieron beneficiadas con los recursos del Programa 3 × 1 para migrantes.

6.3.2.2.6. 1. Unidad Regional de Reumatología y Osteoporosis

El Departamento de Reumatología e Inmunología del Hospital se crea en 1958 y en 1967 inicia la consulta externa, En 2002 se inauguran las instalaciones de la Unidad Regional de Reumatología y Osteoporosis, las cuales fueron construidas con el apoyo de la Secretaría de Salud y del gobierno estatal y municipal.

Ésta como otras áreas o especialidades del Hospital ha tenido que gestionar recursos para su equipamiento y funcionamiento ante diversas instituciones. Una organización de ayuda importante para este Departamento ha sido la asociación civil Lupus Potosino (LUPAC), la cual nace en 1998 con la intención de apoyar a personas de escasos recursos con padecimientos reumatológicos y de lupus.

Según información proporcionada por LUPAC, la Unidad de Reumatología atiende mensualmente a 600 personas, de las cuales 150 son apoyadas con los donativos y recursos que LUPAC obtiene de organizaciones altruistas⁶⁷, del DIF municipal y del Programa de Coinversión Social del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

Desde sus inicios, LUPAC ha estado muy vinculada a la Unidad de Reumatología, por lo que en 2006, al carecer de instalaciones propias, la Unidad ofreció albergue a esta asociación civil. Esta cercanía se ha manifestado en los proyectos que el personal de ambas

⁶⁷ En 2007 recibió apoyo del Club Rotario San Luis del Real

instituciones ha diseñado en beneficio de esta área del Hospital, tal es el caso de su participación en el Programa 3 × 1.

La labor del personal de este Departamento en la construcción de la Unidad de Reumatología se reconoce al escuchar la voz de un informante que señala *“todo lo hizo el doctor, él es el que se mueve. Todo nos lo regalan, por ejemplo, él consiguió escritorios, block y varillas...también se hicieron los trámites para recibir donativos con el redondeo de OXXO”*.

Los recursos que obtuvo este centro de salud, en 2005, a través del Programa 3× 1 se invirtieron en el equipamiento de la Unidad de Reumatología y Osteoporosis. Según información proporcionada por esta Unidad se sabe que los 495 mil pesos aportados por los tres niveles de gobierno y los 165 mil pesos correspondientes a los migrantes fueron invertidos en computadoras, impresoras, dvd's, una televisión, entre otros, para la sala de espera (véase la fotografía 8).

Fotografía 8. Sala de espera de la Unidad de Reumatología y Osteoporosis



Al preguntar a uno de los informantes cómo tuvo conocimiento del Programa, éste manifestó, *“yo supe del Programa por un cirujano cardiovascular de un hospital de Houston, él fue quien me platicó del Programa”*.

Aunque este informante dijo no recordar el nombre del Club de migrantes que los apoyó en este proyecto, mencionó, *“sólo se que fue un club de Cerritos, ellos fueron los que nos apoyaron, nos dieron 170 mil pesos, pero tuvimos que pagar muchos impuestos porque no estamos autorizados a recibir donativos”*.

Respecto al proceso de acercamiento con la organización de migrantes y la solicitud de apoyo al proyecto se dijo: *“de eso no se, porque todos los trámites los hizo el patronato” (LUPAC)*.

Debido a que no pudo identificarse exactamente a la agrupación de migrantes vinculada con el proyecto, se desconocen los motivos que tuvieron los migrantes de Cerritos para apoyar a un centro de salud que no beneficiaría directamente a su municipio (como se muestra en la gráfica 3).

6.3.2.2.6.2. Sala de terapia intensiva

La sala de terapia intensiva del Hospital se fundó en 1977 con la unidad de cuidados intensivos. Esta sala pertenece a la división de cirugía y está dividida en área pediátrica, neonatal, cardiovascular y general de adultos. Los recursos del Programa 3×1 se destinaron a la construcción de una sala de terapia intensiva más amplia para el área general de adultos, ya que ésta no cubría con las necesidades del Hospital, ni con los lineamientos establecidos por Salubridad.

La antigua sala⁶⁸ cuenta con seis camas, con sus respectivos respiradores y monitores. En ella se mezclan hombres y mujeres, así como pacientes con enfermedades cardiovasculares en recuperación para los cuales es riesgoso observar la gravedad de otros pacientes (véase la fotografía 9).

Debido a estas limitaciones, el Hospital ha buscado en varias ocasiones ayuda para la ampliación de esta área. De acuerdo con información proporcionada por un informante clave se sabe que el Hospital presentó dos solicitudes de apoyo previas a la realización de esta obra; una a la Secretaria de Salud y otra al Rotary Internacional. En el primer caso, la falta de recursos y las prioridades de inversión en otras áreas de salud culminaron en una negativa, mientras que en el segundo caso, la gran competencia contra organizaciones de otros países con mayores necesidades dificultó el acceso a estos recursos.

Fotografía 9. Sala general de terapia intensiva



⁶⁸ A finales de 2007, esta sala estaba todavía en funcionamiento porque la nueva área de terapia intensiva aún no había sido equipada.

Aunque esta competencia por los recursos también se da al interior del Hospital, así mismo se percibe apoyo y vínculo entre algunas áreas. *“Trasplantes recibe un gran apoyo por parte de Salubridad. Les dieron recursos del ramo 33 para adquirir respiradores, algunos son utilizados en el área de terapia intensiva. La sala de terapia intensiva es necesaria para el trasplante de órganos, pues todo paciente de terapia intensiva que ya no tiene posibilidades de vida es un posible donador de órganos”*.

Además, se reconoció que el Hospital tiene muchas necesidades, pero que gobierno del estado *“nos ve como una institución que siempre está pidiendo dinero”*. Este interés en gestionar recursos a favor de la sala de terapia intensiva se mantuvo vigente durante varios años antes de que este proyecto pudiera realizarse.

Este informante manifestó que el encuentro que tuvo en 2004 con un miembro del Club Rotario Tangamanga, en una competencia de Tae Kwon Do de ambos hijos, fue fundamental para que este proyecto pudiera iniciarse: *“le platicué que era urgente que esta área del Hospital creciera porque hay un gran número de pacientes recuperables que pierden la vida en el pasillo de la muerte, en espera de una cama de terapia intensiva. Él tuvo interés en las necesidades de la sala de terapia y me pidió que preparara una presentación para comentarla en la reunión semanal del Club”*.

Esta propuesta se presentó a los rotarios porque el informante conocía la disposición con que estos habían trabajado desde hacía varios años en la ciudad y de manera especial en algunos proyectos del Hospital⁶⁹. Se sabe que en esa presentación se habló de un área física insuficiente; de un alto riesgo de infecciones cruzadas ya que en esa área no existen divisiones entre pacientes, con lo cual se incrementan los días de estancia hospitalaria; de la morbimortalidad, y de mayores gastos hospitalarios.

⁶⁹ El tipo de obra y el nombre del Club Rotario participante puede verificarse en el cuadro 12.

Un segundo informante comentó que aunque el proyecto captó el interés de los miembros del Club Rotario Tangamanga, esto no fue suficiente para hacer realidad la participación de los rotarios potosinos en esta obra, debido a su magnitud. Fue más bien la celebración de los 100 años del Rotary Internacional lo que prendió la mecha, “*Rotary Internacional nos pidió realizar una obra conmemorativa en la que preferentemente trabajáramos los siete clubes de San Luis*”.

Es así que se reúnen los siete clubes de rotarios potosinos⁷⁰ y cada uno presenta sus propuestas. Algunas de las propuestas presentadas fueron la primera etapa de la construcción del Centro Arre, un proyecto de agua potable en Capulines, la construcción de un aula inteligente e incluso un monumento.

Este informante señaló que el proyecto de la sala de terapia intensiva fue aceptado por los siete clubes porque éste fue considerado como el de mayor impacto social, mayor número de beneficiados, mayor beneficio a población con escasos recursos y porque cubría una de las prioridades de los rotarios (salud, agua, educación).

Según este informante, se sabe que el Proyecto del Centenario de los clubes rotarios de San Luis Potosí se pensó en dos fases. La primera etapa sería la construcción de la sala de terapia intensiva del Hospital, con un costo estimado de 1.5 millones de pesos. En la segunda fase, se planeó una inversión de 1.8 millones de pesos para el equipamiento de esta sala.

El proyecto arquitectónico, que se realizaría en una pequeña área verde del Hospital, fue elaborado y donado por un ingeniero del Club Rotario Tangamanga. En este proyecto se diseñó la construcción de una sala de espera en la planta baja; mientras que en la planta

⁷⁰ Club Rotario Lomas del Potosí, Club Colonial, Club Rotario San Luis, Club Real (damas), Club Unión 2000 y Club Industrial.

alta se proyectó una sala de terapia intensiva con áreas privadas para nueve camas, vestidores, baños, así como un módulo para enfermeras (véanse las diapositivas 1 y 2).

Diapositiva 1. Sala de terapia intensiva



Diapositiva 2. Módulo de enfermeras de la sala de terapia intensiva



De acuerdo con los datos obtenidos del primer informante, se sabe que un doctor de la Comisión Estatal de Arbitraje Médico le informó a éste de la existencia del Programa 3×1 para migrantes y le sugirió realizar el proyecto a través de éste. Además de proponerle un acercamiento al Instituto de Atención al Migrante del estado.

Se sabe que el proyecto fue presentado a este Instituto y que debido a su atractivo, el Instituto les sugirió ir a la ciudad de Zacatecas para proponerlo en una reunión nacional de institutos donde estarían presentes algunos migrantes. Se dice que a pesar de que el proyecto les interesó, no se logró ningún compromiso por parte de estos.

Posteriormente, el Instituto le comunicó a este informante que los de la ACOPIIL⁷¹ vendrían al municipio de Ébano a una reunión de trabajo. En dicha reunión el informante presentó el proyecto a representantes de la ACOPIIL, de la SEDESORE, del Instituto y a un diputado de la Comisión de Migración en el estado. El informante considera que a pesar de que el proyecto logró captar el interés de la mayoría de los asistentes, esta solicitud de apoyo fue cuestionada por parte de la SEDESORE: *“ceo que desconocen las necesidades y por eso ven al Hospital como alguien que siempre está pidiendo dinero”*.

Debido a los resultados obtenidos en esta reunión, el Instituto sugirió presentar este proyecto en la reunión anual de los migrantes potosinos que se celebraría en la ciudad de Chicago, Illinois. Esta sugerencia es tomada en cuenta y el primer informante viajó a allá para proponer el proyecto: *“a los de ACOPIIL les gustó el proyecto y por eso decidieron participar. Pero nos dijeron que nos apoyarían siempre y cuando hubiera transparencia en el uso de los recursos porque ellos ya no tenían confianza”*.

⁷¹ ACOPIIL aglutina a clubes de los municipios de Cerritos, Tierra Nueva, Rioverde, Santa María del Río, Ciudad del Maíz, Salinas, Ébano, San Luis Potosí y otros como Manzanilla, Sociedad Cívica Potosina, Club San Luis Rey entre otros

Parece ser que gracias a la credibilidad de los rotarios, ganada por su labor y prestigio tanto en el ámbito internacional como local, la ACOPIIL decidió participar en la primera etapa del proyecto. Aunque se desconoce si en la reunión de Chicago la ACOPIIL se comprometió a cubrir la aportación correspondiente a la organización de migrantes, es evidente que la gestión del Hospital y de los rotarios potosinos para introducir este proyecto a la agenda de la ACOPIIL fue trascendental.

