



PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROGRAMA 3X1,
EL CASO DE ZACATECAS DE 1998 A 2010

TESIS PRESENTADA POR

Paula Rey Ortiz Medina

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Director: Dr. Rodolfo García Zamora
Codirector: Dr. Oscar Pérez Veyna

Zacatecas, Zac., México, agosto del 2012

Participación Ciudadana para una Mayor Transparencia y Rendición de Cuentas en el Programa 3x1/Ortiz Medina Paula Rey.-Zacatecas, Zac., México, 2012.

Director: Dr. Rodolfo García Zamora

Codirector: Dr. Oscar Pérez Veyna

Tesis (Doctorado), Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Estudios del Desarrollo.

1.- Palabra Clave: Participación Ciudadana 2.-Palabra Clave: Transparencia

3.- Palabra Clave: Ciudadanía Transnacional 4.- Palabra Clave: Rendición de Cuentas

5.- Palabra Clave: Control Social 6.- Palabra Clave: Desarrollo Local

Estudios del Desarrollo III.- Titulo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
UNIDAD DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROGRAMA 3X1, EL CASO DE
ZACATECAS DE 1998 AL 2010**

Resumen:

La presente investigación tiene como propósito central demostrar que la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control de los programas y acciones de gobierno, tiene una notable contribución a la transparencia y rendición de cuentas pública, así como al desarrollo local. La participación ciudadana es vista como un principio de la democracia liberal y el control social como una condición de la gobernanza. Un indicador de que existe transparencia es el acceso real que los ciudadanos puedan tener a la información pública, mientras que un indicador de una adecuada rendición de cuentas es además del acceso a la información, la justificación y el grado de responsabilidad que los servidores públicos manifiestan de cara a los ciudadanos por su desempeño, la aplicación de los recursos y las sanciones aplicadas por incumplimiento.

La particularidad de esta investigación se refiere a que el liderazgo en el ejercicio del control social lo asumen los clubes de migrantes, quienes además de canalizar recursos para la creación de infraestructura básica o el desarrollo de proyectos productivos a través del Programa 3x1, vigilan de diversas maneras que las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal operen de manera correcta el programa y para ello se coordinan con los comités de obra que constituyen la figura institucionalizada del control social en las comunidades de origen.

Con el fin de reunir información para establecer la comunicación que existe entre los clubes y los comités, así como las acciones que ambos realizan tanto de manera individual como coordinada dentro del programa 3x1, se entrevistaron 47 comités de obra, 20 Presidentes Municipales, 2 Secretarios de Estado, un funcionario federal, 3 funcionarias

públicas estatales y a un ex director del Programa 3x1, así como cinco investigadores reconocidos por su amplia trayectoria y experiencia en el tema de investigación. Como resultado de la investigación se diseñó un modelo analítico que busca medir en primer lugar si existe participación de la sociedad civil en la operación del programa, en segundo lugar si esa participación se orienta al ejercicio del control social, y en tercer lugar si la participación en la vigilancia y control redundará en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Si bien es cierto que los clubes de migrantes y los comités están enfrentando muchos problemas y obstáculos para llevar a cabo la vigilancia y el control del Programa 3x1, se pudo confirmar que su participación resulta indispensable para que haya una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Palabras clave:

Democracia, Participación Ciudadana, Ciudadanía Transnacional, Control Social, Transparencia, Rendición de Cuentas, Desarrollo Local.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
UNIDAD DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

**CITIZEN PARTICIPATION FOR GREATER TRANSPARENCY AND
ACCOUNTABILITY IN THE PROGRAM 3X1, REFERRING TO ZACATECAS
FROM 1998 TO 2010**

Abstract:

The present research main aim is to show that the participation of citizens in the monitoring and program control and actions of the Government, have a remarkable contribution to transparency and public accountability, as well as to local development. Citizen participation is seen as a principle of liberal democracy and social control as a condition of governance. An indicator of a proper transparency is the real access that citizens have to public information, meantime an indicator of a proper accountability is also the access to information, justification and the degree of responsibility that public servants are facing to citizens for their performance, the implementation of resources and sanctions for non-compliance is an indicator that there is transparency.

The special feature of this research refers to the fact that the leadership in the exercise of social control is borne by migrant clubs, who, in addition to channel resources to the creation of basic infrastructure or the development of productive projects through the Program 3x1, monitored in various ways that the agencies of the federal government, state and municipal operate the program in a correct way, and this is being coordinated with the labor committees that constitute the institutionalized figure of social control in the communities of origin.

In order to gather information to establish the communication that exists between the clubs and committees, as well as the actions that both perform both individually and coordinated within the program 3x1, there were interviewed 47 labor committees, 20 Municipal Presidents, 2 Secretaries of State, a federal official, 3 State public servants and a former Director of the Program 3x1, as well as five researchers recognized by their long

history and experience in the research topic. As a result of the research design of an analytical model that seek to measure in the first place if there is participation of civil society in the operation of the program, in second place if this participation is guided to the exercise of social control, and thirdly, if the participation in the monitoring and control results in greater transparency and accountability.

While rue that the migrant clubs and the committees are facing many problems and obstacles in carrying out the monitoring and control of the Program 3x1, was able to confirm that their participation is essential for greater transparency and accountability.

Key words:

Democracy, citizen participation, transnational citizenship, social control, transparency, accountability, local development.

DEDICATORIA

A Humberto: Por todo su amor, comprensión y apoyo.

A mi Padre: Se que desde donde se encuentra siempre está conmigo, lo necesito, lo extraño y lo admiraré siempre.

A mi Madre: Por todos los valores que me ha inculcado, por su ejemplo y cariño.

A mis Hermanos: J. Guadalupe, Sandra, Olivia, Imelda, Horacio, Guillermo, Omar, Abelardo y Alejandro. Los adoro y respeto.

A mis cuñadas, cuñados, sobrinas y sobrinos por formar parte de la gran familia que Dios me ha dado.

A todos mis amigos y amigas a quienes he tenido que dedicar menos tiempo para cursar el doctorado.

A todos lo que creen en mí.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco sinceramente al Dr. Rodolfo García Zamora todo el apoyo y confianza que siempre me ha brindado, y porque me ha impulsado para continuar superándome profesionalmente.

Agradezco ampliamente al Dr. Oscar Pérez Veyna por sus atinados comentarios y porque desde que cursé mi primera Maestría ha sido un pilar importante en mi titulación.

Agradezco al Dr. Roberto Soto por formar parte del equipo que me ha guiado a lo largo del Doctorado y por su clara disposición para contribuir a la conclusión de este posgrado.

Agradezco al Dr. Alberto J. Olvera por haber aceptado ser mi lector externo y tener la sencillez de compartir sus conocimientos con alguien que apenas comienza sus pininos en el campo de la investigación.

Agradezco al Dr. Roberto González Hernández por participar en la Comisión que me acompañará para llegar a la meta en esta etapa profesional y porque siempre que nuestros caminos han coincidido he encontrado en él a un buen amigo.

Agradezco a todos mis profesores del Doctorado en Estudios del Desarrollo por sus conocimientos y experiencias transmitidas.

Agradezco a mis compañeros y compañeras por haberme elegido como su representante ante el Consejo Académico de Unidad y por haber tenido siempre un trato amable hacia mí. Que tengan éxito en su investigación.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.- DEMOCRACIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y OTROS CONCEPTOS VINCULADOS.	6
Introducción	6
1.1. Democracia y Ciudadanía, Cimientos Sólidos para la Participación Ciudadana	6
1.1.1. El Significado de la Democracia	7
1.1.2. Ciudadanía y Sociedad Civil	12
1.2. Participación Ciudadana y Capital Social	19
1.2.1. Participación Ciudadana en la Democracia Contemporánea	19
1.2.2. Capital Social y Organismos de la Sociedad Civil (OSC)	26
1.3. Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Moderno	30
1.3.1. Transparencia un Concepto Moderno y un Significado Antiguo	30
1.3.2. Rendición de Cuentas, ¿Obligación o Derecho?	40
1.3.2.1. Concepto	40
1.3.2.2. Dimensiones	40
1.4. La Nueva Gestión Pública y su Visión de Ciudadanía	45
1.4.1. Orígenes de la Nueva Gerencia Pública	46
1.4.2. Modelos de la Nueva Gestión Pública	55
1.4.3. Democratización de la Administración Pública	62
1.5. Las Teorías del Desarrollo y su Intento de Lograr una Mejor Sociedad	64
Conclusión	80
CAPÍTULO II.- LOS MIGRANTES COMO AGENTES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROGRAMA 3X1.	82
Introducción	82
2.1. Migración y Desarrollo	83
2.1.1. Las Remesas y el Desarrollo	91
2.1.2. Organizaciones de Migrantes	94
2.2. El Ejercicio de Ciudadanía Transnacional de los Migrantes	98

2.2.1. El Origen de los Derechos Transnacionales	105
2.3. Programa 3x1 para Migrantes	110
2.3.1. Origen y Evolución	112
2.4. Los Clubes de Migrantes y su Agencia para una Mayor Transparencia y Rendición de Cuentas	122
Conclusión	129
CAPÍTULO III.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL.	130
Introducción	130
3.1. Generalidades del Desarrollo Local	131
3.1.1. Gobernabilidad y Desarrollo Local	138
3.1.2. Capital Social y Desarrollo Local	142
3.2. La Descentralización como Condición para la Participación Ciudadana y el Desarrollo Local	147
3.3. Relaciones Estado-Sociedad Civil.	152
3.3.1. Las organizaciones de la Sociedad Civil y el Desarrollo.	154
3.4. Hacia un Modelo de Participación Ciudadana para una Mayor Rendición de Cuentas	163
3.4.1. Control Social y Rendición de Cuentas	169
Conclusión	173
CAPÍTULO IV.-VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES	174
Introducción	174
4.1. Contextualización del Espacio Territorial en el que Opera el Programa a 3x1.	175
4.1.1. Geopolítica del Estado	178
4.2. Impacto	181
4.2.1. El Aporte Económico del Programa 3x1 en Relación con las Remesas Familiares y Otros Programas	181
4.2.2. Aportaciones de las Organizaciones de Migrantes	186
4.2.3. Problemática en la Ejecución del Programa 3x1	189
4.3. Mecanismos de Participación Ciudadana en el Programa 3x1	195
4.3.1.-Representatividad Ciudadana en el Covam	197
4.3.2. Los Contralores Sociales del Programa 3x1	198
4.3.3. Quejas y Denuncias ciudadanas.	205
4.4. Capacidad Sancionatoria	207

4.5. Contextualización de Dos Sexenios de Operación del Programa 3x1	211
4.6. Otras Experiencias de Control Social	212
Conclusión	218
CAPÍTULO V.- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO	219
Introducción	219
5.1. Diseño Metodológico	220
5.1.1. Tipo de estudio	221
5.1.2. Técnicas de Investigación	221
5.1.3. Métodos	222
5.2. Delimitación Territorial.	223
5.3. Población y Tamaño de la Muestra.	224
5.4. Resultados de Entrevistas	232
5.4.1. Entrevista a Comités de Obra	232
5.4.2. Entrevista a Presidentes Municipales	246
5.5. Modelo de Análisis Propuesto	258
5.5.1.- Dimensiones Analíticas	258
5.5.2. Análisis de resultados por Dimensión Analítica	272
5.5.2.1. Primera Dimensión: Participación Ciudadana	272
5.5.2.2. Segunda Dimensión: Control Social	285
5.5.2.3. Tercera Dimensión: Rendición de Cuentas Pública	291
5.6. Otras Entrevistas Realizadas	307
5.6.1. Entrevistas a Funcionarios	307
5.6.2. Entrevistas a Clubes y Federaciones de Migrantes	310
5.6.3. Entrevistas a Investigadores	314
Conclusión	326
CAPÍTULO VI.- DE LA VIGILANCIA Y CONTROL DEL PROGRAMA 3X1 A UN OBSERVATORIO TRANSNACIONAL	327
Introducción	327
6.1. Generalidades de los Observatorios Ciudadanos	328
6.1.1.- ¿Qué son los Observatorios Ciudadanos?	328
6.1.2.- Observatorios Ciudadanos Registrados	330
6.2.- La Viabilidad de la Participación de los Migrantes Organizados en Acciones de Control Social	334
6.3. Observatorio Ciudadano Propuesto	335
6.3.1. Justificación	335

6.3.2. Condiciones que Favorecen la Instalación del Observatorio en Zacatecas	337
6.3.3. Objetivos	337
6.3.4. Funciones	339
6.3.5. Fases y estructura	341
6.4. Fuentes de Financiamiento y Capacitación	344
Conclusión	345
CONCLUSIONES GENERALES	347
ANEXOS	364
BIBLIOGRAFÍA	402

INDICE DE TABLAS

		Página
Tabla 2.1.	Obras y Acciones, Inversiones y Clubes Participantes en el 3x1, Ejercicios 2008-2010.	114
Tabla 2.2.	Programa 3x1, Inversión Ejercida 1998, 1999-2003, 2004-2010 Y 1999-2010.	114
Tabla 2.3.	Programa 3x1, Inversión Ejercida y Obras a Nivel Federal y Estatal (Zacatecas)	115
Tabla 3.1.	Esquemas de Relación Estado- Sociedad Civil.	153
Tabla 3.2	Tipología de la Participación Ciudadana	166
Tabla 4.1.	Municipios Con Marcada Tendencia al Decrecimiento Poblacional en el Estado de Zacatecas 1980, 1995 Y 2010.	176
Tabla 4.2.	Municipios que Integran las Diez Regiones del Estado y Partidos que los Gobiernan (Administraciones 2010-2013).	178
Tabla 4.3.	Partidos Políticos que Han Gobernado en los Municipios del Estado de Zacatecas de 1998 a 2010.	180
Tabla 4.4.	Inversión en el Programa 3x1, Presupuesto de Egresos Estatal, Fondo de Infraestructura Social Municipal y Presupuesto del Órgano Estatal de Control 1998-2010.	183
Tabla 4.5.	Inversión 2006-2010 destinada a los Programas 3x1 y PROSSAPyS.	185
Tabla 4.6.	Comportamiento por Federación 2009-2010.	187
Tabla 4.7.	Situación General de Obras 2010.	191
Tabla 4.8.	Comités de Contraloría Social Participantes en Concurso Nacional de Contraloría Social en sus Fases Estatal y Nacional 2009.	203
Tabla 4.9.	Comités de Contraloría Social Participantes en Concurso Nacional de Contraloría Social en sus Fases Estatal y Nacional 2010.	204
Tabla 4.10.	Quejas Registradas en la Dirección de Contraloría Social del Órgano Estatal de Control 2007-2010.	207
Tabla 4.11	Procedimientos Administrativos Instaurados con Motivo de Irregularidades en Programas Sociales.	210
Tabla 4.12.	Propuestas Para el Presupuesto por Programa por Actor.	216
Tabla 5.1.	Situación Por Obra 2007-2009, al Mes de Abril del 2011.	225
Tabla 5.2.	Relación de Obras del Ejercicio 2010 Preseleccionadas	228

	Para Visita en Campo.	
Tabla 5A	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Capacitación y Participación en el Comité.	240
Tabla 5B	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Quién Invitó a Participar en el Comité y Quién Elaboró el Proyecto.	241
Tabla 5C	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Capacitación y la Forma en que Vigilan.	242
Tabla 5D	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre el Acceso a la Información y los Problemas para Realizar su Trabajo.	242
Tabla 5E	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre si Han Tenido Problemas y si Han Presentado Alguna Queja.	243
Tabla 5F	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Cada Cuándo se Reúne con el Municipio y si Tiene Comunicación con el Club de Migrantes.	244
Tabla 5G	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Quién Imparte la Capacitación y si Invitan a los Comités a las Licitaciones.	254
Tabla 5H	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre el Acceso a la Información y si Invitan a los Comités a las Licitaciones.	255
Tabla 5I	Cruce de Respuesta a Preguntas Sobre cada Cuándo se Reúne el Municipio con el Comité y Cómo es su Relación con el Club	256
Tabla 5J	cruce de Respuesta a Preguntas Sobre Desde Cuándo Participa el Municipio en el Programa 3x1 y los Requisitos para Pertenecer al Comité de Obra	257
Tabla 5.3.	Opiniones de Funcionarios de Gobierno Federal y Estatal.	308
Tabla 5.4.	Opiniones de los Migrantes.	311
Tabla 5.5.	Opiniones de Investigadores.	315
Tabla 5.6.	Dimensiones Analíticas para ir de la Participación Ciudadana a la Transparencia y Rendición de Cuentas.	319
Tabla 5.7.	Dimensiones Analíticas y Actores del Programa 3x1, Situación Actual.	320
Tabla 5.8	Dimensiones Analíticas y Actores del Programa 3x1 (Acciones Propuestas).	323
Tabla 6.1	Observatorios Ciudadanos en México y Otros Países	330

INDICE DE FIGURAS

		Página
Figura 3.1.	Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Función de su Grado de Institucionalidad y los Fines que le Dieron Origen.	159
Figura 3.2.	Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Zacatecas.	162
Figura 3.3.	Tipos de Estado y de Control.	165
Figura 3.4.	Factores Clave para una Participación Ciudadana Efectiva	168
Figura 3.5.	Factores Estratégicos del Control Social	171
Figura 3.6.	Elementos Básicos Para Impulsar Desde la Ciudadanía una Mayor Rendición de Cuentas	172
Figura 5.A.	Municipios Visitados durante la Investigación de Campo.	224
Figura 5.1.	Primera Dimensión: Participación Ciudadana	260
Figura 5.2.	Segunda Dimensión: Control Social	264
Figura 5.3.	Tercera Dimensión: Rendición de Cuentas	268

INDICE DE GRÁFICAS

		Página
Gráfica 5.1.	Funciones del Comité.	233
Gráfica 5.2.	Experiencia/Participación.	233
Gráfica 5.3.	¿Recibe Capacitación?	234
Gráfica 5.4.	¿Le Invitan a Licitaciones	234
Gráfica 5.5.	¿Tiene Acceso a la Información?	234
Gráfica 5.6.	¿Cómo Vigilan?	236
Gráfica 5.7.	¿Cada Cuando Visitan la Obra?	236
Gráfica 5.8.	¿Ha Tenido Problemas?	237
Gráfica 5.9.	¿Ha Tenido Problemas?	237
Gráfica 5.10.	¿Tiene Comunicación con el Club?	238
Gráfica 5.11.	Tipo de Comunicación	238
Gráfica 5.12.	¿Quién Invitó a Participar?	239
Gráfica 5.13.	¿Quién Propuso La Obra?	239
Gráfica 5.14.	¿Recibe Capacitación?/ ¿Es La Primera Vez Que Participa?	237
Gráfica 5.15.	¿Quién Le Invitó A Participar? / ¿Quién Elaboró El Proyecto?	237
Gráfica 5.16.	¿Recibe Capacitación? /¿Cómo Vigilan?	238
Gráfica 5.17.	¿Tiene Acceso A La Información?/ ¿Ha Tenido Problemas?	238
Gráfica 5.18.	¿Ha Tenido Problemas?/¿ Ha Presentado Alguna Queja?	239
Gráfica 5.19.	¿Cada Cuándo se Reúne con Municipio?/ ¿Tiene Comunicación con el Club?	240
Gráfica 5.20.	¿Desde Cuándo Participa en 3x1?	247
Gráfica 5.21.	¿Con cuál de Dependencias que Integran El COVAM tiene Mayor Comunicación?	247
Gráfica 5.22.	¿Cómo Integran los Comités?	248
Gráfica 5.23.	¿Requisitos para Estar en Comité?	248
Gráfica 5.24.	¿Quién Capacita a los Comités?	249
Gráfica 5.25.	¿Quién Elabora los Proyectos?	249
Gráfica 5.26.	¿Invita a los Clubes a las Licitaciones?	250
Gráfica 5.27.	¿Permite el Acceso a los Expedientes?	250
Gráfica 5.28.	¿Se Reúne con los Comités?	251
Gráfica 5.29.	¿Cómo es su Relación con los Clubes?	251
Gráfica 5.30.	¿De Qué Manera se Comunican?	252
Gráfica 5.31.	¿Ha Solicitado Aval de un Club?	252
Gráfica 5.32.	¿Principales Dificultades que Han Tenido?	253

Gráfica D1 V1-1	Objetivos.	272
Gráfica D1 V1-2	Funciones.	272
Gráfica D1 V1-3	Niveles de Responsabilidad.	273
Gráfica D1 V1-4	Liderazgo.	273
Gráfica 5D1VI-Global	Concentrado Dimensión 1 Variable 1	274
Gráfica D1 V2-1	Información Sobre Normatividad.	275
Gráfica D1 V2-2	Información Sobre el Programa.	275
Gráfica D1 V2-3	Información Sobre Procedimientos de Control	276
Gráfica D1 V2-4	Información Financiera.	276
Gráfica 5D1V2- Global	Concentrado Dimensión 1 Variable 2	277
Gráfica D1 V3-1	Conocimiento e Información.	278
Gráfica D1 V3-2	¿Quién Imparte la Capacitación?	278
Gráfica D1 V3-3	Etapas en las Que se Ofrece la Capacitación.	279
Gráfica D1 V3-4	Seguimiento a Resultados de Capacitación.	279
Gráfica 5D1V3- Global	Concentrado Dimensión 1 Variable 3	280
Gráfica D1 V4-1	Comunicación al Interior de los Comités.	281
Gráfica D1 V4-2	Comunicación Entre los Comités de Obra y los Clubes de Migrantes.	282
Gráfica D1V4-3	Comunicación Entre los Comités de Obra los Clubes con el Municipio.	282
Gráfica D1 V4-4	Comunicación Entre los Comités de Obra y los Clubes con el Estado.	283

Gráfica D1 V4-5	Comunicación Entre los Comités de Obra y los Clubes con la Federación.	283
Gráfica 5D1V4- Global	Concentrado Dimensión 1 Variable 4	284
Gráfica D2 V1-1	Marco Normativo Específico.	286
Gráfica D2- V2-1	Infraestructura Institucional.	287
Gráfica D2 V3-1	Actitud.	288
Gráfica D2- V3-2	Comunicación	288
Gráfica D2 V3-3	Acceso a la Información	289
Gráfica D2- V3-4	Atención A Quejas, Denuncias Y Sugerencias	289
Gráfica 5D2V3 Global	Concentrado Dimensión 2 Variable 3	290
Gráfica 5D2V3- 1Global	Concentrado Dimensión 2 Variable 3-1	291
Gráfica 5D2V3- 2Global	Concentrado Dimensión 2 Variable 3-2	292
Gráfica D2 V4-1	Compromiso Cívico	293
Gráfica D2- V4-2	Experiencia	293
Gráfica D2 V4-3	Capacitación	294
Gráfica D2- V4-4	Involucramiento	294
Gráfica D2 V4-5	Organización y Liderazgo	295
Gráfica 5D2V4- Global	Concentrado Dimensión 2 Variable 4	296
Gráfica D3 V1-1	Marco Jurídico de la Rendición de Cuentas	298

Gráfica D3 V3-1	Acceso Ciudadano a la Información	300
Gráfica D3 V3-2	Conocimiento del Proceso a Verificar	300
Gráfica D3 V3-3	Participación en la Vigilancia y Control	301
Gráfica D3 V3-4	Comunicación de Observaciones y Seguimiento a la Solventación.	302
Gráfica D3 V3-5	Impacto en las Actividades de las Instituciones Gubernamentales.	302
Gráfica 5D3V3- Global	Concentrado Dimensión 3 Variable 3	303
Gráfica D3 V4-1	Voluntad Política.	305
Gráfica D3 V4-2	Aplicación de Sanciones.	305
Gráfica D3 V4-3	Voluntad Política (Presidentes Municipales, Funcionarios Federal y Estatales)	306
Gráfica D3- V4-4	Aplicación de Sanciones (Presidentes Municipales Funcionarios Federal y Estatales)	306

INTRODUCCIÓN

Los desastrosos resultados que ha dejado el neoliberalismo y la ineficaz actuación de la administración pública, han puesto nuevamente en el centro del debate la importancia de retornar a los actores de la sociedad civil para impulsar procesos de desarrollo sostenible desde el ámbito local y la consecuente necesidad de transformar la actuación gubernamental en una nueva gestión pública caracterizada por valores cívicos y por un interés colectivo que se encuentre por encima de intereses personales o de grupo, ya que como lo señala Nuria Cunill, “no se trata del mero control y vigilancia, sino de un instrumento que puede incidir en mejorar la eficiencia de los gobiernos”.¹

Por la importancia que ha cobrado en la actualidad tanto el tema de la contraloría social como el de la transparencia y rendición de cuentas, por el papel tan relevante que están jugando los migrantes organizados y por los importantes resultados que se pueden obtener a partir de la acción conjunta de los clubes de migrantes y los ciudadanos residentes, se eligió como objeto de estudio el Programa 3x1 para Migrantes (en lo sucesivo programa 3x1), bajo el supuesto de que el aprendizaje que se ha tenido a lo largo de más de dos décadas representa un capital social transferible a otros programas y proyectos.

Las principales interrogantes que se buscó contestar mediante la presente investigación son:

¿Los migrantes organizados participan en el control social dentro del programa 3x1?
Y en caso afirmativo: ¿Participan coordinadamente con los ciudadanos residentes o locales?

¿La participación de los clubes de migrantes en la vigilancia y control del programa 3x1 puede considerarse como un ejercicio de ciudadanía transnacional?

¿Incide realmente la participación de los clubes de migrantes y de los comités de obra en una mayor transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1?

Con base en las anteriores preguntas se establecieron los objetivos que a continuación se describen:

¹ Cunill, Nuria, 2007, La Rendición de Cuentas y el Control Social, Una Aproximación Conceptual,, CLAD, PNUD.

A.- Objetivo General

Determinar si los migrantes organizados y los ciudadanos residentes participan activamente en la vigilancia y control del programa 3x1, y por consiguiente si su actuación realmente incide en la transparencia y rendición de cuentas del programa.

B.- Objetivos específicos:

- 1) Revisar los conceptos clave que explican y justifican la participación de la ciudadanía en el control social, así como las diversas teorías del desarrollo a fin de comprender el por qué se considera que el ejercicio de ciudadanía transnacional conjuntamente con la actuación de la ciudadanía residente incide en el desarrollo local; así como conocer la relación Estado- Ciudadano desde la óptica de la Nueva Gestión Pública.
- 2) Establecer si existe coordinación entre los clubes de migrantes y los comités de obra, y de éstos con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal),
- 3) Reflexionar acerca de la forma en que el control social contribuye para alcanzar el desarrollo local.
- 4) Diseñar un modelo para evaluar el nivel de participación ciudadana en la vigilancia y control del programa 3x1, así como su potencial impacto en la transparencia y rendición de cuentas del programa.
- 5) Proponer nuevos esquemas de control social en los que se pueda aprovechar la experiencia de los migrantes.

Asimismo, las hipótesis que se busca validar mediante la investigación documental, de campo, y por medio del modelo analítico propuesto son:

Hipótesis General.- Cuando los clubes de migrantes y los comités de obra participan activamente en la vigilancia y control del programa 3x1, existe una mayor transparencia y rendición de cuentas en el mismo, debido a que ambos exigen a los servidores públicos que los recursos que los propios migrantes canalizan al programa y que son mezclados con

fondos públicos de los tres órdenes de gobierno, se apliquen de acuerdo a las normas establecidas, y que las obras y acciones tengan la calidad requerida y el impacto esperado, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo local.

Hipótesis 1.- Cuando los comités y los clubes de migrantes reciben una oportuna y adecuada capacitación y tienen acceso a los expedientes de obras o acciones, o bien, a cualquier información relacionada con ellas, desempeñarán de manera más eficiente el control social.

Hipótesis 2.- Los migrantes participan en el control social del programa 3x1 no únicamente por verificar que sus recursos se apliquen correctamente, sino porque además de querer mantener vínculos con sus comunidades de origen, desean contribuir al desarrollo de la comunidad, estado y país del cual han emigrado. Con su actuación los migrantes organizados realizan un ejercicio de ciudadanía transnacional dado que luchan por hacer valer sus derechos y los de sus familias, desde el otro lado de la frontera.

Para cumplir con tales propósitos el documento se ha estructurado de la siguiente manera:

En el primer capítulo se hace un recorrido por conceptos teóricos en los que se sustenta la presente investigación como son: democracia, participación ciudadana, control social, transparencia, rendición de cuentas, entre otros. De igual forma, se describe como el tipo de gestión pública repercute en la visión que el Estado tiene de la ciudadanía, lo cual determina el tipo de relación. Finaliza el capítulo con un abordaje general de las diferentes teorías sobre el desarrollo con el fin de ofrecer elementos de reflexión para en un posterior capítulo analizar la teoría de desarrollo que se considera viable en el contexto zacatecano.

En el segundo capítulo se busca establecer cómo es que de la relación que existe entre la migración y el desarrollo surge un sujeto social que comienza con su actuación a reconfigurar los límites territoriales para ejercer una ciudadanía desde la distancia, y se analiza la manera en que los migrantes se organizan movidos por el impulso de mantener vínculos con sus comunidades de origen y de ayudarlas a alcanzar mejores condiciones de vida, también se analiza el origen y evolución del programa 3x1, sus alcances, su institucionalidad, para concluir con la exposición de las acciones realizadas por los clubes de migrantes, gracias a las cuales varios investigadores afirman que pueden ser considerados como una agencia de transparencia y rendición de cuentas.

En el Tercer Capítulo se analizan en primer lugar las generalidades del desarrollo local, la relación existente entre la gobernabilidad y el desarrollo local, en seguida y siendo el capital social uno de los conceptos más emblemáticos² del desarrollo local, se exploran sus características e importancia, también se intenta destacar que la descentralización es un elemento clave para que pueda darse el desarrollo local y se le otorga un espacio especial tanto al tema de las organizaciones de la sociedad civil como al ejercicio de control social colectivo (Fox Jonathan, 2007). Concluye el capítulo con una exploración sobre las relaciones existentes entre el Estado y a sociedad civil y la manera en que el control social incide en la transparencia y rendición de cuentas.

En el Cuarto Capítulo se retoma el tema del Programa 3x1 para profundizar en su evolución, su impacto territorial y extraterritorial, así como la problemática que enfrenta en la actualidad, sus actores, sus contribuciones, sus desviaciones y sus retos. Concluye el capítulo con una breve descripción de otras experiencias de control social que han sido implementadas en diversos Países, las cuales pueden servir de base en un momento dado, para desarrollar propuestas alternativas acordes a la realidad mexicana y zacatecana.

En el Quinto Capítulo se describen los resultados obtenidos a partir de la investigación de campo, la cual consistió en entrevistas a 47 Comités de obra, 20 Presidentes Municipales, seis Funcionarios Estatales y Federales, ocho Federaciones y Clubes de Migrantes, y cinco Investigadores expertos en temas de participación ciudadana, ciudadanía transnacional, migración, transparencia y rendición de cuentas.

En este mismo capítulo se aplica un modelo analítico propuesto que consta de tres dimensiones con sus respectivas variables e indicadores, mostrando en un cuadro resumen la situación que guarda cada indicador y en otro se plantean algunas acciones concretas a realizar.

El Capítulo Sexto se propone la creación de un Observatorio Ciudadano de Transparencia y Rendición de Cuentas en Programas Ejecutados con Recursos Federales o Estatales en Beneficio de Comunidades de Migrantes Zacatecanos y sus Familias.

² En opinión de Mauricio Merino (2011), el concepto de capital social debe ser analizado con sus debidas reservas porque se centra en los conceptos de colaboración y solidaridad, y no siempre las personas se agrupan para realizar acciones de beneficio colectivo o que sean consideradas como positivas. Para Gerardo Otero (2010) es un concepto que fue muy utilizado por Carlos Salinas de Gortari para dar vida al Programa Federal denominado Solidaridad, dándole un sentido neoliberal.

Por último, se presentan las conclusiones, mismas que para facilitar su lectura, se clasifican por temas: las que se refieren al marco conceptual, las vinculadas a las teorías del desarrollo, las que derivan del modelo analítico propuesto, las relacionadas con los aportes propios de la investigación, y aquellas que exponen lo que se considera como una oportunidad, desafío o una línea de investigación complementaria.

En el apartado de los Anexos se incluyen los cuestionarios semi estructurados que sirvieron de guía para aplicar las diferentes entrevistas directas, algunas de las versiones estenográficas de las mismas y fotografías de la investigación de campo.

CAPÍTULO I.- DEMOCRACIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y OTROS CONCEPTOS VINCULADOS.

Introducción

Con el fin de allegarse de elementos teóricos que permitan una reflexión profunda acerca de las causas, motivaciones, relaciones e intereses que impulsan a los ciudadanos a participar en la vida pública y que ayuden a comprender por qué se afirma que tal actuación tiene una seria repercusión en los niveles de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobernantes, en el presente Capítulo se abordan los conceptos que se considera ofrecen una mayor riqueza explicativa, siendo éstos: democracia, ciudadanía, participación ciudadana, capital social, transparencia y rendición de cuentas.

También se incluye el tema de la Nueva Gestión Pública debido a que la participación ciudadana podrá encontrar obstáculos o condiciones favorables en función de la visión, actitud y liderazgo de quienes tienen a su cargo el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En la parte final se presentan extractos de las principales teorías del desarrollo con la intención de ofrecer al lector un panorama general de los diferentes esfuerzos que han realizado investigadores, ideólogos, gobernantes, entre otros, con el fin de explicar las enormes desigualdades y encontrar el camino a seguir para que la humanidad tenga mejores niveles de vida. Se trata de revisar los principales argumentos de cada teoría para tratar de establecer si las mismas dan cabida a la participación ciudadana como una estrategia o como una característica del desarrollo.

1.1. Democracia y ciudadanía, cimientos sólidos para la participación ciudadana

Democracia, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, son conceptos que se encuentran íntimamente relacionados. Para que exista democracia y haya transparencia, es indispensable contar con una ciudadanía activa y participativa,³ y a su vez,

³Aguilar Rivera (2006), José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p. 9

la ciudadanía precisa de la transparencia y rendición de cuentas para asegurar que exista democracia.

1.1.1. El significado de la democracia.

“Las democracias contemporáneas se definen por la forma en que los poderes públicos tratan a los ciudadanos. Si los ciudadanos no tienen reconocido un número importante de derechos es seguro que no podemos hablar de un régimen democrático. Democracia equivale hoy en día, sobre todo, a la tutela de los derechos fundamentales”

Miguel Carbonell⁴

Democracia viene de dos voces griegas: “Demos” que significa Pueblo y “Kratos” que significa Gobierno, por lo tanto se refiere al *gobierno del pueblo*. Abraham Lincoln popularizó una definición simple, pronunciada en el campo de batalla de Gattysburg: “democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”.⁵ Según Giovanni Sartori (2003), democracia en su sentido literal quiere decir *poder popular*.

El término democracia varía en función de los contextos históricos en los que es empleado, es decir, hoy en día tiene un significado distinto al que tenía por ejemplo en la antigua Grecia, donde hablar de democracia era hacer referencia a la participación directa de los ciudadanos en las asambleas realizadas con el fin de discutir respecto de las necesidades del pueblo y cuyos acuerdos derivaban en leyes (democracia directa). Hasta el concepto de ciudadanía ha variado, ya que antiguamente no cualquier ser humano podía considerarse ciudadano, tal es el caso de las mujeres, las cuales no poseían los mismos derechos que los hombres.⁶

En la época de la Ilustración y la Revolución Francesa se conquistaron los derechos del hombre, y los conceptos de democracia y ciudadanía se hicieron presentes en las ideas liberales que concebían al individuo como un ser capaz de gozar libertad e igualdad, con

⁴ Carbonell, Miguel (2007), *La reforma Constitucional en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas*, CEAIP, Zacatecas, México, p.51

⁵ Laguna Barrera, Barrera, Gelasio (2008), *Participación Ciudadana*, y Deledda Francisco, *La democracia*, Partes 1 y 2, www.monografias.com. p.1, consultada el 15 de octubre del 2010.

⁶ Ibid, p.2

valores intrínsecos que se anteponían a las instituciones del Estado, sin embargo, en la práctica continuaban las desigualdades económicas y las mujeres no eran consideradas todavía como ciudadanas, debido a que se les consideraba incapaces de tomar decisiones.