Ambos informantes coinciden al señalar que una vez que se obtuvo la aprobación de la ACOPIIL para la realización del proyecto, el Hospital y los rotarios se encargaron de la realización de todos los trámites ante SEDESOL, gestionaron la autorización del proyecto técnico ante salubridad y tuvieron que buscar el apoyo del municipio en el Programa.

El primer informante manifestó que el apoyo del municipio fue difícil de lograr, pues *“nos decían que no había recursos y que había muchos proyectos por delante”*.

Finalmente las cosas se dieron favorablemente y el 21 de noviembre de 2005 se iniciaron formalmente las obras de construcción en el Hospital, aunque el sello de la obra no fue el de la SEDESOL, sino el del Club de Rotarios (véase la fotografía 10).

A través de la SEDESOL sabemos que la inversión total en la construcción de esta sala fue de 1 537 000 pesos. Respecto a la aportación hecha por los migrantes, el segundo informante aseguró que los migrantes sólo aportaron 130 mil pesos de los 384 251 pesos que les correspondían y que el resto fue cubierto por los rotarios. La aportación de estos se logró gracias a los fondos recaudados en algunos eventos públicos y a la cooperación equitativa de los 160 rotarios que en aquel momento integraban los siete clubes potosinos.

Fotografía 10. Inicio de obra



Hasta aquí queda claro que la gestión realizada por el Hospital y los rotarios ante las diversas instancias trascendió gracias al endoso de la ACOFIL, ya que sin la firma de este aval la sala de terapia no hubiera podido realizarse.

Según mencionó el segundo informante, los migrantes hicieron su aportación una vez que se cercioraron del avance de la obra. Para ello, representantes de la ACOFIL en el estado hicieron dos visitas para evaluar la obra: *“ACOFIL contactaba al Instituto de Migrantes y éste nos llamaba para que le informáramos a los migrantes cuando querían hacer un recorrido de la obra”*.

Aunque la información proporcionada por la SEDESOL indica que la obra fue ejecutada por el Hospital, el primer informante comentó que fue Salubridad quien licitó la obra. Respecto a la calidad de ésta⁷², el informante manifestó: *“si la obra hubiera sido realizada por nosotros hubiera quedado con mejor calidad y se hubiera entregado a tiempo. El Hospital tuvo que reparar las fallas del sistema eléctrico que dejó el constructor”*.

⁷² En la visita que se hizo a esta nueva sala (2007) se verificó que la obra estaba prácticamente terminada, aunque ésta aún no estaba en funcionamiento, ni mucho menos equipada.

Así, con el aval de la ACOFIL los tres niveles de gobierno aportaron 1.15 millones de pesos en 2005 para este proyecto.

6.3.2.2.7. El Santuario de Guadalupe

La entrevista realizada a un informante clave nos reveló que antes de la realización de esta obra, personal del Santuario buscó recursos dentro y fuera de la Iglesia para reparar los deterioros de este inmueble. La iniciativa y experiencia de este informante para recaudar fondos relacionados con este tipo de obras le llevó a involucrarse con diversos actores.

Éste menciona que su solicitud de apoyo hecha a la Iglesia para esta obra tuvo que esperar ya que en ese momento se estaba restaurando la Catedral Metropolitana de San Luis Rey, y que las peticiones de ayuda hechas a la anterior administración municipal tampoco prosperaron.

Posteriormente, el Santuario presentó a gobierno del estado los resultados del levantamiento de los deterioros del templo que una empresa restauradora realizó por encargo de éste. El proyecto de restauración, de aproximadamente cuatro millones de pesos, incluía entre otros aspectos, la rehabilitación de la cúpula. Este plan fue presentado a la SEDESORE y ésta, posteriormente, vinculó al Santuario con personal de la SEDESOL.

Debido a la magnitud del proyecto se decidió presentar una solicitud de apoyo de 800 mil pesos, a través de los recursos del Programa 3 × 1, sólo para la restauración de la cúpula. Según el informante, fue la SEDESORE quien los contactó con la ACOFIL. Se menciona que desde un principio la confederación de migrantes mostró interés en apoyar la restauración de la cúpula, a pesar de que ya tenían establecido el compromiso de apoyar al Hospital Central: *“hubo una reunión, vino gente de ACOFIL, dijeron que el proyecto del Hospital era más sensible y que ya tenían un compromiso con ellos, pero que aún así nos apoyarían”*.

Debido a que la información obtenida en este caso no fue tan detallada como en el de la sala de terapia intensiva se desconocen los pormenores del proceso de negociación entre los actores involucrados y si la ACOPIL realmente aportó 200 mil pesos para la rehabilitación de la cúpula de este Santuario en 2006.

Además, la información proporcionada por la SEDESOL no nos permite identificar al ejecutor de la obra.

6.4. La reconstrucción del escenario

6.4.1. Funcionamiento de la red de coparticipación

Después de haber escudriñado la implementación del Programa 3 × 1 en el municipio de San Luis Potosí han quedado al descubierto algunas prácticas de los actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron como emprendedores de este Programa. Estas prácticas hablan de las diferentes estrategias que estos emprendedores desarrollaron para crear, nutrir o utilizar la red de políticas que representa este Programa.

Para concluir este estudio retrospectivo sólo nos resta distinguir las distintas tramas del mapa de las interacciones que se observaron entre dichos emprendedores, y el nivel de estructura en que esta función administrativa tuvo lugar, ya que las condiciones en que se instrumentó lo planeado, las motivaciones que cada actor tuvo para involucrarse y el entorno en que éste surgió no fueron siempre los mismos. Esta labor implicaría, en términos de Bardach (1980: 268-273), identificar el comportamiento, el vigor, la capacidad y la astucia con que participaron emprendedores gubernamentales y no gubernamentales en el juego de la implementación.

Una vez identificados los hilos de la maraña y el contexto en que se trascendió de la intención a la acción, este tipo de análisis podría extenderse a otros programas o políticas de coparticipación con la finalidad de observar las distintas formas del juego que tienen lugar entre los emprendedores gubernamentales y no gubernamentales en México al momento de definir el problema, de negociar y de instrumentar lo planeado.

A partir del marco teórico abordado en esta investigación se desarrolló una tipología de las principales formas que podría tomar esta red de agencia. Esta clasificación toma en cuenta el tipo de emprendedor encargado de echar a andar el Programa y la presencia del migrante organizado, por lo que la evaluación de ambos aspectos arroja cuatro posibles tipos de implementación del Programa: Implementación Ideal, Implementación Estratégica, Implementación Endosada e Implementación Virtual (véase el cuadro 13).

Cuadro 13. Formas de implementación del Programa 3 × 1, en el municipio de San Luis Potosí

	TIPO DE IMPLEMENTACIÓN QUE PRODUCE LA RED	
Emprendedor que inicia la implementación	Presencia del migrante organizado	Sin presencia del migrante organizado
No gubernamental	Implementación Ideal	Implementación Endosada
Gubernamental	Implementación Estratégica	Implementación Virtual

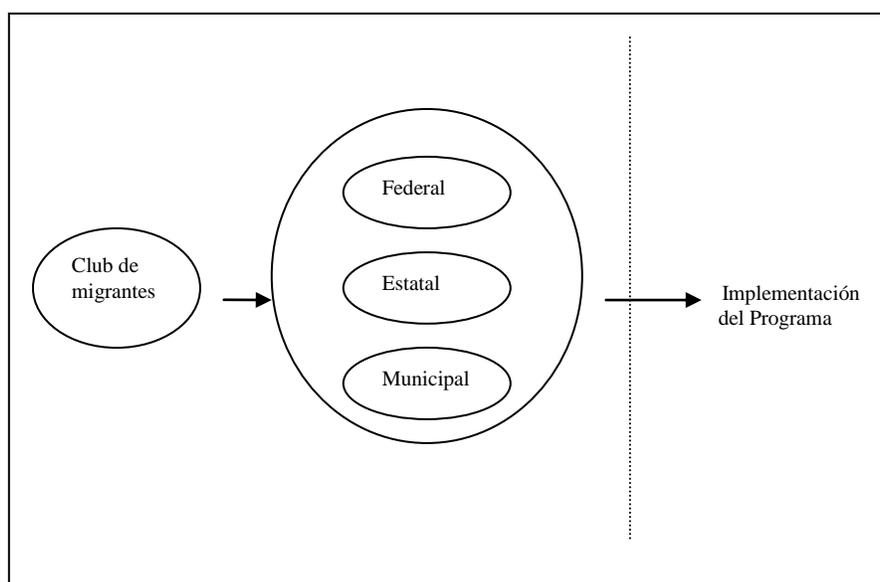
Fuente: elaboración propia

Cada una de estas formas de implementación es desarrollada a continuación.

6.4.1.1. La Implementación Ideal

En este tipo de implementación estaríamos frente a la presencia real de una organización de migrantes, la cual participaría con el Estado en la consecución de un objetivo común, por lo tanto éste sería el tipo ideal de red. El migrante organizado en su calidad de emprendedor no gubernamental sería el encargado de introducir a la agenda algún asunto de su interés que coincidiera con los 14 subprogramas establecidos por el Programa 3 × 1 y para ello éste tendría que negociar con emprendedores gubernamentales (políticos, ejecutivos o burocráticos) a nivel estatal y municipal (véase el cuadro 14).

Cuadro 14. Implementación Ideal del Programa 3 × 1



Fuente: elaboración propia

Este tipo de implementación es la que esperaríamos encontrar en el segundo momento del Programa, porque a partir del 2004 las reglas de operación reconocen al migrante organizado como el único actor reconocido por parte de la sociedad para participar en esta

red. Sin embargo, en la etapa del Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1 se justificaría la presencia de cualquier organización no gubernamental radicada en el país o fuera de éste⁷³.

A pesar de que los informantes contactados en los casos del Santuario y de la Unidad de Reumatología y Osteoporosis reconocen la presencia de este actor, no se obtuvo información que revelara el proceso de negociación o interacción entre éste y otros actores. Dicha presencia implicaría que tanto la ACOPIIL como la otra organización de migrantes hubieran apoyado a ambas instituciones al cien por ciento sin endosar su participación y que para ello existiera no sólo un fuerte y genuino interés por la asociación, sino además la capacidad de proveer dichos recursos en éste y otros proyectos.

Por lo tanto la evidencia en conjunto de los proyectos ejecutados en este municipio no nos permite identificar con claridad la presencia total de alguna organización de migrantes como emprendedor no gubernamental de este Programa 3 × 1 para migrantes. Debido a la etapa en que se implementó el Programa, sólo podría hablarse de una Implementación Ideal en el caso del Instituto Potosino de Educación Especializado “Rafaela Arganiz”, mientras se mantuviera el supuesto de que la organización no gubernamental haya sido quien inició el proceso de implementación.

6.4.1.2. La Implementación Estratégica

La razón de ser de esta forma de ejecución del Programa se encontraría en un fuerte liderazgo desarrollado por actores gubernamentales en su papel de emprendedores, pero con respeto a la autonomía de estas organizaciones.