Robert A. Dahl (2005) considera que el gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos y establece que un sistema plenamente democrático debe satisfacer cinco criterios: 1) participación efectiva (oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por otros antes de se adopte una política determinada), 2) igualdad de voto (efectiva igualdad de votar y todos los votos deben contarse como iguales), 3) Comprensión ilustrada (oportunidades iguales y efectivas de instruirse sobre políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles), 4) control de la agenda (oportunidad exclusiva de decidir cómo y qué incluir en la agenda), 5) inclusión de adultos (todos o al menos la mayoría de los adultos residentes permanentes deben tener plenos derechos de ciudadanía).⁷

La democracia además de los rasgos planteados por Dahl, se manifiesta también mediante la división de poderes, el establecimiento del principio de mayoría relativa y representación proporcional para desempeñar cargos públicos, el derecho al sufragio universal para elegir representantes (democracia representativa), y la distribución plural del poder. De aquí que para medir el grado de evolución o involución política, ésta propone el debate y la participación, de tal forma que cuando la intervención popular en la vida pública y en las decisiones colectivas es frenada o desalentada, se está frente a una hegemonía o autoritarismo, en tanto que cuando se hace posible el intercambio de puntos de vista relacionados con los asuntos públicos y la participación de la sociedad civil en las decisiones se constituye como una práctica común, se estará ante una poliarquía o una democracia plural (democracia participativa).

Una vez conquistado el derecho de participación política, el ciudadano de las democracias más avanzadas se da cuenta de que la esfera política a su vez está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que “no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la

⁷Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, IFAI, México. p. 25

sociedad civil, y por consiguiente, una cosa es la democratización de la dirección política, lo que sucedió con la instauración de los parlamentos, y otra es la democratización de la sociedad,⁸ por tal motivo Roberto Bobbio (2005) llegó a considerar que no era posible que sobreviviera un Estado democrático sin una sociedad democrática, de hecho, en la actualidad se observa que no es suficiente para consolidar la democracia la extensión de los derechos o el paso del sufragio restringido al sufragio universal, ni la disminución del límite de edad para votar, para ello se requiere del involucramiento ciudadano más allá del voto.

La democracia moderna exige, de acuerdo con varios estudiosos del tema: un balance de poderes y la fiscalización permanente, ya que el congreso además de dictar leyes, debe controlar al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial para evitar el abuso de Poderes; elecciones libres, es decir que los ciudadanos por mayoría, elijan tanto el tipo de gobierno como los gobernantes que estimen convenientes; elecciones universales, que aseguren el cumplimiento del derecho a votar que tienen todos los ciudadanos mayores de edad, sin ninguna discriminación por razones de sexo, nivel cultural o idioma; libertad de expresión para que todos los ciudadanos hagan valer su derecho a expresar sus ideas, así como su acuerdo o desacuerdo con la gestión del gobierno, sin restricción y amenaza alguna; libertad de información fundada en el derecho de los ciudadanos a acceder a la información y conocer diversos puntos de vista; la existencia de Partidos Políticos, debido a que el régimen de partidos hace posible el juego democrático, permitiendo la expresión de diferentes visiones sobre la realidad del País; y, sobre todo, la participación de los ciudadanos en la vida pública, todo lo anterior, con base en los principios y valores de: igualdad, equidad, legitimidad, libertad, fraternidad, legalidad, pluralismo y tolerancia.⁹

⁸ Bobbio, Norberto (2005), *Estado, Gobierno y Sociedad, por una Teoría General de la Política*, FCE, Undécima reimpresión, México.

⁹ Laguna Barrera, Gelasio (2008), *Participación Ciudadana*, y Deledda Francisco, *La democracia*, Partes 1 y 2, www.monografias.com. p.5

Beneficios de la Democracia

La democracia puede ser concebida como una forma de gobierno, un sistema jurídico o un estilo de vida, pero independientemente de ello, trae consigo importantes beneficios.

De acuerdo con Dahl existen 10 razones de peso para avalar la democracia:

- 1) Evita la tiranía.
- 2) Promueve los derechos humanos.
- 3) Busca la libertad personal.
- 4) Hay protección a la propiedad privada.
- 5) Oportunidad de autodeterminación del Gobierno.
- 6) Propicia el desarrollo humano (en la realidad de acuerdo con cifras del PNUD hay grandes asimetrías, ya que el 80% del PIB se distribuye al 20% de la población y el 20% del PIB al 80% de la población).
- 7) Oportunidad para ejercitar la responsabilidad moral.
- 8) Fomenta la igualdad política (hay un gran número de personas que viven con un dólar, en tanto que unos cuantos lo tienen todo, incluso poder).
- 9) Busca la Paz.
- 10) Busca la prosperidad.

Como cada País tiene sus propias características culturales, valores y creencias, y la democracia se enmarca dentro de estos parámetros, varios de los aspectos anteriormente señalados pueden o no ocurrir en la realidad (se trata de los aspectos ideales de la democracia); sin embargo, existen ciertas condiciones que en opinión de Dahl pueden contribuir a que una democracia sea efectiva:

- 1) Una repartición equitativa del PIB.
- 2) Que el Estado garantice la cobertura de indicadores de desarrollo social (trabajo, educación, vivienda, salud).
- 3) Libertad de expresión de los ciudadanos.
- 4) Nula o muy baja corrupción.
- 5) Administración de justicia imparcial.
- 6) Honestidad en la recaudación de impuestos.

- 7) Seguridad personal para los ciudadanos.
- 8) Participación en diferentes partidos políticos.
- 9) Promoción de la participación política.
- 10) Que desde los gobiernos se generen los mecanismos para el involucramiento y participación efectiva de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas.

Para que la sociedad civil se emancipe del yugo del autoritarismo y la corrupción, es indispensable que participe en la vida pública. “Una democracia es disfuncional si no camina hacia la liberalización de la humanidad del autoritarismo y la pobreza, y en este proceso la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho juegan un papel central siempre que se orienten a este fin.¹⁰

En México la democracia no termina de consolidarse, ya que no existe una garantía absoluta para los ciudadanos de que sus derechos políticos serán respetados, incluso en el único campo en el que parecía haber consenso pos transición de todos los partidos políticos- el derecho de acceso a la información- no se ha logrado establecer plenamente un piso legal común que garantice a los ciudadanos este derecho, a pesar de que la reforma del artículo 6º Constitucional implicaba crearlo, pareciera que los Estados están buscando cómo poner candados, cómo alargar plazos para entregar la información, o cómo reservar una mayor cantidad de la misma (Ackerman, 2008).

La prosperidad de las Naciones está relacionada directamente con el establecimiento de regímenes democráticos en los cuales las acciones del gobierno pueden ser vigiladas,¹¹ por lo tanto, si lo que hace el gobierno no puede ser conocido, analizado y vigilado, no es verdad que existe democracia. De esta manera, se entenderá por democracia la forma de gobierno que hace valer los derechos políticos conquistados por los ciudadanos, siendo uno de ellos el derecho a participar en la vida pública, para lo cual requiere información y la atribución de exigir a sus gobernantes.

¹⁰ Ackerman, John (2008), *Más Allá del Acceso a la Información*, Editorial Siglo XXI, México. p24

¹¹ Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, cuadernos de transparencia del IFAI, No. 10, p. 33

1.1.2. Ciudadanía y Sociedad Civil

Ciudadanía proviene del latín “Civitas”, que fue la organización jurídica política de los romanos, entendiendo por ciudadano etimológicamente, la pertenencia de un individuo - hombre o mujer- al grupo social estructurado políticamente y, en el contexto actual, dotado de soberanía. Para muchos implica tener la mayoría de edad, pleno uso de facultades mentales y capacidad de organizarse.

El concepto de ciudadanía hoy representa uno o más de los puntos de tensión entre el gobierno y la sociedad civil. Por un lado hay un conjunto de elementos que definen al ciudadano desde el punto de vista del Estado, es decir, el enfoque institucional del ciudadano, que confiere a varones y mujeres de una sociedad la capacidad de asumir este papel únicamente por las vías y canales establecidos a partir de la propia lógica del Estado (este modelo de ciudadano institucionalizado ubica a la sociedad en una perspectiva unidimensional).

El otro proyecto de Ciudadano parte de una postura antagónica al primero, esto es, desde la perspectiva de la multidimensionalidad de lo social. Así la ciudadanía puede recobrase cuando la fragmentación de la sociedad ha producido lugares y espacios que permitan tanto la pluralidad de puntos de vista, como el desarrollo de la conciencia individual.¹²

En México se habla de ciudadanía para referirse a un conjunto de prerrogativas y obligaciones de carácter político que recaen sobre quienes teniendo la nacionalidad mexicana, reúnen además los requisitos de haber cumplido dieciocho años y ostentan un modo honesto de vivir.

La ciudadanía en las sociedades modernas se ha desarrollado de tal forma que presenta varias facetas o componentes. Para John Locke (1632-1704), los individuos tienen por naturaleza derechos fundamentales a saber: la libertad, la igualdad y la propiedad, además del derecho a castigar a quien atente contra estas anteriores prerrogativas.¹³ Locke incluye dentro del concepto de propiedad, la vida y las libertades de los individuos, por lo

¹² Arteaga Basurto, Carlos (2006), *Participación Ciudadana: Un Breve Acercamiento*, en Chávez Carapia, Julia del Carmen, *Participación de la Sociedad Civil*, Serie Organización y Participación Social Número Uno, Editorial ENTSUNAM, p. 84

¹³ Rodríguez Zepeda, Jesús (2006), *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 04, p.25

que define la protección de la propiedad como la tarea principal del gobierno representativo.¹⁴

Por su parte Alfred Marshall clasifica los componentes de la ciudadanía en civiles, políticos y sociales, los cuales son distintos analíticamente e históricamente (1964).¹⁵ El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual, la libertad de la persona, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento, y la fe, el derecho a la propiedad y a concluir contratos válidos, derecho a la justicia, en suma, se trata del derecho a defender y hacer valer todos los derechos de uno, en términos de igualdad con los demás y por el debido proceso legal (Kevisto, Peter, 2008), siendo los Tribunales de Justicia las instituciones más directamente relacionadas con los derechos civiles. Este derecho adquiere relevancia en el Siglo XVIII.

El componente político se refiere al derecho de participar en el ejercicio del poder político, como un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de ese cuerpo, siendo en este caso los Parlamentos y los Consejos de Gobierno Local, las instituciones encargadas de tutelar este derecho que adquiere fuerza en el Siglo XIX.

Por componente social o derechos sociales, se entiende toda la gama de derechos a un mínimo bienestar económico y seguridad, al derecho de compartir el máximo patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado según los estándares prevalecientes de la sociedad, cuyas instituciones más estrechamente vinculadas son las que se refieren al sistema educativo y a la provisión de servicios sociales. Este derecho se conquista en el Siglo XX).

La llegada de la ciudadanía social coincide con el surgimiento del Estado de Bienestar, mismo que de acuerdo con Marshall tiene por objeto reducir los niveles de extrema pobreza y extrema riqueza, así como de lograr la integración social, la cual se alcanza en la medida en que los ciudadanos experimentan una visión del mundo compartida, basada en un sentimiento común de identidad nacional (Marshall 1964, en Kevisto, Peter, 2008). Las formas de ciudadanía civil y política no objetan el capitalismo competitivo, pero la ciudadanía social sí lo hace por medio de la promoción de políticas destinadas a la reducción de clases y a contrarrestar las consecuencias más perjudiciales de

¹⁴ Ibid p.26

¹⁵ Kevisto, Peter, and Faist, Thomas (2008), *Citizenship, Discourse, Theory, and Transnational Prospects*, Blackwell Publishing, Australia.

la desigualdad. Entonces la ciudadanía social es la que brinda la esperanza de contrarrestar las desigualdades a las que ha conducido la política neoliberal.

Varios investigadores coinciden en que con la expansión de los derechos relacionados con la ciudadanía social, se ha presentado un cambiante equilibrio entre derechos y deberes, de tal manera que no han crecido en la misma proporción pues se incrementaron más los derechos que las obligaciones.

Marshall escribe que los derechos de otros son vagos, y se incluyen en la obligación general de vivir la vida de un buen ciudadano, y dando servicio es como se puede promover el bienestar de la comunidad. Con base en lo anterior se puede considerar el control social como un servicio a la comunidad realizado por un buen ciudadano. Asimismo, Marshall sostiene que los derechos fundamentales deben estar no únicamente puestos en normas jurídicas, sino también garantizados por un movimiento social que esté permanentemente alerta a su violación,¹⁶ ya que históricamente los derechos fundamentales han sido sancionados en las diversas constituciones, como resultado de luchas o revoluciones que han hecho evidentes la opresión y la discriminación.

En este contexto, las acciones de vigilancia y control realizadas por los Clubes de Migrantes en el ámbito del Programa 3X1, pueden contribuir a evitar que se violen derechos civiles, políticos y sociales.

Por otra parte, la idea de obligaciones plantea no sólo la cuestión de cuáles podrían ser esas obligaciones, sino de la forma en que están incrustadas en las virtudes cívicas (Kevisto, Peter, 2008), al respecto William Galston ha identificado cuatro tipos de virtud cívica que él define como general, social, económica y política. La virtud cívica general se refiere a un nivel básico de lealtad a la sociedad y a la voluntad de acatar sus leyes. Las virtudes sociales se refieren a la capacidad de vivir una vida autónoma, que pide ser simultáneamente independiente y de mente abierta con respecto a aquellos que no piensan de la misma forma o expresar las ideas que difieren de las propias.

Las virtudes económicas contemplan la posición de una ética de trabajo que incluye la voluntad de ambos para adaptarse a los cambios económicos y tener capacidad para postergar la gratificación. Las virtudes políticas requieren de la capacidad para respetar los

¹⁶ Carbonell, Miguel (2007), *La reforma Constitucional en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas*, CEAIP, Zacatecas, México, p.52

derechos de otras personas, los conocimientos necesarios para evaluar el desempeño de los gobernantes, y la voluntad de participar en el discurso político. Aunque en grado distinto, todas estas virtudes deben ser características de quienes participan en la vigilancia y control de los programas sociales.

La conjunción de virtudes y acciones conducen a diferentes tipos de ciudadanía. Angus Stewart en Kevisto Peter (2008) hace la distinción de dos clases de ciudadanía: 1) La ciudadanía de Estado y 2) La ciudadanía democrática. La ciudadanía de Estado implica la condición jurídica adjunta a la composición y los derechos derivados de ello. La idea de ciudadanía democrática implica la idea de los ciudadanos como agentes activos que participan en la toma de decisiones de una comunidad política.

A pesar del sustento legal y de la infraestructura política y social construida en torno a la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos, actualmente existe una franca preocupación por la retirada de un número creciente de ciudadanos de la esfera pública, y su preocupación obedece a que para ellos la democracia no puede subsistir sin la participación ciudadana en la vida política.

Varios intelectuales consideran que el sentido general de los ciudadanos respecto de la obligación con el bien común ha disminuido de manera preocupante y precipitada, Robert Bellah, Richard Madsen, Robert Putnam, entre otros, relacionan el malestar general con el declive previsto de la responsabilidad civil. Para Joseph Shumpeter, independientemente de la calidad y la cantidad de información, los ciudadanos se comportan en la política con un nivel de desempeño mental reducido debido a la falta de iniciativa que a su vez es consecuencia de la diluida sensación de responsabilidad que enfrentan, afirma además que los electores sólo controlan a sus gobernantes otorgando o negando su reelección.¹⁷ Precisamente por ello hay que impulsar o rescatar la ciudadanía democrática que apuesta a la actuación de la sociedad civil más allá de las contiendas electorales.

No se puede pensar ni vivir la ciudadanía en forma aislada del contexto histórico y del sistema político y económico en el que se circunscribe. Y en este sentido, el neoliberalismo y la globalización han influido considerablemente en la relativa falta de

¹⁷ Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, IFAI, México. 23

preocupación por el bien común y en la creciente desmotivación para participar en la vida pública. Robert Bellah realizó un análisis crítico de los “hábitos del corazón” de los estadounidenses a finales del siglo XX y su diagnóstico es desolador, por considerar que el individualismo puede tener un crecimiento canceroso capaz de destruir los instrumentos sociales que Tocqueville veía como un moderador de la influencia de sus potencialidades más destructivas (Bellah, et al., 1985, en Kevisto, Peter, 2008)).

Bellah encontró que muchos estadounidenses participan paradójicamente en una amplia variedad de organizaciones de la comunidad, no por obligación, ya sea política o religiosa, sino porque ello les ofreció un sentido de significado y expresión personal que les hizo sentirse bien. De aquí que los compromisos son vistos como “los incrementos de la sensación de bienestar individual, y no como imperativos morales”. Con base en estos planteamientos la actuación de los clubes de migrantes puede encontrar sustento en un sentido de pertenencia, en los vínculos afectivos con la comunidad de origen, o en la preocupación de cuidar las aportaciones económicas que realizan.

Algunos de los principios básicos de ciudadanía son: igualdad ante la Ley, seguridad jurídica, y control sobre las acciones estatales (Fuentes, Guillermo, et al., 2009: 63), y entre los mecanismos básicos para construir la ciudadanía se tiene:

1) Participación ciudadana

- a) Participación de ciudadanos en la toma de decisiones de la administración, usualmente solo factible a nivel local,
- b) Participación mediante votaciones o plebiscitos,
- c) Participación a manera de coproducción público privada de servicios que tradicionalmente proveía la Administración Pública.

2) Rendición de cuentas, y

3) Transparencia.

Sin ciudadanos no existe gobierno democrático, ni solución democrática a los asuntos públicos, y la ampliación de los derechos ciudadanos equivale a la ampliación de la democracia. La ciudadanía crea espacios de interlocución con el Estado mediante

manifestaciones públicas, aunque la efectividad de las mismas es desigual.¹⁸ Un Estado Democrático de Derecho defiende y fomenta los derechos ciudadanos a la información, la participación y la justicia social.

Como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y ésta sólo puede existir dentro de la legalidad del Estado democrático.¹⁹ De hecho, la universalización total de la ciudadanía es un ideal al que se acercan en mayor o menor medida las democracias realmente existentes. Cuando una democracia es caracterizada por una baja intensidad de ciudadanía, difícilmente el Estado podrá hacer valer su legalidad.

Varios autores consideran que en la actualidad se está gestando una ciudadanía plural, en la que se hace evidente un sentido de responsabilidad pública, y otros valores comunitarios como la mutualidad y reciprocidad en las relaciones humanas, la protección del medio ambiente, la lucha contra la discriminación, así como la valoración inter y multicultural.

Esta ciudadanía lucha por: a) La ampliación de los derechos civiles y sociales de hombres y mujeres, b) La práctica de acciones democráticas directas, tales como una intervención más contundente en las agendas de opinión pública, a través del control ciudadano de las políticas gubernamentales, c) Una reinención de las instituciones de poder local, como espacios de reconstrucción de las relaciones sociales, culturales y económicas de la sociedad civil popular, y d) La demanda de un desarrollo humano que sea económica y ambientalmente sustentable (Osorio Vargas, Jorge, 2006:1).

Ante una sociedad tan diversa es posible encontrar por un lado ciudadanos interesados en participar activamente en el diseño, ejecución y control de políticas públicas, y por el otro, ciudadanos desmotivados, con un sentido individualista y faltos de un interés por el bien común, de hecho los cambios que estamos viviendo a nivel global y nacional, son radicales en la manera de entender y practicar la política, y pueden analizarse desde tres miradas según el planteamiento de Osorio:

¹⁸ Isunza Vera, Ernesto, (2006) *Para Analizar los Procesos de Democratización: Interfaces Socio estatales, Proyectos Políticos y Rendición de Cuentas*, en Isunza, Vera y Olvera Alberto J., *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, México. P.274

¹⁹ O'donnell, Guillermo (1993), *Estado, Democratización y Ciudadanía*, Revista Nueva Sociedad, No. 128. p.68.

1. Mirada neoconservadora. Estamos viviendo una crisis moral como resultado de una libertad sin límites, una orientación al mercado extrema, un neoliberalismo salvaje y de una experimentación desbordada, por lo que el capitalismo extremista se ve seriamente afectado por una crisis de fundamentos éticos y la incapacidad de crear un orden cultural que exprese tradiciones y comunidad.
2. Mirada del escepticismo post-moderno. Propone de manera explícita la desmoralización relativa de la política, por miedo a ciertas pretensiones absolutistas del pensamiento crítico, que podrían derivar en nuevas formas de integrista. Considera también que la democracia debería auto legitimarse por la actuación de los propios ciudadanos, sin necesidad de recurrir a referencias éticas externas.
3. Mirada crítica. Comparte la idea de una desorientación valórica y del debilitamiento de los ideales comunitarios, aunque a diferencia de los neoconservadores, no lo atribuye a la cuestión cultural, sino a los sistemas tecno-económicos y a la administración del estado post –industrial. La razón instrumental ha invadido espacios que antes correspondían a la razón ético-política, por lo que ahora la política está bajo la dirección de los estrategas y los técnicos. “El predominio de saber del tecnócrata reduce los espacios de la política ciudadana y empequeñece los ámbitos de la participación pública y despolitiza las decisiones que tienen que ver con el bienestar de la sociedad”.²⁰

Osorio considera que se está gestando en América Latina una nueva ciudadanía, la cual se encuentra bastante ligada a la mirada crítica, por lo que se manifiesta en la búsqueda de capacidades y competencias para controlar la autoridad, en el rechazo a la privatización de la sociedad que quieren los tecnócratas, y en el tipo de proceso asociativo que actúa en forma de redes, movimientos, opiniones públicas locales y regionales, que plantean la política desde la práctica de actores sociales locales. Esta clase de ciudadanía pugna por el

²⁰ Osorio Vargas, Jorge (2006), Ciudadanía Democrática y Desarrollo Sustentable, Revista Futuros No. 13, Vol. IV, p.2.

mejoramiento de su calidad de vida, enfrentándose o debatiendo con actores gubernamentales que poseen instituciones y mecanismos más poderosos que los de ellos.

Debido a que la política convencional ha perdido credibilidad, un nuevo imaginario social está moviendo a jóvenes, mujeres, indígenas, consumidores, ambientalistas y defensores de derechos humanos, hacia un paradigma en donde la ciudadanía representa una especie de ética integradora de lo social en el entorno local. De aquí que para fortalecer la ciudadanía es conveniente aprovechar el aprendizaje de jóvenes y adultos, educar y empoderar a los ciudadanos, y formar sujetos con pensamiento crítico, con capacidad de decisión y aptos para deliberar con los tomadores de decisiones públicas. No basta con la voluntad y estructura gubernamental para fortalecer y ampliar la ciudadanía, es indispensable contar con una sociedad civil dispuesta y preparada que empuje la actuación del gobierno.

Los movimientos ciudadanos necesitan plataformas discursivas, líderes legítimos y representativos, principios éticos, capacidad técnica. Esta es una tarea de construcción de ciudadanía en un momento en que parece existir una anemia social en la gente común, que le impide asumir compromisos para luchar por determinadas causas o programas, por ello es necesario reactivar los espacios públicos como espacios clave de intervención y de reconstrucción social (Osorio, 2006).

1.2. Participación ciudadana y capital social

“Sin participación, sencillamente la democracia no existiría... Lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos”.

Mauricio Merino²¹

1.2.1 Participación ciudadana en la democracia contemporánea

La participación ciudadana es un término comúnmente empleado para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea. Cuando se habla de participación

²¹ Merino, Mauricio (2005), *La Participación Ciudadana en la Democracia*, UNAM, México, p.15.

ciudadana o de participación social, implícitamente se hace referencia a una relación entre Estado y los ciudadanos, misma que se manifiesta de múltiples formas, con intencionalidades distintas y con diversos grados de profundización (Chávez, Carapia, 2006). La participación va más allá de la emisión del sufragio, pues los ciudadanos pueden participar de diversas maneras frente al Estado, como por ejemplo, para exigir cuentas a los funcionarios públicos, presentar quejas o denuncias, demandar servicios, elegir representantes, diseñar y ejecutar políticas sociales.

La participación ciudadana deriva de una facultad soberana que posee la población en un gobierno democrático y que le permite reunirse en forma organizada, consciente y racional a fin de satisfacer necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

La participación puede ser efímera y producto de una situación coyuntural, o manifestarse en una acción consistente y sistemática que ha logrado su institucionalización. En este sentido, Ernesto Isunza expone cuatro argumentos a favor de que existan intercambios permanentes entre el Estado y la Sociedad:²²

- 1) La eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos, por ser los beneficiarios directos y por el conocimiento que poseen de su realidad cotidiana.
- 2) Gracias a la transparencia de lo público se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del estado de derecho.
- 3) El control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía es una consecuencia legítima del sistema democrático (Control Social)
- 4) La institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana (consultivos o decisorios), complementan el sistema representativo, que en la actualidad enfrenta un fuerte déficit de legitimidad.

²² Isunza Vera, Ernesto (2006), *Para Analizar los Procesos de Democratización: Interfaces Socio estatales, Proyectos Políticos y Rendición de Cuentas*, en Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, México. P.266.

De esta manera, la participación ciudadana se justifica porque el sistema electoral y el régimen de partidos no han sido capaces de resolver la profunda desigualdad de las sociedades contemporáneas, mismas que se han tornado cada vez más complejas.

No ha bastado con elegir a los representantes para que exista una verdadera democracia, situación que explica claramente Mauricio Merino cuando señala que participamos porque nuestros representantes no han cumplido con su función de enlace entre el gobierno y los problemas de un determinado segmento de la población, es decir, participamos para corregir los defectos políticos de la democracia, pero también para intervenir en el proceso de toma de decisiones y asegurar que éstas sean acordes a las necesidades y expectativas de los diferentes grupos que integran una Nación, lo cual demuestra que la representación es insuficiente para darle vida a la democracia, y que la representación y la participación forman un binomio indisoluble e imprescindible.²³

La participación es el medio por el cual la sociedad civil interviene en las decisiones públicas, es sin duda una herramienta para controlar y frenar el poder otorgado a los representantes políticos, y para entenderla, es preciso analizar los factores que llevan a determinados individuos a atravesar el umbral de lo privado para intervenir en lo público, sin dejar de lado, por supuesto, las motivaciones externas que impulsan o desalientan a participar en una acción colectiva, ni el entramado institucional que puede potenciar o desarticular cualquier intento.

Ser ciudadano implica poseer derechos y obligaciones sociales, y en una sociedad democrática significa además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de sus gobernantes y de influir en sus decisiones.²⁴ Es decir, para que pueda darse dicha participación, es indispensable que existan las condiciones políticas y la voluntad individual de participar, pues no hay que olvidar que la participación ciudadana “se refiere a intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”.²⁵

“La pertinencia de la participación se basa tanto en el mejor desempeño de la administración pública, como en el hecho que al incluir a la ciudadanía en los procesos de

²³ Merino, Mauricio (2005), *La Participación Ciudadana en la Democracia*, UNAM, México p. 13

²⁴ *Ibid*, p.30

²⁵ Nuria Cunill (2005), *Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, p. 56, en Merino, Mauricio, (2005), *La Participación Ciudadana en la Democracia*, UNAM, México.

diseño y adopción de políticas sociales, bajo reglas de actuación previamente definidas, se pueden obtener mejores resultados para construir ciudadanía”.²⁶

La participación política de la ciudadanía puede expresarse de múltiples formas, siendo las más evidentes; ejercicio del voto, realización de actividades en campañas políticas, actividades comunitarias para el logro de un determinado objetivo y, actuaciones específicas derivadas de algún conflicto en particular. Cabe señalar que las movilizaciones o intervenciones que los ciudadanos realizan de manera obligada por un estado autoritario o dictatorial, no son consideradas como prácticas de participación ciudadana porque no existe la voluntad individual, ni la libertad para decidir.

Los conceptos tanto de participación como de ciudadanía, surgen en el contexto de las teorías liberales ilustradas, inspiradas en una visión individualista, donde cada sujeto dotado de una supuesta libertad de acción, contribuye a la configuración de una trama de relaciones sociales mediante la búsqueda de la máxima utilidad individual.

La teoría del contrato social, por ejemplo, en el terreno de la política expresa claramente estos supuestos, ya que el contrato significa la decisión voluntaria de los individuos de acordar reglas de convivencia que garanticen el bien común y la satisfacción de aspiraciones individuales.

Nuria Cunill²⁷ plantea que la participación social es aquella referida a fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. El análisis de la autora se centra en la diferenciación de diversos tipos de participación:

- 1) Política (entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, órganos de representación).
- 2) Social (se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales).
Supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales.

²⁶ Isunza Vera, Ernesto (2006), *Para Analizar los Procesos de Democratización: Interfaces Socio estatales, Proyectos Políticos y Rendición de Cuentas*, en Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, México. P.273, nota 7.

²⁷ Cunill, Nuria (2005), *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, pp 44-45.

- 3) Comunitaria (comúnmente se le asocia con la labor asistencial ejecutada por los ciudadanos y que en general se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata). El término de participación comunitaria está a su vez vinculado con el desarrollo comunitario, cuya intencionalidad está dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas, y eventualmente a orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.
- 4) Ciudadana (se orienta a la creación y promoción de nuevos mecanismos de colaboración de los gobernados o representados, en diversas etapas del proceso de toma de decisiones y ejecución de políticas públicas). Para algunos críticos, este tipo de participación adquiere un espacio de desarrollo estrictamente ubicada como una herramienta de gestión; sin embargo para Cunill (1991), este tipo de manifestaciones y expresiones que en su interior tienen un carácter público, abanderan asuntos colectivos o en beneficio de la sociedad y por tanto, son competencia de la acción pública de los sistemas democráticos.

Para que la participación ciudadana sea efectiva, los ciudadanos deben estar en posibilidades de proponer la adopción de acuerdos, presentar quejas y denuncias ya sea por la incorrecta prestación de servicios o por la inadecuada conducta de los servidores públicos, emitir opiniones, formular propuestas para la solución de problemas de interés público y para el perfeccionamiento de normas jurídicas o administrativas; así como de ser informados sobre leyes, decretos y cualquier instrumento jurídico que sea de interés público, recibir información acerca de la realización de obras y servicios, mediante la difusión de la información pública, y recibir la prestación adecuada de servicios públicos y bienes públicos.²⁸ Se trata de una participación compleja que trasciende a lo electoral para reforzar los procesos de democratización.

La participación ciudadana puede ser entendida en términos de una gestión social que implica buscar y desarrollar formas innovadoras y creativas de concertación social, para potenciar recursos y dirigirlos a prioridades de la sociedad civil a través de estructuras sólidas y representativas de comunidades o localidades urbanas o rurales, por lo que va

²⁸ Laguna Barrera, Gelasio (2008), *Participación Ciudadana*, y Deledda Francisco, *La Democracia*, Partes 1 y 2, www.monografias.com, p.5.

dirigida a fortalecer los mecanismos de organización social generados por los propios sectores sociales en el marco de sus aspiraciones y procesos culturales.

De esta manera, para propiciar procesos de gestión social en programas que tienen como eje la participación ciudadana, resulta básico generar actitudes críticas de solidaridad y cooperación en la población, así como consolidar y desarrollar estructuras reales de participación social, por lo que es indispensable habilitar a la población a través de acciones de educación y capacitación.

El neoliberalismo identifica la participación como producto de los Estados reducidos que entrelazan con las organizaciones de la sociedad civil acciones sociales tendientes a minimizar la acción del Estado en cuanto a políticas sociales. El modelo neoliberal busca cambiar el papel del Estado y de las políticas públicas, a través de la disminución del gasto social, las modificaciones de la política social, y el adelgazamiento del Estado, lo que propicia el surgimiento de diversas organizaciones de la sociedad civil para que retomen el papel de los Estados dentro de la generación de políticas públicas (Laguna, Barrera, 2008).

De acuerdo con el pensamiento neoliberal los ciudadanos se encuentran preocupados por encontrar la forma de armonizar los deseos y necesidades individuales con la promoción del bien común (Kevisto, Peter, 2008). En los análisis críticos se ha dejado de lado la posibilidad de que la mentalidad característica del mercado capitalista se haya extendido más allá de la esfera económica, para dar forma a la manera de pensar sobre el resto de la sociedad, incluida la política. En una sociedad así los ciudadanos son considerados como consumidores, como se verá más adelante cuando se aborde el tema de la Nueva Gerencia Pública.

Con frecuencia la participación ciudadana es vista hoy día, como una moda para promover acciones sociales filantrópicas o bien para que la población busque respuestas a sus necesidades sociales sin el apoyo del Estado o a pesar del Estado; y muchos gobiernos delegan cada vez más sus responsabilidades sociales, en manos de las organizaciones de la sociedad civil, surgiendo así un neocorporativismo, en el cual estas organizaciones ejercen formas de control social y de clientelismo de la población que atienden, lo que las coloca fuera del contexto democrático.

Lo anterior ha llevado a generar condiciones que facilitan la corrupción, que incrementan la falta de credibilidad, de certeza y desconfianza hacia líderes y funcionarios, lo que a su vez ha dado lugar a que la población muestre apatía y desinterés para integrarse en grupos sociales y políticos, por lo que las acciones de participación y organización social, muchas veces, son espacios lejanos para la gran mayoría de la población; de aquí que una de las razones para explicar la retirada del involucramiento cívico político a nivel local y nacional es que la mayoría de la gente siente como su voz poco a poco se aminora, debido a que el Estado Nación, ya no puede desempeñar todas las funciones que ha venido acumulando desde el siglo XVII.

Paradójicamente las contradicciones sociales, económicas y políticas actuales también abren posibilidades importantes de desarrollar formas de participación y organización, que permitan a los grandes sectores de la población incidir en el desarrollo social.

Sin embargo, incentivar la participación ciudadana no es una tarea fácil, dado que no siempre se da una sinergia Estado Sociedad (Evans en Ackerman, 2004:11). Los Estados con mucha frecuencia de manera unilateral organizan la participación de la sociedad civil, lo que en ocasiones se torna en manipulación; y por su parte, las sociedades también suelen presionar y hacer patentes sus exigencias en forma unilateral, desencadenando muchas veces una reacción represiva y violenta del Estado.

Por tal motivo es conveniente que ambas partes colaboren para crear los espacios necesarios de participación de la sociedad civil, aún cuando no exista consenso o no se compartan plenamente los valores, ya que ello puede representar un incentivo para que exista una mayor vigilancia y un menor riesgo de que los gobernantes sean cooptando a los agentes sociales.

Para fomentar la participación de los ciudadanos es indispensable una transformación de la esfera pública y los partidos políticos son vistos como un componente clave de este impulso, por ello su fortalecimiento se considera vital (coinciden Merino y Ackerman). El renacimiento de la participación no es posible sin una ciudadanía educada y sin una ciudadanía informada que forme parte de un proyecto más amplio de educación moral, por lo que instituciones como Instituto Federal Electoral (IFE), Comisión Nacional

de Derechos Humanos (CNDH) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), así como sus instituciones homologas en los Estados, tienen una gran tarea para ello.

En algunas entidades del país, se han formalizado diversos mecanismos de participación o emitido leyes de Participación Ciudadana que regulan la implementación de diversos mecanismos para hacer viable la intervención de los ciudadanos en asuntos públicos como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, audiencias públicas, etc., cuyos alcances varían en cada Estado.

Pese a lo anterior, si los gobiernos no permiten el auto diagnóstico y la evaluación participativa, no desarrollarán mecanismos favorecedores a la democracia y la participación, y por ende de construcción de ciudadanía. En una sociedad fragmentada, desinformada, desmoralizada y defraudada, difícilmente la sociedad civil querrá protagonizar los procesos, por eso es menester socializar los mecanismos para lograr una democracia más efectiva (voto responsable y rendición de cuentas), difundir e impulsar los mecanismos de control ciudadano para demandar a funcionarios públicos un actuar transparente, trabajar en la formación ético-política, posibilitar el análisis crítico de los gobiernos y desarrollar mecanismos de participación ciudadana en los asuntos del gobierno (Acotto, Laura, 2003).

La participación ciudadana es imprescindible y “no se trata solo de una actitud filantrópica o de nobleza humana, es una obligación ciudadana, ya que si queremos una mejor sociedad todos debemos entregar más tiempo a ella”.²⁹

1.2.2. Capital social y Organismos de la sociedad civil (OSC)

La participación ciudadana en los espacios públicos, realizando acciones que impactan en la comunidad, genera un capital social que a su vez potencia una participación más efectiva para lograr una mejor gestión gubernamental. Robert Putnman realizó un estudio en el que concluye que los gobiernos en el Norte de Italia son mucho más efectivos porque poseen un mayor capital social entre los ciudadanos, debido a que leen más y tienen un mayor nivel de

²⁹ Reyes Heróles, Federico (2004), Corrupción: de los Ángeles a los Índices, Cuadernos de Transparencia 01, IFAI, México, p.36.

participación en actividades voluntarias, lo que genera una mayor confianza social y una mayor vigilancia para asegurar la efectividad del gobierno, y sostiene además, que para que el capital social funcione es necesario despolitizarlo.