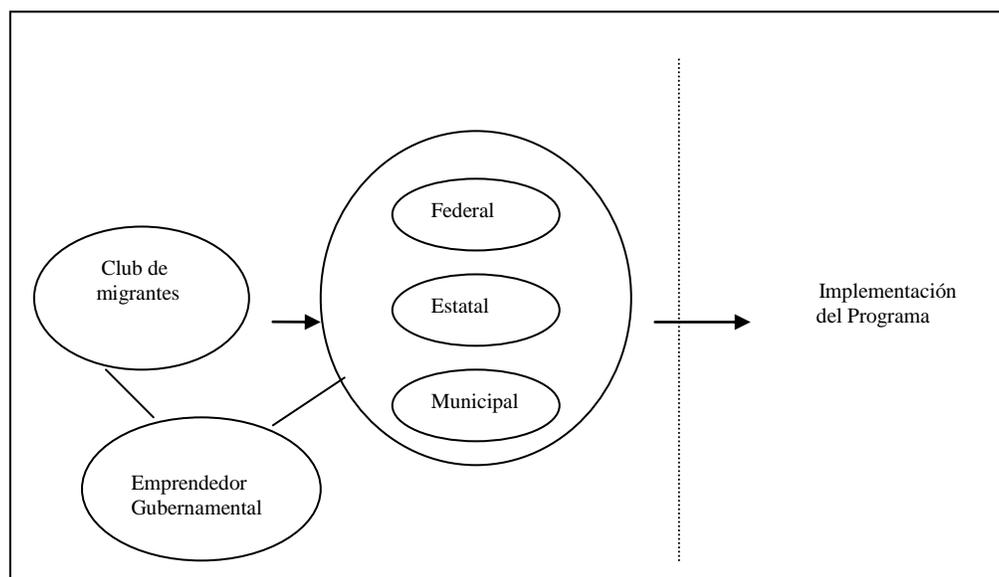
Esta tarea implicaría, en términos de Schon, Mintrom y Vergari (1996:422), que estos emprendedores fueran capaces de definir un problema real de la comunidad de origen, de

⁷³ Tal y como se señala en el cuadro 2 del capítulo 5.

dar forma al debate y de trabajar en la red que representa este Programa para lograr que su propuesta fuera aceptada hasta convertirse en un sistema de ideas *in good currency*.

A través de este liderazgo, el emprendedor ejecutivo del ámbito local presentaría sus propuestas sobre proyectos atractivos en beneficio de la comunidad a organizaciones autónomas con capacidad organizacional, de convocatoria, de interlocución, de negociación, de gestión y sobretodo de inversión, es decir, a organizaciones de segunda o tercera generación vinculadas realmente con una comunidad de gran tradición migratoria que haya trascendido las prácticas simbólicas (véase el cuadro 15).

Cuadro 15. Implementación Estratégica del Programa 3 × 1



Fuente: elaboración propia

Si la idea del emprendedor de Roberts y King fuera vista desde una perspectiva gubernamental, esto implicaría que éste trabajara en la generación de ideas “poderosas”, en

la definición coparticipe de problemas del ámbito local y que además incorporara en una red a distintos funcionarios y grupos de interés para lograr el apoyo de distintos actores.

Esta forma de coparticipación que involucra el liderazgo de emprendedores gubernamentales y no gubernamentales con la legitimidad y credibilidad necesarias para que el proyecto prospere y movilice los recursos que se encuentran en cada ámbito, no se observa en ninguno de los proyectos realizados en el municipio estudiado.

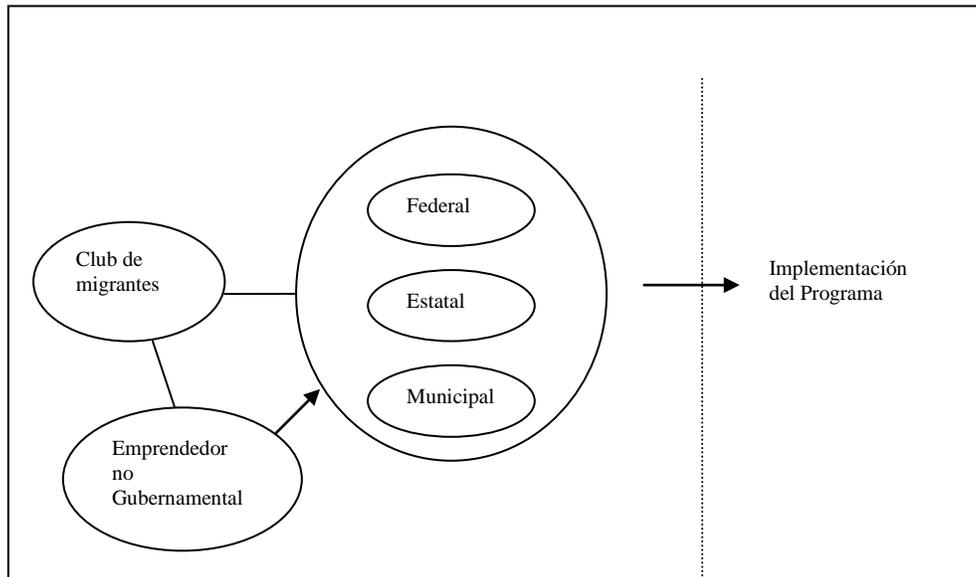
Aunque este tipo de implementación no es la ideal porque existe el riesgo de que la ética en el desempeño de este emprendedor gubernamental se vea afectada al anteponer compromisos políticos, ésta representa una forma menos desvirtuada que la Implementación Virtual y la Implementación Endosada.

6.4.1.3. La Implementación Endosada

Respecto a este tipo de implementación podemos decir que a pesar de existir una organización de migrantes reconocida que participa con un proyecto ante la SEDESOL, ésta transmite a una institución o asociación civil sin fines de lucro y con credibilidad los beneficios y las obligaciones que le corresponden como actor del Programa. De ahí que el actor social o emprendedor no gubernamental, sólo o apoyado por un agente o *broker* interesado en el asunto, se vincule a una organización de migrantes fuerte y estable para proponerle algún proyecto (véase el cuadro 16).

En este caso, la red es percibida por un emprendedor no gubernamental como un canal para acceder a recursos en beneficio de su organización sin importar que el migrante organizado pueda proporcionar la totalidad de las aportaciones que le correspondería cubrir, ya que el atractivo de esta maniobra se encuentra en el 75 por ciento de los recursos que este endoso le proporciona al proyecto.

Cuadro 16. Implementación Endosada del Programa 3 × 1



Fuente: elaboración propia

Para que este emprendedor no gubernamental de asuntos públicos pueda concretar sus ideas debe brincar, como diría deLeon (1996:496), a una arena más productiva y de mayor rendimiento, y para ello es preciso que este actor realice tareas estratégicas de vinculación y negociación.

La realización de esta maniobra para acceder a los recursos de la red convierte al emprendedor no gubernamental en endosatario del Programa y deja en segundo término al migrante organizado, ya que su labor no es reconocida por la comunidad.

Esta forma de implementación en la que pueden encontrarse como endosatarías del Programa a organizaciones de la sociedad civil, a las que hace referencia la primera etapa del Programa (Iniciativa Ciudadana 3 × 1), se percibe en el caso de la sala terapia intensiva y probablemente en el caso de la Unidad de Reumatología y Osteoporosis, así como en el Santuario de Guadalupe.

La evidencia encontrada en el proyecto de la sala de terapia intensiva revela que la participación de la ACOPIIL en el Programa 3 × 1 es resultado de la pertenencia de ésta a una red de redes, por lo que retomando a Wellman (2000:32-33) encontramos que las redes si estructuran las actividades participativas, colaborativas y competitivas para acceder a los recursos. Por lo tanto queda claro, que estos vínculos que tiene la ACOPIIL y que le permiten acceder a una serie de recursos provenientes de una política de carácter social son percibidos y aprovechados por una serie de actores para la satisfacción de objetivos institucionales.

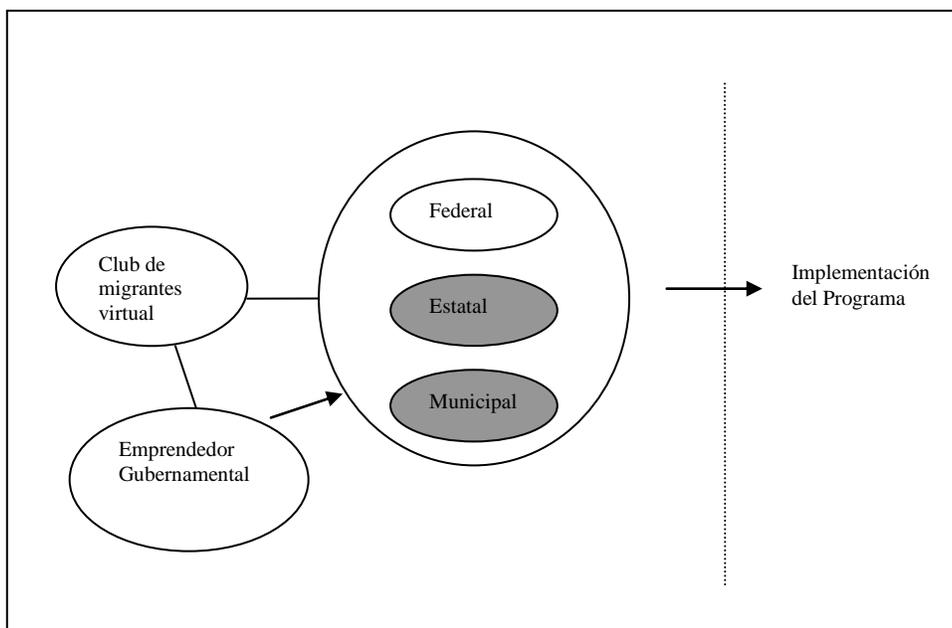
6.4.1.4. La Implementación Virtual

La Implementación Virtual es considerada en esta investigación como la forma más alterada de ejecutar el Programa, ya que la organización autónoma es construida por el Estado como un requisito para acceder a los recursos del Programa. Retomando a Stever (citado en deLeon, 1996:496), podemos decir que esta maniobra es una respuesta adaptativa, oportunista e individualista al caos y a la fragmentación de la administración pública Post- Progresiva.

En este caso no logra implementarse de manera ética el Programa diseñado y en consecuencia se presentan algunos efectos adversos del juego de la implementación de los que Bardach (citado en Aguilar, 1996:64-72) habla, es decir, la distorsión de los objetivos y el desvío de fondos.

La estrategia implica solicitar ayuda a algún miembro de la comunidad origen con un familiar radicado en los Estados Unidos para que éste acuda a una representación mexicana en aquel país para constituir un club de migrantes y justificar así, la utilización de estos recursos en la comunidad (véase el cuadro 17).

Cuadro 17. Implementación Virtual del Programa 3 × 1



Fuente: elaboración propia

Este tipo de implementación es la más observada en el municipio estudiado, ya que el Programa parece ser utilizado por emprendedores políticos y emprendedores ejecutivos, municipales o estatales, como un canal para acceder a recursos que permiten dar solución a problemas públicos y cubrir compromisos políticos, aunque para ello tenga que construirse organizaciones de migrantes en comunidades donde no las hay.

Los hallazgos muestran que para dar solución a algunos problemas públicos emprendedores gubernamentales interesados en este municipio han implementado virtualmente el Programa 3 × 1 para migrantes. Esto se percibe claramente en el caso del equipamiento y reposición del pozo de San Juanico el Grande donde uno de los supuestos líderes de un club de migrantes reconoce que éste se conformó como un trámite para ayudar a su comunidad y además desconoce el funcionamiento del Programa.

Otra evidencia de este tipo son los proyectos para la construcción de líneas de distribución eléctrica en El Coro (fracción la Mantequilla) y San Sebastian, comunidades que en 2005 tenían sólo 56 y dos habitantes respectivamente. Así mismo, debido al objetivo institucional, a la población beneficiaria y al bajo índice de intensidad migratoria del municipio, el Comité Ciudadano Unificador de Esfuerzos parece no estar vinculado con alguna organización de migrantes, por lo que se estima que el Programa fue utilizado para transferir recursos a esta asociación de asistencia social.

Además se encontró que esta Implementación Virtual puede ser utilizada para cubrir compromisos políticos o personales de emprendedores o pseudo emprendedores gubernamentales. Esto se muestra claramente en la política de los tractores, donde el beneficio no logra llegar a toda la comunidad y sólo una minoría se ve favorecida con los recursos del Programa. La evidencia encontrada sobre la implementación de cuatro proyectos iguales, ejecutados por la misma dependencia, nos hace pensar que los clubes de migrantes fueron construidos desde el Estado para cubrir compromisos políticos con la localidad o con algunos miembros de ésta. En este caso no se inicia el proceso de la política y los recursos son aprovechados sólo por los individuos que tienen los recursos necesarios para participar de los beneficios ofrecidos o por quienes monopolizan en una red el acceso a dichos recursos.

Aunque la dificultad de establecer un vínculo con alguna organización de migrantes en el caso del Colegio Ana María Gómez Campos nos hace pensar en una Implementación Virtual, no parece que este canal no haya sido utilizado para dar solución a un problema público, ni para cubrir compromisos políticos. Las grandes aportaciones hechas por los tres ámbitos de gobierno, en las dos etapas del Programa, a un colegio particular auspiciado por religiosas nos hace pensar más bien en intereses o compromisos personales.

Después de la reconstrucción de este escenario podemos concluir que pocas veces se identifica claramente al migrante organizado como el emprendedor de políticas no gubernamental que busca introducir su asunto o problema en la estructura de las políticas para que éste sea solucionado a través de la implementación del Programa. En el municipio estudiado es difícil encontrar evidencia de una participación pura de los migrantes en el Programa, por lo tanto se desconocen los montos reales de dicha participación. En síntesis podemos señalar que las prácticas de implementación del Programa 3× 1 en el municipio estudiado revelan el predominio de una Implementación Virtual con escasas muestras de Implementación Endosada.

La ambigüedad con que nace este Programa a nivel federal dio lugar a la institucionalización de diversas prácticas que se han producido y aprendido desde las diversas estructuras en las que tiene lugar la implementación, así como desde la sociedad misma. Aunque este Programa nace en 2002, es en 2004 que en teoría se reconoce al migrante organizado como el único actor reconocido por parte de la sociedad. En dicha trayectoria se refleja todavía el desconocimiento de su funcionamiento, al mismo tiempo que se percibe falta de difusión.

Ante los resultados encontrados en este municipio es preciso cuestionar si el migrante organizado del estado de San Luis Potosí puede considerarse un actor central del drama. La falta de correlación, en el diagnóstico de la sección anterior, entre la intensidad migratoria y la participación del migrante organizado en algunos municipios del estado muestra resultados desiguales de la implementación.

Ejemplo de esto es el municipio de Real de Catorce que igual que el municipio estudiado muestra baja intensidad migratoria y alta participación en el Programa, aunque el primero no es un municipio urbano. En contraste sobresalen los casos de Mexquitic de Carmona,

San Nicolás Tolentino, Tierra Nueva, Rioverde, Santa Catarina, Villa de Guadalupe y Villa Hidalgo que a pesar de presentar alta intensidad migratoria su participación en el Programa ha sido baja. Estos casos nos hacen reflexionar sobre los posibles factores que incentivaron o limitaron la participación en el Programa y nos llevan a cuestionar quién ocupó realmente el papel del migrante organizado.

Por último, es importante reconocer que las prácticas identificadas en este estudio retrospectivo no son exclusivas del estado de San Luis Potosí, ya que éstas se presentan incluso en estados con larga tradición migratoria y gran experiencia en el Programa.

Para Valenzuela (2006: 139), el inusitado crecimiento del 3×1 en Jalisco de 2002 a 2005 no se manifiesta en un mayor “*activismo social real de los clubes*”, sino que sólo hay “*muchos clubes, muchas obras, mucha inversión, más reconocimiento a la influencia de los migrantes*”. Según Valenzuela (2006: 142-143), esto se debe a que los gobiernos locales se acomodaron a una política adoptada por el gobierno del estado, instrumentada desde la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (OFAJE); a un mayor activismo de las federaciones de migrantes jaliscienses; al trabajo de cabildeo de los presidentes municipales y gobiernos locales para atraer a la diáspora, y a la práctica de los presidentes municipales de pedir el aval de los clubes. Esta última práctica ha “*acrecentado la desigual distribución de recursos entre los municipios del estado*” y ha concentrado un gran número de obras en las cabeceras municipales, por lo que se dice que “*el que tiene más saliva come más pinole*” (Valenzuela, 2006:153-154). Por lo tanto, los frutos del Programa pueden encontrarse en “*una plataforma política para el gobierno estatal y el partido en el poder*”.

En el caso de Hidalgo, Frías, Ibarra y Rivera (2006:171) ven al migrante organizado como el actor ausente, por lo que señalan que el Programa ha servido para disminuir los costos de construcción de obras de infraestructura en las comunidades de origen. Estudios

sobre la implementación del Programa en algunas localidades de ese estado revelan la falta de comités de selección de obra que defiendan las necesidades de la comunidad; desinterés y desconocimiento del Programa; “*inexistencia de clubes de migrantes y falta de comunicación entre la localidad y la autoridad municipal*” (Frías, Ibarra y Rivera, 2006:193-195). Debido a esto, los autores consideran que el Programa no logra fomentar los lazos de identidad entre los hidalguenses establecidos en Estados Unidos y sus comunidades de origen.

Aunque el fuerte sentido de comunidad existente en el estado de Oaxaca, producto del sistema de usos y costumbres que incluye al tequio y las asambleas comunitarias, hace que los proyectos surjan del consenso de la comunidad, que haya rendición de cuentas, supervisión, que todos los proyectos pasen por el Instituto de Atención al Migrante Oaxaqueño (IAMO) y que las aportaciones correspondientes a los migrantes muchas de las veces sean cubiertas con las aportaciones de todos los miembros de la comunidad, los vicios en la implementación del Programa son los mismos: la comunidad desconoce el origen de los recursos, el Programa es visto como una opción para reducir los costos de obras de infraestructura y por lo tanto muchos de los clubes son creados *ex profeso* por los presidentes municipales (Straffon, López y Castellanos, 2006: 197-222)

La situación en Zacatecas no parece tan distinta a lo ya planteado, pues a pesar de que éste es un estado de gran tradición migratoria y pionero del Programa, García de Alba, Jáuregui y Núñez (2006:243-244) reconocen que el funcionamiento de éste en los municipios del estado es heterogéneo y que el saldo dista de ser óptimo. Para los autores, “*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*” (García de Alba, Jáuregui y Núñez 2006:223).

Para consolidar el Programa en ese estado y a nivel nacional, García (2006: 161) plantea institucionalizar el proceso de aprendizaje sin caer en corporativismos; administrar mejor el programa para comunidades y clubes; fortalecer a las comunidades de origen y de destino para que tengan un papel más activo; promover una cultura de rendimiento de cuentas y transparencia hacia los programas y las comunidades; respaldar a las organizaciones de inmigrantes para fortalecer su presencia en Estados Unidos, y trabajar para que las dependencias gubernamentales y los migrantes generen alternativas de inversión y proyectos productivos, sin violentar el Programa.

La conclusión de García es que el Programa ha sido una experiencia exitosa de solidaridad transnacional y de gran aprendizaje social; la clave ha sido el lazo afectivo de los migrantes con las comunidades de origen; el Programa sólo debe conservarse *“para aquello para lo que se creó: la construcción de proyectos sociales”*; es necesario mejorar su planeación, participación, cobertura, ejecución y evaluación sin mezclar lo solidario con lo productivo; para *“establecer una nueva forma de gobernar subordinada a la ciudadanía, así como nuevas políticas públicas”* que eviten la migración, los diferentes partidos políticos deben *“pasar de la demagogia a compromisos claros y explícitos”*; es preciso dejar de ver a los migrantes *“como cajeros automáticos”* y como *“parte marginal de las políticas sociales”*; el Estado debería establecer un *“catálogo de programas y proyectos de inversión que responda a la diversidad de perfiles de la comunidad migrante: ahorradores, inversionistas, microempresarios y migrantes jubilados”*; ubicar al migrante organizado *“como eje del conjunto de las políticas públicas y promover un nuevo tipo de programas sobre desarrollo regional y local”*, e invertir estratégicamente en la *“organización y capacitación de las comunidades de origen y de las organizaciones de migrantes”* (García, 2006: 167-169).

Conclusiones

El discurso de un nuevo actor en la arena del juego nos hace aceptar paradigmas sin cuestionar quiénes, cómo y con qué recursos participan en el proceso de las políticas públicas. La adopción de conceptos teóricos que pocas veces encajan en la realidad mexicana nos hace ver nuevas formas de interacción donde a veces no las hay y por ello es preciso reflexionar sobre un nuevo contexto de implementación.

Desde esta perspectiva se destinan recursos públicos a políticas y programas de gobierno en los que la sociedad sigue siendo el actor ausente. Mientras estas formas de coparticipación sean vistas como un signo de modernización de la agenda de las políticas se continuará fortaleciendo la imagen de la sociedad organizada sin que se conozca cuál es su capacidad real y su trayectoria en cada uno de los ámbitos de su participación.

La reflexión planteada se basa en la importancia de trascender el mito de la participación de la sociedad en las políticas públicas para establecer, en términos de implementación, el potencial y las limitaciones de estas formas de coparticipación o redes de políticas en las que a veces los actores sociales son contruidos, principalmente, por emprendedores gubernamentales como un mero requisito para acceder a mayores recursos.

Por ello es pertinente cuestionar si hay en realidad un nuevo actor en la arena del juego y por ende nuevas formas de interacción. Desde la perspectiva del Programa 3 × 1 se percibe que no es así porque a pesar de que este Programa social parece ser el único que nace de la iniciativa de la sociedad organizada, algunas investigaciones muestran que el migrante organizado no siempre es parte de esta red.

Al respecto, esta investigación reveló que la implementación del Programa 3×1 en el municipio de San Luis Potosí pocas veces obedece a una relación Estado-migrante

organizado, ya que las iniciativas de éste no son las que suelen echar a andar el Programa. Los hallazgos muestran el predominio de una Implementación Virtual en la que emprendedores políticos y emprendedores ejecutivos, municipales o estatales, utilizan el Programa como un canal para acceder a recursos que permiten dar solución a otros problemas públicos y cubrir compromisos políticos mediante la creación de organizaciones de migrantes en comunidades donde no las hay. Así mismo, se observan pequeñas muestras de Implementación Endosada en las que organizaciones de migrantes de gran reconocimiento dan su aval a actores sociales que gozan de credibilidad ante la sociedad para que en nombre de los primeros reciban los beneficios y obligaciones que les corresponderían a ellos.