Jonathan Fox considera que el capital social se puede construir por medio de políticas públicas y que no es una herencia cultural; sin embargo, no basta con organizarse para exigir rendición de cuentas, se requiere una actuación vigilante y crítica, sobre todo como en el caso de México, donde por décadas el sistema corporativista funcionó con base en un excesivo control de la ciudadanía y de los líderes (sindicales y populares), hasta que los irreverentes se manifestaron para luchar por sus derechos, logrando avances significativos en el proceso de democratización del país.³⁰ Al respecto vale afirmar que México cuenta con una gran tradición de organización civil que puede encauzarse para impulsar una mayor rendición de cuentas.

James Coleman (1988-9) y Pierre Bourdieu (1986) consideran el capital social en términos de redes sociales que sirven como recursos potenciales para las personas, los cuales se pueden utilizar en determinados contextos para fortalecer sus respectivas posiciones (lo tratan como un concepto paralelo al capital financiero y humano). Para Putnam el capital social es un factor que contribuye a la cooperación y confianza, requisitos previos a la participación ciudadana, ya que sin descartar totalmente la idea de que el capital social es un bien privado, su énfasis está claramente en el bien público, es decir, el capital social es visto como una variable crucial para la formación de diferentes niveles de participación comunitaria (Edwards y Foley 1998, en Kevisto, Peter, 2008).

Putnam considera que las características de las organizaciones sociales, como son la confianza, las normas y las redes (acciones coordinadas para mejorar la eficiencia de la sociedad), se constituyen como los pilares básicos del capital social.

“La CEPAL entiende el concepto de capital social como un conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto (...),³¹ cuyos beneficios, como

³⁰ Ackerman, John M. (2008), *Más Allá del Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México. P.23.

³¹ De Tommaso, Antonio (2003), en Acotto, Laura, *Las Organizaciones de la Sociedad Civil, un Camino para la Construcción de Ciudadanía*, Editorial Espacio, Buenos Aires, p.12.

afirma Alicia M. Kirtchner (en Acotto, Laura, 2003), se basan en la confianza reciproca que es parte del haber comunitario.

Bernardo Kliksberg (en Chávez, Carapia, 2006), ve en la formación del capital social la manera política de transformar los atrasos en sinergias de desarrollo, incluso aprovechando herencias culturales e históricas³².

El concepto de capital social difundido por el Banco Mundial, describe las relaciones sociales de cooperación entre actores civiles y gobierno, se trata de un concepto que pone atención a factores sociológicos y culturales de la acción y no únicamente en el diseño institucional, pero su limitante es que no logra exponer de qué manera se pueden generar los lazos de confianza en aquellos ámbitos políticos donde las leyes no son respetadas, existe una gran desigualdad social y cultural entre los actores y la legitimidad institucional es muy endeble (Olvera, Alberto J., 2006: 379).

Es evidente que la confianza es una de las condiciones indispensables para construir el capital social, pues debe haber confianza entre las personas, confianza entre gobernantes y gobernados, confianza en las leyes, confianza en las instituciones, así como confianza en las empresas, y donde existe el capital social, mejora la calidad de los servicios públicos, disminuye la evasión fiscal, disminuyen los litigios y el uso del aparato social para fines personales, además de que se presenta una menor incidencia en la violación de leyes. “La confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo” (Reyes, Heróles, Federico, 2004: 19).

Prácticamente todas las definiciones de capital social hacen referencia a diversas formas de participación de la ciudadanía organizada en los espacios públicos, ya sea para la defensa de los trabajadores, para exigir el respeto a los derechos humanos, para velar por intereses de grupos marginados o para intervenir en la resolución de conflictos sociales y problemas como la pobreza, la reducción del Estado o la falta de representatividad, por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), representan una fuente generadora de capital social.

Las OSC son “organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar

³² Chávez Carapia, Julia del Carmen (2006), Coordinadora, *Participación de la Sociedad Civil*, Editorial ENTSUNAM, Serie Organización y Participación Social, Número Uno, p. 68.

respuestas a necesidades sociales, grupales y colectivas”.³³ Estas organizaciones se caracterizan por ser privadas, no formar parte de la estructura gubernamental, su adhesión es voluntaria, sus fines y objetivos son lícitos y no son lucrativas.

En los años noventa se presentó una gran proliferación de OSC, como resultado de desaparición de la demarcación existente entre lo público y lo privado, pues el proceso de políticas públicas que era desarrollado exclusivamente por el Estado, permitió la participación de las empresas privadas y de las OSC, de manera que se comenzaron a transferir fondos públicos a manos privadas y fondos privados transferidos al Estado para desarrollar políticas públicas.

El modelo neoliberal trajo consigo consecuencias muy graves, entre las que destacan: la reducción de los servicios básicos, el desempleo, la precarización laboral, la exclusión y la desigualdad social, situación que impactó fuertemente en las OSC, debido a que en el imaginario colectivo existía la idea de que éstas debían remplazar al Estado en todas las funciones sociales. Paralelamente el Estado implementa un modelo de cogestión asociada, con un marco difuso en cuanto a roles y funciones que le competen a cada uno (De Tommaso, Antonio, 2003).

Los organismos financieros internacionales en un afán de contrarrestar los impactos negativos del neoliberalismo comenzaron a financiar la ejecución de proyectos sociales, otorgando créditos tanto al Estado como a las OSC, siendo éstas últimas las que gozaban de un mayor apoyo, al ser consideradas representantes legítimas de la sociedad, mientras que los gobiernos eran vistos como ineficientes, poco transparentes y corruptos, en tanto que las decisiones reales sobre los proyectos a realizar las tomaban dichos organismos internacionales. En este tiempo las OSC fueron consideradas por muchos como salvavidas y purificadoras de la política, aunque para otros fueron cómplices del desmantelamiento del Estado.

Ante las crecientes necesidades sociales y económicas que enfrentó la población, surgió un impulso colectivo por dar respuestas, trascendiendo al pensamiento individualista y economicista que ha caracterizado al neoliberalismo.

³³ Accotto, Laura (2003), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil, un Camino para la Construcción de Ciudadanía*, Editorial Espacio, Buenos Aires, p.37.

Las OSC representan por consiguiente, la posibilidad de impulsar el crecimiento grupal y comunitario y la oportunidad de generar capital humano y capital social. Asimismo, pueden provocar un nuevo reordenamiento y reacomodo de las estructuras sociales establecidas, incidiendo en los roles, funciones e instituciones tradicionales de atención a las necesidades de las personas. Para efectos de lo anterior, las OSC deben evitar ser cooptadas por partidos políticos o por cualquier institución que tienda a desvirtuar su razón de ser, como ocurre de manera frecuente, de lo contrario generarán incertidumbre y dañarán la percepción de confianza en la ciudadanía (IFAI, 2006).

1.3.- Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Moderno

Tomando en consideración que los conceptos de transparencia y rendición de cuentas estarán presentes a lo largo de todo el documento, en este apartado se establece no sólo su significado, sino también su origen y sus implicaciones teóricas. Aunque en el desarrollo de la tesis se emplearán los dos conceptos juntos, el siguiente análisis se llevará a cabo por separado.

1.3.1.- Transparencia un concepto moderno y un significado antiguo

La consolidación de la democracia en México en opinión de Alberto J. Olvera, se vincula con dos pilares fundamentales: la transparencia y la rendición de cuentas, toda vez que “ambas nociones hacen referencia... a la aspiración ciudadana de formar parte de un Estado que promueve la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno sea responsable de sus acciones y de sus decisiones”.³⁴ Inclusive, considera que no es posible hablar de transparencia sin recurrir también al concepto de rendición de cuentas, debido a que ambos constituyen un complejo entramado de principios, derechos, instituciones y prácticas.

Para Richard W. Oliver (2004), “Transparencia es dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar y opacar el significado o alterar los

³⁴ Olvera, Rivera, Alberto, J. (2009), La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana, Secretaría de la Función Pública.

hechos, poner las cosas bajo una mera luz”,³⁵ sólo que esta concepción es catalogada como pasiva porque los gobiernos no únicamente deben permitir que los observen, sino también divulgar permanentemente información que poseen. Para otros autores, como Mauricio Merino, la transparencia es un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de espacios públicos, se trata de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas se realicen de acuerdo a lo establecido.³⁶ “La transparencia en el gobierno permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo”.³⁷

Existen cinco características capacitadoras o inhibidoras de la transparencia, según argumentos expuestos por José Antonio Aguilar (2006), basado en argumentos de Bentham:

1.- Evaluación de los Gobernantes. La función capacitadora más evidente es la que permite en una democracia representativa a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes mediante el voto. Y para estar en condiciones de realizar una adecuada evaluación, los representados o gobernados requieren de información. Aguilar deja en claro que la transparencia facilita el trabajo de la prensa, no lo sustituye, en tanto divulgadora de información del gobierno, por ello se afirma que la transparencia es un vínculo que une al liberalismo con la democracia.

2.-Rendición de Cuentas. La transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes, quienes tienen la obligación de informar lo que hacen, y para que los ciudadanos pueden sancionar los resultados de su actuación en caso de incumplimiento. De esta manera, la transparencia al contribuir a la rendición de cuentas, ejerce también una función capacitadora del poder ciudadano, al inhibir conductas y acciones que atenten contra el interés público.

3.-Control del Poder Público. La transparencia ha sido caracterizada como uno de los elementos que en la democracia liberal, limitan el poder del Estado, debido a que participa en la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para obligar al gobierno a

³⁵ Oliver, Richard, W (2006), en Aguilar, Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p. 29

³⁶ Aguilar, Rivera, José Antonio, (2006), *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p. 28-29.

³⁷ Fox, Jonathan, Haight, Lobby, et al (2007), *Derecho a Saber, Balance y Perspectivas Cívicas*, Fundar, México.

rendir cuentas a sus gobernados. El control se realiza por medio de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios.³⁸

4.-Fortalecer a la Autoridad Política. Aunque las anteriores funciones de la transparencia son más evidentes, la transparencia, así como limita el poder de los gobiernos, también puede incrementar el mismo, debido a que ayuda a generar una mayor confianza en el electorado y a lograr una mayor legitimación en los actos de los funcionarios públicos y representantes, y a su vez, la confianza puede tender un puente de comunicación entre los ciudadanos y sus gobernantes.

Pese a lo anterior es importante mantener en todo momento ciertas reservas respecto a la confianza, ya que como lo afirmó Bentham, los ciudadanos no pueden depositar ciegamente su confianza y pensar siempre que el gobierno hará bien su trabajo, en una democracia es indispensable que los individuos inviertan tiempo para mantenerse informados sobre los asuntos públicos y decidir si aprueban o no alguna política pública.³⁹ Un gobierno transparente tendrá una mayor legitimidad a los ojos de los gobernados y podrá actuar con más firmeza si tiene el respaldo ciudadano.

5.- Detección y Corrección de Errores. La transparencia ayuda a construir un entramado institucional que garantice a los ciudadanos el acceso a la información, mismo que si funciona de manera adecuada, además de facilitar la toma de decisiones consensuadas, representa una fuente valiosa de retroalimentación hacia el gobierno, que le permite revisar y corregir políticas públicas fallidas o ineficaces.

El argumento central de la anterior afirmación es que quienes observan las acciones del gobierno, no tienen los mismos incentivos que poseen los políticos o funcionarios para ocultar fallas, actuaciones indebidas o irregularidades en la gestión de las políticas públicas, incluso, en ocasiones están ansiosos por denunciarlas públicamente, y toda esa información puede ser utilizada para identificar y corregir errores flagrantes, así, la transparencia puede disminuir la miopía de los gobernantes.⁴⁰

Lo anterior se encuentra en armonía con lo expuesto por Jonathan Fox (2007), respecto al derecho que tiene la ciudadanía de estar informada acerca de cómo se le está

³⁸ Aguilar, Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p. 29.

³⁹ Ibid, p.30.

⁴⁰ Ibid, p.33.

gobernando, pues él describe cuatro razones que dan muestra de la importancia del derecho a saber: 1) El ejercicio honesto del poder requiere participación ciudadana (el sector público puede tener sus propias instancias de fiscalización y de control, pero suelen ser insuficientes e ineficientes); 2) La participación democrática requiere de una ciudadanía informada (para que la ciudadanía pueda estar en condiciones de ejercer sus derechos como participante en una democracia, debe contar con información suficiente y confiable de su gobierno); 3) El acceso a la información es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde dentro como desde afuera del Estado (los resultados serán más satisfactorios si participan activamente organizaciones de la sociedad civil y dependencias estatales vinculadas con la rendición de cuentas); 4) Además de promover el bien público, el derecho a saber ayuda a resolver problemas individuales de ciudadanos y ciudadanas (muchos ciudadanos al ejercer su derecho la información, buscan acceder a expedientes médicos con el fin por ejemplo de solicitar apoyo de programas sociales).

En México el concepto de transparencia comenzó a ser utilizado el siglo pasado a principios de la década de los noventa. La idea de transparencia se originó a partir de la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su funcionamiento real, sobre sus regulaciones y sobre la probidad de cada país, de ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido inicialmente los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM) (Aguilar, Rivera, 2006:10).

Los textos clásicos de gobierno representativo no incluyen este concepto de manera explícita, pero en cierta forma lo contienen implícitamente, acaso la idea de transparencia podía haber estado subsumida en el concepto de rendición de cuentas, publicidad, pesos y contrapesos del poder del gobierno, libertad de prensa y otras ideas similares, que sí fueron contempladas en dichos textos, el hecho es que no existen evidencias de su uso hasta finales del siglo XX.

El secretismo político y la opresión a las libertades básicas como las de conciencia o expresión, son propias de los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios, en tanto que en un Estado liberal las libertades individuales están por encima de los intereses del Estado.⁴¹

⁴¹ El padre de la Teoría Liberal del Estado fue el Filósofo Inglés del siglo XVII, John Locke (1632-1704), quien sentó las bases intelectuales para pensar en el poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios.

El liberalismo introduce la idea de que no existen verdades de estado, ni secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública.⁴²

Por lo tanto, el modelo liberal dio un gran empuje histórico a favor de la construcción de sociedades más abiertas con gobiernos transparentes, como por ejemplo: el Edicto Libre de Prensa de Escandinavia de 1766, el inicio de la publicación de los reportes parlamentarios en Inglaterra en 1774, la publicación del primer presupuesto nacional en Francia en 1780; las previsiones sobre obligaciones gubernamentales en las constituciones de Estados Unidos (1787) y Francia (1791), el surgimiento de asociaciones civiles a favor de la libertad de ideas y de expresión como la Dieciochesca *London Corresponding Society*; la lucha civil en Inglaterra contra los Comités de Secrecía; el artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión); la Enmienda en los Estados Unidos de la Ley Federal de Información de 1966 (Freedom of Information), realizada en 1974, como resultado de las exigencias de la opinión pública suscitadas por el escándalo del Watergate. Esta Ley se convirtió en el modelo de las legislaciones sobre acceso a la información en varios Países, algunos de los cuales promulgaron leyes superiores, como el caso de Nueva Zelanda.

En México fue hasta el 2002 que se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este avance legal, señala Rodríguez Zepeda (2006), se dio fundamentalmente respecto de las obligaciones del Gobierno, más no de los particulares, lo que denota la filosofía liberal, que puede ser cuestionada, debido a que la información relacionada con los asuntos sustantivos de la población, no sólo está en manos del gobierno, sino también de los particulares privilegiados.⁴³

Comúnmente se piensa que transparencia y acceso a la información son sinónimos, lo cual es equivoco ya que “transparencia es una práctica o un instrumento utilizado por las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información, o bien para abrir al público ciertos tipos de decisiones. El derecho de acceso a la información...consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado...es un derecho que permite a los ciudadanos pedir

⁴² Rodríguez Zepeda, Jesús (2006), Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No 04, p. 31.

⁴³ Ibid p. 33.

documentos al gobierno”.⁴⁴ Cabe señalar que este derecho es una garantía individual consagrada en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la reforma realizada en 2007.

En este mismo sentido, otros Juristas equiparan el derecho de acceso a la información con el derecho de petición, siendo distintos, ya que por ejemplo el derecho de petición no está regulado por ninguna ley reglamentaria y no existe un plazo determinado para su atención como en el caso del acceso a la información.

También es común que los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se consideren como sinónimos, lo cual es incorrecto, ya que la transparencia es una condición necesaria, más no suficiente para que exista rendición de cuentas,⁴⁵ pues el elemento fundamental para que exista una verdadera rendición de cuentas es la capacidad sancionatoria. Es importante aclarar que con base en esta concepción, el desarrollo de la presente Tesis contempla ambos términos juntos pues se consideran complementarios y dialécticos.

Desde el punto de vista económico, la transparencia es vista como una condición para el crecimiento y desarrollo económico, toda vez que se requiere un proceso de producción –consumo, claro y asequible para los actores económicos a fin de evitar costos excesivos por transacciones, de manera que la transparencia puede contribuir a minimizar las asimetrías de información. En algunos círculos se ve a la transparencia como el concepto en positivo o antimónico de opacidad, concepto, por cierto, muy vinculado a la corrupción.

La aparición de Transparencia Mexicana y su encuesta periódica sobre Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno contribuyó a la familiaridad con el concepto, así como a su utilización. Este concepto hace referencia a una de las condiciones deseables de la actuación de toda autoridad gubernamental, se trata de un concepto que no se ha empleado con un rigor conceptual, sino en forma más bien metafórica, mientras que en los discursos políticos es un término ampliamente invocado por autoridades gubernamentales.

⁴⁴ Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p. 11.

⁴⁵ Barrera Zepeda, Rolando (2010), *Una Transparencia Dolorosa, La Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México, p. 37.

Regularmente se cataloga a la transparencia como un medio para combatir la corrupción, a partir de que salen a la luz las conductas anómalas y pueden ser juzgadas públicamente. También se le ve como parte de un código de conducta obligatorio que genera el compromiso de actuar con honradez, probidad y lealtad, so pena de que la violación a estos principios éticos le cause perjuicio.⁴⁶

El concepto de transparencia en ocasiones ha sido sobrevalorado al considerar que representa la panacea para superar los males burocráticos o aquellos que provienen de la irresponsabilidad de los gobernantes. Tal sobrevaloración conduce al supuesto generalizado de que con la transparencia en la gestión pública se conocerá todo lo relacionado con los asuntos públicos, de manera que la corrupción saldrá a flote, y una vez a la vista de todos la transparencia acabará con ella, además de que las autoridades estarán permanentemente vigiladas por los ciudadanos; sin embargo en la práctica persiste la resistencia de muchos servidores públicos para permitir el acceso a la información.

Encontramos también con frecuencia que el concepto de transparencia es empleado para referirse a un programa de gobierno, a una política pública, a un lema de campaña, un compromiso, un estilo de gobernar, un principio democrático o una característica institucional, pero ninguno de estos usos es suficiente para determinar la esencia de la transparencia.⁴⁷

Para poder establecer cuando una autoridad está actuando con transparencia, es preciso llegar a una definición operacional a partir de la segregación lógica de sus variables, de aquí que el análisis practicado por Rolando Barrera se considera muy ilustrador:

Primero hay que reconocer que la transparencia implica una relación entre gobierno y sociedad, lo que significa que si se excluye a los ciudadanos y se pretende que sea sólo para los servidores públicos, no habrá transparencia real, además implica una obligación de los gobernantes y un derecho de los ciudadanos (fundado en el derecho de acceso a la información). Dicha obligación implica dos cosas: que haya información y que sea realmente accesible a cualquier persona.

⁴⁶ Barrera Zepeda, Rolando (2010), *Una Transparencia Dolorosa, La Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México, p. 36.

⁴⁷ Ibid p.38.

La existencia de información resulta del ejercicio gubernamental y sin ella no hay transparencia, pero no se trata únicamente de datos, sino de que éstos sean significativos y con significado (deben tener calidad, expresada en este caso bajo las siguientes características: claridad, sencillez, oportunidad y actualidad), ya que como afirma Giovanni Sartori “La información por sí misma, no lleva a comprender las cosas”.⁴⁸

En un primer nivel se tiene la información que se genera como resultado de la relación entre autoridad gubernamental y ciudadanos, un segundo nivel lo constituye aquella que proviene de la revisión y análisis de los datos obtenidos, y un tercer nivel se refiere a la información que es obtenida como resultado de una investigación evaluativa que aporta elementos de juicio sobre el impacto real de una acción o programa determinado.⁴⁹

Pero el que exista información suficiente y de calidad sobre el quehacer gubernamental, no garantiza que exista transparencia si ésta no se comparte al ciudadano. Hablar de accesibilidad significa permitir que personas ajenas a la organización conozcan dicha información, y serán precisamente ellas las que determinen si existe o no tal transparencia. El acceso puede darse mediante varios mecanismos, como son: que acuda el interesado a las instalaciones físicas de la instancia que gestionará el acceso a la información; que acceda por medios electrónicos, o que exista una combinación de mecanismos.

Con base en los elementos anteriores Barrera Zepeda define la transparencia como: “la obligación jurídica que tiene un gobierno para generar o resguardar archivos con evidencias documentales de su gestión, que contenga información de calidad y facilitar el acceso a cualquier persona, mediante los mecanismos que para tal efecto sean establecidos, asegurando con ello el cumplimiento del derecho de acceder a la información”.⁵⁰

Norberto Bobbio, basado en los planteamientos de Kant señala que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlas, sino también porque la publicidad en sí misma, es una forma de control, es un expediente que permite

⁴⁸ Sartori Giovanni (2005), *Homo Videns, la Sociedad Teledirigida*, Punto de Lectura, México p. 96-97, en Barrera, Zepeda, Rolando (2010), *Una Transparencia Dolorosa, La Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México, p. 40.

⁴⁹ *Ibid*, p. 42.

⁵⁰ *Ibid*, p 51.

distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito,⁵¹ y el acceso a la información es una forma de publicitar las acciones de gobierno, por lo tanto contribuye a su control.

De esta manera, la transparencia tiene funciones estrictamente democráticas, dado que contribuye a que el pueblo mande. Para Bobbio, debido a que en la democracia el poder emana de la mayoría, los gobernados necesitan para evaluar el desempeño de sus gobernantes, conocer sus acciones, y la transparencia sirve como un indicador de legalidad. La publicidad de los actos gubernamentales permite al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlos, pero también es en sí misma una forma de control. La gobernanza democrática se vigoriza a través de los mecanismos de autocorrección y aprendizaje que la transparencia permite.

Además de transparentar el gobierno, se requiere ilustrar y educar al ciudadano, pues un gobierno transparente servirá de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión, emitir opiniones críticas, evaluar y juzgar las cuestiones públicas y del bien común, así como obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos.⁵²

La propuesta de Habermas sobre transparencia gubernamental y el uso de la razón pública se encuentra directamente vinculada con su idea de democracia, ya que considera que una democracia genuina sólo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizada de la sociedad civil independiente para plantear sus argumentos, de tal manera que en los sistemas democráticos actuales construidos sobre la vigencia de los derechos civiles, sociales y políticos, son estos últimos los que definen principalmente el carácter democrático, ya que los derechos políticos como votar y ser votado, expresan la opinión y decisión ciudadanas que sólo pueden ejercerse adecuadamente si existe una esfera pública de discusión y argumentación abierta.⁵³

Para que exista realmente una sociedad democrática, en opinión de Habermas y de Bobbio, debe existir transparencia en el gobierno, además de una cultura política que permita la ilustración y educación de los ciudadanos. Para erradicar el problema de la educación o ilustración de los ciudadanos es indispensable que el gobierno sea transparente

⁵¹ Barrera Zepeda, Rolando (2010), *Una Transparencia Dolorosa, La Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México, p. 51.

⁵² Ibid p. 41-42

⁵³ Ibid p. 46

y que garantice el acceso a información veraz y estimule a la reflexión y a la crítica, transitando así del ideal liberal al ideal republicano que supone al Estado obligaciones poderosas y fuerte presencia social.⁵⁴

Más no todas las personas están a favor de la transparencia, hay quienes la consideran como una amenaza. Aquellos que se resisten a la transparencia argumentan que ésta hace vulnerables a los gobiernos, lo cual es debatido por autores como Bentham en Aguilar Rivera (2006), quien señala que es al contrario, la transparencia fortalece al gobierno debido a que le permite conocer de manera más exacta los deseos de los gobernados, es decir, entre más les interesa a los pueblos conocer las acciones de sus gobernantes, más les importará a éstos conocer las necesidades de los primeros.

Otro argumento en contra de la transparencia es que la publicación de los documentos aumentará en número de malos jueces en una proporción muy superior a los buenos, a lo que Bentham respondió que el público se puede dividir en tres clases: los que se ocupan demasiado poco de los negocios públicos (que son la mayoría), los que hacen juicio a partir del juicio de otros, sin emitir una opinión propia, y los que juzgan por sí mismos con base en la información puntual que les ha sido posible obtener, y que por tanto, los primeros no juzgan de ningún modo (no les interesa), los segundos son el eco de la tercera clase y los terceros, juzgan bien o mal en función de la calidad, oportunidad y veracidad de la información que reciben,⁵⁵ pero no son mayoría.

Uno más de los argumentos en contra de la transparencia es que expone a los funcionarios gubernamentales de manera excesiva al escrutinio público y los ciudadanos a veces no comprenden las razones de sus acciones, no obstante, la transparencia además de exponer las fallas y errores de los gobernantes, también pone a la vista la buena reputación y la honorabilidad de ellos, es una especie de salvaguarda contra calumnias y falsas imputaciones.⁵⁶ En este caso, quienes actúan de acuerdo a lo que la ley les permite y les exige, no tienen por qué preocuparse, ni por qué ver en la transparencia una amenaza, deben más bien ver en ella una oportunidad para fortalecer su imagen o legitimar sus acciones.

⁵⁴ Barrera Zepeda, Rolando (2010), *Una Transparencia Dolorosa, La Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México p.40.

⁵⁵ Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y Democracia, Claves de un Concierto*, Cuadernos de Transparencia del IFAI, No. 10, p.19-20.

⁵⁶ *Ibid*, p. 21.

1.3.2.- Rendición de Cuentas, obligación o derecho

1.3.2.1.- Concepto

De acuerdo con Schedler (2005), el concepto de rendición de cuentas proviene del inglés, y es empleado de manera cotidiana por la comunidad política para expresar su preocupación por los controles, los contrapesos, la supervisión y la restricción del poder a fin de prevenir abusos. Dicho concepto se denomina *Accountability*, término que no tiene un equivalente preciso en castellano, pues en ocasiones se traduce como control, otras como fiscalización o como responsabilidad, aunque la acepción más común es rendición de cuentas.

Aún cuando rendición de cuentas y *accountability* suelen emplearse como sinónimos, Schedler (2005), precisa que en un sentido estricto *accountability* hace referencia a una obligación y a un derecho (las obligaciones de unos son los derechos de otros), en tanto que rendición de cuentas, sugiere un acto voluntario o una “concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad”;⁵⁷ sin embargo para evitar ciertas complicaciones, se manejan como conceptos equivalentes.

1.3.2.2.- Dimensiones

Un régimen democrático debe otorgar a los ciudadanos las garantías institucionales para que puedan elegir libremente a sus gobernantes, así como el andamiaje jurídico que obligue a quienes ostentan el poder a informar, explicar y justificar sus acciones ante los ciudadanos (*answereability-responsabilidad*). “Los gobernantes deben ser capaces de responder por lo que hacen y asumir las consecuencias de sus actos, o asegurar que aquellos que incumplan con sus deberes políticos serán sancionados (*enforcement*), con lo cual es posible prevenir y corregir abusos de poder”.⁵⁸ De hecho, la capacidad sancionatoria constituye un elemento esencial de la rendición de cuentas, pues se debe asegurar el castigo de aquel que actúa al margen de la ley, porque sin la amenaza de sanciones, la denuncia de

⁵⁷ Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia 03, IFAI, México, 2005, p.11.

⁵⁸ Olvera, Rivera, Alberto, J. (2009), *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, Secretaría de la Función Pública.. p.10.

ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un simple acto público.⁵⁹

Se trata de un concepto que define un modelo de relación entre ciudadanos y Estado en el que hay un doble proceso, primero de responsabilización de los actores estatales, y segundo, la participación de los ciudadanos en asuntos públicos. Por lo tanto, la rendición de cuentas propicia la interacción entre los que exigen y los que brindan una explicación de sus actos vinculados con el ejercicio del poder.

Cuando la rendición de cuentas es débil o fingida se generan las condiciones para que la impunidad y la opacidad proliferen, ya que el poder, como afirma Shedler “se va por la libre”, entonces hay que acotarlo, restringirlo o disciplinarlo, más no eliminarlo, porque entonces cómo podría tomar decisiones quien lo ostenta y, qué sentido tendría pedirle cuentas de algo que no le es permitido realizar.

Schedler (2005:13) plantea tres dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas: 1) informativa, cuando se refiere sólo a enumeración de hechos; 2) explicativa, cuando ofrece razones y justificaciones de lo hecho o por hacer; y 3) exigitiva, cuando reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante penalización o castigo. Robert D. Behn coincide con Schedler ya que considera que la rendición de cuentas significa responder, explicar y justificar, así como el reconocimiento o castigo (Isunza Vera, Ernesto: 2006:280).

Mauricio Merino (2010) plantea también tres dimensiones y las denomina: 1) cuentas, 2) Información y respuestas, y 3) consecuencias. Para Merino “no hay rendición de cuentas sin cuentas, no hay acceso a la información sin información y no puede haber un sistema de responsabilidades sin responsables”.⁶⁰

En el proceso de rendición de cuentas existen tres momentos que pueden ser oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (prospectiva), durante (procesal),

⁵⁹ Schedler, Andreas, (2005), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03, IFAI, México, p.19.

⁶⁰ Mauricio Merino, durante una conferencia denominada “Rendición de Cuentas en México”, impartida en el Museo Manuel Felguerez de Zacatecas, el 5 de noviembre del 2010, señala que la rendición de cuentas es informar cada cosa que se hace y cada peso que se gasta, y en México, algunos de los principales obstáculos para que exista una verdadera rendición de cuentas son: 1) el que existan muchas manos en cada proceso, ya que la responsabilidad se pulveriza, 2) ausencia de propósitos claros, lo que lleva a confundir las funciones con la misión y objetivos concretos de la acción, y 3) la falta de indicadores de gestión.

y después (retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.⁶¹ Sin embargo, es difícil establecer la relación que existe o debe existir entre la rendición de cuentas y el proceso de políticas públicas, de aquí que Robert D. Behn (Isunza, Vera, 2006: 284) formule cuatro preguntas clave para entender la rendición de cuentas: ¿Quién decidirá los resultados que se producirán? ¿Quién es el responsable de obtener estos resultados? ¿Quién será el responsable de aplicar el mecanismo de rendición de cuentas?, y ¿Cómo funcionará el mecanismo de rendición de cuentas?

La primera interrogante lleva a reflexionar acerca del grado real de involucramiento de la sociedad civil en la propia definición de las políticas públicas, del grado de preparación y conocimiento técnico requerido por parte de la ciudadanía para tal efecto y de la apertura por parte del Estado para que ello sea posible. “Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase, requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas)”.⁶² A esta rendición de cuentas es a la que se llama: Prospectiva.

Si la primera fase se cumple, la ejecución en el terreno de los hechos se facilita, sobre todo si se tiene un conocimiento adecuado de las redes asociativas relacionadas con la política que se está controlando, por lo que este control de la ejecución de políticas públicas es el que se denomina: Procesal.

La participación de la sociedad civil en la evaluación de políticas públicas es la más común, aunque es importante prever que quien evalúe la política pública sea un actor distinto al que participó en la ejecución conjunta con el Estado, y es este mecanismo ex post de rendición de cuentas al que se denomina: Retrospectiva.

La rendición de cuentas es materializada de varias formas en las que confluyen diversos actores, y en este sentido, de acuerdo con Alberto J. Olvera (2009), existen cuatro dimensiones de la rendición de cuentas:

⁶¹ Isunza Vera, Ernesto (2006), *Para Analizar los Procesos de Democratización: Interfaces Socioestatales, Proyectos Políticos y Rendición de Cuentas*, en Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, México, p.284.

⁶² *Ibid*, p.285.

1. Horizontal.- Se refiere a los mecanismos de control implementados al interior de los gobiernos para mantener el equilibrio de poderes. Contempla agencias estatales que tienen la autoridad legal y que están dispuestas y capacitadas para realizar acciones de control y, en su caso, de sanción a quienes incurren en un ilícito (Isunza, Vera, 2006:282).
2. Vertical.- Contempla las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos y la evaluación que éstos realizan durante las elecciones. La sociedad es quien controla las acciones del Estado (ambas planteadas también por Guillermo O'Donnell en 1994).
3. Social.- Contempla las múltiples formas en que los ciudadanos obligan a los funcionarios públicos que tienen capacidad de decisión a que cumplan con sus obligaciones y lo hagan de una manera eficaz y eficiente. Se trata de un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas mediante asociaciones y movimientos ciudadanos, y al igual que en los controles horizontales pueden supervisar la legalidad de las acciones realizadas por los funcionarios públicos y los políticos⁶³ (esta categoría fue creada por Enrique Peruzzoni (2000) y posteriormente incorporada por Catalina Smulovitz (2002)).

La rendición de cuentas social es impulsada por medio de denuncias, marchas, o protestas, entre otras acciones, realizadas por múltiples asociaciones y movimientos sociales, para evidenciar actos de corrupción o impedir su consecución; sin embargo, debido a que tales actores no tienen la capacidad jurídica para sancionar, su principal contribución radica en fomentar una cultura de la legalidad y en coadyuvar a la generación de mecanismos institucionales de rendición de cuentas horizontal, como por ejemplo un grupo de beneficiarios de un programa de vivienda social pueden movilizarse para denunciar irregularidades en la asignación de los créditos.

En este tipo de rendición de cuentas los actores sociales que tienen un especial interés en participar en el control del ejercicio gubernamental, juegan un papel central. Es importante señalar, que existen varias prácticas de vigilancia y control

⁶³ De acuerdo con Andreas Schedler el fortalecimiento de tales mecanismos de rendición de cuentas puede ser impulsado de la siguiente manera: desde arriba (por los gobiernos), desde abajo (por la sociedad civil), desde adentro (por la burocracia), desde afuera (organismos internacionales).

que han sido impulsadas por la propia sociedad civil, y otras que han sido instituidas por instancias públicas creadas con el fin de promover la colaboración entre los ciudadanos y el gobierno.

4. Transversal.- Es una especie de combinación de la rendición de cuentas vertical con la social, ya que se refiere a instituciones en las que algunos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión y actúan en espacios desde los cuales promueven la defensa de los derechos ciudadanos (este tipo de rendición de cuentas fue propuesto por Ernesto Isunza en 2006).

Como en el caso de la rendición de cuentas social, la transversal puede ejercer funciones políticas y legales de manera directa sobre los burócratas, y en forma indirecta sobre los políticos, y pueden además poner en marcha mecanismos horizontales de rendición de cuentas. Se habla de rendición de cuentas transversal para referirse a aquellas instituciones en cuyo seno el poder de decisión es delegado en representantes simbólicos de la sociedad.

Los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, según un balance realizado por Olvera (2009), no funcionan adecuadamente en México, debido a su mal diseño institucional y a la gran permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política; mientras que los mecanismos de rendición de cuentas vertical, que son empleados por los electores, son muy deficientes a causa de la prohibición de las reelecciones, ya que el ciudadano no puede entonces castigar directamente a los malos gobernantes. Por su parte, los mecanismos de rendición de cuentas social y transversal se ven seriamente afectados por la falta de mecanismos de participación ciudadana relevantes en los asuntos públicos y la ausencia de una capacidad jurídica sancionatoria.

Ante la falta de voluntad política de los gobernantes o la ausencia de un compromiso real de los servidores públicos, la sociedad civil se convierte en un actor fundamental para exigir el cumplimiento de la ley, por lo que recurre a movilizaciones, manifestaciones, huelgas y otras formas de expresión de sus demandas.

De hecho, los ciudadanos, ya sea organizados o no, se convierten en un propulsor para que funcionen los diversos tipos de rendición de cuentas, ya que puede vigilar la ejecución de políticas públicas, exigir elecciones limpias, demandar espacios públicos para

debatir los problemas sociales, e incorporarse a las instituciones pro defensa de los derechos, para participar en la toma de decisiones y exigir un funcionamiento apegado a la norma, de manera que se mantenga o se recupere la confianza plena en las instituciones públicas. Pese a lo anterior, si no se realiza una profunda reforma del Estado, la acción ciudadana constituirá un capital social desaprovechado.

Para Jonathan Fox (Isunza, Vera, 2006:282) es necesario crear mecanismos de control que vayan desde la sociedad civil hasta la esfera internacional, pasando por la nacional, en correspondencia con la integración multinivel del proceso de las políticas públicas en la actualidad.