Esto nos permite señalar que la Implementación Ideal del Programa depende de la ética de los emprendedores gubernamentales y de su capacidad de negociación con otros actores. Al mismo tiempo que se consideran determinantes la capacidad de organización de los clubes de migrantes y los recursos con que cuenta, pero sobretodo la posición en que estos se ubican dentro de una red de redes, lo cual garantiza el acceso a la red que representa este Programa.

Además, es importante señalar que el diagnóstico de la implementación del Programa 3× 1 para migrantes en el estado de San Luis Potosí no revela una correlación entre intensidad migratoria y participación de los migrantes en el Programa en todos los municipios, por lo cual podemos estimar que en los casos de baja intensidad migratoria y alta participación en el Programa no hay siempre organizaciones de este tipo que respalden la implementación, mientras que en los casos de alta intensidad migratoria y baja participación se estima una limitada capacidad organizacional de los clubes, poca

capacidad de gestión o escasos recursos, así como una deficiente gestión estratégica de los actores gubernamentales de estos municipios.

Aunque a nivel nacional el Programa es reconocido como una experiencia exitosa de solidaridad transnacional y de gran aprendizaje social hay investigaciones sobre otros estados del país que también dan muestra de organizaciones de migrantes virtuales, así como del desconocimiento del Programa y de las reglas de operación, incluso en municipios de alta intensidad migratoria.

Al estudiar la institucionalización y evolución del Programa encontramos que la inclusión del migrante organizado como emprendedor no gubernamental, perteneciente a la red del Programa, apenas está en proceso de gestación, y que la trayectoria del Programa es muy corta todavía. Aunque la ambigüedad con que nace este Programa a nivel federal permitió la institucionalización de diversas prácticas que tienen lugar en las diferentes estructuras en las que tiene lugar la implementación y en el contexto del migrante organizado, los retos para que éste rescate y haga respetar su espacio en la red son muchos.

Esta investigación reconoce que se ha sobre estimado la presencia y el papel del migrante organizado en el Programa 3 × 1 y que al hablar de este actor es preciso observar que hay distintos niveles organizacionales, diferentes capacidades y visiones. Por lo tanto, no se puede vislumbrar al migrante organizado en base a los montos invertidos en este Programa, ya que cada organización de migrantes manifiesta su vínculo con la comunidad de origen de acuerdo con su capacidad financiera, capacidad organizativa, habilidad para identificar proyectos, capacidad de gestión, capacidad de interactuar con otros actores, pero sobretodo de acuerdo con su antigüedad y experiencia.

Desde la perspectiva del Programa 3 × 1 para migrantes entendemos que hay un contexto de implementación más complejo no sólo porque el diseño de éste vincule en una misma

red a actores gubernamentales y no gubernamentales, sino porque pseudoemprendedores gubernamentales del ámbito municipal y estatal, así como otros emprendedores sociales y brokers están aprovechando este momento en que los límites entre lo público y lo privado son tan difusos, al utilizar el Programa de acuerdo con intereses personales o institucionales que a veces desvirtúan los objetivos de éste.

La definición de un contexto de implementación más complejo cobra importancia en un momento en que los límites entre lo público y lo privado se vuelven más ambiguos y difusos y por ello es preciso reflexionar y cuestionar la presencia de un nuevo actor y en consecuencia la existencia de nuevas formas de interacción.

Al hablar de la participación del tercer sector en asuntos públicos debe reconocerse que hay distintos matices de su participación, producto del diseño de espacios e instrumentos de participación sustentados en demandas de grupos específicos, en la mediación de intereses y en la complejidad técnica. Por ello no se puede dibujar a este actor, ni medir su participación en base a los montos invertidos en los programas o políticas de gobierno.

Para conocer el potencial y las limitaciones de estos nuevos patrones de interacción debe observarse la influencia de emprendedores gubernamentales y no gubernamentales en el funcionamiento de estas redes que se presentan como una opción para hacer más eficientes y legítimas las acciones de gobierno.

Por esto se reconoce la necesidad de investigaciones que profundicen en la experiencia, conocimiento, capacidad y recursos con que cuentan actores públicos y privados al vincularse en red.

La definición de un contexto de implementación más complejo en un contexto de redes debe reconocer los retos que Estado y sociedad enfrentan al cruzar de manera conjunta la línea entre la intención y la acción, lo cual incluye la corresponsabilidad de cuidar los

recursos que fluyen a través de la red que ambos conforman. Por lo tanto, se demanda presencia real de la sociedad, transparencia en el uso de los recursos, rendición de cuentas y ética en los actos que ambos realizan para acceder a recursos públicos. En especial se espera congruencia entre las normas y conductas de los actores gubernamentales involucrados en este tipo de redes, ya que tienen un gran cúmulo de información y control sobre estos recursos, lo cual los coloca en una posición más ventajosa en esta red.

Anexos

Anexo I.

FORMATO 3X1-A CONVENIO DE CONCERTACION

CONVENIO DE CONCERTACION QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, REPRESENTADA POR SU DELEGADO ESTATAL, EL C. _____, POR OTRA EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____, REPRESENTADO POR _____; POR OTRA PARTE EL H. AYUNTAMIENTO DE _____, REPRESENTADO POR _____; Y LA ORGANIZACION DE MIGRANTES _____ REPRESENTADA POR _____; A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA "LA SEDESOL", "EL GOBIERNO DEL ESTADO", "EL MUNICIPIO" Y "LOS MIGRANTES", RESPECTIVAMENTE; CON EL OBJETO DE FORTALECER LA OPERACION DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES A TRAVES DEL PROYECTO _____, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

ANTECEDENTES

1.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como eje de la política de desarrollo social y humano, la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades. En el Area de Desarrollo Social y Humano, señala como estrategias, capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país.

2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2005, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 20 de diciembre de 2004, en su Artículo 61 establece que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, se destinarán exclusivamente a la población en pobreza y marginación de acuerdo a los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

3.- El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano tiene por objeto coordinar a los ejecutivos federal y estatal para vincular los programas, acciones y recursos con el fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la instrumentación de políticas publicas que promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, con equidad y seguridad, atendiendo al mismo tiempo el desafío de conducir el desarrollo urbano y territorial, así como vincular las acciones de los programas que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades.

Por acuerdo de las partes, el citado Convenio constituye la vía de coordinación entre las Administraciones Públicas Federal y Estatal, para la planeación y ejecución de los programas y proyectos, acciones, obras y servicios, así como para el ejercicio de los recursos federales y estatales que se convengan; este Convenio operará anualmente a través de la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación y anexos de ejecución, y cuando participen los grupos sociales organizados se suscribirán convenios de concertación.

4.- El Ejecutivo Federal a través del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" ha instrumentado el Programa 3X1 para Migrantes, cuyo objetivo general es Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.

5.- En las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el apartado de requisitos y procedimientos de selección, se establece que

los proyectos a presentar deberán contar con la participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes en beneficio de sus comunidades de origen.

6.- Los Gobiernos Federal, Estatal, Municipal y los clubes u organizaciones de migrantes radicados en el extranjero, han decidido conjuntar esfuerzos en el marco del Programa 3x1 para Migrantes para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes de una región en particular elegida por los propios migrantes.

DECLARACIONES

1. “LA SEDESOL”, declara:

- A. Que es una dependencia del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- B. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la misma Ley, tiene entre sus atribuciones formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo de la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida en lo que el Ejecutivo Federal, convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; así como evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas.
- C. Que el C. Delegado en el estado tiene facultades suficientes para suscribir el presente Convenio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 36 fracción VII y 44 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social

2. Declara “EL GOBIERNO DEL ESTADO”:

- A. Que _____

3. Declara “EL MUNICIPIO”:

- A. Que _____

4. Declaran “LOS MIGRANTES”:

- A. Que el club, grupo, organización o similar denominado _____, tiene, entre sus propósitos, el apoyar a sus comunidades de origen mexicanas, a través de acciones y obras de desarrollo social.
- B. Que radican en la Unión Americana y el domicilio para recibir notificaciones es _____.
- C. Que el C. _____, cuenta con la representación del club, grupo, organización o similar, de acuerdo al mandato que ha recibido de los integrantes del mismo. (En caso de que no contenga acta notariada deben redactarse los datos del instrumento donde se le otorgan los poderes al representante por parte del club, grupo u organización que permitan su plena identificación).

5. Las partes declaran:

UNICA. Que es su voluntad fortalecer y participar en la operación del Programa 3x1 para Migrantes, mediante la realización del proyecto objeto de este convenio.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 25, 26, 105, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 37, 38, 39 y 44 de la Ley de Planeación; 2 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 43 de la Ley General de Desarrollo Social; 25, 49, 50, 52, 53 y 61 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005; las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el ____ de ____ de 2005; 1, 2, 36 fracción VII y 44 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; _____ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de _____; _____ (espacio para las leyes locales) y en las cláusulas aplicables del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano; las partes celebran el presente Convenio de Concertación, al tenor de las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA.- “LA SEDESOL”, “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, “EL MUNICIPIO” y “LOS MIGRANTES”, convienen en conjuntar acciones y recursos para fortalecer la operación del Programa 3x1 para Migrantes, a través de la participación en la ejecución de (los) proyecto(s) (obra o acción) _____; dicho(s) proyecto(s), (obra o acción) es (son) emanado(s) de la priorización, asignación, validación y dictaminación por las partes firmantes dentro del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), que tiene por objeto apoyar las iniciativas de

migrantes para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, del Estados, del (de los) municipio(s) y de los propios migrantes, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.

SEGUNDA.- La población objetivo del Programa del presente convenio la constituyen las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza o marginación de acuerdo a los criterios que determine "LA SEDESOL", que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.

TERCERA.- Las partes acuerdan que la instancia ejecutora de este proyecto, obra o acción será _____, en lo sucesivo "EL EJECUTOR", quién será el responsable de ejecutar los recursos asignados a la obra, acción o proyecto en el marco del Programa 3X1 para Migrantes, con estricto apego a las Reglas de Operación y demás disposiciones jurídicas y administrativas que rigen el ejercicio del gasto público.

CUARTA.- Los proyectos a financiarse deberán presentar las siguientes características:

- A) Responder a iniciativas de clubes u organizaciones de migrantes radicados en el extranjero.
- B) Contar con participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, de la Federación y, en su caso, de la entidad federativa, y de los municipios correspondientes.
- C) Contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.

QUINTA.- De conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las Reglas de Operación del Programa objeto de este convenio, los migrantes u organizaciones representativas, deberán participar con voz y voto en los órganos, comisiones o comités que se creen para: a) el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos; b) la asignación de las obras o acciones; c) las actas de entrega recepción de obras o acciones.

SEXTA.- Para la realización de las acciones objeto del presente Convenio se prevé una inversión total de \$ _____ (_____) cantidad que se desglosa de la siguiente manera:

"LA SEDESOL" aportará \$ _____ (_____), recursos que provienen del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social".

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" aportará \$ _____ (_____), provenientes de recursos propios.

"EL MUNICIPIO", aportará \$ _____ (_____), de recursos propios.

"LOS MIGRANTES", aportarán \$ _____ (_____), de recursos propios.

Los recursos federales que se comprometan en este Convenio de Concertación, están sujetos a la disponibilidad del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y a las autorizaciones jurídico-administrativas correspondientes.

Las partes aportarán los recursos correspondientes de acuerdo a la calendarización establecida en el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), y de acuerdo al siguiente procedimiento _____; y la entregarán a "EL EJECUTOR" mediante _____.

SEPTIMA.- Una vez que se cumpla con lo estipulado en la Cláusula Cuarta del presente Convenio de Concertación, la instancia ejecutora de los recursos se apegará estrictamente a lo estipulado en las Reglas de Operación y al presente instrumento, además, tendrá las responsabilidades siguientes:

- a) Verificar que los proyectos cumplan con los lineamientos normativos y las especificaciones técnicas correspondientes.
- b) Presentar proyecto, que estipule metas, acciones, servicios, costos, número de beneficiarios, entre otros, mismo que deberá ser dictaminado en cuanto a su viabilidad técnica y disponibilidad presupuestal por "LA SEDESOL".
- c) Aplicar los recursos federales ministrados, única y exclusivamente a lo que establecen las Reglas de Operación del Programa objeto del presente instrumento, así como ejercerlos y comprobarlos, de acuerdo con los lineamientos programáticos presupuestales, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) En caso de celebrar contratos, adquirir bienes muebles o bien ejecutar directamente las obras, deberá observar las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y demás ordenamientos aplicables.
- e) Llevar un control del ejercicio de cada uno de los recursos que se aportan mediante el Convenio de Concertación, el avance físico de las acciones en ejecución, así como formular el acta de entrega-recepción de las obras terminadas.

- f) Formular mensualmente reportes sobre el avance físico-financiero de las obras y/o acciones bajo su responsabilidad y remitirlos a “LA SEDESOL” en el Estado, durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato posterior a la fecha del reporte.
- g) Mantener un registro específico y actualizado mediante una subcuenta en el registro contable del ejercicio, para los recursos federales, estatales, municipales y de migrantes a que se refiere la Cláusula Sexta, así como presentar a “LA SEDESOL”, para su validación, control y seguimiento, los documentos comprobatorios.

OCTAVA.- La instrumentación de los proyectos (obras o acciones) seleccionados en términos de lo que establece la Cláusula Primera de este Convenio, se formalizará mediante Anexos Técnicos, que elaborará la SEDESOL.

NOVENA.- La Secretaría de Desarrollo Social determinó que el presente Convenio de Concertación es congruente con el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, en consecuencia, se adiciona a él para formar parte de su contexto.

DECIMA.- El incumplimiento de cualquiera de los compromisos y de las obligaciones asumidas por la instancia ejecutora, “LOS MIGRANTES” o los beneficiarios en el marco del presente Convenio, dará lugar a la rescisión administrativa del mismo. En tal caso las partes se sujetan a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Si se rescindiera el presente Convenio, el Organismo Ejecutor se compromete a reintegrar a los aportantes los recursos entregados para la realización del objeto del presente instrumento, junto con los intereses que se hubieren generado. Este reintegro será por el monto total o la proporción que no haya sido erogada al momento de la rescisión del presente convenio, según lo determine “LA SEDESOL”. El Organismo Ejecutor tendrá el plazo que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal para la realizar el reintegro.

DECIMA PRIMERA.- El incumplimiento de las obligaciones que asumen las partes en este instrumento jurídico o la desviación de los recursos que se comprometen, originará la suspensión de los apoyos, y en su caso su reintegro, aplicándose las disposiciones a que hubiere lugar en materia de responsabilidad. Los recursos federales que no se destinen a los fines que se establecen en este Convenio de Concertación, y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado, deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, en términos de lo establecido en el artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y demás normatividad aplicable.

DECIMA SEGUNDA.- En el caso de que el “EL EJECUTOR” incurriera en mal uso o disposición de los recursos entregados, o en incumplimiento de los compromisos adquiridos en este Convenio, “LA SEDESOL”, “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, EL MUNICIPIO y/o LOS MIGRANTES, independientemente de la rescisión administrativa del instrumento jurídico, está(n) facultada(s) para iniciar las acciones jurídicas ante la autoridad competente en contra de quien resulte responsable.

DECIMA TERCERA.- El control, vigilancia y evaluación de los recursos federales a que se refiere la Cláusula Sexta del presente instrumento, corresponderá a la SEDESOL, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la SFP, realice la Contraloría del Ejecutivo Estatal.

DECIMA CUARTA.- Con el objeto de asegurar la aplicación y efectividad del presente instrumento “LA SEDESOL” y “EL GOBIERNO DEL ESTADO” se comprometen a revisar periódicamente su contenido, así como adoptar medidas necesarias para establecer el enlace y la comunicación requerida para dar el debido seguimiento a los compromisos asumidos. Las partes convienen en que la SFP podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de los compromisos a cargo del “EL GOBIERNO DEL ESTADO” en los términos del presente instrumento.

Asimismo, “LA SEDESOL” y “EL GOBIERNO DEL ESTADO” convienen en realizar las previsiones presupuestarias necesarias, a efecto de destinar el dos al millar de las obras por administración directa o el cinco al millar de las obras cuya ejecución sea por contrato, a fin de que la Contraloría del Ejecutivo Estatal, en el ámbito de su competencia, realice la vigilancia, inspección y control de las acciones materia de este Convenio.

DECIMA QUINTA.- Para el caso de que se suscitase alguna duda o controversia respecto a la interpretación del presente Convenio, las partes acuerdan expresamente desde ahora, someterse a la jurisdicción de los tribunales federales con sede en el Distrito Federal, renunciando a cualquier otro fuero que pudiera corresponderle en razón a su domicilio presente o futuro.

DECIMA SEXTA.- “LA SEDESOL” en el ámbito de su competencia, llevará a cabo el control presupuestal, seguimiento, registro y control de las acciones derivadas del presente Convenio, así como de los recursos que se aporten.

DECIMA SEPTIMA.- El presente Convenio de Concertación estará vigente a partir del día de su firma y hasta el 31 de diciembre de 2005.

El presente Convenio se podrá revisar, adicionar o modificar por las partes, conforme a la normatividad que lo origina. Dichas modificaciones deberán constar por escrito, y entrarán en vigor a partir de su suscripción por las partes. Enteradas las partes de su contenido y alcance legal, firman el presente Convenio de Concertación por duplicado en la Ciudad de _____; a los _____ días del mes de _____ de 2005.

POR: "LA SEDESOL" POR: "EL GOBIERNO DEL ESTADO" C. _____ Delegado Estatal C. _____ POR: "EL MUNICIPIO" POR "LOS MIGRANTES" C. _____

C. _____ "Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente" "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

NOTA: Las Leyendas que anteceden, deberán imprimirse en todas las hojas del Convenio de Concertación El convenio será elaborado por la Sedesol y firmado y rubricado por quienes en él intervienen

**FORMATO 3X1-B
SOLICITUD DE PROYECTO COMUNITARIO**

Folio de Solicitud

PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES

Ejercicio Fiscal

I.- DATOS GENERALES DEL CLUB U ORGANIZACION DE MIGRANTES	
Nombre del Club	Fecha
Domicilio del Club (Calle, Número, Ciudad, Estado)	
Presidente del Club	Teléfono

II.- DATOS DEL REPRESENTANTE EN LA COMUNIDAD MEXICANA	
Nombre	
Domicilio	
Localidad _____	Teléfono Caseta: Teléfono Particular:
Municipio _____	
Estado _____	

III.- DATOS DEL PROYECTO	
Nombre y Descripción del Proyecto	
CUENTA CON ESTUDIO TECNICO SI _____ NO _____	
Ubicación del Proyecto: Localidad _____ Municipio _____	
Estado _____	
Etapa del Proyecto 1ª _____ 2ª _____ 3ª _____ 4ª _____ Otra _____	
Costo Aproximado del Proyecto: Dólares _____ Pesos Mexicanos _____	
Cantidad o Porcentaje a aportar por el Club	% _____ Cantidad _____
Comentarios	y observaciones:

Nombre y Firma del Presidente del Club

Firma del Representante de la Federación de Migrantes o Similar (en su caso)

Instrucciones:

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx

Presentar en original y tres copias / El formato se presentará bajo protesta de decir verdad.

Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

FORMATO 3X1-C
REPORTE DE AVANCE FISICO-FINANCIERO
PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES

Ejercicio Fiscal _____

Fecha de Reporte

I.- Datos del Proyecto

Nombre del Proyecto _____

Federativa _____

Fecha de Inicio _____

Entidad

Municipio

Localidad

Fecha de Término Programada

II.- Avance Financiero

II.1.- Inversión Aprobada: (Cifras en pesos)

Total	Federal	Estatal	Municipal	Migrantes

II.2.- Inversión Ejercida:

Total	Federal	Estatal	Municipal	Migrantes

II.3- Avance Financiero (II.2 / II.1 X 100):

Total	Federal	Estatal	Municipal	Migrantes

III.- Avance Físico

III.1.- Metas Aprobadas:

Unidad de Medida Cantidad

III.2.- Metas Alcanzadas:

Unidad de Medida Cantidad

III.3.- Avance Porcentual:

Avance Físico del Período que se Reporta: _____ Avance Físico Acumulado: _____

IV.- Observaciones

Representante de la Instancia Ejecutora
 (Nombre, Firma, Domicilio, Teléfono y RFC)
 DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE LOS
 DATOS CONTENIDOS EN ESTE INFORME SON VERIDICOS

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx
 Presentar en original y tres copias / Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx
 Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana
 *Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros

distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

**FORMATO 3X1-D
PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES
ACTA DE ENTREGA-RECEPCION**

EN LA LOCALIDAD DE _____, MUNICIPIO DE _____
DEL ESTADO DE _____; SIENDO LAS _____ HORAS
DEL DIA _____ DE _____ DEL 200____ SE REUNIERON EN LAS INSTALACIONES
DE _____, LAS SIGUIENTES PERSONAS:

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

QUIENES ASISTEN COMO REPRESENTANTES AUTORIZADOS DE LAS DEPENDENCIAS SEÑALADAS AL ACTO DE ENTREGA-RECEPCION DE LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) DENOMINADA:

_____ EJECUTADA POR: _____

EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE ESTA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) SE REALIZO EN EL MARCO DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES, CON LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS:

No. DE OBRA	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	MIGRANTES

FECHA DE INICIO _____ FECHA DE TERMINO _____ MODALIDAD DE EJECUCION _____

UNA VEZ VERIFICADA LA OBRA MEDIANTE RECORRIDO O INSPECCION, POR LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN ESTE ACTO, SE CONCLUYE QUE LA OBRA SE ENCUENTRA TOTALMENTE TERMINADA Y FUNCIONANDO.

POR LO QUE SE HACE ENTREGA DE LA MISMA A _____ QUIEN RECIBE Y MANIFIESTA EXPLICITAMENTE EL COMPROMISO DE DARLE MANTENIMIENTO, CONSERVARLA, VIGILAR Y SUFRAGAR SU CORRECTA OPERACION.

EL EJECUTOR SE OBLIGA A RESPONDER DE LOS DEFECTOS, VICIOS OCULTOS O CUALQUIER OTRA RESPONSABILIDAD EN QUE HUBIERE INCURRIDO DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACION APLICABLE.