Hay que tener siempre presente que la sociedad es una poderosa fuerza potencial para el fortalecimiento de la rendición de cuentas gubernamental, solo que esta fuerza no cobra vida de manera automática o no todo el tiempo lo hace en forma productiva, por ello se debe trabajar en el diseño de mecanismos que ayuden a traducir el potencial en acción, considerando que no existe una fórmula para la creación de iniciativas exitosas de control social, sino que estas dependerán en gran parte del contexto social y político en el que se desarrollen y apliquen.⁶⁴

Los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas influyen y se ven influenciados por la comunicación entre sociedad y el Estado.

1.4.- La Nueva Gestión Pública y su Visión de Ciudadanía

El Estado ha jugado diversos papeles a lo largo de la evolución de la sociedad, igual ha sido protector o benefactor como inquisidor y destructor. Actúa a través de sus instituciones y se ve ampliamente influenciado en su actuar por una serie de factores internos y externos, así como por la ideología de sus gobernantes.

En virtud de lo anterior, y tomando en cuenta que se pretende demostrar que la participación de la sociedad civil en la vida pública es fundamental, se considera de suma utilidad explorar las transformaciones que ha sufrido la administración pública en sus valores, en su relación con los ciudadanos y en la visión que tiene de ellos.

⁶⁴ Ackerman, John M. (2005), *Social Development Papers, Participation & Civic Engagement*, CESI, Prem Network, p.11.

Muchos estudiosos del tema consideran que la llamada Nueva Gestión Pública representa un parte aguas en la administración pública a partir del neoliberalismo, por lo que en este apartado se describen sus características centrales, sus bondades y sus limitaciones, y se abordan dos modelos que ofertan ciertas variantes teóricas en aras de dar un rostro más moderno a la Nueva Gestión Pública en América Latina.

De igual forma, se analizan de manera general las características del Estado Cívico que en opinión de Omar Guerrero (1999) puede aportar elementos valiosos para ciudadanizar a la administración pública sin dejar de lado su preocupación por la eficiencia gubernamental, se trata de que ahora el ciudadano sea un fin en sí mismo y no un medio para alcanzar un beneficio económico. Además, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas públicas cobran un peso relevante en este nuevo enfoque.

Concluye este apartado con una breve exposición de las características de un Estado Democrático al que se puede ubicar como el estado deseable porque no únicamente se inspira en la concepción del servicio público, sino que plantea la obligación del Estado de diversificar los mecanismos de participación, y pone sobre la mesa los riesgos que ello conlleva.

1.4.1.- Orígenes de la Nueva Gerencia Pública

Charles-Jean Baptista Bonnin (1808), afirmó que “todo en el Estado es administración”,⁶⁵ y resulta prácticamente imposible que exista un Estado sin administración. En el Estado moderno, la administración pública, como disciplina, nace en 1808, con la obra de Bonnin, quien considera que la administración pública deja de ser una administración de súbditos para convertirse en una de ciudadanos.⁶⁶

La administración pública comprende los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con las diferentes instituciones públicas, los servicios que de ellas recibe, y “dichos contactos constituyen los comportamientos de vida asociada más frecuentes e importantes de los individuos como miembros de una colectividad organizada, debido a que la autoridad

⁶⁵ Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de Administración Pública, Compilación y Estudio Introductorio*, Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, p.263-267.

⁶⁶ Vicher, Diana (2009), *De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanamérica*. P.19

administrativa es un símbolo concreto de la sociedad que opera continuamente en nombre y por cuenta de ésta”.⁶⁷

Así como no es posible que exista un Estado sin administración pública, tampoco es factible analizar las diversas formas de gestión gubernamental sin estudiar la evolución del Estado moderno, por tal motivo, Omar Guerrero (1999) explica el tema de la Nueva Gestión Pública a partir de tres tipos de Estado: el administrativo, el gerencial y el cívico.

A finales del siglo XIX surge el Estado administrativo, basado en el modelo Weberiano de administración, caracterizado por estructuras rígidas y centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con mayor énfasis en los esfuerzos de planeación y su apego a la normatividad, el cual perdura hasta finales de la década de los años setenta, siendo ampliamente defendido por los teóricos de la administración pública.

La crisis en los Estados Nacionales de Latinoamérica, afectó seriamente el proyecto nacional que se desarrollaba desde el siglo XIX, el cual tenía como propósito complementar la independencia política con la económica, sumando al mismo tiempo la participación electoral con la económica y la social. (Vicher: 109).

Durante las décadas de 1970 y 1980, en algunos países Latinoamericanos se dio una ruptura con el modelo anterior y se instauraron gobiernos autoritarios, como en el caso de Perú y Chile. En este periodo se presentó la crisis del Estado populista, bajo una polarización donde los sectores medios se fueron empobreciendo y perdiendo importancia política, después de que en décadas anteriores tuvieron una gran importancia. Una de las consecuencias más graves es que no se construyó una clase empresarial sólida.

La transnacionalización de las economías junto con la globalización de las decisiones económicas, la nueva división mundial del trabajo y la tercera revolución tecnológica, son procesos a los que deberán insertarse los estados hispanoamericanos y sus economías en una situación de desventaja brutal.⁶⁸

El intervencionismo estatal se debilitó sin cumplir con su papel de agente de acumulación para el desarrollo sostenido. El Estado dejó de tener un papel clave en la economía, mientras que el nacionalismo fue sustituido por el amplio respaldo otorgado a las

⁶⁷ Ibid. p. 20.

⁶⁸ Ibid, p. 111.

potencias e inversiones extranjeras, lo que para muchos investigadores constituyó una redistribución regresiva del poder y la riqueza.

En Latinoamérica el crecimiento del sector público fue notable hasta 1980, debido a que la estrategia desarrollista implementada desde la segunda guerra mundial, favorecía la inversión pública encaminada a fomentar las manufacturas que se consideraban básicas para la consolidación de una sólida industria nacional. Se creía que el Estado debía tener un papel más activo en los procesos de desarrollo de esos países, sobre todo para dinamizar la economía nacional, y por tanto debía invertir fuertes cantidades de recursos en la creación de empresas productivas y de servicios, ya que los inversionistas locales no tenían los recursos requeridos, además de que era conveniente evitar que inversionistas extranjeros incursionaran en áreas estratégicas, porque representaban un peligro para la soberanía nacional.

Lo anterior llevó a implementar la política de sustitución de importaciones, que tenía por objetivo lograr la industrialización mediante la intervención del gobierno. Asimismo, se crearon empresas públicas estratégicas, en asociación con particulares (paraestatales), como una especie de contrapeso hacia los sectores más importantes de la economía que estaban en manos de empresas extranjeras, situación que fortaleció también el crecimiento del sector público.⁶⁹

De igual forma, se instrumentó la protección arancelaria de las industrias nacionales, el otorgamiento de subsidios y créditos estatales de fomento, entre otras acciones.

El Estado tenía la tarea de promover la inversión interna y externa para modernizarse y superar los desequilibrios territoriales en el desarrollo, así como para estar en condiciones de atender los servicios sociales básicos. Poco a poco fue creciendo de tamaño hasta convertirse en el principal empleador, lo que desembocó en una lenta capacidad de respuesta a los problemas nacionales.

Muchas empresas privadas que se encontraban en situación de quiebra, fueron adquiridas por el Estado a fin de proteger el empleo y garantizar ciertos suministros, lo que

⁶⁹ Diana Vicher (2009) afirma que la presencia del Estado en muchas empresas de la Región Latinoamericana, tenía una motivación perfectamente deliberada de apoyo al sector privado nacional para impulsar el desarrollo, y su actuación en la economía, muchas veces era para minimizar los impactos nocivos del capital transnacional a causa de los intereses tan elevados, p. 98.

generó grandes pérdidas en el erario público.⁷⁰ Debido a que la mayoría de los subsidios se otorgaban sin ningún control ni exigencia, muchos empresarios buscaron acceder a los recursos sin una verdadera intención o vocación para desempeñar actividades empresariales.

Estas situaciones condujeron a un Estado cuyo sector público se caracterizaba por la amplia red de empresas nacionalizadas que lo integraban y por coordinar la economía, la sociedad y sus principales sectores; lo que generó una creciente hipertrofia, una gran centralización y la consecuente acumulación de poderes.

De acuerdo con Vicher (2009), al concentrarse y centralizarse como aparato y foco de poder, el Estado se redefinió en su naturaleza y funcionamiento, lo que llevó a la urgente necesidad de nuevos actores tanto políticos como administrativos, al requerimiento de nuevas técnicas de gobierno y de gestión pública, así como a la demanda de nuevas instituciones e instrumentos de intervención. La estrategia desarrollista contemplaba cierta orientación del Estado a la asignación general de recursos, pero nunca tuvo la efectividad que logró en las economías desarrolladas, centralmente planificadas, en cambio se creó un amplio marco legislativo de regulaciones y restricciones que terminó por ser una fuerte barrera para la entrada y salida de ciertos sectores y un gran obstáculo para las inversiones. Tampoco se generó una supervisión adecuada, lo que facilitó el crecimiento de la corrupción y la generación de privilegios a favor de pequeños grupos.

El Estado Gerencialista surge en la década de los ochenta, y permanece hasta los noventa, como resultado de la crisis del Estado Administrativo a causa de la falta de gobernabilidad del Estado, originada por un aparato gubernamental obsoleto, deficiente y altamente costoso (Guerrero, Omar, 1999:185-186). El modelo gerencial se sustentó en la flexibilización, descentralización y mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia dentro del gobierno, poniendo un gran énfasis en el mercado y sus valores, lo cual para Omar Guerrero fue un error, debido a que el problema a solucionar era la ingobernabilidad provocada por el engrosamiento de la estructura gubernamental y su incapacidad para atender una sobrecarga de demandas y exigencias sociales, paralelamente a la insuficiencia de recursos como resultado de la crisis en las finanzas públicas, una mala administración y poco apoyo político, problemática que aprovechó bastante bien la ideología neoliberal

⁷⁰ Ibid p.99

dominante, ya que utilizó como bandera de cambio y método correctivo la privatización, lo que en opinión de Guerrero (1999:188) fue más bien un avasallamiento de las Naciones deudoras por los países acreedores.⁷¹

La Nueva Gestión Pública, tuvo un gran éxito sobre todo a nivel político, debido al descrédito que tenía la actuación de las burocracias nacionales y locales, y a la enorme presión ideológica y financiera de la mayoría de las instituciones transnacionales como el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para implementar este tipo de cambios, sobre todo en América Latina y los Países Bálticos, ya que dichas reformas estaban en sintonía con las reformas estructurales orientadas al Estado mínimo en lo social y en lo económico, que promovían ampliamente dichos organismos.

Otro factor de éxito es la habilidad que ha tenido la Nueva Gestión Pública para presentarse como una corriente puramente técnica y eminentemente neutral (Fuentes, Guillermo, et al., 2009:60). De esta manera, se consolidó la asociación entre Nueva Gestión Pública y Modernización, en contraposición con la idea de burocracia tradicional con sinónimo de retraso y conservadurismo, lo que ayudó a que muchos países opuestos a los valores de la Nueva Gestión Pública la adoptaran casi sin cuestionarla.

En 1989 el cambio estructural se concentraría en lineamientos de austeridad diseñados por organismos financieros supranacionales y por el Congreso de Washington, mejor conocido como el Consenso de Washington. Lamentablemente el BM desconoció la inmadurez que aún tenían los procesos de construcción nacional de los países subdesarrollados y les recomendó hacer en pocas décadas lo que los países de occidente habían hecho en siglos, lo que ocasionó que después de haber sido estos mismos organismos los que impulsaron el Estado desarrollista, pugnarán por eliminar la intervención estatal y que se vendieran los activos estatales para que éste hiciera frente al pago de la deuda externa.

⁷¹ Guerrero critica a la privatización porque partió del supuesto que tanto el sector público como el sector privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos guiados por una divisa común de carácter económico, lo cual no es verdad, pues mientras que al sector privado lo guían valores tales como la competencia y el individualismo, al Estado lo guían los valores o criterios, como son: la eficiencia, la protección de los derechos privados, el desarrollo de la vida cívica, la responsabilidad colectiva, las respuestas a la opinión pública, el mantenimiento del orden y la provisión de un mínimo de bienestar social. También sostiene que el problema del gobierno fue mal planteado dado que no se trataba de su magnitud, sino de la calidad de sus servicios. Guerrero, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, p. 92-93.

La nueva forma del Estado quedaría definida por la misión, razón y práctica empresarial de las relaciones entre sociedad y Estado, en donde los ejes de la acción pública eficaz y eficiente son la flexibilidad y la autonomía, generándose una difusión de principios tales como: costo-beneficio, calidad en la prestación del servicio, información y atención al cliente y el concepto global de servicio, entre otros, con lo que se buscó convertir a las estructuras y organizaciones estatales en empresas, a sus gobernantes en gerentes y a los ciudadanos en clientes.

De aquí que la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las políticas públicas, el acceso a la información, la distribución del ingreso y la fiscalización social, fueron remplazados por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como gerencia pública, calidad total y gestión estratégica, principalmente.

Tal ha sido la transformación, que hoy en día los procesos de reforma ya no están encabezados por los Institutos de Administración Pública, o por los investigadores, estudiosos o especialistas de la materia, como en otros tiempos, sino por economistas neoliberales, consultorías privadas u organismos financieros internacionales; y en cuanto a la aplicación de las reformas, existe diferencia entre los países desarrollados y no desarrollados, ya que los primeros no son obligados a implantar determinadas reformas, mientras que los que están en vías de desarrollo tienen que hacerlo para mantener membrecías o recibir créditos.⁷²

Prueba de lo anterior es que el proceso de reforma neogerencial promovido por el FMI y por el BM, como proceso paralelo al ajuste estructural de la década de 1980, estuvo fuertemente influenciado por el concepto neoliberal de un Estado mínimo. Los principales componentes de los programas incluyeron ajuste fiscal, liberalización del comercio, desregulación, y en la esfera pública, la reducción del tamaño, el papel y el presupuesto del Estado. De hecho, para incrementar la eficiencia técnica de la administración pública se adoptaron técnicas asociadas con la Nueva Gerencia Pública. Las propias Teorías del Desarrollo impactan en la forma que la administración pública ve al ciudadano y ello a su vez en la forma de participar.

⁷² Vicher, Diana (2009), *De la Reforma Administrativa a la reforma Neogerencial en Hispanoamérica*, IAPEM, México, p.113

La Nueva Gerencia consideró al ciudadano como un cliente que a partir de sus deseos y preferencias (valor que da a las cosas) otorga la información necesaria para retroalimentar el proceso de producción y provisión de servicios, lo que a su vez permite la asignación correcta de precios, misma que hará que la administración pública funcione como un mercado (Vicher: 130). Dejando así de lado las consideraciones que colocan en primer lugar a la teoría objetiva del valor (escuela económica clásica), para favorecer la teoría subjetiva del valor (escuela económica neoclásica), basada en la utilidad que hace cada individuo de las cosas.

Este género de administración surgió como una gerencia que desde el mercado intenta transformar la administración pública para hacerla funcional al consumidor, lo que llevó a la necesidad de desagregar a las organizaciones burocráticas en unidades operativas o agencias relacionadas directamente con los clientes.⁷³ La Nueva Gerencia Pública también es conocida como Gobierno Empresarial y Modelo Post burocrático.

La Nueva Gerencia Pública ha establecido la idea de un Estado reducido, enfocado a resultados, cuyos ejes rectores se basan en prácticas que habían sido consideradas como exclusivas del mercado y de la administración privada, pese a que la naturaleza y función de la administración pública no puede reducirse a los postulados de la teoría neoclásica de la economía.⁷⁴

Los conceptos que definen por tanto a la Nueva Gerencia Pública son: 1) Orientación al cliente, 2) Privatización, 3) Mercado, 4) Competencia, 5) Enfoque empresarial comercial, 6) Gerencia por objetivos y resultados, 7) Agenciación, y 8) Reducción de costos. De acuerdo con Omar Guerrero, los primeros cuatro conceptos son fundacionales, los tres siguientes constituyen el aparato de sistematización de la reforma neogerencial y el último es el móvil que animó a la Nueva Gerencia Pública. Esta clase de administración pública es una mezcla de ideas neoliberales, basadas en economía neoclásica con las nuevas técnicas de la empresa privada.

El FMI, el BM y la OCDE frecuentemente exigen o solicitan elementos de la Nueva Gerencia Pública como condición para el otorgamiento de créditos, inclusive, emplearon

⁷³ Ibid, p.131

⁷⁴ Barrera Grageda, Juan Manuel (2004), Reseña de “Gerencia Pública en la Globalización” de Omar Guerrero, Economía, Sociedad y Territorio, julio-diciembre, año/vol. IV, número 016, Colegio Mexiquense A.C., México., p. 748.

recursos bajo la forma de préstamos inter- países en la década de 1980 y 1990 para difundir estas ideas en escuelas de negocios, en seminarios gubernamentales, en congresos internacionales, entre otros.

Los principales difusores de las ideas que definieron los cambios mencionados en el Estado y en la Administración Pública, provienen de ideólogos como Ludwig Von Mises y Frederick Hayek, quienes consideraban que había que convertir al Estado en una organización eficiente, y para ello era necesario introducir prácticas propias del sector empresarial.⁷⁵

En la afirmación de las doctrinas del liberalismo económico renovado, se encuentran Milton Friedman, los Chicago Boys, James Buchanan y Gordon Tullock, así como los economistas Bela Balassa, Peter Bauer, Anne Krueger, Deepak Lal y Little, aunque la aplicación de estas ideas se debe a los economistas de la doctrina neoliberal, quienes se convirtieron en los asesores estratégicos o en los ejecutivos de las agencias gubernamentales nacionales e internacionales.

En América Latina, como ejemplo de lo mencionado anteriormente se encuentra el programa de reforma de Chile, ya que éste fue ampliamente inspirado en la escuela de Chicago; las reformas de Bolivia que se vinculan a la influencia de un economista norteamericano llamado Jeffrey Sachs; en Perú sobresale la participación de Hernando de Soto, asesor económico del Presidente Alan García, y de Alberto Fujimori; posteriormente De Soto asesoró a Vicente Fox en México, durante su gobierno en Guanajuato y luego como Presidente de la República (Vicher, Diana: 2008).

De igual forma, Christopher Hood y M. Jackson presentaron su propia perspectiva de lo que debería ser la nueva forma de gestionar los asuntos del gobierno, obteniendo el crédito de haber otorgado en 1991, en su obra *La Argumentación Administrativa*, carta de ciudadanía académica al término de Nueva Gestión Pública, para su tratamiento específico como objeto de estudio.⁷⁶ A partir de la obra de estos dos autores, diversos tratadistas han realizado un análisis de la evolución que desde 1991 ha tenido el concepto, entre los que destacan los siguientes:

⁷⁵ Ibid, p. 750.

⁷⁶ Guerrero Olvera, Miguel (2008), *La Nueva Gestión Pública, un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, IAPEM, México, p.129.

Peter Aucoin en su obra *Administrative Reform in Public management* (1990), argumenta que la Nueva Gestión Pública está basada en dos campos de discurso o paradigmas conocidos como elección pública y neogerencialismo. En 1995 con *New Public Management: Canada in comparative Perspective* sus propuestas principales eran: el servicio civil de carrera y el énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente, todo ello con base en doctrinas gerenciales de moda, aplicadas a las burocracias públicas.

Jonathan Boston en *The Theoretical underpinnings of public sector Restructuring in New Zeland* (1991), propone que las funciones de compras y abastecimiento deben estar separadas de la organización, consideraciones extraídas de la teoría de la elección pública y de la teoría del agente principal.

David Osborne y Ted Gaebler en su obra: *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. City Hall to the Pentagon* (1992): aportaron varios elementos para el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Bill Clinton, surgiendo slogans como “manejar el timón, no remar”.

Michel Barzey en *Breaking Though Bureaucrazy. A New Vision for Managing in Government* (1992) plantea la necesidad de separar el servicio del control, e identificar cuidadosamente a los usuarios.

Christopher Hood en su libro: *Explaining Economic Policy Reversals* (1994), da cuenta de la dramática modificación ocurrida en el estilo de la organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva hasta la Nueva Gestión Pública, considerando esta última más como un estilo de organización de los servicios públicos que como una filosofía administrativa.

Lo anterior denota que la nueva gestión pública no es un cuerpo acabado de conocimientos explicativos de la realidad, sino un marco prescriptivo sobre la forma en que debería proceder el sector público para ser acorde a la demanda de “buen Gobierno”, es decir, eficiente y responsable.⁷⁷ Aún cuando existen diversas orientaciones y esquemas sobre la nueva gestión pública, los elementos comunes son; flexibilidad, que enfatiza el

⁷⁷ Guerrero Olvera, Miguel (2008), *La Nueva Gestión Pública, un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, IAPEM, México, p. 138.

papel de las personas en la creación de valor, lo que en el campo de la administración pública significa devolver a los gerentes la libertad en la toma de decisiones (mayor autonomía); presupuestos orientados a resultados, mismos que deben ser ampliamente detallados y contar con cierta flexibilidad para que los gerentes decidan determinadas acciones en función del costo beneficio; mecanismos tipo mercado, que derivan en la transformación del ciudadano en cliente, al que hay que facilitar el acceso a los servicios, simplificar los procedimientos, brindar mejor trato y mayor transparencia, así como una mayor información (rendición de cuentas).

La Nueva Gestión Pública trae consigo una serie de cambios al interior de las estructuras gubernamentales, como los siguientes: las relaciones laborales sufren una gran transformación, ya que se vuelven más temporales, sobre todo en el caso del personal directivo; se incrementan los pagos por acciones determinadas más que salarios uniformes y fijos; se otorgan grandes incentivos monetarios y la antigüedad es sustituida por factores competitivos ligados al desempeño.

Asimismo, existe una marcada tendencia a transferir responsabilidades y autonomía a instancias denominadas Agencias, a fin de que cuenten con mayor flexibilidad de gestión de los recursos para alcanzar los objetivos previstos, es decir, se crean unidades gestoras independientes de las estructuras centrales, a las que se les conoce comúnmente como organismos autónomos. En términos generales, estos son los rasgos que muestran como son gestionados los asuntos del gobierno, bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública.

1.4.2. Modelos de la Nueva Gestión Pública

Existen diversas propuestas en relación a la Nueva Gestión Pública, lo que ha ocasionado que muchas veces se les caracterice como un conjunto de ideas carentes de estructuración; sin embargo, los modelos presentados por la OCDE y por el Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), mismos que se describen de manera general en los siguientes apartados, son los que alcanzan un mayor grado de sistematización⁷⁸ y se les clasifica en dos corrientes definidas:

⁷⁸ Guerrero, Olvera, Miguel (2008), *La Nueva Gestión Pública, un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, IAPEM, México, p.146.

- 1) Neoempresariales. Son corrientes normativas y prescriptivas que enfatizan en la economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos, y proponen la clientelización de los ciudadanos. El modelo de la OCDE puede considerarse de este tipo.
- 2) Neopúblicas. Se centran en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en el servicio público. El modelo de CLAD se orienta a esta corriente (Guerrero, Olvera: 147).

Modelo de la OCDE

La OCDE sistematizó las experiencias de la aplicación de la Nueva Gestión Pública en los Países Anglosajones en un texto denominado: *Las Transformaciones de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE (1997: estudio preliminar)*, delimitan la Nueva Gestión Pública al diseño de las organizaciones, demandando la transformación de la administración pública, del gobierno y del Estado, para que sean acordes con las reformas impulsadas,⁷⁹ se trata de alcanzar el Estado deseable, siendo éste aquel que actúa como decisor, gestor, estratega, animador y reformador, con el fin de ser eficiente y eficaz.

Por tanto, se supone que el gobierno sólo podrá ser buen gobierno si propicia un adecuado equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a la voluntad de los gerentes locales, donde se protejan las formas democráticas de responsabilidad y donde los valores tradicionales de integridad y equidad se combinen con los de eficiencia y eficacia, es decir, si logra maximizar los resultados económicos y asegura la cohesión social.

Esta caracterización del Estado y gobierno deseable, se extiende hacia la administración pública, al demandar que en todos los niveles sea más eficiente, eficaz, ahorradora de recursos y capaz de mejorar la calidad del servicio público (Guerrero, Olvera: 149).

En suma, se requiere de una administración pública cuyas prioridades, sean: Búsqueda de una mayor complementariedad e interdependencia entre el sector público y el sector privado, mejor calidad y mayor claridad tanto de la regulación como de la

⁷⁹ Ibid, p. 147

información (transparencia); evaluación permanente del impacto y efectividad de las políticas públicas; mayor participación ciudadana, entre otros aspectos.

En complemento a lo anterior la gestión pública deseable debe ser aquella que se perciba a sí misma como medio y no como fin al servicio de los ciudadanos y de sus organizaciones (Guerrero, Olvera: 150). La gestión pública no debe acotarse al diseño organizacional como han pretendido muchos tratadistas sobre el tema, tiene que ir más allá, debe fortalecer su responsabilidad y control.

Modelo de CLAD

CLAD formuló su modelo bajo el nombre de *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, cuyo objetivo central es promover la reforma gerencial del Estado, bajo el supuesto de que el gobierno no puede ser una empresa, pero si puede tornarse más empresarial. (Guerrero, Olvera: 151).

La relevancia del modelo se debe a que no se trata sólo de una nueva forma de gestión, sino de una modificación estructural del Aparato del Estado, que restituye la figura de ciudadano en lugar de la de cliente, siendo el ciudadano el destinatario de la gestión pública del Estado. Las principales propuestas del CLAD para lograr un gobierno más empresarial son (Guerrero, Olvera: 2008:154):

- 1) La profesionalización de la alta burocracia.
- 2) La administración pública debe ser transparente (administradores democráticamente responsables ante la sociedad).
- 3) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos, a fin de aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- 4) La administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- 5) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente por el control de resultados.
- 6) Mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores, conjuntamente con nuevas formas de control, como por ejemplo el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos y participarán en la gestión de los mismos.

- 7) Orientación del suministro de servicios al ciudadano. El argumento es que con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social con el propósito de construir una democracia representativa eficaz, evitar el autoritarismo, e instituir nuevas formas de participación, sobre todo en lo que referente al control público en el ámbito local, en el que se ofrecen los servicios públicos.
- 8) Es preciso modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. De acuerdo con los principios de reforma gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público ante la sociedad, lo que implica entrenar a los servidores públicos a fin de que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores, cuyos derechos deben ser respetados.

La importancia que este modelo de gestión pública otorga a la participación ciudadana, se manifiesta por la función depositada en la evaluación de los logros alcanzados en la gestión pública, que bajo el concepto de responsabilización (accountability), adquiere la obligación de rendir cuentas a la sociedad, modificando así los mecanismos de control tradicional, sustentados fundamentalmente en la observancia de la norma y en la disciplina procedimental, por la consideración de que

El gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor político depende de dos factores, primero, la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política, hace inviable el proceso de accountability. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no solo mediante elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.⁸⁰

Lo anterior se expone de manera más clara en un nuevo documento emitido en 2000 por el CLAD que contiene los rasgos que considera debe observar la nueva forma de responsabilización de los actos de gestión pública frente a la ciudadanía:

⁸⁰ Guerrero, Olvera, Miguel (2008), *La Nueva Gestión Pública, un Modelo Privatizador del proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, IAPEM, México. p.155.

- 1) Responsabilización mediante el control parlamentario. Se trata de un equilibrio de poderes, control mutuo entre el ejecutivo y el legislativo, de un mecanismo horizontal de responsabilización, teniendo como una de las características principales el concepto liberal de limitación del poder.
Entre los principales mecanismos de control parlamentario destacan: a) Evaluación de las nominaciones más importantes realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos, b) El control de la elaboración y ejecución de los presupuestos y la rendición de cuentas del ejecutivo, c) la existencia y el funcionamiento pleno de las comisiones parlamentarias destinadas a evaluar políticas públicas, así como a investigar la transparencia de los actos gubernamentales, d) las audiencias públicas para evaluar las leyes en discusión con el legislativo, proyectos del ejecutivo o programas gubernamentales en marcha.
- 2) Responsabilización por medio de controles y procedimientos clásicos. Se refiere a la implementación de mecanismos internos como por ejemplo las comisiones de fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los funcionarios, y externos a la administración como pueden ser los tribunales de cuentas y las auditorías independientes. Se trata de verificar si los gobiernos y la burocracia están cumpliendo rigurosamente las reglas y las Leyes establecidas.
- 3) Responsabilización a través del control social. Se busca convertir a los ciudadanos en controladores de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes. Se trata de que la Accountability no quede restringida a los controles horizontales clásicos (parlamentarios y de procedimientos) y adopte otras formas verticales de fiscalización, como por ejemplo, la participación en la definición de las principales directrices para la asignación de los presupuestos públicos; en la gestión directa de servicios públicos, en consejos que administren determinados equipamientos sociales, en la evaluación y discusión de las políticas públicas o en órganos de fiscalización gubernamental.
- 4) La responsabilización por competencia administrativa. Se parte de la premisa que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a las demandas de los ciudadanos, por lo que lo ideal es incrementar el número de proveedores de servicios públicos y establecer una competencia administrativa entre

ellos, con el propósito de incrementar la competitividad y la calidad de las políticas y la capacidad del gobierno de rendir cuentas a la población.

Este proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales, a través de la descentralización de funciones; en la privatización efectuada bajo el régimen de concesión de los servicios públicos; y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales (organismos del Tercer Sector o de la comunidad). En todos estos mecanismos de competencia administrada, es indispensable que exista una regulación estatal, aunque diferenciada para cada una de las situaciones (Guerrero, Olvera: 158).

- 5) A diferencia del modelo de la OCDE, el modelo de CLAD incluye en su visión gerencial, aspectos de naturaleza política, es decir, va más allá de los aspectos económico-administrativos para ubicarse en el terreno de la responsabilidad política y de la necesaria democratización del poder público.

Como se puede apreciar, para la OCDE la participación ciudadana es un elemento técnico o un recurso instrumental para lograr un mejor desempeño gubernamental, en tanto que para CLAD, es un principio democrático que se debe respetar.

Aun existe la duda acerca de si la nueva gestión pública, aún con los matices que incorpora el CLAD de enfoque ciudadano y visión democrática, puede impulsar el fortalecimiento del Estado, no solo respecto de su función administrativa, sino también en cuanto a su responsabilidad de resguardar y coordinar la participación social. Hay quienes piensan que con la Nueva Gestión Pública el Estado continuará debilitándose como instancia de regulación, modificando así su sentido histórico de atención a la problemática social derivada del desarrollo del capitalismo.

La aplicación del modelo gerencial, acompañado de otras políticas propias de la globalización económica, ha tenido impactos negativos de cara a la sociedad, pues el debilitamiento de la figura estatal y de la administración pública, han afectado directamente la provisión de servicios sociales, generando un incremento acelerado de la pobreza, pérdida de la base económica de los trabajadores capacitados, la descapitalización de los sistemas de educación y de salud, entre otros aspectos, lo que a su vez ha conducido a la conclusión de que el Estado, tal como se le ha conocido tradicionalmente, posee un

“carácter capital en la promoción del desarrollo social, ya que es el único que puede implementar políticas sociales en gran escala y asegurar su efectividad.⁸¹ El papel del Estado como motor de desarrollo vuelve a la mesa del debate.

La Nueva Gestión Pública, según Omar Guerrero (1999), también ha traído los siguientes efectos negativos a la capacidad de gobernar por parte del Estado: a) Desviar los servicios que ofrece la Administración Pública al ciudadano y orientarlos hacia el consumidor; b) Aumentar la eficacia de los servidores públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial, financiada por el consumidor, desarrollando el mercado en su seno; c) Promover una administración de personal sin servicio civil; d) Someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado más que en causales administrativas. (Navarro, Ernesto, 2001).

En suma, el modelo gerencial presenta una gran debilidad teórica, que le impide constituirse como un nuevo paradigma o una opción real de transformación de la Administración Pública.

Sin embargo, en opinión de varios estudiosos del tema, no todo en la Nueva Gerencia Pública es malo, existen algunas contribuciones importantes a la administración tradicional como: 1) Establecimiento de organismos y procedimientos administrativos modernos, la inclusión de tecnologías de información, mejores registros presupuestarios, estrategias para la evaluación del desempeño, planificación estratégica, transparencia, rendición de cuentas y descentralización de la toma de decisiones, elementos básicos para la participación ciudadana. (Guerrero, Omar, en Barrera Grageda: 752).

Estado Cívico

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se comienza a gestar un nuevo Estado, al cual Omar Guerrero (1999) denomina Estado cívico, que se caracteriza por un gobierno

⁸¹ Ibid p. 751.

responsable de carácter cívico, guiado por la virtud y civilidad de sus miembros, los ciudadanos, aunque no precisa a qué denomina *civilidad*. “Un Estado donde la evaluación y la transparencia se convierten en los factores clave para rescatar la virtud de quienes gobiernan, así como de quienes son gobernados y cuyo surgimiento pretende abatir los efectos que ha provocado un modelo decadente, basado en la esencia empresarial”,⁸² lo que para muchos autores se le conoce como Neoweberianismo, el cual plantea fortalecer y reformar la Administración Pública, no liquidarla o privatizarla.⁸³

El neoweberianismo reafirma la centralidad del Estado en contextos globalizados, el valor de la democracia representativa y el desafío del desarrollo tanto económico como social, con lo que reivindica la importancia del servicio público y la vigencia de la máxima weberiana, como principios de una burocracia eficaz y efectiva, se opone a la asimilación de la administración pública con la empresa privada y revaloriza el espíritu de lo público frente a lo privado, la importancia de la profesionalidad y el acceso por el mérito, sin perder de vista la necesidad de generar una administración pública más abierta y transparente.⁸⁴

1.4.3.- Democratización de la administración pública

Paralelamente a la Nueva Gestión Pública y al neoweberianismo, como corrientes propuestas para modernizar y mejorar la Administración Pública, surge la necesidad de democratizar la Administración Pública, una postura que no proviene de un solo autor, corriente o posición teórica, inclusive, incluye aspectos de las dos corrientes anteriormente citadas y en cierto punto coincide con el discurso de la gobernanza.⁸⁵

⁸² Navarro Ernesto y Omar Guerrero (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, p. 186.

⁸³ Fuentes Guillermo, Güemes, Ma. Cecilia, Et al (2009), *Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una Mirada Desde la Realidad Latinoamericana*, Revista Enfoques, Vol. VII, No. 11, p.62.

⁸⁴ *Ibid*, p.64

⁸⁵ “Se entiende por gobernanza la dirección de la sociedad llevada a cabo tanto por el gobierno como por la sociedad y el mercado, trabajando en redes. El término fue aplicado en la actividad del Estado por los organismos transnacionales, quienes lo tomaron de la literatura de la Administración de Empresas y se ha popularizado enormemente...”. Ver Olías de Lima, 2005; Kooiman, 2003 y Pierre, 2009b, en Fuentes Guillermo, Güemes, Ma. Cecilia, Et al (2009), *Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una Mirada desde la Realidad Latinoamericana*, Revista Enfoques, Vol. VII, No. 11, p.65.

En este último enfoque, aunque matizada, la democracia representativa permanece como modelo de referencia, pero se da mayor importancia a nuevas formas de participación, así como a la transparencia y rendición de cuentas (Villoria, 2009, en Fuentes Guillermo: 2009: 66).

La idea de extender la democracia a ámbitos distintos al electoral y parlamentario fue desarrollada inicialmente por la teoría política, por tanto, la democratización de la administración pública es una consecuencia del auge de las teorías de la democracia sustantiva, que pretendía ir más allá de la concepción formal y electoral de la misma, para buscar además de elecciones competitivas, un mayor bienestar de la población, y también es alimentada por las ideas de democracia deliberativa y participativa, inspiradas en la escuela de Frankfurt y la Teoría del Discurso (Habermas, 1987) que pugnan por una democracia que afecte a todos los espacios sociales y por un involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Se requiere por tanto una ciudadanía involucrada en la participación que sea activa y comprometida.