DE EXISTIR INCONFORMIDAD SOBRE LA EJECUCION DE LA OBRA SE ANOTARAN LAS CAUSAS

ENTREGA LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO)	RECIBE
_____	_____

TESTIGOS

_____	_____
REPRESENTANTE SEDESOL	REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO
_____	_____
CONTRALORIA ESTATAL	REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO

REPRESENTANTE DEL GRUPO U ORGANIZACION DE MIGRANTES	

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.micromejoras.gob.mx

Presentar los ejemplares de acuerdo al número de participantes.

Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

"Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros

distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

INSTRUCTIVOS DE LLENADO

FORMATO 3X1-B / SOLICITUD DE PROYECTO COMUNITARIO

Folio de Solicitud	Indicar el número de solicitud del club u organización de forma consecutiva
Ejercicio Fiscal	Indicar el año en el que se realizará la obra, proyecto o acción
Datos Generales del Club u Organización de Migrantes	Señalar el nombre del club u organización de migrantes que solicita la obra, proyecto o acción; el domicilio del club u organización en la Unión Americana; el nombre de la persona que representa al club u organización, así como el teléfono.
Datos del representante en la comunidad mexicana	Señalar el nombre, domicilio, localidad, municipio, entidad federativa y teléfonos de la persona que representa al club u organización de migrantes en México.
Datos del Proyecto	Indicar el nombre y descripción de la obra, proyecto o acción, indicando con una cruz (si o no) si cuenta con estudio técnico o proyecto ejecutivo; señalar la ubicación de la obra, proyecto o acción indicando la localidad, el municipio y la entidad federativa; indicar con una cruz qué etapa del proyecto se realizará durante el año (1ª, 2ª, 3ª, 4ª u otra etapa)
Costo aproximado del proyecto:	Indicar en dólares USA y en pesos mexicanos el costo total aproximado del proyecto, obra o acción a realizar.
Cantidad o porcentaje a aportar por el club	Señalar el porcentaje que será aportado por el club u organización de migrantes o el importe en pesos mexicanos.
Comentarios y observaciones	En este espacio se señalarán los aspectos relevantes que el club u organización de migrantes deseen indicar.
Nombre y firma del presidente del club	Se señalará el nombre completo del presidente o representante del club u organización de migrantes.
Firma del representante de la Federación de Migrantes o similar	En el caso de que el club pertenezca a alguna federación de clubes o similar, se colocará la firma del representante o su sello (este espacio es opcional)

FORMATO 3X1-C / REPORTE DE AVANCE FISICO FINANCIERO

Ejercicio Fiscal	Indicar el año en el que se realizará la obra, proyecto o acción																			
Fecha de Reporte	Señalar la fecha del reporte mensual o trimestral de que se trate indicando día, mes y año																			
Datos del proyecto	Señalar el nombre del proyecto, obra o acción, la entidad federativa, municipio y localidad, así como la fecha de inicio de la obra, proyecto o acción y la fecha de término programada.																			
Avance financiero	Indicar la inversión aprobada por Sedesol desagregando los importes Federal, Estatal, Municipal y de Migrantes; señalar la inversión ejercida en el período que se reporta desagregando los importes Federal, Estatal, Municipal y de Migrantes; indicar en porcentaje el avance financiero por cada uno de los rubros Federal, Estatal, Municipal y de Migrantes; este último dato resulta de dividir el monto ejercido entre el monto aprobado, multiplicando por 100.																			
Avance físico	Indicar las metas aprobadas al proyecto, obra o acción, así como las metas alcanzadas desagregando unidad de medida y cantidad; el avance porcentual resulta de dividir las metas alcanzadas entre las metas aprobadas, multiplicando por 100. Ejemplo: <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th colspan="2">Metas Aprobadas</th> <th colspan="2">Metas Alcanzadas</th> <th rowspan="2">Avance</th> </tr> <tr> <th>Porcentual</th> <th></th> <th></th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Unidad de medida</td> <td>Cantidad</td> <td>Unidad de medida</td> <td>Cantidad</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Transformador</td> <td>10</td> <td>Transformador</td> <td>8</td> <td>80 %</td> </tr> </tbody> </table>	Metas Aprobadas		Metas Alcanzadas		Avance	Porcentual				Unidad de medida	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad		Transformador	10	Transformador	8	80 %
Metas Aprobadas		Metas Alcanzadas		Avance																
Porcentual																				
Unidad de medida	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad																	
Transformador	10	Transformador	8	80 %																
Avance físico del período que se reporta	Señalar el avance físico al mes o trimestre del reporte.																			
Avance físico acumulado	Indicar el avance físico acumulado, es decir el avance total desde que la obra inició hasta la fecha de reporte.																			
Observaciones	Espacio para comentarios que se consideren relevantes.																			
Nombre, firma, domicilio, teléfono y RFC del representante de la instancia ejecutora	Señalar el nombre completo, firma, domicilio, teléfono y registro federal de contribuyentes (con homoclave) del representante de la instancia ejecutora																			

FORMATO 3X1-D / ACTA DE ENTREGA RECEPCION

Datos del lugar de la realización del evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento.	Señalar el nombre de la localidad, municipio, entidad federativa, hora y fecha del evento de entrega-recepción.
Nombre, cargo y dependencia de las personas que participan en el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento	Indicar el nombre, cargo y dependencia de adscripción de las personas participantes en el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento; se señalarán los datos de quien entrega la obra, de quien recibe, así como de los testigos que participan y presencian el acto.
Datos de la obra y de la instancia ejecutora	Señalar el nombre de la obra, proyecto, acción o equipamiento, así como de la instancia ejecutora.
Fecha de inicio, fecha de término y modalidad de ejecución	Indicar la fecha de inicio de la obra, proyecto, acción o equipamiento; la fecha en que fue concluida, así como la modalidad de ejecución (administración directa, contrato)
Identificación de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento.
Causas de inconformidad	De existir inconformidad sobre la obra, proyecto, acción o equipamiento, en este espacio se señalará lo correspondiente.
Datos de quien entrega la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo del responsable de la instancia que entrega la obra, proyecto, acción o equipamiento.

Datos de quien recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento	Señalar el nombre completo del responsable de la instancia que recibe la obra, proyecto, acción o equipamiento.
Testigos	Nombre y firma de los testigos que presenciaron el evento de entrega-recepción de la obra, proyecto, acción o equipamiento.

Anexo 2.

Regla de Sturges

$$C=3.322(\log 37)+1$$

$$3.322(1.568) + 1$$

$$5.208+1$$

$$c=6.208$$

El tamaño de cada clase se obtuvo al restar la inversión hecha en San Antonio (valor menor) a la inversión mayor, la cual se realizó en el municipio del Naranjo. Dicho resultado se dividió entre seis, es decir, el número de clases determinado por la Regla de Sturges.

$$3,937,705.99$$

$$- \underline{25,027.00}$$

$$3,912,678.99 / 6 = 652,113.16$$

Anexo 3

Para relacionar el índice de intensidad migratoria con la participación de los migrantes en el Programa de acuerdo a la inversión realizada, se asignó valor de 1 a los municipios de muy baja intensidad migratoria, valor de 2 a los de baja intensidad, valor de 3 a los de intensidad media, valor de 4 a los de alta intensidad y valor de 5 a los municipios de muy alta intensidad migratoria.

Correlación entre inversión e intensidad migratoria			
Municipio	Intensidad migratoria	Logaritmo de inversión	Inversión
Ahualulco	4	14.8107418	2,705,349.93
Armadillo de los Infante	3	12.2399644	206,894.52
Cárdenas	3	13.6771971	870,825.67
Catorce	2	14.7982124	2,671,664.85
Cerritos	4	15.0116479	3,307,317.22
Charcas	2	13.6861298	878,639.35
Ciudad del Maíz	3	14.0564982	1,272,505.25
El Naranjo	4	15.1861089	3,937,705.99
Lagunillas	4	13.2059568	543,593.37
Matehuala	3	12.6659723	316,783.00
Mexquitic de Carmona	5	12.5599159	284,906.39
Moctezuma	4	15.0040289	3,282,214.56
Rayón	5	14.6971898	2,414,951.50
Rioverde	4	14.0474005	1,260,980.95
San Antonio	1	10.1277105	25,027.00
San Ciro de Acosta	5	14.7911786	2,652,939.00
San Luis Potosí	2	14.9757985	3,190,851.96
San Martín Chalchicuautla	1	13.6605839	856,478.00
San Nicolás Tolentino	5	12.9299915	412,500.00
Santa Catarina	4	12.4445067	253,852.00
Santa María del Río	4	15.1228908	3,696,477.18
San Vicente Tancuayalab	1	12.2021114	199,209.32
Salinas Hidalgo	4	14.9516686	3,114,778.58
Soledad de Graciano Sánchez	2	10.4042628	33,000.00
Tampacán	1	13.7098600	899,739.00
Tamuín	2	13.1223634	500,000.00
Tanlajás	1	13.1824749	530,977.48
Tierra Nueva	5	12.9012952	400,831.00
Vanegas	3	11.5129255	100,000.00
Venado	3	14.3668099	1,735,506.63
Villa de Arista	2	13.6854816	878,070.00
Villa de Guadalupe	4	13.4323823	681,725.48
Villa de Ramos	3	14.2935240	1,612,867.23
Villa de reyes	3	12.3399535	228,651.31
Villa Hidalgo	4	12.9406815	416,933.30
Villa Juárez	5	15.0080022	3,295,281.65
Xilitla	1	12.8199006	369,498.00
Total			50,039,526.66

Fuente: elaboración propia

Bibliografía

- AGUILAR, Luis. 1996. “Estudio introductorio”. En: AGUILAR, Luis. (comp.). 1996. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALANÍS, Fernando; Carlos ROQUE. 2007. *Nos vamos al traque: la contratación de braceros ferroviarios en el ámbito regional durante la segunda guerra mundial*. México: El Colegio de San Luis, A.C.
- ARZALUZ, Socorro. 2004. “Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León”. En: ZICCARDI, Alicia. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones sociales.
- Banco de México. 2004. *Las remesas familiares en México*. Noviembre 2004
En línea: <http://www.ime.gob.mx/investigaciones/remesas/remesas3.pdf>
[Consulta: 24 de marzo de 2008]
- Banco Mundial. 2007. Véase Documento para discusión sobre el *Marco Integral de Desarrollo*. En línea: <http://www.bancomundial.org/ong.html>
[Consulta: 15 de febrero de 2007]
- BARDACH, Eugene. 1980. *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Massachusetts: MIT Press.
- BÖRZEL, Tanja. 1997. “What’s so special about Policy Networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance”. *European Integration online papers*. Vol. 1, No. 16. (Aug., 1997), pp.1-28. En línea: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>