De acuerdo con Guillermo Fuentes, et al., existen al menos cuatro riesgos o problemas para democratizar la administración pública: a) La incapacidad de los ciudadanos, porque no todos tienen la misma capacidad para aprovechar las oportunidades de participación, como es el caso de los excluidos; b) La escasa disposición a participar derivada del desánimo y la apatía generados por el individualismo y la lógica de mercado; c) La no representatividad de la participación, debido a que los que participan pueden ser aquellos que tienen tiempo libre, pero no necesariamente los que representen a muchos, también suele darse que quienes participan sean los que tienen un mayor liderazgo y capacidad de organizarse; y d) La cooptación por parte de la administración, pues muchas veces sólo se utiliza la participación para legitimar decisiones ya tomadas por los gobernantes, o se somete a debate lo menos importante.⁸⁶

Como resultado de lo expuesto en este apartado, se concluye que de la Nueva Gestión Pública urge transitar de manera efectiva hacia el Estado Cívico y de éste hacia el Estado Democrático, para que la participación de los ciudadanos vaya más allá de emitir su voto. Hay que lograr que se involucre realmente en el diseño, ejecución y evaluación de

⁸⁶ Fuentes Guillermo, Güemes, Ma. Cecilia, Et al (2009), *Modernizar y Democratizar la Administración Pública*. Una Mirada Desde la Realidad Latinoamericana, Revista Enfoques, Vol. VII, No. 11, p.70.

políticas públicas e incida en la transparencia y rendición de cuentas, así como en el desarrollo de su entorno político, económico y social, aunque para ello es preciso comenzar con un cambio en la cultura burocrática y un mayor compromiso de los gobernantes.

El siguiente apartado se analizan diferentes facetas de la actuación del Estado, como rector de la política pública, lo cual ayudará a comprender la relación que existe entre participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, y desarrollo.

1.5. Las teorías del desarrollo y su intento de lograr una mejor sociedad.

“¿Cómo podemos progresar?, ¿Imitando a otros (Occidente o Rusia), o forjándonos nuestro propio destino?”.

Albert Otto Hirschma
(en Puerto Sanz Luís Miguel, 2008)

El concepto de desarrollo es relativamente reciente ya que tiene alrededor de cinco décadas, sin embargo, ha sido abordado desde diversas perspectivas teóricas y diferentes disciplinas académicas y en su estudio han sido empleadas variables relacionadas con la naturaleza que explican las relaciones entre las sociedades y su entorno, así como variables vinculadas con el espacio que reflejan la diferencias regionales en los tipos de sociedad y las relaciones que mantienen entre sí.

De acuerdo con Richard Peet y Elaine Hartwick (2009), las variaciones regionales en las características humanas son esencialmente producidas por los diferentes modos de transformación de la naturaleza social, es decir, diferentes tipos de economía (agricultura, industria, servicios), poseen diferentes tipos de relaciones con el entorno natural, de hecho, las sociedades con diferentes tipos y niveles de desarrollo, interactúan a través de relaciones de poder, de tal manera que las sociedades con mayores índices de crecimiento dominan a las sociedades que se encuentran en vías de desarrollo.

El grado de desarrollo material expresado en los estándares de vida, es muy diferente de un lugar a otro, tal es el caso que por ejemplo en Estados Unidos, un ciudadano gasta alrededor de 44,000 dólares anuales y es el responsable de crear el 20 por ciento del

dióxido de carbono, en tanto que en Ruanda, el promedio de gasto per cápita es de 230 dólares anuales y emite el 0.1 por ciento de dióxido de carbono.⁸⁷

Existen diferencias geográficas, de clase, étnicas, pero sobre todo en la distribución del ingreso, y algunos investigadores afirman que los pobres son pobres porque los ricos toman la mayor parte de los ingresos que la economía produce.

El Banco Mundial ha realizado diversas investigaciones para medir el crecimiento, los índices de natalidad y mortalidad, los niveles educativos y los servicios básicos con los que cuenta la población para determinar el índice de desarrollo humano en el mundo;⁸⁸ sin embargo, es muy difícil comparar datos, debido a que éstos varían de país en país, por ello los organismos internacionales basan sus estadísticas en registros de datos que pueden ser obtenidos a través de procedimientos contables convencionales que son empleados por las economías de mercado de los países desarrollados.

En el caso de la educación por ejemplo, la mayoría de las mediciones se realizan en las escuelas oficiales, dejando de lado las escuelas que se encuentran sin registro oficial, y en el caso del consumo de energía, no se considera la generada con leña o excremento de animal.⁸⁹

Todos estas diferencias e inequidades económicas, geográficas y sociales han sido estudiadas desde diversas ópticas, dando origen a múltiples teorías que buscan explicar el desarrollo y orientar acciones hacia su concreción. Tales teorías reflejan las posiciones políticas de sus ponentes y sus perspectivas filosóficas, siendo sus principales impulsores economistas y sociólogos, aunque también han destacado antropólogos, historiadores, geógrafos, psicólogos, entre otros.

Las teorías dominantes enfatizan en el crecimiento económico como el instrumento principal para alcanzar el desarrollo y la pobreza como el precio inevitable del progreso.⁹⁰

⁸⁷ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p.5.

⁸⁸ El Índice de Desarrollo Humano es calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el PNUD el desarrollo humano puede ser logrado y alcanzado promoviendo un más equitativo crecimiento económico y utilizando métodos participativos y política democrática.

⁸⁹ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p.10

⁹⁰ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 21.

Las grandes dificultades para satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad global hacen recurrir de nueva cuenta a las principales teorías del desarrollo en aras de encontrar una esperanzadora explicación o solución. A continuación se esbozan de manera general dichas teorías:

Teoría Clásica

Se considera que las raíces de la teoría moderna del desarrollo económico se encuentran en la gran tradición clásica de los siglos XVIII y XIX, debido a que los economistas de este periodo se preocuparon principalmente por el crecimiento a largo plazo (sus causas, consecuencias y perspectivas), cuestiones de equilibrio y la inestabilidad a corto plazo de las economías ya desarrolladas, siendo para ellos la acumulación de capital (la reinversión del excedente) el motor principal de crecimiento económico, y por tanto, de la riqueza de las Naciones.

Teoría Marxista

La Teoría Marxista es considerada por muchos como la primera teoría importante del desarrollo. Marx situó la relación entre capital y trabajo en el centro del análisis del capitalismo y puso de manifiesto las contradicciones internas de este modo de producción. Predijo las crisis periódicas de sobre acumulación y sobre producción y destacó las necesidades contrapuestas del capital, como son: la voluntad de abaratar el factor trabajo para generar más plusvalía y la exigencia de aumentar los salarios reales para sostener la demanda, lo que de llevarse a la práctica contribuiría a desencadenar una crisis de rentabilidad, o crisis clásica.⁹¹ Para Marx el capitalismo atrasado era percibido como el resultado histórico del colonialismo y no como un simple retraso.

El Desarrollo como Destrucción Creadora

⁹¹ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p.55-56.

En su obra *Teoría del Desarrollo Económico*, Shumpeter (1934), distinguió entre crecimiento y desarrollo económico. Definió el crecimiento económico como un proceso gradual de expansión de la producción con productos y técnicas constantes, en tanto que el desarrollo lo definió como el resultado de nuevas combinaciones de factores productivos generalmente a cargo de empresas innovadoras, y crítico la concepción neoclásica del desarrollo como un proceso gradual y armónico. También acabó con la tesis de la soberanía del consumidor y señaló que la motivación que guía el comportamiento de los empresarios no es únicamente la maximización de beneficios.

Para Shumpeter el desarrollo económico era el resultado de la movilización de los factores existente para nuevos usos, y ya no como el resultado incremental de un nuevo capital o una nueva inversión, tales innovaciones podían consistir en la fabricación de un bien nuevo, en la introducción de un proceso distinto, en la penetración de un mercado nuevo, o en la generación de una nueva organización industrial, aunque se interesó más por el capitalismo desarrollado que por el subdesarrollado.⁹²

El Keynesianismo

Keynes fue considerado como el economista más importante del siglo XX. Demostró que la economía de mercado no conduce automáticamente al pleno empleo, e introdujo la idea de la necesidad de que el Estado intervenga para alcanzar una situación de pleno empleo.

Dicho autor se opuso a la tesis neoclásica de que el libre funcionamiento del mercado lleva a la economía al equilibrio, puesto que las crisis son siempre pasajeras y estuvo en desacuerdo con la tesis de la mano invisible. Keynes (1937) sentó las bases de las teorías modernas del crecimiento y no se preocupó por los problemas del desarrollo en las economías atrasadas.⁹³ Bajo el keynesianismo el Estado tuvo que intervenir implementando políticas monetarias y fiscales, asimismo, durante la dominación de esta corriente la economía se centró más en el crecimiento económico (Peet, Richard y Hartwick, Elaine, 2009).

Teorías Ortodoxas del Desarrollo

⁹² Ibid, p. 74-75.

⁹³ Ibid, p.81.

Debido a que la Teoría Neoclásica, cuyo argumento central era que el libre mercado conducía a la economía de equilibrio, dejó de tener peso, y a raíz de los desastres provocados por dos grandes sucesos como la depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, cambió sustancialmente el pensamiento social y los economistas comenzaron a interesarse por las economías atrasadas, dando origen a la denominada Economía del Desarrollo, la cual se constituyó formalmente en los años cuarenta, dedicando sus primeros años a buscar la implementación de políticas para aliviar la situación del subdesarrollo.⁹⁴

Los economistas y políticos de la posguerra se distinguieron por un notable afán reformista y un gran sentimiento igualitarista que provocaron en occidente una fuerte reacción contra el colonialismo por sus efectos nocivos en los países pobres, por lo que tanto la opinión pública como los gobiernos comenzaron a prepararse para la independencia de sus colonias. Derivado de lo anterior, los economistas comenzaron a darse cuenta que las teorías explicativas del atraso, desarrolladas antes de la segunda guerra mundial, eran poco convincentes, lo que dio pie al surgimiento de la Economía del Desarrollo.

La incapacidad analítica de la teoría económica convencional para enfrentar los problemas de los países subdesarrollados desembocó en la creación de un enfoque novedoso.

Todos los pioneros del desarrollo eran partidarios de la industrialización forzosa o deliberada de los países del tercer mundo sustentada en una considerable intervención del Estado. La protección era una medida de política económica que resultaba del pesimismo exportador y en algunos casos de rechazo al comercio internacional, al que se le achacaba el haber dificultado el crecimiento de los países subdesarrollados, estos es, el ser empobrecedor para la periferia.⁹⁵

Una gran transformación en el pensamiento económico sobre el desarrollo se presentó a finales de los cincuenta, ya que por un lado emergió el enfoque de la dependencia (economía heterodoxa) y por el otro, se dio una recuperación del pensamiento neoclásico, así como el surgimiento de la teoría sobre la modernización.

⁹⁴ Ibid, p. 104-105.

⁹⁵ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 124.

P.T. Bauer (1981) defendió la idea de volver a la mono economía neoclásica, al considerar que el libre mercado funcionaba de igual modo en los países del tercer mundo y en las economías desarrolladas. Consideraba que el mercado era factor de desarrollo debido a que el libre juego de la oferta y la demanda permite aumentar la las alternativas de elección de las personas, constituye una salvaguarda política que protege de la intromisión del Estado y es garantía en la asignación eficiente de recursos, todo lo cual aumenta el ritmo de crecimiento.

Las únicas funciones que el Estado debía realizar en opinión de Bauer eran: la defensa del País, preservación del fomento a los contactos comerciales externos, seguridad pública, administración efectiva del sistema monetario y fiscal, promoción de un marco institucional adecuado para las actividades de los individuos y la provisión básica de la salud y servicios de educación.⁹⁶

Teoría de la Modernización

En los setenta apareció una corriente conservadora de pensamiento sobre el cambio político y social en los países subdesarrollados, integrada por sociólogos y politólogos estadounidenses, fuertemente apoyados por el gobierno norteamericano, la cual dio vida a la teoría de la modernización.

Para ellos el progreso consistía en la sustitución de la organización social tradicional por la modernidad. El objetivo era difundir valores modernos a las elites del tercer mundo mediante la enseñanza de alto nivel y la transferencia de técnicas avanzadas; sin embargo, como resultado de la revolución cubana y el fracaso de Estados Unidos en Vietnam, entre otros aspectos, los especialistas abandonaron la modernización como instrumento para promover el desarrollo económico y el pluralismo político y la impulsaron como garantía de control social, aunque ello implicara el estancamiento económico y un orden político autoritario.⁹⁷

⁹⁶ Ibid p.137

⁹⁷ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 140.

Teoría de las Necesidades Básicas

A mediados de los setenta inició una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre el desarrollo, con el surgimiento de una preocupación central por la mejora de la calidad de vida de la población (objetivos del desarrollo), más que por expansión de la renta per cápita (medio para alcanzar el desarrollo).

La orientación de los estudios del desarrollo hacia temas sociales (un enfoque social demócrata) se debió a varios factores, entre los que destacan: 1) Creciente rechazo de occidente a la sociedad opulenta, 2) Las críticas al crecimiento económico a costa de importantes costos sociales en los países subdesarrollados, 3) La radicalización de los estudios sobre el desarrollo a causa de los sucesivos golpes militares en los grandes países del tercer mundo, 4) El inminente fracaso de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), 5) La creciente información estadística sobre la pobreza y la desigualdad en el tercer mundo, y 6) Las publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que evidenciaron las carencias de los países pobres.

Por tanto alcanzar la satisfacción universal de las necesidades básicas y potenciar los medios para alcanzar determinados objetivos de bienestar, se convirtió en un reto para los intelectuales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió las necesidades básicas como las que aseguraban un nivel de vida mínimo que toda sociedad debería establecer para los grupos más pobres de sus habitantes. En 1975 La conferencia Mundial sobre el Empleo de la OIT definió cuatro categorías de necesidades básicas: 1) Consumo alimentario, vivienda y vestido, 2) Acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado, 3) Posibilidad de contar con un empleo bien remunerado 4) El derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en medio de un ambiente sano, humano y satisfactorio.⁹⁸

La estrategia de necesidades básicas sobre la que escribieron a finales de los setenta P. Streeten, A. Sen, H Singer y otros, se convirtió en el núcleo intelectual de los informes de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

⁹⁸ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 152.

misma que recibió fuertes críticas porque no era claro cómo afectaría la adopción de esta estrategia al crecimiento y al cambio estructural, además, no se señalaban límites políticos y económicos del enfoque por lo que algunos gobernantes y especialistas del tercer mundo vieron esta estrategia como un intento de los países ricos por desviar la atención del objetivo primordial de crear un nuevo orden económico internacional.

La Contrarrevolución Neoclásica

En los ochenta tomó fuerza el Pensamiento Neoclásico entre los economistas del desarrollo, quienes criticaron ampliamente la intervención gubernamental y las estrategias de la ISI y defendieron vigorosamente la liberalización interna. En otras palabras, pugnaron por la reducción de peso del Estado y la apertura comercial financiera de los países del tercer mundo.

Fue una década de hegemonía intelectual de los estudios del desarrollo por parte de los autores neoclásicos. La poca credibilidad de los postulados de Keynes, la crisis del estructuralismo latinoamericano y la decadencia de la economía radical del desarrollo, muestran la fragilidad y poca capacidad de respuesta de esas escuelas ante la ofensiva neoclásica, la cual influyó ampliamente en las ideas y programas de los organismos internacionales con el llamado Consenso de Washington, a tal grado que durante los ochenta y principios de los noventa los movimientos hacia el mercado de muchos países de América Latina, Asia y África, Europa Central y Oriental, se inspiraron en dicho pensamiento.⁹⁹

El contenido teórico fundamental de la llamada contrarrevolución neoclásica consistió en insistir de nueva cuenta en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos, en los costos e inconvenientes de la intervención del Estado en la economía y en las ventajas de una participación plena en el comercio mundial, mediante un régimen comercial liberal y un sistema de incentivos neutral (sin favorecer al mercado interno por encima del externo).

El Banco Mundial centro su atención a principios de los ochenta en dirección neoliberal y ante las crisis por el enorme endeudamiento, países como México, Brasil,

⁹⁹ Ibid, p.158.

Argentina y otros, fueron obligados a renegociar su deuda, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial quienes impusieron ajustes estructurales a cambio de otorgar préstamos.¹⁰⁰

Enfoque Favorable al Mercado

El escepticismo sobre la bondad de las propuestas hechas por la contrarrevolución neoclásica, produjo a principios de los noventa un nuevo giro en los estudios del desarrollo. Debido a que las políticas ortodoxas aplicadas en el tercer mundo durante los ochenta, arrojaron resultados negativos y preocupantes, se efectuó una reevaluación de la actitud radicalmente liberal que dominó durante esa década, lo que desembocó en la defensa de un enfoque favorable al mercado o que armonizara con éste.

De esta manera, emerge una nueva concepción que admite la intervención del Estado, siempre y cuando se encamine a sustentar y apoyar al mercado y no a sustituirlo o suplantarlos, es decir, el Estado debe permitir al mercado funcionar cuando éste último esté en condiciones de hacerlo, asimismo, el Estado únicamente debe intervenir si el mercado está insuficientemente desarrollado o si fracasa, en cuyo caso tal intervención debe hacerse con acierto y cautela.¹⁰¹

De igual forma, a fin de mantener la estabilidad macroeconómica el Estado debe contribuir para conseguir un déficit público sostenible, asegurar un entorno competitivo para las empresas, efectuar inversiones en capital humano, infraestructura y protección del medio ambiente, así como fomentar el desarrollo institucional, mejorando la eficacia de la administración pública y promoviendo libertades políticas y civiles. Como evidencia empírica de lo anterior se tiene la tesis de que en el caso de los dragones asiáticos el Estado intervino para que el mercado pudiese funcionar, pero dicha tesis no fue compartida por todos los especialistas, ya que para algunos este enfoque carece de una adecuada contrastación empírica en el caso de nuevos países industriales asiáticos.

¹⁰⁰ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p.10.

¹⁰¹ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 174.

Las Teorías del Desarrollo Heterodoxas

El Estructuralismo Latinoamericano

“La corriente de estudios sobre desarrollo conocida como la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) se constituyó en los años cuarenta y cincuenta en el primer cuerpo doctrinario sobre desarrollo originario en el Tercer Mundo”.¹⁰² El estructuralismo latinoamericano de la CEPAL cuya figura esencial fue Raúl Prebisch (1901-1986), tuvo una gran influencia en la teoría económica y en las políticas de desarrollo en América Latina entre finales de los cuarenta y mediados de los sesenta.

El estructuralismo insistió en la especificidad de las economías del tercer mundo y en sus diferencias. Argumentó insistentemente que la oferta y la demanda funcionan de manera diferente en los países latinoamericanos.¹⁰³ Como lo señaló Celso Furtado durante una conferencia dictada en 2001 ante personal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “...Surgió... la idea de que el subdesarrollo es una situación cualitativamente distinta del desarrollo. Más que una teoría del crecimiento económico lo que necesitábamos era una teoría del subdesarrollo”.¹⁰⁴

Teoría del Sistema Centro Periferia

El Análisis de la CEPAL desbordó los aspectos meramente económicos para adentrarse en el estudio de los fenómenos sociales institucionales. Las ideas centrales del análisis del centro- periferia son las siguientes:

¹⁰² Ibid, p. 189.

¹⁰³ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p.64

¹⁰⁴ Furtado, Celso (2001), *Los Primeros Años de la CEPAL*, Memorias de la CEPAL, página www.cepal.org, consultada en enero del 2011.

- 1) Las estructuras productivas de los países centrales y de las economías periféricas son distintas, ya que el centro se distingue por la homogeneidad y la diversificación, mientras que la periferia tiene una estructura heterogénea manifiesta en la coexistencia de una agricultura de exportación de alta productividad con una agricultura atrasada y de subsistencia, y una estructura especializada, observable a través de la concentración de la exportación en unos pocos productos primarios, la ausencia en la industria de una diversificación horizontal, complementariedad sectorial e integración vertical; presencia de sectores modernos sin efectos internos de arrastre y una demanda interna de productos manufacturados abastecida con importaciones.
- 2) Tales estructuras están relacionadas entre sí a través de la división internacional del trabajo. Centro y periferia desempeñan funciones distintas y complementarias dentro de la división del trabajo a escala internacional, el centro se especializa en la producción y exportación de manufacturas y la periferia en producción y exportación de productos primarios.
- 3) Las relaciones centro periferia son asimétricas dado que reproducen la disparidad entre sus estructuras productivas, reforzando el subdesarrollo de la periferia y aumentando la distancia respecto del centro. El libre comercio acentúa las desigualdades internacionales.¹⁰⁵

El estructuralismo latinoamericano rechazó la pretensión de beneficio mutuo en las relaciones económicas internacionales que exponía el cuerpo convencional de la teoría de las ventajas comparativas.

El Enfoque de la Dependencia

El pensamiento sobre desarrollo sufrió una transformación radical a finales de los cincuenta con el surgimiento de una corriente teórica iniciada por el economista estadounidense Paul A. Baran quien defendió tres ideas centrales:

¹⁰⁵ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 191-192.

- 1) El subdesarrollo no es una fase previa o una etapa anterior al desarrollo, sino un producto histórico del colonialismo y del imperialismo, desarrollo y subdesarrollo son dos manifestaciones de un único proceso, es decir, el subdesarrollo es el producto histórico del desarrollo de los países imperialistas.
- 2) La dependencia es el rasgo distintivo de los países capitalistas subdesarrollados y tiene su origen en el carácter nocivo que ejercen las relaciones económicas internacionales en esos países, de hecho es un freno poderoso su desarrollo.
- 3) El Capitalismo lejos de ser un sistema históricamente progresivo, representa un obstáculo para el progreso del tercer mundo.

Este enfoque de la dependencia se hizo popular en los sesenta y setenta sobre todo en América Latina con los trabajos de A. Gunder Frank, Samir Amin, O. Sunkel y Fernando Henrique Cardoso.¹⁰⁶

Los países capitalistas periféricos, en opinión de Baran (1957), están condenados al subdesarrollo y al estancamiento económico si mantienen sus relaciones externas tradicionales con los países desarrollados, para él la única solución es la revolución socialista y la ruptura con el mercado mundial.

El enfoque de la dependencia se integró por tres corrientes: 1) planteamiento del *Desarrollo del Subdesarrollo*, que negaba la posibilidad del desarrollo del subdesarrollo¹⁰⁷ (Frank, Amín, Dos Santos, Marini), 2) la *Reformulación Enclave Dependientista de los Planteamientos de la CEPAL*, que mostraba los obstáculos externos e internos que debido a la inserción dependiente, impedían el desarrollo nacional en América Latina (Furtado, Sunkel, Tavares, Pinto), y 3) la tesis del *Desarrollo Dependiente*, que afirmaba que la dependencia no hacía imposible el desarrollo de la periferia, sino que lo condicionaba hasta el punto de generar contradicciones y desigualdades específicas al capitalismo periférico (Cardoso, Faletto, entre otros).¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ibid, p. 205.

¹⁰⁷ Para Teotonio Dos Santos (1970), la dependencia es una condición histórica que da forma a una determinada estructura de la economía mundial, la cual favorece a algunos países en detrimento de los demás y limita las posibilidades de desarrollo de las economías subdesarrolladas.

¹⁰⁸ Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 208.

Entre las principales críticas hechas a este Enfoque de la Dependencia destaca el que su modelo explicativo era muy similar a la Teoría de la Modernización, sus planteamientos carecían de una teoría sólida de la acumulación a escala mundial, poseía un alto grado de indefinición del subdesarrollo y desarrollo, y tenía una visión a histórica y catastrofista de los cambios en el tercer mundo, ya que consideraba que la periferia era una cárcel de la que no se podía escapar.

Sistema Mundo

El Enfoque de Sistema Mundo desarrollado por Immanuel Wallerstein y seguidores a principios de los setenta intentó sin éxito superar el Enfoque de la Dependencia. Para Wallerstein el sistema mundial capitalista era la unidad adecuada de análisis. Su argumento central era que la economía mundo capitalista, se creó, consolidó y desarrolló sobre la base del impulso por la acumulación incesante de capital. “Tal estímulo genera una expansión desigual de la economía mundial, que es un sistema jerarquizado, en el que el lugar ocupado en la división internacional del trabajo, determina las posibilidades de movimiento dentro del sistema. La lógica y la dinámica de éste determinan el comportamiento de sus distintos elementos: centro, semiperiferia y periferia”.¹⁰⁹

Este enfoque fue bien aceptado entre otras cosas porque superaba la dicotomía entre los factores externos (determinantes) e internos (secundarios) en el desarrollo del tercer mundo, permitía un análisis más certero de la división internacional del trabajo y hacia posible dar cuenta de la creciente heterogeneidad del tercer mundo al introducir la categoría de semiperiferia. Pese a lo anterior, este enfoque no consiguió salir del paradigma de la dependencia, inclusive varios teóricos de la dependencia se hicieron partidarios de este enfoque.

El Enfoque de la Regulación

El Enfoque de la Regulación considera que los factores estructurales internos tienen primacía y que las relaciones sociales tienen gran trascendencia en el proceso de

¹⁰⁹ Ibid, p. 219.

subdesarrollo.¹¹⁰ Asimismo y como resultado de las fuertes tensiones entre los imperativos estructurales y las luchas populares por cambiar las condiciones de vida, el marxista italiano Antonio Gramsci se centra en el estudio del control social a través de dos vías: la dominación, la coerción física directa de la gente por las instituciones estatales y el control ideológico por medio del consentimiento de los sindicatos, las iglesias, escuelas, familias, sociedad civil, instituciones civiles, mediante un sistema de valores, creencias y moral que encuentra apoyo en el orden establecido y en las clases dominantes.¹¹¹

Fue muy bien recibido el intento del enfoque regulacionista por teorizar el desequilibrio, combinar la tradición clásica y las aportaciones de grandes heterodoxos; relacionar la historia y teoría económicas, así como tomar en consideración aspectos sociales en el análisis del funcionamiento de la estructura económica. Para algunos intelectuales son dos las principales aportaciones de este enfoque francés: 1) La idea de que la acumulación capitalista no responde exclusivamente a una lógica interna de regulación (la acumulación exige la presencia de un marco institucional), y 2) Su intento de completar la dimensión internacional del proyecto marxista de investigación con el tema del comercio y el mercado mundiales.¹¹²

Este enfoque fue muy criticado por no ser muy claro en sus definiciones y adolecer de un sesgo metodológico que dificulta la elaboración de conceptos para el análisis del capitalismo en el tercer mundo.

Neoestructuralismo Latinoamericano

El Neoestructuralismo Latinoamericano es una corriente que recupera, con ciertas modificaciones y adiciones el pensamiento de la CEPAL. Su origen se encuentra en el rechazo a las políticas ortodoxas de estabilización y ajuste aplicadas en los ochenta en América Latina y en la necesidad de recuperar el decenio perdido del desarrollo, al que esas políticas contribuyeron. La principal inspiración de este neoestructuralismo fue su gran desacuerdo con las políticas emanadas del Consenso de Washington, por considerar que se

¹¹⁰ Ibid p. 238.

¹¹¹ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p.64.

¹¹² Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p.243.

trataba de una receta general para una realidad diversa, con resultados mediocres y una secuencia de aplicación inconveniente.¹¹³

Los neoestructuralistas insisten en la acción social, en los grupos colectivos, en las características estructurales e institucionales propias y distintas de cada país, en el contexto histórico en que se desarrolla su economía, en la presencia y ampliación de imperfecciones del mercado y en la necesidad de tratar aspectos sociales, políticos y medioambientales. Este enfoque fue muy criticado por su marcado eclecticismo teórico, una evidente tendencia a converger con el enfoque favorable al mercado y su falta de propuestas concretas respecto de la política industrial.

Desarrollo Local

Hacia los finales del siglo XX, en Europa y luego en otras partes del mundo, comenzó a gestarse un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal dominante. Autores como F. Albuquerque, G. Garofoli, J. Arocena, A. Vázquez Barquero, J. L. Coraggio y R. Cotorruelo han divulgado esta teoría, que ha encontrado seguidores en Cuba y otras regiones tercermundistas.

Primero se comenzó a hablar de desarrollo endógeno y de desarrollo económico local y posteriormente de desarrollo local. La Teoría del Desarrollo Local trata del uso de las potencialidades no explotadas en las comunidades, las cuales representan una reserva para enfrentar los aspectos excluyentes de la globalización neoliberal.

Para Vázquez Barquero la idea central del nuevo paradigma es que el sistema productivo de los países puede ser transformado utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio, por medio de las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos, bajo el control creciente de la comunidad local. Por su parte Albuquerque reconoce que “el sector público, como los agentes privados, deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica para construir la institucionalidad político administrativa que respalde el desarrollo local, es decir, los gobiernos regionales y

¹¹³ Ibid, p. 246.

locales deben desempeñar un papel decisivo como promotores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial”.¹¹⁴

Se apuesta por la mejor utilización de los gobiernos locales, complementados con los agentes locales y el cambio de actitud de los primeros ante los problemas del desarrollo local. No se niega el papel del Estado, concediéndosele un modesto papel, dentro del conjunto de agentes sociales.

Algunos críticos de este enfoque consideran que el Estado y sus estructuras de gobierno local, aún tienen un rol decisivo que desempeñar en los países atrasados. De aquí que en el capítulo tres se realice un abordaje más amplio sobre el tema.

Objetivos del Desarrollo del Milenio

A pesar de no ser una teoría, la Cumbre del Milenio celebrada en las Naciones Unidas en septiembre del 2000, por sus implicaciones en materia de desarrollo debe ser considerada en la presente reflexión. Esta Cumbre representa la mayor reunión de líderes mundiales en la historia, los cuales aprobaron lo que se denominó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiendo a sus naciones a una alianza mundial para reducir la pobreza extrema y una serie de objetivos (Objetivos del Milenio) a cumplirse para el 2015, los cuales están vinculados con el tema de educación, salud, vivienda y seguridad, siendo el PNUD el organismo encargado de coordinar esfuerzos globales y locales.

Las políticas económicas no fueron diseñados específicamente para abordar el problema de la pobreza (Stiglitz, 2002), por lo que las políticas que plantea la Declaración del Milenio, representan la esperanza de que ahora si haya éxito en su combate.

A lo largo de la historia han surgido muchas corrientes que expresan la preocupación de los economistas (principalmente), sociólogos, antropólogos y otros, que buscan explicar el fenómeno del desarrollo y aportar elementos valiosos para su consecución, sin embargo, la mayoría de ellas ha tenido como eje central la búsqueda del crecimiento económico, sin considerar que para lograr el bienestar de la sociedad confluyen satisfactores de diversa índole.

¹¹⁴ Tejera Escull, Pedro (2006), *Objeciones a la Teoría del Desarrollo Local* (desde una perspectiva tercermundista), Congreso Cuba Siglo XXI, p. 5.

La brecha que existe entre los países que han alcanzado los estándares del progreso y los que aspiran a él ha crecido significativamente. El involucramiento de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, fue, es, seguirá siendo, si no se toman cartas en el asunto, una de las principales carencias de cualquier enfoque, teoría o paradigma que busca el desarrollo.

En opinión de Richard Peet y Elaine Hartwick (2009) la modernidad crítica debe centrarse en la cuestión del desarrollo, entendido como control social democrático, y en el progreso económico, como temas centrales para nuestro tiempo.¹¹⁵

Una de las dimensiones de la pobreza es la falta de voz y en América Latina a pesar de los avances democráticos de las últimas décadas, la participación de los pobres se reduce principalmente a las cuestiones electorales.¹¹⁶ En virtud de lo anterior, el tema de la participación ciudadana para impulsar una mayor transparencia y rendición de cuentas en aquellos programas que tienen un impacto directo sobre la ciudadanía, no solo es algo deseable, sino indispensable e impostergable.

Conclusión

Los ciudadanos poseen diversos derechos que les son otorgados por mandato constitucional o que han conquistado como resultado de una lucha histórica, los cuales se clasifican de diversas maneras, atendiendo a diversos criterios; sin embargo, es común reconocerlos como los propuso Marshall: derechos políticos, derechos sociales y derechos civiles. Y la participación puede ser considerada como un derecho o como una obligación que en teoría debe ser irrenunciable.

Los ciudadanos pueden participar en las cosas del gobierno de manera individual o de manera colectiva y organizada, siendo ésta última la que es de interés analizar. Ahora, si la intervención ciudadana es para exigir a sus gobernantes que informen, expliquen y justifiquen su actuar, estará abonando a la rendición de cuentas vertical puesto que la

¹¹⁵ Peet, Richard y Hartwick, Elaine (2009), *Theories of Development, Contentions, Arguments, Alternatives*, Second Edition, The Guilford Press, New York, London, p. 282.

¹¹⁶ Stiglitz (2002) afirma que muchas veces los ciudadanos son privados de sus derechos de participar porque se considera que las decisiones macroeconómicas y políticas son tan relevantes que no se pueden dejar en manos de los procesos políticos democráticos porque el pueblo puede dejarse engañar por líderes populistas.

acción va de abajo hacia arriba, más si se apoya y coordina con las instituciones creadas para controlar el poder público, propiciará una rendición de cuentas horizontal.

Por último, a pesar de los múltiples esfuerzos por encontrar la fórmula que conduzca al desarrollo, éste se percibe cada vez más distante, además, sigue manteniéndose a los ciudadanos al margen de las decisiones que les afectan. ¿No será el momento idóneo para escucharles, conocer de viva voz sus necesidades y expectativas, y permitirles que vigilen la actuación de sus gobernantes?

CAPITULO II.- LOS MIGRANTES COMO AGENTES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROGRAMA 3X1.

Introducción

Este Capítulo tiene como propósito posicionar a los migrantes como el objeto central de estudio, se busca demostrar la relevancia de su actuación en el plano transnacional a partir de la relación dialéctica que muchos investigadores encuentran entre la migración y el desarrollo, para lo cual se analiza la evolución que ha tenido el tema, ya que los primeros estudios se centraron en las remesas familiares y poco a poco fueron transitado hacia el reconocimiento de otro tipo de transferencias no monetarias.

A fin de poder comprender por qué los migrantes envían recursos en beneficio de sus comunidades de origen, se analiza primeramente los orígenes y trascendencia de las organizaciones de migrantes y posteriormente el impacto y el peso relativo que tiene las remesas colectivas para el desarrollo.

El Capítulo anterior se comenzó realizando una revisión teórica de varios conceptos clave entre los que destaca el de ciudadanía. En este capítulo se retoma dicho concepto como sustento de la participación activa de quienes no se encuentran físicamente en el país, pero que desde dónde se encuentran frecuentemente están monitoreando que el programa 3x1 opere adecuadamente. De hecho, los migrantes continúan realizando acciones que trascienden los límites territoriales en un ejercicio que puede ser considerado de ciudadanía transnacional, por ello se complementa el análisis con el tema de los derechos transnacionales.

Después se realiza el primer abordaje específico del programa 3x1 debido a que representa el primer ejercicio institucionalizado de ciudadanía transnacional que tiene un impacto notable en diversos ámbitos, finalizando el Capítulo con la argumentación de por qué se considera a los migrantes como agentes desarrollo, y por supuesto, de transparencia y rendición de cuentas.

2.1 Migración y Desarrollo

En las últimas décadas el debate sobre migración y desarrollo ha cobrado un gran interés por parte de académicos, investigadores, economistas y sociólogos, entre otros, quienes se esfuerzan por esclarecer y comprender la relación e interacción que existe en estos dos temas. La mayor parte de los estudios enfocados a las teorías del desarrollo, como se expuso en el capítulo anterior, tradicionalmente se ha centrado en la transferencia de recursos del Norte al Sur; sin embargo, como lo señala Tomas Faist (2010), el entusiasmo actual sobre el nexo entre migración y desarrollo debe ser abordado desde una perspectiva transnacional en la que se reconozca la aparición de un nuevo agente en el discurso del desarrollo, al que se le denomina: Migrantes.

Tal es la importancia que han cobrado estos agentes que los Estados nacionales, gobiernos locales, organizaciones internacionales y organismos de desarrollo han buscado la forma de establecer vínculos de cooperación con ellos y fortalecer relaciones transfronterizas a nivel personal, colectivo y organizacional.

Por lo tanto habrá que emplear una nueva metodología para observar de cerca este fenómeno con una mirada transnacional que evite el sesgo economicista y que coloque nuevas bisagras entre la migración y el desarrollo al plantear que las remesas, entendidas no únicamente como flujos de dinero, sino también como conocimientos e ideas universales, pueden tener un efecto positivo en el desarrollo.

Desde los sesentas ha existido un amplio debate en relación al impacto de las remesas financieras pues se considera que tienen un enorme potencial para reducir la pobreza e incrementar la inversión local, pues el monto de las remesas transferidas a los países en desarrollo a través de los canales formalmente establecidos¹¹⁷ se ha incrementado considerablemente en los últimos años, pasando de 40 mil millones de dólares en 1990 a 167 mil millones de dólares en 2005,¹¹⁸ cantidad que representa aproximadamente el doble del presupuesto anual de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) que es operada por la OCDE.

¹¹⁷ Los canales formalmente establecidos o sancionados son los bancos y las compañías de transferencia de dinero como Wester Union.

¹¹⁸ Faist, Thomas (2010), *Transnationalization and development, Toward and Alternative Agenda*, Artículo, p. 39.

No es fortuito tal crecimiento en las remesas ya que a nivel mundial las migraciones crecieron de 100 millones de personas en 1960 a 180 millones en 2000 y 200 millones en 2007, de igual forma, tan solo en 2008 se generaron 320 mil millones de dólares, frente a 104 millones de dólares de Ayuda para el Desarrollo.¹¹⁹

Las cifras anteriores dan cuenta de la importancia que tiene el citado flujo monetario y la validez del argumento que mantiene el tema de las remesas financieras bajo la lupa, pero pese a ello se advierte en el debate actual un mayor énfasis en la transferencia de capital humano, las ideas y prácticas sociales desde el norte hacia el sur, emergiendo un nuevo concepto, se trata de las “remesas sociales”.¹²⁰

Otro de los aspectos que ha propiciado el resurgimiento del interés por el vínculo entre migración y desarrollo tiene que ver con la migración laboral temporal, ya que ésta ha generado amplias expectativas entre algunos estudiosos del tema por considerar que los migrantes temporales transmiten un mayor porcentaje de sus ingresos a sus países de origen que los inmigrantes permanentes; sin embargo, uno de los consensos a los que se ha llegado por parte de varios economistas después de varias décadas de investigación, es que los impactos económicos tienen mayores efectos positivos en los países receptores que en los países de origen,¹²¹ o son menos claros los efectos directos en estos últimos.

De hecho algunos estudios realizados han concluido que el desarrollo en los países de origen no es el resultado de las remesas y las inversiones de los migrantes, sino que más bien, el desarrollo aunado a las condiciones institucionales y el marco jurídico adecuado, es un requisito para que los migrantes puedan transmitir las remesas e invertir de manera sostenida y significativa.

No obstante, existen diversas opiniones en torno al vínculo entre migración y desarrollo,¹²² y han proliferado nuevas investigaciones acerca de las transacciones transfronterizas para determinar si son buenas o malas para el desarrollo, de hecho los

¹¹⁹ García Zamora, Rodolfo (2010), *Las Migraciones Internacionales en América Latina, Aportes y Desafíos*, Documento en Power Point.

¹²⁰ Se denomina remesas sociales a las ideas, cultura, educación y prácticas de formación de capital humano relacionadas con los derechos humanos, equidad de género y democracia, entre otros), que fluyen del país receptor al país de origen.

¹²¹ Delgado, Wise, Raul y Marquez, Covarrubias Humberto (2007), *The Migration and Development Mantra in Mexico: Toward a New Analytical Approach*, en Glick, Shiller, Nina (2010) *A Global Perspective on Migration and Development*.

¹²² Faist, Thomas (2010), *Transnationalization and Development, Toward and Alternative Agenda*, Artículo, p. 40.

términos de diáspora y comunidades transnacionales están siendo ampliamente utilizados por estudiosos, políticos y burócratas, tanto en las regiones de emigración como en las de inmigración.

Otros estudios sobre migración y desarrollo concluyen que si bien es cierto que la relación migración y desarrollo es compleja y contradictoria, hay aspectos positivos y negativos de la migración internacional en los países de origen. Los aspectos positivos más evidentes tienen que ver con el aumento del bienestar de los hogares receptores de las remesas, relativa estabilidad macroeconómica, atenuante del desempleo, transferencia de conocimientos y habilidades, además de, formación de importantes redes comunitarias transnacionales, mientras que los efectos negativos se explican en una dependencia nacional de las remesas, efectos inflacionarios regionales, pérdida de población joven y de profesionistas, despoblamiento, desarticulación productiva y social, así como por la visión del Norte como la única opción de vida mejor.¹²³

Desde el punto de vista del costo beneficio que implica la migración, el flujo de migrantes aunado a la fuga de cerebros, es parcial o totalmente compensado con el flujo inverso de dinero, ideas y conocimientos.

Antes de los sesenta del siglo XX el desarrollo a largo plazo no era vinculado con la migración, ni en los discursos académicos ni en los públicos, a partir de esa fecha y hasta la actualidad, en opinión de Thomas Faist (2010), se pueden distinguir tres fases en el nexo entre migración y desarrollo:

Fase 1: Migración y Desarrollo, las Remesas y el Retorno. Se pensaba que el desarrollo en el sur debía ser el resultado de las remesas financieras, la migración de retorno y la transferencia del capital humano, tales conceptos se encuadraban en la creencia de que el Estado tendría la capacidad para definir y conducir el crecimiento y la modernización económica. Además, predominaba la concepción económica de que la emigración de mano de obra excedente de las zonas subdesarrolladas llevaría a un nuevo equilibrio entre el capital y el trabajo, ya que si el trabajo va hacia el norte, la escasez de

¹²³ García Zamora, Rodolfo (2010), *Migración Internacional y Políticas Públicas Alternativas para México*, Documento en Power Point.

mano de obra en el sur creará un flujo de capital que propiciará el desarrollo económico del sur.¹²⁴

Fase 2: Subdesarrollo y Migración, Pobreza y Fuga de Cerebros. Durante gran parte de la década de 1970 y 1980, el desarrollo a largo plazo fue sustituido por la dependencia como una condición estructural de la periferia dominada por un centro, siendo por tanto el subdesarrollo una consecuencia inevitable. Luego la Teoría de Sistemas de Emmanuel Wallerstein (1974) criticó la Teoría de la Modernización, y el nexo entre migración y desarrollo fue visto en términos de causalidad asumida, esto es, no de la migración para el desarrollo, sino de subdesarrollo por la migración.

En este periodo las remesas financieras no fueron el tema central debido a que la mayoría de los países europeos dejaron de contratar migrantes y solamente abrieron las puertas a determinadas categorías en los años 1970 y 1980, generándose una importante fuga de cerebros. En cierta forma, el subdesarrollo condujo a la pérdida de trabajadores altamente calificados que emigraron de la periferia al centro, sobre todo a los países industrializados, generándose así una distribución asimétrica de los recursos y los beneficios.

Fase 3: Migración y Codesarrollo. La Celebración de Circulación. Desde 1990 ha estado vigente la idea del codesarrollo. Este término originalmente fue empleado para describir las actividades de desarrollo a nivel local y posteriormente se utilizó para describir la estrategia de migración y desarrollo la cual plantea que la migración internacional debe impulsar el desarrollo en el sur, no únicamente por medio de las remesas financieras y el capital humano, sino también a través de las remesas sociales, por lo que existe cierta creencia de que la circulación de mano de obra favorece más el desarrollo, de aquí que políticas recientes se orienten a recomendar el incremento de oportunidades para la migración de mano de obra a corto plazo.¹²⁵

Ninguno de los nexos planteados con antelación hace hincapié en la relación económica que existe entre migración y desarrollo, a pesar de que por ejemplo el desarrollo económico industrial suele describirse como un medio para disminuir la emigración a largo plazo.

¹²⁴ Faist, Thomas (2010), *Transnationalization and Development, Toward and Alternative Agenda*, Artículo, p. 41.

¹²⁵ Ibid, p.42..

En la *Fase 1* las remesas y la migración de retorno son observadas como una forma de transferir recursos a través de las fronteras. En la *Fase 3* se reproduce el escenario de la globalización, las redes sociales y la creciente circulación y al hablar de codesarrollo se hace referencia a nuevos agentes transnacionales, que muchos estudiosos identifican como la diáspora y expresa la creencia de que los migrantes, las personas de movilidad geográfica y aquellos con quienes se asocian, pueden llevar a cabo prácticas transfronterizas en forma sostenida y continua.

A raíz de los cambios producidos en el entorno mundial como resultado de la implementación del neoliberalismo, las políticas públicas y la retórica también han cambiado en el terreno de la migración, tal es el caso de la doble nacionalidad que permite a los inmigrantes conservar la nacionalidad de origen y adoptar la del país receptor, los derechos de voto en el extranjero, la cooptación de las organizaciones de migrantes por parte de gobiernos locales, estatales y federales a fin de que participen en la cooperación para el desarrollo, el cambio de una migración de retorno permanente a una migración de visitas temporales y el compromiso de los migrantes residentes en el extranjero para continuar participando en el desarrollo mediante asociaciones locales y redes informales de la diáspora del conocimiento que contempla científicos, personal de investigación y desarrollo, creación de empresas innovadoras de negocios y profesionales que trabajan para empresas multinacionales.¹²⁶

Un ejemplo en este sentido es el Programa 3x1 destinado a proyectos de desarrollo local y regional, el cual se abordará más adelante, ya que evidentemente los migrantes mantienen su compromiso con las instituciones de origen y se organizan para coadyuvar con los Estados en acciones de beneficio colectivo.

Además de los cambios en las políticas, prácticas y enfoques sobre la migración y el desarrollo, los conceptos también cambian, en este caso existen dos términos que se han puesto de moda: Diáspora y Comunidades Transnacionales, el primero se utiliza frecuentemente en el discurso del desarrollo, en tanto que el segundo es empleado en la literatura sobre transnacionalismo; sin embargo, ambos hacen referencia a las comunidades

¹²⁶ Faist, Thomas (2010), *Transnationalization and Development, Toward and Alternative Agenda*, Artículo, p. 43.

sin la proximidad,¹²⁷ mismas que se construyen a partir de los vínculos sociales y simbólicos y no a partir de la cercanía geográfica.

Lo anterior no significa que tales conceptos sean nuevos, simplemente han sido retomados con un significado o énfasis distinto. Por ejemplo, la diáspora en un sentido clásico implica migración forzada, dispersión violenta y retorno a una patria, en tanto que ahora se refiere a cualquier tipo de migración y a los vínculos sostenidos con el país de origen y en general con todo el mundo.

El nexa entre migración y desarrollo plantea ahora varios desafíos para el estudio de los enfoques transnacionales, entre los que destaca: 1) Las organizaciones de migrantes, tales como clubes de oriundos, deben ser incluidas y es preciso analizar las características y relaciones existentes entre las asociaciones, organizaciones y comunidades; 2) Existe una marcada separación entre los estudios del desarrollo por un lado y los estudios sobre migración por el otro, los primeros haciendo hincapié en el sur y los segundos centrándose en la integración en el norte, por lo que se requiere analizar ambos temas con un enfoque integral y sistémico; 3) A pesar de que ha existido cierto debate en las regiones de emigración, se le ha dado poca atención a los mecanismos y a las políticas públicas que podrían contribuir a la igualdad y el fortalecimiento de la ciudadanía social.¹²⁸

En este mismo sentido, García Zamora (2010) plantea la urgente necesidad de reorientar el enfoque desarrollo y migración, hacia una visión integral y de largo plazo que involucre a todos los actores transnacionales; crear de un modelo alternativo de desarrollo con base en las bondades y debilidades del Modelo Primario Exportador, Modelo Sustitutivo de Importaciones (ISI) y Modelo Neoliberal, a fin de hacer frente a la crisis multidimensional actual y recuperar por parte del Estado su función como responsable principal de la planeación y promoción del desarrollo económico social de todas las regiones y sectores del país.

También considera que debe existir coherencia y consistencia en todas las políticas públicas y que es preciso recuperar el desarrollo regional como prioridad del desarrollo nacional endógeno e incorporar a la diáspora al nuevo proceso de desarrollo del país, así

¹²⁷ Ibid, p. 44.

¹²⁸ Ibid, p. 45.

como aumentar y mejorar la atención a los mexicanos en el exterior, además de apoyar el fortalecimiento de las organizaciones migrantes en Estados Unidos y México.

En opinión de García Zamora el fortalecimiento económico y social de las comunidades de origen resulta indispensable, de aquí que propone implementar un programa de reinserción para migrantes y de atención para ancianos; además de posicionar el Programa 3x1 como una estrategia de desarrollo local y regional, bajo un esquema transnacional en todo el País.

De igual forma propone formular un programa de proyectos productivos para migrantes con el apoyo técnico y financiero necesario; aplicar una nueva política de desarrollo y migración en los Estados; así como brindar acompañamiento institucional para la organización y capacitación de comunidades de origen y organizaciones de migrantes por parte de instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales estratégicas.¹²⁹

Tales planteamientos conducen inevitablemente a la reflexión sobre la realidad y características del Estado en aras de establecer la viabilidad y potencialidad de cada una de las propuestas.

En el caso concreto de Zacatecas, entidad que cuenta con una larga tradición migratoria de casi un siglo, persiste un alto índice de emigración hacia los Estados Unidos, debido principalmente a una crisis estructural en el campo, lo que ha provocado un decrecimiento demográfico y despoblamiento en más de 48 Municipios de los 58 que conforman la Entidad, registrándose en 2009 alrededor de 650,000 zacatecanos radicados en diferentes Estados de la Unión Americana,¹³⁰ mismos que canalizaron remesas en 2008 por un importe de 678 millones de pesos, cantidad que descendió en 2009 a 600 millones de pesos.

A pesar de su contribución al mejoramiento de los niveles de bienestar en sus comunidades de origen, y de erigirse como un actor transnacional de desarrollo local a nivel filantrópico, los migrantes han recibido poco apoyo, y las pequeñas iniciativas a su

¹²⁹ García Zamora, Rodolfo (2010), *Migración Internacional y Políticas Públicas Alternativas para México*, Documento en Power Point.

¹³⁰ La población zacatecana en 2009 de acuerdo con el INEGI era de 1'380,770 personas y de manera extraoficial se estima que el doble de la población radica en Estados Unidos.

favor son de corte asistencialista o reactivo, de hecho el programa 3x1 sigue siendo el principal eje de su relación e interés.

Si bien es cierto que se creó un Instituto específicamente para atender a los migrantes, en la práctica los recursos canalizados para su operación son relativamente simbólicos, lo que limita con mucho su actuación.

No existe una verdadera política de Estado sobre migración y desarrollo que permita atender a los zacatecanos que han retornado debido a la crisis económica y el endurecimiento de las políticas anti inmigrantes aprobadas en algunos condados del vecino país del Norte, ni tampoco existe una política que contribuya al fortalecimiento de la acción transnacional de quienes permanecen en el lugar de inmigración.

En función de lo anterior, se considera indispensable un cambio institucional que potencie la actuación del Estado como creador y ejecutor de programas de desarrollo y deje de ser un simple administrador de programas federales.

Hay que fomentar la planeación como un ejercicio permanente de la administración estatal y municipal; incrementar la investigación y el desarrollo tecnológico como soporte del desarrollo regional del Estado; involucrar a las organizaciones de migrantes y a la sociedad civil residente en el diseño y ejecución de políticas públicas; promover la participación de los clubes en el diseño de políticas sociales (de salud, educación, cultura, micro financiamiento, entre otras); sentar las bases para crear un nuevo enfoque holístico de desarrollo local transnacional que permita aprovechar todos los recursos locales y el capital social transnacional para el desarrollo de las comunidades de origen y; fomentar la transparencia y rendición de cuentas, que se han convertido en una de las mayores exigencias de la comunidad transnacional.¹³¹

Para Jonathan Fox (2010) la agencia de los migrantes y de la sociedad civil migrante todavía tiene que encontrar un espacio autentico de transparencia y rendición de cuentas en la agenda del desarrollo, tanto en los países de origen como de destino.

Ante la complejidad del tema, no queda menos que reconocer que falta mucho por analizar y por hacer, y tal vez uno de los espacios idóneos para ello es el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el cual puede tratar de ir más allá de la propuesta y

¹³¹ García Zamora, Rodolfo (2010), *Migración Internacional y Políticas Públicas Alternativas para México*, Taller Retos y Oportunidades en la Cogestión de Proyectos Comunitarios Transnacionales, documento, celebrado en la Ciudad de México. Relatoría.

seguimiento de determinados proyectos, para involucrarse en las políticas de desarrollo nacional e internacional en las cuales la sociedad civil migrante pueda participar ampliamente en el diseño, implementación y monitoreo de las mismas.¹³²

En el punto 2.1.1., se analizará de manera específica el impacto que han tenido las remesas enviadas por los migrantes no sólo en el sustento de sus familias, sino también en el mejoramiento de sus comunidades de origen, destacando lo que algunos investigadores opinan sobre el tema, mientras que en el punto 2.1.2., se explicará qué fue lo que motivó a los migrantes a unirse y de qué forma se organizaron para poder realizar acciones de beneficio colectivo desde la distancia, esto con el fin de clarificar la relación entre migración y desarrollo.

2.1.1.- Las Remesas y el Desarrollo

Como ya se ha mencionado, existe una tendencia generalizada a orientar los estudios sobre migración y desarrollo al análisis del papel desempeñado por las remesas de los migrantes, ya sea para cubrir las necesidades básicas de las personas que permanecen en sus comunidades de origen, o bien para generar infraestructura; sin embargo, como lo señala Nina Glick (2010), “los estudios sobre desarrollo y migración tienden a ignorar las especificidades de las localidades con las que los migrantes se conectan a través de sus redes de relaciones sociales y la inserción de estos lugares en las grandes desigualdades estructurales de la riqueza y el poder.”¹³³

A los migrantes se les ve como remitentes de remesas, dejando de lado muchas veces la reflexión acerca de cómo logran situarse en una nueva localidad, no sólo en términos de clase, sino también de ocupación, y más aún sin preguntarse por qué ellos desean- y lo hacen- enviar remesas, y, hasta dónde se extienden sus relaciones transnacionales, ya que no todos los migrantes apoyan a sus familiares que viven en otros lugares, envían importantes cantidades de remesas, poseen los mismos valores, o presentan patrones similares de comportamiento.

¹³² Fox, Jonathan y Gois William (2010), *La Sociedad Civil Migrante: Diez Propuestas para la Discusión*, Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, México, p.30.

¹³³ Glick Schiller, Nina (2010), *A Global Perspective on Migration and Development*. Artículo, p. 15

De acuerdo con diversas investigaciones los migrantes envían remesas bajo las siguientes circunstancias: 1) Cuando los niños, cónyuges, o los padres se quedan atrás, 2) Cuando enfrentan a condiciones de inseguridad, ya sea por racismo o por cualquier otro sentimiento anti inmigrante, 3) Cuando aseguran un ingreso estable en su lugar de residencia, 4) Cuando las remesas les permiten mantener o mejorar su situación y posición de clase; entre otros factores.¹³⁴ Los migrantes que envían remesas lo hacen con ciertas suposiciones sobre la viabilidad de las economías locales en los Estados de origen. Estos factores en su conjunto ayudan a explicar si un migrante establece y mantiene un campo social transnacional.

Las políticas neoliberales inciden en la reestructuración de las localidades y ello a su vez puede facilitar o disminuir la capacidad de los migrantes para enviar remesas. Por ejemplo, si aumenta la contratación de trabajadores a tiempo parcial y se torna más difícil para ellos encontrar un empleo estable, tendrán menos posibilidades de enviar remesas, en tanto que si se incrementa la demanda de mano de obra barata de migrantes, podrán enviar regularmente dinero a su localidad de origen.

A su vez, en la localidad de origen, las políticas de ajuste estructural pueden traer como consecuencia el incremento de costos de transporte y el aumento de la inseguridad pública, situación que frenaría considerablemente las inversiones y la construcción de viviendas nuevas.

La degradación del medio ambiente, la desestabilización generada por las políticas de ajuste estructural, el vaciamiento de las economías nacionales como resultado de los acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio (TLC) y restricciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros aspectos, han generado una oleada de migración y en cierta forma, una falta de interés cada vez mayor por invertir en sus países de origen, vinculado a un mayor deseo de reunir a sus familias en el lugar de destino.

Durante varias décadas, los migrantes indocumentados, en primer lugar en Estados Unidos y de manera creciente en Europa, han sido híper explotados como mano de obra necesaria en los procesos de reestructuración urbana, para laborar principalmente en la agricultura, en las industrias de consumo y el turismo. En algunos países de Europa los

¹³⁴ Ibid, p. 24-25.

solicitantes de asilo y los refugiados son denigrados y hasta criminalizados y tienen que transitar por un proceso largo y difícil para llegar a un trabajo más justo.

Nina Glick (2010) afirma que las investigaciones en migración están contribuyendo a la legitimación de nuevas formas de explotación, haciendo hincapié en los beneficios de las remesas transnacionales, y dejando de lado la restricción severa de los derechos que acompaña la contratación de trabajo a corto plazo y la disminución del acceso de los migrantes a la naturalización.¹³⁵

Para algunos estudiosos del tema, como Alejandro Portes, las migraciones cíclicas son mejores debido a que los migrantes temporales no comprometen el futuro de la próxima generación al colocar a sus hijos en peligro de la asimilación en el extranjero y son más propensos a ahorrar, así como a efectuar inversiones productivas.

Para otros los contratos de trabajo a corto plazo representan derechos limitados, así como movilidad limitada; las familias son separadas por la migración y los reglamentos no permiten la reagrupación familiar, la reproducción de la vida social implica un gran sacrificio personal por los padres separados de sus hijos y los cónyuges entre sí, además de que los padres ancianos están expuestos a sobrevivir sin la presencia de los niños.

Los estudiosos de la migración deben entrar en el debate público sobre cohesión social mediante la identificación de las fuerzas de la globalización y el impacto que éstas tienen sobre la migración e inmigración, dejando de lado los debates sobre el desarrollo que se centran en alabar las remesas de los emigrantes sin referir los campos transnacionales,¹³⁶ más aún, en muchos países todavía la preocupación se centra en canalizar recursos al pago de la deuda externa y se deja a los migrantes la responsabilidad de sostener la economía nacional a través de sus contribuciones, aunado a que se les ve como intrusos o perturbadores de las comunidades nacionales.

Los bancos logran a través de las remesas una importante rentabilidad financiera; y ante los crecientes flujos de migrantes y remesas a nivel mundial, los diferentes países de origen de quienes emigraron se han interesado más por la forma en que pueden capitalizar

¹³⁵ Glick Schiller, Nina (2010), *A Global Perspective on Migration and Development*, p. 27.

¹³⁶ Guillaume, Lanly y Valenzuela, V. M. Basilia (2004), *Clubes de Migrantes Oriundos Mexicanos en los Estados Unidos*. La Política Transnacional de la Nueva Sociedad Civil Migrante, Universidad de Guadalajara, CUCEA, p.378.

esos flujos en beneficio de sus respectivas naciones (García Zamora, Rodolfo, 2007), que en buscar estrategias para desincentivar el éxodo masivo de sus connacionales.

El Fenómeno migratorio internacional de México hacia Estados Unidos se extendió prácticamente a todo el territorio nacional en las últimas décadas, por lo que actualmente se estima que hay más de 20 millones de mexicanos radicando en ese país como reflejo de la precariedad económica y la nueva división del trabajo.

Esta situación ha motivado un sin fin de estudios tanto en México como en el extranjero, cuyos resultados han mostrado el potencial real de las remesas familiares,¹³⁷ para permitir a las familias de los migrantes una mejor alimentación, un mayor cuidado de la salud, la posibilidad de contar con una vivienda propia y elevar sus niveles de educación, lo cual, si bien es cierto que genera un impacto positivo para la localidad receptora de las remesas, también genera desigualdad social para aquella población que no recibe tales recursos.¹³⁸

De aquí que se requiere construir una agenda de investigación que llame la atención sobre los costos humanos de la reestructuración neoliberal a fin de buscar alternativas de solución. El análisis debe considerar la presencia del poder imperial que está detrás de este fenómeno, las contradicciones internas que enfrenta, su incapacidad para proporcionar un desarrollo coherente y su alta dependencia de mano de obra migrante.¹³⁹

2.1.2.- Organizaciones de Migrantes

Es importante analizar la dimensión migrante de la sociedad civil a fin de propiciar el reconocimiento de las organizaciones mediante las cuales los migrantes han erigido su capacidad de auto representación como una base para construir coaliciones de manera más equilibrada. Hay que entender dónde, cuándo y en qué condiciones los migrantes se comprometen tanto en el ámbito local como transnacional.

¹³⁷ Las remesas familiares son consideradas como transferencias de salarios transnacionales. En el 2005 la remesas en América latina y el Caribe ascienden a 50 mil millones de dólares, en 2008 aumentan a 69 mil millones de dólares, y en 2009 bajan a 65 mil millones de dólares.

¹³⁸ García, Zamora, Rodolfo (2007), *El Programa Tres por Uno de Remesas Colectivas en México, Lecciones y Desafíos, Migraciones Internacionales*, enero-junio, año/vol. 4, número 001, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, p. 166.

¹³⁹ Glick, Schiller Nina (2010), *A Global Perspective on Migration and Development*, Artículo, p. 30.

La acción colectiva de los migrantes adopta muchas formas, que a menudo se basan en comunidades transnacionales y en iniciativas con relación a sus derechos laborales. Estos fundamentos sociales constituyen la base de la sociedad civil migrante, que surge en espacios públicos que se extienden más allá de las fronteras nacionales. La sociedad civil migrante se refiere a organizaciones de base y a instituciones públicas dirigidas por migrantes. Ello incluye cuatro ámbitos de acción colectiva: organizaciones de base compuestas y dirigidas por migrantes, espacios públicos autónomos (reuniones culturales o políticas a gran escala), organizaciones civiles conducidas por migrantes y medios de comunicación dirigidos por migrantes.

Estas formas de membresía activa transfronterizas y articuladas en múltiples niveles representan una dimensión de un proceso más complejo de la formación de la sociedad civil transnacional.¹⁴⁰ Existen distintos tipos de migrantes involucrados en una acción colectiva, por ejemplo los migrantes temporales tienen menos oportunidades para constituir instituciones propias estando fuera del país, también varían en su interés y capacidad para comprometerse permanentemente con su lugar de origen, a su vez Estados y comunidades de origen difieren en su postura hacia los ciudadanos en el exterior, como ya se señaló anteriormente.

Para los individuos y las familias migrantes, a menudo uno de los dilemas fundamentales es como superar el sentimiento de no ser de aquí ni ser de allá, también para las sociedades civiles migrantes el desafío puede ser cómo superar la exclusión que se puede generar tanto en la sociedad emisora como receptora, a fin de obtener reconocimiento e inclusión, tanto aquí como allá.

Las organizaciones que constituyen la sociedad civil migrante se basan en múltiples identidades colectivas con frecuencia superpuestas y a menudo surgen de cierta combinación de intereses e identidades compartidas. Algunas se constituyen a partir de un origen común, ya sea que provengan de la misma comunidad (clubes de migrantes oriundos) o del mismo país, probablemente alentados por actores gubernamentales, civiles o políticos situados en su país de origen.

Otras organizaciones de migrantes que abogan por sus derechos como tales reúnen a gente que proviene de diferentes países, para centrarse en agendas comunes con respecto a

¹⁴⁰ Ibid, p.2.

derechos laborales de cara a los empleadores o para la cuestión del status legal de cara a los gobiernos, y entre éstas hay distintos tipos. En la constitución de las formas de organización social de los migrantes intervienen, por un lado ellos mismos y por el otro, su entorno político institucional, así como la disponibilidad de aliados no migrantes en el país huésped.¹⁴¹ Muchas organizaciones colaboran más por objetivos comunes que por valores comunes.

La capacidad de esta coalición para tener éxito abogando por cambios en las políticas depende de la cohesión interna de las agrupaciones que la integran y también de saber compartir sus recursos. Una agenda realista que compromete las habilidades de la sociedad civil migrante sólo puede cumplirse maximizando los recursos y capacidades de las distintas organizaciones. La naturaleza misma del proceso migratorio obliga a que tanto los países emisores como receptores desempeñen un papel fundamental en la coalición.

Los migrantes organizados en distintos escenarios, buscan la representación y la rendición de cuentas mediante distintos repertorios y múltiples canales. La interlocución política por parte de los migrantes con su país de origen puede tomar distintas formas que van desde subordinarse políticamente al gobierno a cambio de que éste le respalde oficialmente a la hora de una confrontación con otras autoridades del mismo país de origen, hasta cuestionar la legitimidad de un régimen que viola los derechos humanos de sus propios ciudadanos.

Como la forma en que los migrantes salen del país varía considerablemente, ello también incide en la forma como se relacionan con el gobierno. Cuando los gobiernos tienen poca credibilidad ante los migrantes éstos tendrán poco interés en acercarse y mantener contacto.

Las instituciones que México ha creado para acercarse a sus migrantes son vistas como un modelo a seguir en muchos países de América Latina, no obstante, la creación de instancias gubernamentales para mantener vínculos con los ciudadanos en el extranjero fue primordialmente una respuesta a protestas y acciones de defensoría por parte de los migrantes, por ello resulta difícil replicarlo en otros países. Muchos migrantes también han contribuido a la democratización de su país de origen, ya sea mediante campañas en el

¹⁴¹ Ibid, p. 3 y 4.

exterior, reclamando mayor responsabilidad del gobierno o exigiendo que éste rinda cuentas cuando están de vuelta en casa.¹⁴²

Desde la óptica económico-social, las asociaciones de migrantes son consideradas como agentes de desarrollo no únicamente por los proyectos que impulsan, financian o ejecutan, sino también porque ayudan a amortiguar los efectos de la transformación social o facilitan su manejo. Su objetivo central es apoyar a los migrantes para que mejoren su calidad de vida mediante el acceso a los derechos y a la representación política tanto en las regiones de emigración como de inmigración.

A pesar de tal reconocimiento, en el contexto actual han surgido varios cuestionamientos acerca de la tendencia a otorgar una mayor responsabilidad a la agencia de los migrantes en el desarrollo, frente a una disminución en la responsabilidad de las estructuras institucionales. Así al colocar a las asociaciones de migrantes como precursoras de una especie de sociedad civil migrante se mistifica a la migración como algo separado del desarrollo que a su vez puede ser empleada para promover el desarrollo.

En contraparte, existe un gran potencial empírico para demostrar o hacer patentes los efectos observables de desarrollo a nivel local, pero la forma del desbordamiento de la participación de las organizaciones de migrantes no está determinada a priori. Los lazos transnacionales que vinculan a los países de origen y de acogida se generan en medio de una serie de conflictos entre migrantes, entre los que se van y los que permanecen en casa o entre las asociaciones de migrantes y el Estado, por lo que no es fácil emitir afirmaciones concluyentes, hay que realizar múltiples intentos por comenzar a entender la complejidad del problema.¹⁴³

Bajo este esquema, la aparición de este nuevo tipo de agente de desarrollo puede ser abordado mediante una metodología transnacional, para estar en condiciones de mirar el desarrollo tanto en el norte como en el sur. Lo que podría significar en términos de conceptos y estrategias de investigación una mayor apertura para colocar en el centro de

¹⁴² Fox, Jonathan y Gois William (2010), *La Sociedad Civil Migrante: Diez propuestas para la discusión*, Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, México, p.18 y 20.

¹⁴³ Faist, Thomas (2010), *Transnationalization and development, Toward and Alternative Agenda*, Artículo, p. 54.

atención los lazos transfronterizos de personas geográficamente móviles y colectivas, además de dar su justa dimensión a la contribución económica de los migrantes. Los conceptos de ciudadanía y ciudadanía transnacional que serán abordados en el siguiente apartado, ayudarán a comprender la actuación de dicho agente.

2.2.- El Ejercicio de Ciudadanía Transnacional de los Migrantes

La ciudadanía es un concepto que cobra fuerza a finales del siglo XX debido a los cambios experimentados en el orden político a nivel mundial, la caída del socialismo real y los devastadores efectos del neoliberalismo, entre los que destaca la reducción de los derechos sociales, las nuevas migraciones masivas, el incremento de los índices de pobreza extrema, y la desigualdad. La noción de ciudadanía facilitó el abordaje de temas complejos como: la “construcción de identidades colectivas asociadas al sentido de pertenencia (a una nación, a una comunidad) y el contenido de la justicia (como otorgamiento y usufructo de derechos)”.¹⁴⁴

El concepto de ciudadanía presupone igualdad, mientras que las sociedades modernas como resultado de la globalización imponen una gran desigualdad misma que la ciudadanía busca superar a toda costa por la vía de los derechos. Tanto ciudadanía como democracia implican la existencia de derechos y obligaciones y requieren de instituciones del Estado vigorosas y sólidas para que haya un verdadero Estado de derecho, al igual que de ciudadanos activos cuya participación trascienda lo electoral.

En los países desarrollados el concepto de ciudadanía recobró vigencia durante los años setenta del siglo XX como resultado de la crisis del estado de bienestar que hizo imposible cumplir los derechos sociales universales vigentes en ese momento, de la pérdida de virtudes cívicas y de capital social en Estados Unidos, así como por la crisis y reconstrucción de la democracia en otros lugares del mundo. Por su parte el neoliberalismo provocó una migración masiva a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, como consecuencia de una nueva división nacional e internacional del trabajo.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Olvera, Alberto J. (2008), *Ciudadanía y Democracia*, Instituto federal Electoral, México, p.10.

¹⁴⁵ Durante el siglo XIX ocurrió una emigración masiva con el fin de poblar espacios vacíos y colonizar territorios.

Esta nueva migración supone retos que no son considerados en el concepto de ciudadanía que tradicionalmente se asocia con el concepto de nación y nacionalidad, ya que las personas que son legalmente ciudadanos en determinados países, van a vivir a terceros países en los que no son ciudadanos a pesar de radicar allí, trabajar y ser beneficiarios de ciertos derechos sociales y civiles.¹⁴⁶

En el mundo moderno la nacionalidad y la ciudadanía, entendida como la pertenencia a una comunidad política, se han organizado dentro de los Estados nación, por lo que los no miembros de la comunidad política, o aquellos que la han abandonado, normalmente han sido excluidos del paquete completo de los derechos que definen la nacionalidad y la ciudadanía. Hoy, sin embargo, la migración a gran escala ha reconfigurado los límites de pertenencia nacional y los Estados que hasta hace no mucho tiempo trataron a sus poblaciones en el extranjero con desprecio tuvieron que repensar esta relación y otorgar la doble nacionalidad.¹⁴⁷ El concepto de ciudadanía en la actualidad debe ser más amplio para dar cabida a nuevos sujetos, nuevos derechos y nuevos límites entre el Estado-nación.

Desde la concepción de la sociología política la ciudadanía es vista como una “membrecía pasiva y activa de individuos en un Estado nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad”.¹⁴⁸ Esta definición hace referencia a una membrecía Estado-Nación, a la que Alberto J. Olvera (2008) denomina dimensión jurídica o normativa, es decir, se trata de la nacionalidad. Aquí surge el primer problema, qué pasa con una persona que nace en un Estado-Nación y vive en otro, cómo adquirirá derechos de ciudadano en este último lugar si no lo es, si no posee la nacionalidad.

En aras de resolver este problema en la mayoría de los países occidentales, en Francia y en Estados Unidos, se estableció la posibilidad de otorgar la nacionalidad, por nacimiento y por naturalización, aunque en la actualidad cada vez se torna más difícil

¹⁴⁶ Ibid, p.15.

¹⁴⁷ Itzigsolhn, José (2007), *Migración y Ciudadanía Transnacional en AL: Los Casos de México y la República Dominicana*, en Faist, Thomas and Kivisto Peter, *Dual Citizenship in Global Perspective from Unitary to Multiple Citizenship*, General Editors: Zig Layton- Henry and Daniele Joly. P.113.

¹⁴⁸ Thomas, Janowski (2008), *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations* en Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, p.17.

obtener la nacionalidad por esta vía debido al endurecimiento de las reformas migratorias, lo que deja a millones de personas inmigrantes al margen de los derechos de ciudadanía.¹⁴⁹

La ciudadanía permite la inclusión y el reconocimiento de derechos, así como la exclusión y el desconocimiento de otros, ya sea por la vía legal (niños, mujeres, indígenas) o mediante hechos (pobres, extranjeros, indígenas). En México y en América Latina es común que los derechos civiles que son considerados como los más universales de todos,¹⁵⁰ se apliquen de manera segmentada o no se apliquen; que los regímenes autoritarios impidan o limiten el disfrute de los derechos políticos; y que los derechos sociales a pesar de estar contemplados en su mayoría en las respectivas constituciones, se otorguen de manera discrecional.

No existe una simultaneidad en el acceso a los derechos y algunas personas pueden tener más o menos derechos que otros. Asimismo, la expansión de los derechos no es producto de la voluntad política de los gobernantes ni una consecuencia del fortalecimiento de la democracia, es más bien el resultado de una serie de confrontaciones, movilizaciones y guerras.

Las presiones y las luchas desde abajo han sido un factor fundamental para la conquista de nuevos derechos, ya que como lo afirma Charles Tilly,¹⁵¹ cuando los derechos son concedidos desde arriba existe una mayor probabilidad de que se apliquen de manera segmentada o selectiva, es decir, cuando no derivan de una lucha social aunque sean aceptados, es frecuente que no se apliquen o que se implanten de manera poco eficaz.