- CABRERO, Enrique. 1999. “Gerencia pública municipal”. En: CABRERO, Enrique (coord.) *Gerencia Pública Municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Angel Porrúa Editores.
- CANO, Gustavo; Alexandra DELANO. “The Institute of mexicans abroad: The day alter...after 156 years”. En: *Annual Meeting of the American Political Science Association*, September 2-5, 2004. pp.1-38. En línea:
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=usmex>
[Consulta: 16 noviembre de 2007]
- CANTO, Manuel. 1998. “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”. En: MENDEZ, José Luis (coord.). *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CARUSO, Arles. 2004. “Instrumento de participación y políticas sociales”. En: ZICCARDI, Alicia. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones sociales.
- CONAPO, 2000. “Índices de intensidad migratoria México-Estados Unido 2000, por municipio”. En línea:
http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/CUA_AB_IIM2000.XLS
- CORTINA, Jerónimo; Rodolfo DE LA GARZA; Enrique OCHOA-REZA. 2005. “Remesas. Limites al optimismo”. *Foreign Affairs*, Vol. 5, Num 3. pp.43-52.
- CROZIER, Michel. 1974. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

- CROZIER, Michel, Erhard FRIEDBERG. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Editions Seul.
- CUNILL, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva sociedad.
- DELEON Linda. 1996. "Ethics and entrepreneurship". *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No.3. pp. 495-510.
- DELGADO, Raúl; Oscar MAÑAN. 2004. *Migración México-Estados Unidos: Eslabón crítico de la integración*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. En línea: <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 17 de noviembre 2007]
- DELGADO, Raúl; Rodolfo GARCÍA; MARQUEZ Humberto. 2006. "México en la órbita de la economía global del trabajo barato: dependencia crítica de las remesas". *Theomai Journal*, No.14. pp.110-120. En línea: <http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/ArtZamora.pdf> [Consulta: 15 de febrero de 2008]
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 15 de marzo de 2002, Quinta sección. "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002". 2002, 11 de marzo.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 3 de marzo de 2003, Segunda sección. "Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación de los Programas para el Desarrollo Local (Microrregiones); de Atención a Jornaleros Agrícolas; Jóvenes por México; Iniciativa Ciudadana 3 × 1 y del

Instituto Nacional Indigenista (INI), para el Ejercicio Fiscal 2003”. 2003, 11 de febrero.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 17 de junio de 2004, Primera sección. “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1 a cargo de la Secretaria Desarrollo Social, publicadas el 5 de marzo de 2003”. 2004, 16 de junio.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 18 de febrero de 2005, Primera sección. “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa 3 × 1 para migrantes, a cargo de la Secretaria Desarrollo Social, para el Ejercicio Fiscal 2005”. 2005, 18 de febrero.
- DUNLEAVY, Patrick. 1990. “Reinterpreting the Westland affair: theorist of the state and core executive decision making”. *Public Administration*. Vol. 68, Spring 1990. pp. 29-60.
- FEDERACIÓN DE CLUBES ZACATECANOS DEL SUR DE CALIFORNIA. 2004. “Programa dos por uno”. En línea:
http://www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=news&story_id=102. [Consulta: 12 noviembre de 2007]
- FONT, Joan. 2004. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En: ZICCARDI, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Autónoma de México.
- FRÍAS, Nina; Mónica IBARRA; RIVERA, Leandro. 2006. “La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del Programa 3 × 1 para migrantes en Hidalgo”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; VILA,

Ana (Coords.). *El Programa 3× 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.

- GARCÍA, Rodolfo. 2000. *Los retos actuales de la teoría del desarrollo*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. En línea: : <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 5 de marzo de 2007]
- GARCÍA, Rodolfo. 2005. “Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas: Impactos y desafíos del Programa 3 × 1”. *Foreign Affairs*, Vol. 5, Núm 3. pp.43-52.
- GARCÍA, Rodolfo. 2006. “El Programa 3 × 1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; VILA, Ana. (Coords.). *El Programa 3× 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- GARCÍA DE ALBA, María; Leticia, JAUREGUI; NUÑEZ, Claudia. 2006. “Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el Programa 3 × 1 para migrantes. El caso de Zacatecas”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; VILA, Ana. (Coords.). *El Programa 3× 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- GARRETON, Manuel. 2001. *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina. Santiago de Chile: serie políticas sociales*. CEPAL. En línea: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/8271/P8271.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsltC>
- GOGGIN, M. L. 1986.”The too few cases/too many variables” Problem in Implementation Research”, *The Western Political Quarterly*, Vo. 39, No 2. (Jun), pp. 328-347

- HERRERA, Manuel; Pedro CASTÓN. 2003. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- HOSPITAL CENTRAL, 1996. *50 años del Hospital Central "Dr. Ignacio Morones Prieto"*. San Luis Potosí: Hospital Central.
- KLIJN, Erik-Hans. 1998. "Policy Networks: An Overview". En: KICKERT, W. and J., KOPPENJAN. 1998. *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- LOZANO, Fernando. 2004. *Tendencias recientes de las remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*. April 2004. Working paper 99. The center for comparative immigration Studies.
- MAJONE, Giandomenico. 2004. "La credibilidad de las políticas". En: María del Carmen PARDO (comp.). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México, A.C.
- MENDIZABAL, Enrique. 2006. *Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks*. June 2006. Working paper 271. Overseas Development Institute.
- MICRORREGIONES, 2009. Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social. En línea: <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html> [Consulta: 15 de Febrero de 200]
- MINTROM, Michael and Sandra VERGARI. 1996. "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy change". *Policy Studies Journal*. Vol. 24, No.3. pp. 420-434.
- MOCTEZUMA, Miguel. 1999. *Inversión social y productividad de los migrantes mexicanos en los estados unidos*. Red Internacional de Migración y

Desarrollo. En línea: <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 18 febrero 2007]

- MOCTEZUMA, Miguel; Oscar PÉREZ. 2003. *Remesas Colectivas, Estado y Formas Organizativas de los Mexicanos en EUA*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. En línea: <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 5 junio 2007]
- MOCTEZUMA, Miguel. 2005a. *La cultura y el simbolismo de la migración y las remesas. Reflexiones a partir de la experiencia de Zacatecas*. Red internacional de migración y desarrollo. En línea: <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 5 de junio de 2007]
- MOCTEZUMA, Miguel. 2005b. *Morfología y desarrollo de las asociaciones de mexicanos en E.U. un sujeto social y político extraterritorial*. Noviembre 2005. Working paper. Red internacional de migración y desarrollo. En línea: <http://www.migracionydesarrollo.org/> [Consulta: 10 de marzo de 2007]
- MORAN, Luis. 2002. *El impacto material y cultural de los envíos de los migrantes: la jerarquía en las contribuciones al cambio y mantenimiento del imaginario local*. Red internacional de migración y desarrollo. En línea: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/163273.pdf [Consulta: 18 de diciembre de 2007]
- NAFINSA, 2008. *¿Qué es Invierte en México?* Nacional Financiera en línea: <http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=5&catID=349&subcatID=352> [Consulta: 5 de marzo de 2008]

- NARRO, Rodolfo. 1973. “Palabras de bienvenida”. En: *Memorias XXV aniversario Hospital Central Dr. Ignacio Morones Prieto*. San Luis Potosí: Hospital Central.
- ORLANSKY, Dora. 2004. “Políticas de descentralización y desintervención estatal”. *Territorio y Economía*, Núm. 8, Invierno 2004, pp.24-38.
- OROZCO, Manuel. 2002. “Globalization and Migration: the impact of family remittances in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No.2. (Summer 2002), pp. 41-66.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, 13 de julio de 2004. Decreto 172. “Ley que crea el Instituto de atención a migrantes del estado de San Luis Potosí”. 12 de julio de 2004. En línea: http://148.235.65.21/web3/documentos/leyes/84_Ly_Crea_Inst_Atn_Migrantes.pdf [Consulta: 5 de septiembre de 2007]
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, 2006. No.89. “Acuerdo por el que exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal, para que reasigne recursos presupuestales a las Dependencias responsables de la aplicación de recursos del programa 3x1 en programas de atención social y de obra pública”. 6 de marzo de 2006. En línea: http://www.congreso Zac.gob.mx/content/Direccion%20Juridica/Acuerdos/ac89_07mar06.doc [Consulta: 13 enero 2008]
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, 2006. No.143. “Acuerdo para solicitar al Gobierno Federal la modificación de las reglas de operación del programa 3 × 1, a fin de ampliar las facultades de los migrantes para efecto de que participen en la licitación de obras que se realicen mediante

el programa 3 × 1”. 7 noviembre de 2006. En línea:

<http://www.congreso Zac.gob.mx/1viiiilegislatura/content/Direccion%20Juridica/Acuerdos/pdf/Acuerdo143.pdf> [Consulta: 13 enero 2008]

- REIN, Martin; Francine, RABINOVITZ. 1996. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En: AGUILAR, Luis. (comp.). 1996. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ROBERTS, Nancy and Paula KING. 1991. “Their Activity Structure and Function in the Policy Process”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 1, No. 2. (Apr., 1991), pp.147-175.
- SADA, Carlos. 2006. “El 3 × 1 en el contexto de las comunidades mexicanas”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; Ana, VILA (coords.). 2006. *El Programa 3 × 1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- SCHOFIELD, Jill; Charlotte SAUSMAN. 2004. “Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice. Introduction” *Public Administration*, Vol.82, No.2, pp.235-248.
- SHANNON, Amy. 2006. “Las organizaciones transnacionales como agentes del desarrollo local. Retos y oportunidades del Programa 3 × 1 para migrantes”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; Ana, VILA (coords.). 2006. *El Programa 3 × 1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.

- SEDESOL, 2007. *Comunicado*. 15 de octubre de 2007. En línea: http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=2001&len=1&clave_comunicado=132 [Consulta: 18 noviembre de 2007]
- SKOK, James. 1995. "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 55, No.4. (Jul.-Aug.), pp. 325-332.
- SOTO, Sergio. 2008. "Programa 3 × 1 para Migrantes. http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf [Consulta: 12 enero de 2008]
- STAKE, Robert. 1994. "Case Studies"; en DENZIN, N. K, y Y.S. LINCOLN (eds.) *Handbook of Qualitative Research*, SAGE, California. Pp. 236-247.
- STRAFFON, Beatriz; Paola, LOPEZ; CASTELLANOS, Anaily. 2006. "El Programa 3 × 1 para migrantes en Oaxaca. Migración indígena, prácticas comunitarias y costumbres de participación". En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; VILA, Ana. (Coords). *El Programa 3× 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- TERRY, Larry D. 1993. "Why we should abandon the misconceived quest to reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy". *Public Administration Review*, Vol. 53, No.4. (Jul.-Aug.), pp. 393-395.
- TESK, Paul and Mark SCHNEIDER. 1994. "The Bureaucratic Entrepreneur: The case of City Managers". *Public Administration Review*, Vol. 54, No.4. (Jul.-Aug.), pp. 331-340.

- TORRES, Blanca. 1998. “Las organizaciones no gubernamentales”. En: MENDEZ, José Luis. *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- TORRES, Federico. 2001. *Las remesas colectivas y el desarrollo rural en las zonas de alta densidad migratoria de México*. Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- VALENZUELA, M. Basilia. “La instauración del 3 × 1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el gobierno del estado”. En: FERNÁNDEZ, Rafael; Rodolfo, GARCÍA; VILA, Ana. (Coords). *El Programa 3× 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- VÁZQUEZ Josefina. 2005. “El Programa Iniciativa Ciudadana 3 × 1”. En: *Foreign Affairs*. Vol. 5, Núm 3. pp. 37-42.
- WELLMAN, Barry. 2000. “El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y a la sustancia”. *Política y sociedad*. Núm.33.
- ZICCARDI, Alicia. 2004. “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En: ZICCARDI, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Autónoma de México.