Tal es el caso de los migrantes que han tenido que organizarse para generar un gran movimiento social que les ayude a salir de la exclusión en la que se encuentran, mejorar su status legal, obtener la nacionalidad y con él su estatuto de ciudadanía a fin de gozar de los derechos civiles, sociales y políticos que ofrece el estado-nación en el que viven, aunque en el Caso de Estados Unidos, por ejemplo, los derechos a la salud y la educación no son accesibles de manera universal, los derechos políticos son débiles porque ese país se ha

¹⁴⁹ Ibid, p.19.

¹⁵⁰ T. H. Marxhall, considerado como uno de los clásicos de los estudios de ciudadanía, en su ensayo "Ciudadanía y Clase Social editado en 1950, argumenta que los derechos de ciudadanía se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: la civil, la política y la social. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, los derechos políticos se refieren a la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y los derechos sociales son los que garantizan las condiciones mínimas de supervivencia. Ver Olvera, Alberto J. (2008), *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, p.22.

¹⁵¹ Ver Olvera, Alberto J. (2008), *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, p.25.

caracterizado por una gran tradición histórica de marginación y exclusión de los más pobres y de las minorías étnicas.¹⁵²

De acuerdo con Thomas Janowski en Olvera (2008) los derechos y obligaciones pueden ser de dos tipos: activos y pasivos. Los derechos pasivos se encuentran contemplados en la ley y su aplicación opera como una concesión del Estado, en cambio, los derechos activos implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de tal manera que los clubes de migrantes, de los cuales se hablará más adelante, al participar en el diseño, ejecución y control del Programa 3x1 están ejerciendo una ciudadanía activa y realizando una práctica democrática.

Como bien lo señala Alberto J. Olvera (2008), el concepto de ciudadanía basado en un estatuto legal (ciudadanía formal) es distinto de aquel que se basa en prácticas reales (ciudadanía real), pues los derechos de ciudadanía se encuentran establecidos en la ley y deben ser aplicados a todos los ciudadanos por igual, en tanto que los reclamos por derechos nuevos forman parte de una lucha por la ampliación del concepto de derechos, pero que no son parte de ellos y sólo en el largo plazo constituyen ciudadanía.

Esto es, en ocasiones la lucha se orienta a exigir que se hagan efectivos ciertos derechos ya concedidos, otras veces se reclaman nuevos derechos, no obstante, es prácticamente imposible hablar de los derechos de ciudadanía de manera separada, ya que como lo señala Guillermo O'Donnell (2008) en su obra *La Democracia en América Latina*, “en la práctica se presuponen unos a los otros y usualmente avances en cualquiera de ellos hace posible que otros derechos puedan moverse en la misma dirección. Los avances en derechos civiles, o en derechos sociales, o en derechos políticos, son valiosos per se y también porque son resortes para la conquista de otros derechos”.¹⁵³

En el entorno actual ha surgido una nueva perspectiva desde la cual abordar el tema de la ciudadanía, se trata de: la diferencia. Diversos grupos, como minorías étnicas, migrantes y mujeres, están luchando arduamente porque se implementen políticas públicas tendientes a compensar las desventajas que presentan en el acceso a derechos, mediante acciones afirmativas y la creación de derechos especiales, ante lo cual algunos críticos se oponen por considerar que la idea de ciudadanía diferenciada viola los principios liberales

¹⁵² Ibid, p.27.

¹⁵³ O'Donnell, Guillermo, Et al (2008), *La Democracia en América Latina*, p. 58, en Olvera, J. Alberto, *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, p. 33.

clásicos, además de que sería muy difícil establecer quiénes son los oprimidos a los que hay que liberar.

Otro aspecto que ha cobrado especial relevancia en el ámbito internacional es el debate acerca de la ciudadanía multicultural, cuyo concepto fue acuñado por Will Kymlick, para quien es legítimo y necesario complementar los derechos humanos tradicionales (derechos universales), con los derechos de las minorías (derechos diferenciados para grupos minoritarios).¹⁵⁴

De aquí que las comunidades étnicas que han inmigrado a terceros países, a Estados Unidos en el caso de México, desean conservar su identidad cultural, por lo que reclaman derechos multiculturales como por ejemplo la enseñanza bilingüe y el permiso para incumplir normas y leyes contrarias a su religión. Sin embargo, en la práctica resulta muy difícil poner límites y saber cómo acotarlos para evitar que se presten a la negación de la libertad individual, de manera que sólo es posible implementar medidas de protección externa a los grupos y no se puede aplicar ninguna restricción al interior para obligarlos a realizar determinada acción, coartando así su derecho a la libertad.

El debate central sobre la ciudadanía se ha efectuado desde la perspectiva de dos corrientes: los defensores contemporáneos del liberalismo clásico que defienden la primacía del individuo sobre la comunidad; y los comunitaristas, filósofos que defienden la primacía de la comunidad frente al individuo, como la única vía para que en el capitalismo contemporáneo se pueda garantizar la convivencia y el orden, así como la expansión de las virtudes cívicas.

Olvera (2008), plantea una tercera corriente que ha emergido durante los noventa (sobre todo en Estados Unidos y en segundo término en Europa) y que gracias a su énfasis en la participación de la ciudadana en asuntos públicos ha desarrollado el republicanismo contemporáneo, se trata de los defensores de la sociedad civil, quienes pugnan por la centralidad de las formas de intermediación civil entre los individuos y el Estado, mismas que a pesar de ser más débiles que la comunidad, cumplen sus funciones.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Olvera, J. Alberto (2008), *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, p. 34.

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 35.

Lo anterior forzosamente nos lleva a reflexionar acerca de los procesos democráticos que inciden en la construcción o en el fortalecimiento de la ciudadanía al contribuir al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Mucho se ha hablado de la transición democrática en México y de los avances alcanzados en este rubro, sin embargo, se trata fundamentalmente de reformas electorales inacabadas que otorgan un excesivo protagonismo a los partidos políticos y que dejan de lado las transformaciones culturales y las nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos.

Una democracia que concede poca o nula importancia a la participación real de la sociedad civil en sus procesos evolutivos, como si la construcción de ciudadanía solo tuviera una vía, la emisión del voto.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell en Olvera (2008) cuando se concede poca o nula importancia a la participación real de la sociedad en la vida pública y se le restringe a la emisión del voto, se está frente a una democracia de baja intensidad, la cual solo se puede superar por medio de la promoción de una ciudadanía integral que dé cuenta de un pleno acceso a los derechos civiles, políticos y sociales, aunque en opinión de Olvera, “una ciudadanía integral solo puede entenderse como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba...”.¹⁵⁶ Tal afirmación vinculada con la presente investigación da la pauta para entender la acción de los clubes de migrantes como un esfuerzo por construir una ciudadanía integral, a partir de su acción transnacional y la confluencia de los gobiernos para institucionalizar dichas acciones.

Como bien lo expone nuevamente Olvera, “Una ciudadanía activa no sólo espera que el Estado respete e implemente los derechos universales de la ciudadanía, sino que lucha por ellos, coopera con el Estado, se enfrenta políticamente con él, hace valer sus argumentos en el espacio público y busca construir alianzas con la sociedad política en la promoción de un proyecto democrático participativo”,¹⁵⁷ y ésta pareciera una descripción de la batalla que han dado los migrantes organizados para incidir en el mejoramiento de los niveles de vida de sus comunidades de origen y por conservar los lazos afectivos y de

¹⁵⁶ Olvera, J. Alberto (2008), *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, p. 47-48.

¹⁵⁷ Ibid, p. 48.

pertenencia que como afirma Miguel Moctezuma (2010), los mantiene presentes estando ausentes. Los migrantes luchan por el reconocimiento pleno de sus derechos como ciudadanos a partir de la reconfiguración de los límites territoriales y el transnacionalismo, así como por ampliar los espacios públicos que les permitan tomar de decisiones, participar en la política y lograr la inclusión.

En México algunos de los avances que se observan en la construcción democrática adquieren especial relevancia debido a que provienen de proyectos políticos que se originaron en la sociedad civil y alcanzan el poder del Estado o son incorporados en las acciones de diversos aparatos estatales, como es el caso del Programa 3x1, aunque hay que ver si su inserción en el aparato estatal produce una transformación sustantiva en él, o es el proyecto el que se transforma al formar parte del Estado.

La participación de los migrantes desde la óptica de la democracia se inserta en el modelo democrático participativo y deliberativo, dado que la participación de la sociedad civil migrante (clubes y federaciones de migrantes) en los procesos de decisión, permite construir la igualdad al coadyuvar en la formulación de políticas públicas con un sentido democrático (se comparte el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público y la participación ciudadana va más allá de la simple consulta).

Recientemente han aparecido en el entorno nuevos discursos políticos de las agencias multilaterales de desarrollo de la ONU y otros organismos financieros privados que revaloran el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad,¹⁵⁸ lo cual favorece la apreciación y revaloración de la presencia de los migrantes como un actor clave en dicha construcción. De aquí que la presente investigación se oriente al análisis del potencial de los clubes de migrantes para incidir en los procesos democráticos a partir del ejercicio de su ciudadanía transnacional.

El siguiente apartado pudiera ser visto como una mera reiteración de lo anteriormente señalado, no obstante, primero se buscó plantear el tema desde la óptica de la hermenéutica, en tanto que a continuación se analiza desde la óptica jurídica y del reconocimiento institucional.

¹⁵⁸ Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J., y Panchifi, Aldo, *Para Otra Lectura de la Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, material proporcionado por Alberto J. Olvera.

2.2.1.- El origen de los Derechos Transnacionales

En el mundo moderno la nacionalidad y la ciudadanía, entendida como la pertenencia a una comunidad política se han organizado dentro de los Estados Nación, de tal forma que quienes no pertenecen a esa comunidad, o la han abandonado, usualmente son excluidos de los derechos asociados a esa nacionalidad y ciudadanía.

Como se señaló en el apartado anterior los límites geográficos y políticos de los Estados son los que tradicionalmente definen a los miembros de pleno derecho, no obstante, los altos niveles de migración, sobre todo internacional, han incidido en la reconfiguración de los límites de pertenencia nacional, a tal grado que muchos Estados que hasta hace poco despreciaron a quienes emigraron a otros países, comenzaron a buscar la forma de restablecer su relación con las poblaciones migrantes de acercarse más a ellos, situación que entre otras cosas, hizo posible la doble nacionalidad y la doble ciudadanía.

José Itzigsolhn (2007) expone como México cambió drásticamente sus actitudes y políticas hacia sus poblaciones en el extranjero durante la década de los noventa del siglo XX, pues antes de ese periodo quienes lograron naturalizarse en sus lugares de residencia fueron despojados de su nacionalidad de origen, pero gracias al cambio de actitud de sus gobernantes y a las demandas de la base migrante para su inclusión y participación en la vida política del país de origen, se reconocieron los derechos de éstos para mantener la doble nacionalidad y para votar en el extranjero, lo cual produjo un cambio significativo en la relación del país con su comunidad política.¹⁵⁹

En las últimas décadas muchos países de América Latina y Europa han replicado el otorgamiento de estos derechos, pero los procesos bajo los cuales se han dado estas transformaciones son muy variados. Jones Correa (en Itzigsolhn, José, 2007: 114) realizó un análisis de tales procesos y distingue entre los que otorgaron los derechos en forma temprana y los que lo hicieron en forma tardía, así como entre la ampliación de derechos de ciudadanía que se provienen de arriba hacia abajo y la que se origina de abajo hacia arriba, situando a México, República Dominicana en este último segmento, bajo el argumento

¹⁵⁹ Itzigsolhn, José (2007), *Migración y Ciudadanía Transnacional en América Latina: Los Casos de México y la República Dominicana* en Faist, Thomas and Peter Kevisto, *Dual Citizenship in Global Perspective*, General Editors: Zig Leyton- Henry and Daniele Joly, p. 113.

central de que la extensión de los límites de la nacionalidad y ciudadanía en estos dos países fue el resultado de la conjunción del activismo de los grupos de inmigrantes y los intereses de los Estados de origen.

El cambio suscitado en las políticas de México hacia sus comunidades de migrantes tiene su origen en el modelo de integración en la economía mundial que surgió en las últimas décadas del siglo XX. Es importante recordar que hasta principios de 1980, el modelo económico dominante se basa en la industrialización dirigida hacia el mercado interno, también conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual expandió el empleo formal, pero no lo suficientemente rápido para absorber la población migrante rural, lo que a su vez trajo como consecuencia el surgimiento de las grandes economías informales.

En 1980 se presentó una profunda crisis que llevó a las élites políticas y económicas a buscar un nuevo modelo de inserción en la economía mundial. México en la búsqueda de una solución a la crisis cambió su modelo de sustitución de importaciones por el impulso de las actividades de exportación y la promoción de la apertura de sus economías al comercio y la inversión extranjera. De esta manera, el País se orientó a la búsqueda de un crecimiento económico mediante una mayor integración con los mercados mundiales, lo cual significó una mayor integración de su economía con la de los Estados Unidos, ya que sus exportaciones han estado orientadas hacia este mercado.

El proceso de integración económica con la región de América del Norte alcanzó su punto álgido cuando México firmó el TLC.¹⁶⁰ A pesar de que se lograron periodos de crecimiento económico rápido y se multiplicaron las exportaciones, se acentuó la precarización del empleo en todos los sectores y el nuevo modelo no ofreció suficientes oportunidades de subsistencia para toda la población, por lo que las comunidades de migrantes establecidos en Estados Unidos proporcionaron las redes que facilitaron el proceso de migración masiva ante la exclusión económica y social, pasando así de la exportación de bienes a la exportación de trabajadores y con ellos la generación de remesas, lo que obligó a México a tener una política activa con respecto a sus migrantes.

¹⁶⁰ Itzigsolhn, José (2007), *Migración y Ciudadanía Transnacional en América Latina: Los Casos de México y la República Dominicana* en Faist, Thomas and Peter Kevisto, *Dual Citizenship in Global Perspective*, General Editors: Zig Leyton- Henry and Daniele Joly, p. 116.

A finales de la década de 1980 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), buscó vincular la economía de México con la de Estados Unidos a través de la firma del TLC en espera obtener el apoyo de las comunidades de migrantes para este nuevo acuerdo comercial, asimismo, creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que estuvo a cargo de la promoción y desarrollo de programas culturales del país en el extranjero en coordinación con las asociaciones oriundas de México y el Programa Paisano, para orientar y proteger a los migrantes que viajan a México del abuso por parte de funcionarios de aduanas y la policía.

A finales de dicho periodo se manifiesta una maduración de los clubes y de las redes existentes entre ellos, como resultado de la política de acercamiento y reconocimiento del Estado mexicano hacia su diáspora iniciada con Salinas de Gortari, así como de las acciones y cabildeo de los clubes de migrantes.¹⁶¹

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) continuó dichos programas y aunque prestó menos atención a las comunidades de migrantes que Salinas de Gortari, fue en su administración que fueron promulgadas las reformas legales, que permitieron ampliar los derechos de doble ciudadanía y el voto en el exterior.¹⁶²

La legislación emitida para permitir a los inmigrantes naturalizarse en el país de recepción sin perder su apego al país de origen, se basa en el supuesto de que a los migrantes les interesa conservar su nacionalidad de origen y al mantenerla se facilitará su incorporación al país de recepción, una vez conseguida la naturalización en el país de inmigración, los migrantes tendrán una mayor estabilidad al disminuir el riesgo de que sean deportados y al ser menos probable que retornen a su país de origen, ello a su vez, asegurará el flujo de remesas y facilitará la intervención de los grupos migrantes en la

¹⁶¹ Guillaume, Lanly y Valenzuela, V. M. Basilia (2004), *Clubes de Migrantes Oriundos Mexicanos en los Estados Unidos. La Política Transnacional de la Nueva Sociedad Civil Migrante*, Universidad de Guadalajara, CUCEA, p.23.

¹⁶² En 1996 el Congreso Mexicano aprobó una enmienda constitucional que establece que los mexicanos nacidos en México no pierden la nacionalidad mexicana si tienen una segunda ciudadanía, la cual entró en vigor en 1998, después de haber sido ratificada por los Estados mexicanos. De esta manera se permitió a los mexicanos que habían renunciado previamente a su nacionalidad por naturalización en el extranjero, recuperar su nacionalidad mexicana mediante solicitud antes de 2003. Debido a que poca gente decidió ejercer este derecho, el Congreso Mexicano extendió esta disposición aún más mediante la eliminación de los plazos en la recuperación de la nacionalidad mexicana (P.123).

política de los Estados Unidos. La ampliación de la ciudadanía por lo tanto, no se da de manera gratuita.¹⁶³

Con el arribo de un nuevo partido al poder en el 2000, la política mexicana propició una mayor cooperación entre el Estado mexicano y sus migrantes. Vicente Fox (2000-2006) creó el Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), con el fin de tender un puente entre el gobierno y las comunidades mexicanas en el exterior y constituyó un Consejo Consultivo con la participación de representantes de organizaciones de migrantes en el extranjero.

Cabe señalar que a pesar de las citadas acciones, las organizaciones de migrantes siguen ejerciendo presión sobre el Estado mexicano con sus propias demandas, ya que no quieren solamente la pertenencia simbólica. Con frecuencia sienten que al País de origen le interesa únicamente conservar su lealtad por los beneficios que ésta implica, pero que no existe un interés real por escuchar sus reclamos.

Existen diferencias marcadas en el origen de los derechos adquiridos por los migrantes (doble ciudadanía y participación en elecciones), ya que la legislación de la doble nacionalidad fue iniciada por los partidos políticos, con el apoyo del aparato estatal por las razones descritas arriba, mientras que el derecho a voto en el extranjero, por el contrario, emerge como una demanda popular que inicialmente fue rechazada por importantes sectores del sistema político mexicano.

De acuerdo con Calderon Chelius (2003), la aplicación del derecho a voto en el extranjero tomó 10 años de cabildeo y activismo de las organizaciones de inmigrantes en los Estados Unidos, pues a pesar de que ya había sido aprobada la citada enmienda constitucional, en las elecciones de 2000, los migrantes no participaron debido a una fuerte resistencia del partido en el poder hasta entonces.

¹⁶³ Itzigsolhn, José (2007), *Migración y Ciudadanía Transnacional en América Latina: Los Casos de México y la República Dominicana* en Faist, Thomas and Peter Kevisto, *Dual Citizenship in Global Perspective*, General Editors: Zig Leyton- Henry and Daniele Joly, p. 119.

El Presidente Vicente Fox, antes y después de las elecciones, expresó su apoyo por el derecho de los inmigrantes a votar en el extranjero, pero fue por la presión política de grupos de migrantes-una influencia determinada por el peso de las remesas- que este derecho fue finalmente implementado.¹⁶⁴

La concesión de derechos de doble nacionalidad y la ciudadanía a los migrantes redefine los límites de la nación, y la migración a gran escala reconfigura las comunidades nacionales creando paradojas relativas a la construcción de las identidades y formas de pertenencia nacional, ya que por ejemplo con el otorgamiento de la doble nacionalidad a fin de incrementar la lealtad hacia el país de origen y facilitar la incorporación en el país receptor, no se ha logrado el impacto esperado, de hecho existe evidencia de que la incorporación de los migrantes a la sociedad estadounidense se ha logrado mediante la adquisición de personalidad jurídica y el acceso a recursos económicos, situación que le permite acceder a diversas formas de participación transnacional.

Cabe señalar que muchos migrantes cuando lograron la estabilidad económica y jurídica buscaron la reagrupación familiar en el país receptor, lo que llevó a una disminución en el envío de remesas. Asimismo, a pesar del gran esfuerzo de varias organizaciones de migrantes para obtener el derecho al voto, a la hora de ejercerlo, pocas personas se registraron y votaron.

Resulta también paradójico que la construcción de la ciudadanía transnacional haya surgido en un contexto en el que los sentimientos nacionalistas de los estadounidenses se han acentuado a raíz de los acontecimientos terroristas ocurridos en el 2001, lo que ha desencadenado una serie de acciones de rechazo y persecución hacia los migrantes y sin duda ha repercutido en el endurecimiento de las medidas legales establecidas para lograr la naturalización.

El resultado de los debates actuales sobre las políticas de inmigración sin duda afectará el futuro de la política transnacional. La doble nacionalidad y el derecho a votar no son en estos momentos temas candentes en el debate público de los Estados Unidos debido

¹⁶⁴ La organización de los migrantes a favor del voto en el extranjero comenzó a través de la movilización de grupos de apoyo a la candidatura de Cárdenas en 1988. Inicialmente fue el PRD el que llevó el tema de los derechos políticos de los migrantes a las negociaciones políticas de 1996. Sin embargo, el PRD no tenía el poder político necesario para transformar la legislación. Ver Itzigsolhn, José (2007), *Migración y Ciudadanía Transnacional en América Latina: Los Casos de México y la República Dominicana* en Faist, Thomas and Peter Kevisto, *Dual Citizenship in Global Perspective*, General Editors: Zig Leyton- Henry and Daniele Joly, p. 124.

a que la principal preocupación es la gran presencia de inmigrantes indocumentados, pero eso no significa que no exista oposición pública a la ciudadanía transnacional y que en breve pueda colocarse en el centro del debate.

Los límites entre los Estados o Países de origen y recepción de los migrantes no han dejado de ser importantes, pero lo más relevante de las vidas de las personas en el envío y recepción de sociedades no se encuentra en esos límites sino en las prácticas económicas y sociales de subsistencia y movilidad realizadas por una ciudadanía transnacional que ha reconfigurado las fronteras de los Estados Nación a través de un proceso que resulta complejo y como muchos afirman, por ahora difícil de predecir.

El producto más notable del ejercicio de ciudadanía transnacional que han realizado los migrantes es el Programa 3x1, por tal motivo, aún cuando en el siguiente capítulo se le otorgará un apartado específico, a continuación se describe cómo fue que surgió, el reconocimiento que ha alcanzado en el ámbito internacional, lo que simboliza para quienes le dieron vida, así como el impacto económico y político que ha tenido en el desarrollo de sus comunidades de origen.

2.3.- Programa 3x1 para Migrantes

Las últimas tres décadas han sido testigos del claro desmantelamiento del campo y el despoblamiento de varias comunidades rurales en el Estado. Muchos zacatecanos radicados en el vecino país del norte, que han podido conquistar cierta estabilidad laboral y mejores condiciones de vida, lejos de arrancar sus raíces culturales y sociales, han afianzado su sentimiento de pertenencia y sus valores de solidaridad, los que les ha permitido fortalecer sus redes sociales y trascender las fronteras México-Estados Unidos-México, por medio de su organización en clubes, mismos que se constituyen como un instrumento estratégico a través del cual los migrantes, realizan actividades conjuntamente con las autoridades locales en beneficio de sus comunidades de origen.

Estos clubes de migrantes fueron los que dieron vida a lo que hoy se denomina Programa 3X1 para Migrantes, el cual tiene como objetivo central impulsar propuestas de inversión que favorezcan el desarrollo de las comunidades de donde provienen sus integrantes, y su trascendencia dentro y fuera de México, como lo señala García Zamora

(2007), rebasa significativamente las cifras de los proyectos y los montos de inversión. Se trata del único programa de los que ha instituido el Gobierno Federal que tiene su origen en la sociedad civil organizada, que en este caso actúa por medio de clubes y asociaciones de mexicanos residentes en los Estados Unidos que realizan diversos eventos para recaudar fondos que posteriormente envían a sus comunidades de origen para que realicen obras de infraestructura social.¹⁶⁵

Así los elementos que hacen del programa un referente internacional son cinco: 1) Propicia la organización de la diáspora; 2) Tiende puentes entre las comunidades de origen y de destino; 3) Busca maximizar los recursos económicos que envían los migrantes organizados para la realización de diversas obras y acciones de beneficio colectivo; 4) Impulsa la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades que participan en la planeación, ejecución, supervisión y control del programa; y 5) Propicia la participación ciudadana en el control y vigilancia de las obras financiadas con recursos de este Programa.¹⁶⁶

Debido a que los recursos canalizados al programa 3x1 son destinados a proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios relacionados con redes de agua potable y alcantarillado, pavimentación de calles, construcción y pavimentación de caminos rurales, centros de salud, electrificaciones, construcción y ampliación de aulas educativas, lienzos charros, campos deportivos, plazas y jardines, iglesias, otorgamiento de becas para estudiantes de bajos recursos, y proyectos de orientación productiva, se considera que contribuye al desarrollo Local.

También ha cobrado relevancia el programa debido a que estimula un proceso de aprendizaje para todos los actores involucrados, potencia la organización de las comunidades migrantes y contribuye a mejorar sus niveles de vida, así como a mejorar su relación con los gobiernos, sobre todo municipales, e incide en la organización de las comunidades beneficiarias través de los comités de obra.

¹⁶⁵ Los fondos que envían los migrantes a sus comunidades de origen reciben el nombre de remesas colectivas, porque como su nombre lo dice, son recaudadas en forma colectiva, y transferidas también para fines colectivos, a diferencia de las remesas tradicionales que son destinadas a la reproducción de las familias que se quedan en el país de origen.

¹⁶⁶ Estos cinco elementos que dan al programa 3x1 una trascendencia internacional son propuestos con base en los argumentos planteados por Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer en la presentación del libro "El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?", editado en 2006 por Miguel Ángel Porrúa Editores, Universidad Autónoma de Zacatecas e ITAM.

Pese a la consistencia del programa y su contribución a la ejecución de obras y acciones de beneficio social, no se ha logrado consolidar su actuación en el campo de los proyectos productivos, debido a: La escasez de oportunidades de inversión en todas las comunidades emisoras; carencia de un sentido y vocación empresarial aterrizado; falta de capacidades técnicas y de viabilidad económica que se complican por la estructura del proceso de toma de decisiones en la distancia; requerimiento de una supervisión permanente y confiable; falta de formación y capacitación de la comunidad de origen; entre otros aspectos.

También es importante destacar que el grado de involucramiento de todos los actores varía enormemente y con frecuencia el compromiso de los migrantes bien organizados supera la participación y dedicación del resto.

2.3.1.- Origen y Evolución

Para poder realizar una mayor objetivación del objeto de estudio, y entender qué hace diferente al Programa 3x1 para Migrantes ¹⁶⁷ de otros programas, es menester conocer el origen y la evolución que ha tenido, así como su proceso de institucionalización.

Desde el punto de vista económico las remesas colectivas son las que hicieron posible el financiamiento del Programa 3x1, pero no surgieron con él, éstas forman parte de una tradición filantrópica autónoma que se ubica en la década de 1960,¹⁶⁸ cuando los primeros clubes establecidos en los Ángeles, California, comenzaron a financiar obras sociales, realizando fiestas para recolectar fondos.

De hecho existen múltiples testimonios recogidos por varios investigadores, que dan cuenta de acciones similares en esta época en Jerez, Fresnillo y Jalpa, en el Estado de Zacatecas, sin embargo de manera oficial se da cuenta de la filantropía migrante hasta la década de 1990, cuando se formaliza la aportación del Estado y de la Federación en una

¹⁶⁷ A partir de aquí cuando se hable del Programa 3x1 para Migrantes, se le referirá como Programa 3x1, debido a que así es comúnmente conocido.

¹⁶⁸ Miguel Moctezuma Longoria y Oscar Pérez Veyna señalan que las remesas colectivas tienen su origen en donaciones que buscaban mejorar la iglesia del lugar, entregar ropa y alimento a las personas más necesitadas, apoyos especiales para enfermos o personas con discapacidad (ambulancias, camas de hospital y otros aparatos médicos) y juguetes para los niños humildes. Ver Fernández de Castro Rafael, García Zamora Rodolfo y Vila Freyer, Ana (2006), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, Miguel Ángel Porrúa Editores, Universidad Autónoma de Zacatecas e ITAM, México, p. 119.

cantidad similar a la de los migrantes, para poder realizar obras en sus comunidades de origen.

Cabe señalar que en el terreno de los hechos esta forma de cofinanciamiento se inició en 1986 con Genaro Borrego Estrada como Gobernador del Estado de Zacatecas, pero es hasta 1993 que se incorporó la aportación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) bajo el nombre del 2x1. En 1999 se suma la aportación de los Municipios, transformando el Programa en 3x1 debido a que por cada peso que aportan los migrantes, el gobierno federal, el estatal y el municipal aportan una cantidad similar y fue en el 2002 que adquirió carácter nacional como resultado de la iniciativa de los migrantes zacatecanos.

En el sexenio de Vicente Fox, se pretendió denominar al Programa “3x1 Iniciativa Ciudadana”, lo cual provocó un fuerte reclamo y movilización de los migrantes por considerar que se estaba desvirtuando la esencia y que se les estaba arrebatando la paternidad del mismo, logrando que permaneciera como “Programa 3x1 para Migrantes”.

Gracias a este programa se ha canalizado una importante suma de recursos a obras de infraestructura social.¹⁶⁹ Anteriormente los montos máximos para otorgar apoyo federal a un proyecto u obra no debían rebasar los ochocientos mil pesos, pero a partir del Ejercicio Fiscal 2011 el monto máximo establecido en las Reglas de Operación del Programa es de 1,000.000 de pesos. En el caso de los recursos destinados a proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial, que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo, el monto máximo a financiar por parte de la federación es de 300,000 pesos cuando se trate de proyectos individuales y de 500,000 pesos si son unifamiliares.¹⁷⁰

En la tabla 2.1 y para efectos de realizar una posterior comparación con el caso de Zacatecas, se muestra cuanto ha canalizado el Gobierno Federal del 2007 al 2010 y cuantos clubes han participado en todo el País.

¹⁶⁹ El programa tuvo un notable incremento por la amplia respuesta de los clubes de migrantes, a tal grado que en el 2006 ya abarcaba 26 Estados y más de mil organizaciones de migrantes que de 2003 a 2006 financiaron 6,250 proyectos.

¹⁷⁰ Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio Fiscal 2011, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2010.

TABLA 2.1. OBRAS Y ACCIONES, INVERSIONES Y CLUBES PARTICIPANTES EN EL 3X1, EJERCICIOS 2008-2010.

EJERCICIO	OBRAS Y SERVICIOS		INVERSIÓN TOTAL	INVERSIÓN FEDERAL (MILLONES DE PESOS)	CLUBES PARTICIPANTES
	PROGRAMADOS	ALCANZADOS			
2008	1500	2457	1,712.2 MDP	503.5	ND
2009	1500	2421	1,179.0 MDP	530.3	797
2010	2000	2488	1,192.8 MDP	553.6	890

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en página de SEDESOL www.sedesol.gob.mx, consultada el 30 de marzo del 2011.

En la Tabla 2.2 se muestra la evolución que ha tenido el programa en Zacatecas de 1998 al 2010, en cuanto a obras realizadas, municipios participantes e inversión global destinada.

TABLA 2.2. PROGRAMA 3X1, INVERSIÓN EJERCIDA EN ZACATECAS 1998, 1999-2003, 2004-2010 Y 1999-2010

AÑO	OBRAS Y SERVICIOS	MUNICIPIOS	INVERSIÓN (PESOS)
1998	8	7	772,581.00
1999	93	27	48'179,000.00
2000	108	28	59'527,896.00
2001	118	22	62'789,042.00
2002	308	43	169'365,150.00
2003	324	40	147'771,241
1999-2003	951	51	487'632,329.00
2004	282	40	125'947,530.00
2005	385	45	200'870,278.00

AÑO	OBRAS Y SERVICIOS	MUNICIPIOS	INVERSIÓN (PESOS)
2006	300	45	203'620,345.00
2007	299	38	196'052,584.00
2008	400	39	258'231,932.00
2009	327	40	202'645,440.00
2010	366	43	203'322,151.00
2004-2010	2,359	53	1,390,690,250.00
1999-2010	3,300	56	1,878'322,589.00

Fuente: Pagina Web del Programa 3x1 del Gobierno del Estado de Zacatecas: <http://programa3x1.zacatecas.gob.mx>, consultada el 3 de abril del 2011 e Informe Ejecutivo Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2 de marzo del 2011.

De acuerdo con la tabla 2.1, en Zacatecas casi se ha triplicado la cantidad de recursos destinados al programa de 1998 a la fecha, y su tendencia anual es creciente, salvo por la caída en la inversión del 2009 con relación al 2008 (pudiendo ser a causa de la crisis financiera surgida en los Estados Unidos), lo que muestra su impacto económico en la entidad.

Asimismo, alrededor del 72 por ciento de las obras y acciones y el 74 por ciento de los recursos acumulados en los dos últimos sexenios en la entidad zacatecana fueron ejercidas durante el sexenio 2004-2010.

TABLA 2.3. PROGRAMA 3X1, INVERSIÓN EJERCIDA Y OBRAS A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL (ZACATECAS)

EJERCICIO	OBRAS Y ACCIONES		INVERSIÓN EJERCIDA (MILLONES DE PESOS)	
	FEDERAL	ESTATAL	FEDERAL	ESTATAL
2008	2457	400	1,712.2	258.2
2009	2421	327	1,179.0	202.6
2010	2488	366	1,192.8	203.3

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en Tabla 2.1 y Tabla 2.2.

Tomando en consideración que el Programa 3x1 es replicado en 28 entidades federativas,¹⁷¹ la inversión destinada por el Estado de Zacatecas a dicho programa es muy relevante, dado que representa en promedio poco más del 16 por ciento del recurso aplicado en todo el País y el 15 por ciento de las obras y acciones ejecutadas en todos los Estados participantes (ver tabla 2.3).

Lo anterior demuestra que los migrantes zacatecanos no únicamente han destacado por su contribución a la institucionalización de este programa, sino que continúan participando de manera activa para que éste se mantenga y se consolide, realizando para ello múltiples acciones que van más allá de su aportación económica, como se verá posteriormente.

Por lo tanto, entre los aspectos positivos del Programa 3x1, además de su impacto económico, destaca el hecho de que permite a los migrantes organizados participar como un nuevo actor para el desarrollo social en el país de emigración; fomenta los lazos de identidad de los migrantes hacia sus comunidades de origen; actúa como un importante instrumento de organización comunitaria transnacional;¹⁷² genera un espacio de negociación para impulsar políticas públicas a favor de los migrantes y de sus comunidades con los tres órdenes de gobierno; propicia un proceso de aprendizaje social transnacional entre todos los actores sociales participantes; fomenta la cultura del control social, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de las bondades del programa, también es importante analizar la problemática que gira en torno a su administración y operación. En este sentido, resulta conveniente hacer referencia a la evaluación de su funcionamiento, realizada por la Universidad Autónoma de Zacatecas y el Instituto Tecnológico Autónomo de México en

¹⁷¹ Según informes de la SEDESOL, en 9 años de operación del programa 3x1 se han desarrollado más de 12,600 obras y acciones de beneficio comunitario en 28 entidades del País, gracias al involucramiento de migrantes ubicados en cuarenta Estados de la Unión Americana.

¹⁷² Este aspecto, por cierto, está en juego con las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, vigentes para el ejercicio 2011, al abrir la posibilidad de que el 25% de recursos que deben aportar los migrantes pueda componerse de remesas colectivas y complementarse con recursos aportados por las comunidades, porque se prevé que ello pueda desplazar la participación de los migrantes lo que significaría un duro golpe por la significancia que para ellos tiene el programa desde el punto de vista de la ciudadanía transnacional.

2005 y 2006 en los diez Estados donde fue aplicado con mayor intensidad (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Puebla), derivado de la cual se concentraron algunos problemas en su diseño, como el hecho de haberlo insertado dentro de un programa orientado a zonas de alta y muy alta marginación social, sin considerar una verdadera estrategia de desarrollo regional y sin tomar en cuenta la complejidad e implicaciones institucionales y operativas en los tres niveles de gobierno, en las comunidades de origen y para los propios migrantes, pues por ejemplo, no siempre los migrantes que están en condiciones de financiar proyectos pertenecen a poblaciones que se encuentran en condiciones de alta marginación y por otro lado, generalmente las personas que habitan en las comunidades más pobres, no cuentan con los recursos necesarios, ni una red de relaciones que les permita emigrar a los Estados Unidos.¹⁷³

Actualmente el programa se encuentra alineado con el objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 debido a que los proyectos que lleva a cabo se consideran orientados a disminuir las disparidades regionales, a permitir la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo, aspecto que por sí mismo constituye un importante tema de investigación para establecer su contribución en este sentido.

Entre los problemas de funcionamiento encontrados en dicho estudio, también destaca una gran debilidad organizativa y poca participación de las comunidades beneficiadas; contradicciones entre los clubes de migrantes, los alcaldes y las autoridades estatales para la selección de las obras; falta de coordinación y planeación entre los tres niveles de gobierno; politización del programa (los políticos intentan siempre influir en la selección de las obras); retraso en las aportaciones; irregularidades administrativas; limitado funcionamiento de los comités de obra; falta de supervisión adecuada;¹⁷⁴ y una

¹⁷³ El numeral 3.2. de las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, relativo a la *Población Objetivo* establece que “la población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presenten condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica”, sin embargo, las personas que se pretenden apoyar no siempre reúnen las características señaladas.

¹⁷⁴ García Zamora, Rodolfo (2007), *El Programa Tres por Uno de Remesas Colectivas en México. Lecciones y Desafíos, Migraciones Internacionales*, enero-junio, año/vol. 4, número 001, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp.168-169.

marcada orientación de las Reglas de Operación a la centralización de las decisiones estratégicas a favor del gobierno federal.¹⁷⁵

Aún cuando la mencionada evaluación fue realizada en 2006 y algunos de sus planteamientos han sido atendidos, como la activación de una Página Web exclusiva para el Programa 3x1 por parte del Estado, una mayor comunicación vía electrónica con las dependencias federales y estatales, una supervisión más frecuente por parte de las instancias ejecutoras, y el establecimiento de ciertas medidas para procurar asegurar la calidad y la culminación de las obras, como el hecho de no aprobar nuevos proyectos a los Municipios que aún cuentan con obras no iniciadas o en proceso, existen otras demandas, como la incorporación de las Federaciones de Zacatecanos radicados en Estados Unidos en un Acuerdo de Transparencia y Combate a la Corrupción y la capacitación para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos productivos, que siguen vigentes pero sin haberse concretado, por lo que existe la percepción de que ha existido poco interés de parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno por cumplir sus compromisos.

En cuanto a la vigilancia y control del Programa 3x1, formalmente se reconocen cinco agentes involucrados: el gobierno federal, el gobierno estatal, el gobierno municipal, los clubes de migrantes y los comités de obra, los cuales operan de la siguiente forma:

El Gobierno Federal, por conducto del Programa de Microrregiones, emite las Reglas de Operación del Programa 3x1, constituye el Comité de Validación Central, preside el Comité de Validación y Atención al Migrante (Covam), y da seguimiento a la integración y ejecución del presupuesto destinado al programa, teniendo también la responsabilidad de evaluar su impacto en las zonas de alta marginación y pobreza.

Si bien es cierto que cada una de estas funciones es realizada, se torna necesario revisar qué tan acordes son las Reglas emitidas a las necesidades y condiciones de cada entidad federativa, cuáles son los mecanismos de evaluación de resultados, cuál es el grado de comunicación y coordinación que existe con los otros actores, y sobre todo, cual es el grado de involucramiento de los clubes de migrantes en la definición, revisión y aplicación de dichas Reglas, pues siendo los creadores del programa debieran tener una participación relevante.

¹⁷⁵ Este último punto no es señalado en el informe de la evaluación practicada por el ITAM y la Universidad Autónoma de Zacatecas.

El Gobierno del Estado, participa en el Covam, procura dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos del mismo; supervisa y fiscaliza las obras financiadas con recursos del 3x1, para verificar que se hayan ejecutado conforme a las especificaciones técnicas requeridas; recibe y da seguimiento a las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos, los comités de obra, o los propios clubes de migrantes; instaura procedimientos administrativos de responsabilidad y debe sancionar a los servidores públicos que, en su caso, hayan infringido las normas establecidas; sin embargo, a pesar de lo anterior, muchos acuerdos quedan en el olvido, se tienen obras que datan de tres o cuatro ejercicios anteriores sin concluir, existen obras de mala calidad y se desconoce a ciencia cierta si han sido sancionados los responsables de las anomalías detectadas.

El Gobierno Municipal, debe mantener una estrecha comunicación con los clubes de migrantes para estar en condiciones de emitir las propuestas que ingresarán al Covam para su aprobación, es responsable de integrar los expedientes técnicos, gestionar los recursos, llevar a cabo el proceso de licitación de la obra, y monitorear permanentemente su ejecución hasta la entrega de la misma, solo que, en ocasiones suelen existir serias diferencias entre las necesidades y expectativas del municipio y las necesidades de los comités de obra, además de que con frecuencia, no se realiza una adecuada supervisión por parte de los funcionarios municipales, y no se informa adecuadamente a los beneficiarios.

El club de migrantes se organiza para estar en condiciones de dar su aportación económica y buscar que sus propuestas sean incorporadas al programa, participa activamente en el Covam y generalmente, mantiene una comunicación constante con los comités de obra y con los funcionarios municipales que coordinarán la ejecución de los proyectos, pero con regularidad, sus acciones van más allá de lo formalmente establecido por su interés en la eficacia del Programa, como se verá en el siguiente apartado.

En el caso de los comités de obra (en lo sucesivo comités), mejor conocidos como los clubes espejo, debido a que las Reglas de Operación del Programa 3x1, no señalan de manera específica su integración y forma de operar, regularmente son elegidos por autoridades municipales bajo criterios discrecionales que suelen generar muchos problemas para su integración y operación, o bien son seleccionados por los propios clubes de migrantes.

En teoría son los encargados de manejar el presupuesto de la obra para la que fueron seleccionados, elegir a los contratistas, contratar mano de obra local y dar seguimiento desde la construcción hasta la entrega-recepción de la obra, a fin de garantizar que sea concluida satisfactoriamente y puesta en operación, más en la práctica, son los menos involucrados e informados, su integración muchas veces es solo para tratar de legitimar las acciones que realiza el Ayuntamiento, por lo que no se les convoca a participar en los procesos licitatorios, no se les permite manejar el presupuesto y no se les involucra en el diseño y ejecución de los proyectos.

Estos comités son conocidos como Clubes Espejo o Comités de Contraloría Social, cuyo sustento legal se encuentra en el apartado 8.2 de la Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes referente a la Contraloría Social, que a la letra dice “Se propiciará la participación de los beneficiarios del programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo”. Sus funciones específicas se encuentran contenidas en el Manual de Contraloría Social emitido por la Secretaría de la Función Pública, instancia federal encargada de impulsar la conformación y capacitación de tales comités.¹⁷⁶

Como se puede observar, cada instancia de control realiza funciones muy específicas y todas son relevantes e indispensables para el adecuado funcionamiento del 3x1, sin embargo, en análisis se centra en la iniciativa y el compromiso de los mencionados clubes, quienes en un primer momento lucharon por transferir recursos desde el exterior para apoyar a sus comunidades de origen y posteriormente lograron involucrar tanto a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en su proyecto, como a los propios beneficiarios.

¹⁷⁶ En el 2009 la Sedesol reportó la realización de 2488 obras y acciones con recursos únicamente del Programa 3x1, lo cual significa que la cantidad total de obras y acciones considerando todos los programas sociales federales que operan, debe ser mucho mayor; sin embargo, de acuerdo con un informe presentado por la Secretaría de la Función Pública, en ese mismo ejercicio se tiene el registro de 829 comités constituidos situación que refleja el incumplimiento en la conformación de estas figuras de control ciudadano, ya que debieran existir tantos comités como obras se ejecuten. Habría que ver si todos los comités participaron activamente. A pesar de que en el 2004 la Ley de Desarrollo Social obligó a que los programas realizaran esfuerzos de Contraloría Social, no se contaba con lineamientos claros, fue hasta el 2008-2009 que se emitieron los primeros lineamientos para facilitar su operación.

Se puede afirmar que el Programa 3x1 ha logrado institucionalizarse y trascender principalmente debido a que los migrantes no se han limitado a enviar recursos, ni a realizar las tareas que oficialmente les son conferidas, sino que han participado activamente en la definición de los proyectos a financiar, en su seguimiento, así como en la evaluación crítica de los resultados obtenidos, y porque independientemente de los intereses que estén detrás de ello, los gobiernos federal, estatal y municipal, cada uno en su ámbito de competencia, han colaborado para fortalecerlo.

Uno de los desafíos para que el Programa 3x1 se consolide es que el gobierno federal defina políticas públicas de desarrollo regional y local, que incluyan la promoción, organización y capacitación permanente de las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes; que exista una mayor colaboración institucional entre los tres niveles de gobierno; que se fortalezcan las administraciones municipales; y que se destinen mayores recursos para fortalecer la contraloría ciudadana.

Es preciso además, analizar la aportación del mencionado programa al desarrollo, desde una óptica no mercantil sino con una lógica de cambio social que implique el diseño y ejecución de políticas sociales con una visión más allá de la simple contabilización de remesas y clubes u obras.

Este cambio de visión es fundamental para promover un proceso de desarrollo comunitario participativo que logre realmente detener la pérdida de la sociedad civil mexicana (Fernández de Castro, Rafael, et al, 2006) y que a su vez contribuya a mantener y estrechar los lazos entre los que permanecen y los que han inmigrado a Estados Unidos, lo cual se torna cada día más complicado porque la crisis económica, la falta de empleo, aunado a la creciente inseguridad repercute ampliamente en los procesos migratorios, ya que mientras unos están abandonando sus comunidades de origen, otros ya no quieren regresar y algunos son forzados a retornar sin mucho que aportar.

Pese a lo anterior, no se debe olvidar que muchos migrantes no se rinden ante las adversidades y continúan apoyando, tan es así que varios clubes de migrantes siguen financiando obras, otorgando becas y vigilando la operación del Programa 3x1, realizan funciones de control social que no han sido aún reconocidas formalmente pero que sin duda generan una mayor transparencia y rendición de cuentas, como se verá a continuación.

2.4.- Los Clubes de Migrantes y su Agencia para una Mayor Transparencia y Rendición de Cuentas

Una larga tradición migratoria internacional de los zacatecanos hacia Estados Unidos ha permitido formar en las últimas décadas del siglo XX más de 260 clubes de migrantes en aquel país, cuya base central radica en compartir un sentido de pertenencia comunitaria que los vincula con las comunidades de destino para realizar actividades de recolección de fondos en beneficio de sus comunidades de procedencia.¹⁷⁷

Estos clubes tienen su antecedente el Sur de California (Los Ángeles), en los años sesenta del siglo anterior, cuando de forma incipiente comenzaron a organizarse para brindar apoyos solidarios a migrantes enfermos, afectados por accidentes o fallecidos que requerían ser trasladados a su tierra.

Los clubes de migrantes, en tanto representan una forma de organización de la sociedad civil, que aunque ausentes, como bien lo señala Miguel Moctezuma Longoria (2007), están presentes en sus comunidades de origen, pueden actuar como vigilantes de la transparencia y exigir una real rendición de cuentas a las autoridades correspondientes.

Este grupo de la sociedad civil tiene experiencia y compromiso, lo que representa un capital social importante y una oportunidad para consolidar la participación ciudadana. Hay que reconocer el potencial de las organizaciones migrantes como actores transnacionales que buscan promover, desde una perspectiva binacional, el desarrollo de sus comunidades de origen.

“Los migrantes al igual que otros grupos sociales marginados que no emigran, han sentido la necesidad de redoblar esfuerzos organizativos asumiendo una denominación lo más próxima a sus comunidades de origen. De alguna manera son ciudadanos locales y al mismo tiempo transnacionales”,¹⁷⁸ y Programas como el 3x1, desde el punto de vista sociológico, permiten a los migrantes conservar sus raíces e identidad, así como la posibilidad de participar cada día más en la política, y desarrollar nuevas formas de participación social.

¹⁷⁷ Guillaume, Lanly y Valenzuela, V. M. Basilia (2004), *Clubes de Migrantes Oriundos Mexicanos en los Estados Unidos. La Política Transnacional de la Nueva Sociedad Civil Migrante*, Universidad de Guadalajara, CUCEA, p.102 y 127.

¹⁷⁸ Moctezuma L. Miguel,(2007), *El Migrante Colectivo Transnacional, Senda que Avanza y Reflexión que se Estanca*, CADEC- Zacatecas, UAZ. P-6.

Los migrantes han logrado organizarse para contribuir al desarrollo de las comunidades de donde se han ido físicamente, pero no emocionalmente, han agrupado los clubes de varias comunidades para trabajar por un objetivo común, conformando asociaciones, luego han integrado varias asociaciones para dar vida a las federaciones, mismas que se ubican en las ciudades más importantes de los Estados Unidos y que representan un lobby entre los intereses de las comunidades de migrantes y los distintos niveles de gobierno en México por su capacidad de negociación.

De esta manera, los clubes de migrantes en sus diferentes niveles de organización, han jugado un rol fundamental para lograr posicionar el Programa 3x1 como el único programa social del gobierno federal que hasta ahora ha surgido de la sociedad civil organizada, y con la misma intensidad, han asumido el rol de garantes de transparencia e impulsores del involucramiento de la sociedad civil en el programa. Ante tal circunstancia valdría la pena preguntarse ¿Qué pasaría si los clubes de migrantes se limitaran al envío de sus aportaciones y a participar en las reuniones del Covam?¹⁷⁹

De acuerdo con algunos investigadores, su compleja estructura organizativa, ha blindado en cierta forma a los migrantes de la cooptación de los gobiernos, aunque el riesgo es cada vez más latente y la legitimación que ha alcanzado la realización de sus acciones en beneficio de sus comunidades, además de la madurez que han adquirido a lo largo de casi tres décadas de apoyo institucionalizado, convierte a estos actores en un grupo relativamente consolidado y en un frente activo, decidido a luchar por generar nuevos esquemas de transparencia en el uso y manejo de los recursos, por lograr una mayor rendición de cuentas y por fortalecer la participación ciudadana, pero, qué tan sólida es esta tendencia en las condiciones actuales en las que los líderes migrantes se enfrentan a un gran coqueteo de los partidos políticos por atraerlos y de los gobernantes para utilizarlos como bandera de lucha transnacional o para asegurar una fuente de recursos para sus programas de obra.

Las instancias oficiales tienen la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del programa y la adecuada actuación de todos los involucrados en el mismo, inclusive las Reglas de Operación establecen ciertas medidas de transparencia, como su publicación en

¹⁷⁹ En el Covam debe participar un representante de cada uno de los aportantes del Programa 3x1, e invitados especialistas.

el Diario Oficial de la Federación y en la página electrónica de la Sedesol, así como el establecimiento de un anuncio en el lugar donde se desarrollan las obras, indicando el programa, los recursos aportados por cada una de las partes, el ejercicio y la leyenda de que el programa es ajeno a cualquier partido político.

También prevén dichas Reglas la integración de comités de contraloría social conformados por beneficiarios del programa para que vigilen la correcta aplicación de los recursos y la adecuada atención y seguimiento de quejas o denuncias presentadas ya sea por ellos o por los clubes de migrantes ante las instancias competentes, por cualquier hecho u omisión que pueda perjudicar sus derechos; sin embargo, a pesar de ello, en varias ocasiones los clubes de migrantes, se han visto obligados a presionar vía telefónica, electrónica o hasta en forma personal, para reorientar ciertas acciones que ponen en riesgo su confianza en los servidores públicos y en los procesos de ejecución y control, o bien, que pueden desvirtuar la naturaleza del programa.

En el terreno de los hechos, los gobiernos municipales son los que incumplen con mayor frecuencia en la aportación que les corresponde, lo que retrasa la autorización de las propuestas y pone en riesgo su cancelación, por lo que los clubes tienen que insistir directamente y buscar el apoyo del gobierno estatal, o de los líderes de las federaciones para hacer que cumplan.

Asimismo, en algunas obras ha faltado una supervisión adecuada por parte de los funcionarios competentes, o se ha elegido a contratistas incumplidos e inexpertos, lo que ha provocado que muchas obras se queden inconclusas, no operen, o que tengan una mala calidad, situación que en ocasiones ha obligado a los migrantes a presentar directamente sus quejas y denuncias ante la Contraloría Interna del Gobierno del Estado, para que ésta medie en la solución, y también han tenido que desplazarse en ciertos casos al lugar donde se ubican dichas obras, para hacer recorridos conjuntamente con personal de las dependencias ejecutoras a fin de verificar los avances y tomar acuerdos para solucionar la problemática, aunque ello implique que viajen desde su lugar de residencia e inviertan tiempo y recursos económicos que no son considerados dentro del costo total de las obras.

Los migrantes a pesar de su legítimo derecho a estar constantemente informados del avance de los proyectos que están impulsando y de los resultados de cada una de sus gestiones, enfrentan una serie de problemas para ser escuchados y atendidos en sus

demandas, por ejemplo, en el 2001 durante una de las reuniones del Covam en Zacatecas, solicitaron al gobierno estatal, el diseño e instalación de una página Web específica para el Programa 3x1, pero fue hasta el 2007 que su gestión tuvo éxito,¹⁸⁰ también han insistido en una mayor supervisión por parte de las instancias ejecutoras, pero aún presentan muchos problemas de construcción las obras financiadas por este programa.

Por otra parte, la rigidez de la normatividad aplicable a la operación del Programa 3x1 coloca a los clubes de migrantes frente a una disyuntiva que resulta peligrosa en términos de transparencia, ya que debido a que las reglas de operación establecen que los proyectos del 3x1 deben ser financiados por los clubes u organizaciones de migrantes, y no por migrantes en lo individual, muchas comunidades que no cuentan con migrantes organizados, para poder ser sujetos de apoyo han solicitado el aval de algunos clubes, siendo en realidad los propios beneficiarios quienes aportan el 25 por ciento de los recursos.

En otros casos son los Ayuntamientos quienes solicitan dicho aval, con el propósito de integrar un mayor número de obras en su Programa Operativo Anual y estar en condiciones de poder atender a un mayor número de comunidades marginadas, lo cual genera por lo regular, poco involucramiento de los clubes en la planeación y ejecución de las obras, situación entendible, si se considera que estas acciones no surgieron por iniciativa de ellos.

De acuerdo con una investigación realizada por Katrina Burgess,¹⁸¹ cuando existe una amplia colaboración entre el club de migrantes y el comité de obra, al que ahora se le denomina club espejo, los resultados son más positivos. Como el comité monitorea activamente el proyecto y mantiene permanentemente informado al club sobre el avance en su ejecución y sobre la aplicación de los recursos, los migrantes pueden intervenir oportunamente cuando se presenta algún problema o desviación en el proyecto, y a su vez ello obliga a las autoridades municipales a transparentar todo el proceso, desde la planeación hasta la entrega-recepción de la obra.

¹⁸⁰ La página electrónica del Programa 3x1 instalada por el Gobierno del Estado de Zacatecas, facilita la interacción entre los líderes de las federaciones y los clubes de migrantes, con las autoridades estatales y municipales, un buen logro en términos de transparencia y rendición de cuentas.

¹⁸¹ Katrina Burgess, Profesora de Economía Política Internacional en Fletcher School, Tufts University, realizó una investigación en 44 proyectos en 10 municipios de Zacatecas en el verano del 2005.

Un ejemplo de lo anterior puede ser el Proyecto de la Casa Hogar Santa Elena, Asilo de Ancianos de Río Grande, que obtuvo el Premio Nacional de Contraloría Social 2009, otorgado por la Secretaría de la Función Pública, debido a las acciones de vigilancia realizadas por el comité en la ejecución de cada una de las fases del proyecto, y a su estrecha comunicación con el Club de Río Grande en Chicago (en varias ocasiones los representantes del club viajaron al municipio e integrantes del comité a Chicago).

Varios clubes de migrantes a pesar de radicar fuera del país, mantienen comunicación con los comités de obra, en ocasiones más que el propio Ayuntamiento o cualquier otra instancia gubernamental involucrada, pareciera que se preocupan más porque las obras se ejecuten correctamente que el resto de los actores. Cuando los clubes están consolidados y tienen liderazgo, asumen un rol muy activo y difícilmente permitirán que los gobiernos (federal, estatal o municipal) incumplan con sus compromisos, y buscarán nuevos esquemas para asegurar un manejo transparente de los recursos y la ejecución de obras con la calidad requerida.

Es importante mencionar, que también existen clubes muy divididos o con poca experiencia y capacidad de gestión en sus integrantes, en cuyo caso, hay poca supervisión y prácticamente los buenos resultados dependen del comité de obra o de la actuación comprometida del Ayuntamiento y de las otras autoridades involucradas.

La transparencia y la rendición de cuentas no se pueden lograr de manera aislada o sólo con el esfuerzo de una de las partes involucradas, se requiere del compromiso y la actuación paralela de todos los actores. Los migrantes tienen la capacidad y el legítimo derecho de exigir cuentas claras a todos los implicados en el programa, los comités de obra tienen la obligación de informar a los clubes y a los beneficiarios acerca de su actuación, los gobiernos federal y estatal cuentan con las facultades necesarias para auditar y fiscalizar el ejercicio de los recursos, así como de sancionar a los funcionarios que infrinjan las normas, y así, cada actor clave tiene un rol específico para hacer de la transparencia, la rendición de cuentas y el involucramiento de los ciudadanos una práctica común, una característica, o un requisito indispensable para lograr un mayor desarrollo local y promover la buena gobernanza.

Aunque el análisis se ha centrado en el papel que juegan los clubes de migrantes como agentes de transparencia y rendición de cuentas, es importante destacar que el Estado

moderno, entendido como un Estado que se caracteriza por ser democrático, profesional, abierto, innovador, equitativo y justo, reviste una importancia crucial para combatir la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia, que muchas veces termina por destruir las iniciativas ciudadanas o inhibir su crecimiento.

Por otra parte, se puede afirmar que si se cuenta con clubes de migrantes integrados y persistentes en su afán por ayudar a sus comunidades de origen, con comités de obra capacitados e involucrados, así como con gobiernos comprometidos, eficaces y honestos, las acciones conjuntas que se realicen, incidirán notablemente en la obtención de mejores estadios de desarrollo.

Aún cuando todavía no es plenamente reconocida su agencia como actor clave de transparencia, la dinámica de su participación parece sustentar la hipótesis de que los clubes de migrantes, al ejercer su ciudadanía transnacional impulsan la transparencia y la rendición de cuentas ante las autoridades locales, por ello, hay que buscar mecanismos que fortalezcan su capacidad política, organizativa y gestora, su visión de largo plazo y su interés por mantener vínculos con los que se quedan, así como evitar que se les vea solo como un ente financiero. Existe la urgente necesidad de orientar el desarrollo de las capacidades de estas organizaciones de migrantes en el Largo plazo, de manera que potencien la participación ciudadana en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas.

Por último, cabe señalar que abril del 2010 se realizó un taller en la Ciudad de México a fin de estimular el intercambio de ideas entre migrantes organizados, residentes de sus comunidades de origen, funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, en la búsqueda de estrategias eficaces para que los clubes puedan supervisar la ejecución de sus proyectos comunitarios y garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios gubernamentales.

En opinión de Katrina Burgess existen cuatro elementos para una buena gestión: 1) Transparencia en el manejo de recursos financieros, 2) Llegada a tiempo de los fondos por cada contribuyente, 3) Implementación eficiente del proyecto y 4) Alta calidad del proyecto y su mantenimiento,¹⁸² por lo que el análisis de dichos elementos puede coadyuvar

¹⁸² Burgess, Katrina (2010), *Taller Retos y Oportunidades en la Cogestión de Proyectos Comunitarios Transnacionales*, documento, Taller celebrado en la Ciudad de México. Relatoría.

a medir el impacto que tienen los clubes de migrantes en el buen desempeño de los proyectos comunitarios financiados a través del Programa 3x1.

Siendo los comités de obra, clubes espejo o comités de contraloría social la figura ciudadana idónea para que los migrantes puedan vigilar la correcta aplicación de recursos destinados al Programa 3x1, resulta fundamental realizar un análisis de su funcionamiento. Al respecto, la Secretaría de la Función Pública expuso en dicho Taller como la labor de contraloría social que realizan los beneficiarios adolece de varios problemas debido a factores tales como: bajos niveles de escolaridad; viven mayormente en zonas rurales, en algunos casos con difícil acceso físico o con una gran carencia de medios de comunicación; disponen de poco tiempo por sus ocupaciones laborales; suelen ser condicionados por la amenaza de funcionarios públicos de retirarles el apoyo; y poseen una cohesión social débil.

En contraparte Efraín Jiménez de la Federación de Zacatecanos del Sur de California culpó a los gobiernos de la debilidad de los comités, mencionó que actualmente los procesos burocráticos del gobierno en México no dejan que los comités tengan éxito ya que no se les capacita y no se les dota de poder real.

De acuerdo con la experiencia que ha tenido dicha Federación, uno de los problemas más comunes sigue siendo el incumplimiento de los contratistas, por lo que en opinión de Jiménez (2010), es preciso que los clubes y federaciones de migrantes se mantengan unidos en la vigilancia y supervisión de las obras.

Respecto de la rendición de cuentas en el Programa 3x1, señala Jiménez

Es difícil hacerlo sin hablar de las cuentas mancomunadas, que ha sido hasta ahora el único mecanismo que ha permitido detener el dinero cuando se está malgastando, es decir cuando los presidentes municipales malgastan el dinero. Las nuevas reglas de operación fomentan el corporativismo gubernamental y le están quitando poder a las

www.mexicotaller.org, consultada el 30 de marzo del 2011. Los organizadores del Taller fueron: Katrina Burgess de Fletcher School, Tufts University, Rodolfo García Zamora de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Xochitl Bada de la Universidad de Illinois en Chicago, Amy Shannon de Charles Stewart Matt Foundation y Luís Escala Rabadán del Colegio de la Frontera Norte.

federaciones de migrantes. También es importante tener redes sólidas, con comunicación fluida, constante y permanente.¹⁸³

En un afán por fortalecer la acción transnacional de los migrantes, los participantes en el citado Taller proponen, entre otras cosas, explorar nuevos programas y nuevas alianzas; promover la impartición de talleres sobre transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos; impulsar una cultura democrática que dé mayor cabida a los migrantes en la cámara de senadores y en la cámara de diputados y; propiciar un trabajo conjunto y sin egos por parte de los gobiernos (en sus tres niveles), comunidades de origen, organizaciones de migrantes, organizaciones de la sociedad civil y cualquier actor vinculado con el tema.

Conclusión

Muchos investigadores se han interesado por estudiar el fenómeno de la migración y sus implicaciones en el desarrollo o viceversa, podrá existir controversia entre los que consideran que los migrantes sí tienen una contribución significativa en el desarrollo de sus comunidades de origen y quienes piensan que sus aportaciones son de índole filantrópico, pero todos reconocen que con su actuación los migrantes construyen una ciudadanía transnacional y mediante ésta generan un capital social que de canalizarse adecuadamente puede contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía local.

El Programa 3x1 se ha convertido en un laboratorio a través del cual los clubes de migrantes han logrado incidir en el diseño e institucionalización de políticas públicas, y a pesar de los obstáculos encontrados a su paso, han realizado diversas acciones que abonan a una mayor transparencia y rendición de cuentas en la operación de su programa.

¹⁸³ Jiménez, Efraín (2010), *Retos y Oportunidades en la Cogestión de Proyectos Comunitarios Transnacionales*, documento, Taller celebrado en la Ciudad de México. Relatoría, Página www.mexicotaller.org, consultada el 30 de marzo del 2011.

CAPITULO III.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

Introducción

El Capítulo anterior se trató de aportar elementos suficientes para ubicar a los migrantes como ciudadanos transnacionales, de manera que en lo subsecuente cuando se haga referencia a la participación de la ciudadanía en el quehacer público, se les estará considerando implícita o explícitamente como actores clave en dicha participación por la experiencia que han adquirido.

Por lo tanto, ahora sí, en este Capítulo se explica en qué consiste el desarrollo local y por qué se considera que es el modelo que ofrece mayores expectativas para aprovechar las capacidades que ha desarrollado la sociedad civil migrante, o que puede desarrollar conjuntamente con la sociedad civil local para generar un capital social aprovechable para beneficio de la sociedad en su conjunto.

Después de explorar los principales conceptos y argumentos teóricos del desarrollo local, se toca el tema de la descentralización para hacer notar que sin ella resulta imposible alcanzar el desarrollo local.

Otro de los aspectos abordados es el de las organizaciones de la sociedad civil con el fin de enfatizar en la importancia que reviste para alcanzar el desarrollo local el contar con organizaciones ciudadanas fuertes y comprometidas, por lo que no únicamente se habla de su trascendencia, sino también de sus características, así como de la necesidad de realizar un diagnóstico para conocer las organizaciones que se encuentran vinculadas al desarrollo local, destacando la labor de las organizaciones de migrantes.

Concluye el Capítulo con un modelo sencillo que busca esquematizar por un lado la relación que existe entre el estado y la sociedad civil y por otra parte, intenta teorizar acerca de la forma en que la participación ciudadana en la vigilancia y control del ejercicio público puede provocar una mayor transparencia y rendición de cuentas.

3.1.- Generalidades del Desarrollo Local

Grandes cambios en las formas de producción y en los modelos de crecimiento económico se han presentado en las últimas décadas en América Latina, a lo largo de las cuales se ha planteado de manera moderada o en ocasiones de forma radical la no intervención del Estado y se han buscado grandes explicaciones acerca de la diferenciación cada vez mayor entre Norte y Sur o entre Centro y Periferia.

Para los teóricos de la modernización, generalmente identificados con la tradición sociológica como Raúl Prebisch,¹⁸⁴ el subdesarrollo era visto como un problema de atraso económico de los países que no habían podido alcanzar la fase de despegue, a diferencia de otros que habían logrado industrializarse, con lo que industrialización se convirtió en el sinónimo de modernización; para otros como los dependentistas, la propia articulación de las formaciones sociales latinoamericanas al sistema capitalista mundial es la que condiciona su evolución, lo cual se manifiesta a través de la división internacional capitalista de trabajo que caracterizó a América Latina.

A principios de los años noventa se creía el flujo de recursos externos reactivaría la economía interna por lo que se dio una gran pugna entre los territorios por atraer inversión extranjera, lo que ocasionó la llegada de muchas empresas que luego debilitaron o desplazaron el tejido empresarial local.

La situación de pobreza en la que se encuentra sumergida la mayoría de la población mundial, la concentración del capital en pocas manos, la degradación del medio ambiente, entre otros factores, han obligado a buscar esquemas alternativos de desarrollo que van desde la idea de lograr que el crecimiento económico alcanzado por ciertos países se propague al resto, hasta la propuesta de alcanzar por medio de la descentralización avances en el desarrollo económico local (Albuquerque Francisco, 2008).

De esta manera, a finales del siglo XX y después de los eminentes fracasos y consecuencias desastrosas del modelo de desarrollo económico neoliberal, en diversas partes del mundo, comenzó a cobrar fuerza un modelo de desarrollo alternativo siendo autores como Francisco Albuquerque, G. Garofoli, J. Arocena, A. Vázquez Barquero, J. L.

¹⁸⁴ A Raúl Prebisch (191-1986) se le conoce como el fundador de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Fue considerado como afín a los planteamientos sociológicos de la modernización, mismos que se ubican en las raíces de la Sociología del Desarrollo.

Coraggio, y R. Cotorruelo (Tejera, Escull, Pedro, 2006), los principales exponentes de la teoría que trata de explicar dicho modelo.

Albuquerque (2008) señala que la fragmentación territorial provocada por el capitalismo neoliberal posicionó la preocupación por la revitalización de lo local como una opción que puede tener elementos de viabilidad y condiciones para su aplicación, aunque hay quienes consideran que implementar políticas de desarrollo económico local tiene una repercusión poco significativa en los indicadores económicos agregados.

Para Albuquerque el desarrollo económico local se define “como un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad”,¹⁸⁵ concepto que incluye tanto los aspectos económicos del territorio, como los actores socioeconómicos e institucionales y considera los recursos materiales, financieros o intangibles, ya sea actuales o potenciales.

El Desarrollo Económico Local para Vázquez Barquero y Oscar Madorey (Albuquerque, 2008), es considerado como un enfoque para la acción que contempla como principales estrategias para mejorar la productividad e impulsar el desarrollo de un territorio, ciudad o región: la difusión de la innovación y el conocimiento, la organización flexible de la producción, el desarrollo de la economía urbana y la densidad del tejido institucional. Se trata pues de movilizar los recursos locales y aprovechar las oportunidades del entorno, rompiendo así la dicotomía entre lo interno (procesos socioculturales) y lo externo (factores económicos y de nivel estructural).

De acuerdo con Vázquez Barquero, la fuerza del nuevo paradigma radica en que el sistema productivo de los países puede transformarse a partir de la utilización del potencial de desarrollo que existe en el mismo territorio, de las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos, esto, enmarcado en un control creciente de la comunidad local.

Garofoli explica el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local”.¹⁸⁶ Para él el centro del desarrollo es el crecimiento económico.

La Teoría del Desarrollo Local como lo afirma Tejera Escull (2006), busca aprovechar los recursos y potencialidades que existen en las comunidades y que por

¹⁸⁵ Albuquerque, Francisco, Et Al (2008), *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia*, UNSAM EDITA, de la Universidad de San Martín, Argentina.

¹⁸⁶ Ibid, p.13

diversos factores no han sido utilizadas, por lo que se constituyen como una reserva que puede ser empleada para hacer frente a los fuertes embates del neoliberalismo. Dicha teoría al decir de varios autores ha representado mayores éxitos en Europa que en otras partes del mundo.

Para Francisco Albuquerque (1999) “el desarrollo local es una estrategia capaz de endogeneizar las oportunidades externas existentes”.¹⁸⁷ El desarrollo endógeno hace énfasis en las potencialidades territoriales existentes, en tanto que el desarrollo local hace énfasis en el espacio en el cual se expresa el sistema de economía local, y en su opinión el término “desarrollo local” tiene un contenido más amplio que el término “desarrollo económico local”, pues se refiere también a otras dimensiones como la social, ambiental, cultural e institucional.

De hecho, Albuquerque destaca los aspectos cualitativos y extra económicos como facilitadores del desarrollo y la capacidad para buscar soluciones a partir del mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en redes entre todos los actores socioeconómicos locales existentes. El desarrollo local deviene cuando se movilizan actores, instituciones y recursos hacia la realización de diversas acciones.

Aunque no lo explicita, Albuquerque ve en la capacidad, habilidad y experiencia de los actores locales el factor que hace la diferencia entre las sociedades localidades. Reconoce que el sector público y los agentes privados deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica para poder construir un andamiaje institucional, político y administrativo lo suficientemente fuerte para respaldar el desarrollo local.

Los gobiernos regionales y locales deben ser impulsores y facilitadores a fin de generar las condiciones idóneas para dicho desarrollo, y no se trata únicamente de descentralizar funciones, porque ello no garantiza el éxito y menos si no se descentraliza el poder político. Es decir, sin descentralización política territorial no existirá autonomía ni libertad en la aplicación de estrategias de desarrollo local.¹⁸⁸

El desarrollo local ha cobrado una gran importancia en el debate contemporáneo sobre el desarrollo en América Latina. La crisis económica, social y política por la que

¹⁸⁷ Albuquerque, Francisco (2006), en Tejera Escull, Pedro, *Objeciones a la Teoría del Desarrollo Local, Desde una Perspectiva Tercermundista*, Universidad de Oriente, Cuba, p.9 y 15.

¹⁸⁸ Tejera Escull, Pedro (2006), *Objeciones a la Teoría del Desarrollo Local, Desde una Perspectiva Tercermundista*, Universidad de Oriente, Cuba, p. 26.

atraviesan actualmente la mayor parte de los países de América Latina obliga a buscar nuevas alternativas de desarrollo.

En opinión de Enrique Gallicchio (2006), la nueva panacea parece ser, de acuerdo con varios discursos, el desarrollo local y la descentralización; sin embargo su gran potencial estriba en que representan un estrategia diferente para lograr el desarrollo que la globalización parece haber alejado de la realidad latinoamericana, ya que las conocidas reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas o dictadas por los organismos internacionales ni han reducido la pobreza, ni la desigualdad, ni han mejorado la calidad de vida de la población, por el contrario los índices de pobreza han aumentado, así como los de desempleo, falta de oportunidades educativas y de salud; y no se diga las desigualdades sociales y económicas, pues la brecha entre pobres y ricos se ha extendido considerablemente.

Pese a la enorme lista de factores negativos al desarrollo, también existen algunos aspectos positivos o potenciadores de un desarrollo local, como es el avance democrático expresado en nuevos movimientos sociales, nacionales y regionales, la creación de instituciones autónomas, los avances en materia de acceso a la información, el voto en el extranjero, los diputados migrantes, ciudadanos más informados y exigentes, y una serie de experiencias de carácter social de gran trascendencia.

El desarrollo local puede ser considerado como factor de democracia y desarrollo sustentable, así como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional. El desarrollo local es la esperanza para desarrollar empleos que permitan la reproducción, que eviten la emigración y que mejoren las condiciones de vida de la población.

Si bien es cierto que el problema del desempleo siempre ha estado presente, en los últimos tiempos ha adquirido dimensiones y características alarmantes, sobre todo por impacto en los índices delictivos que a su vez magnifican el problema de inseguridad.

El modelo de desarrollo local en América Latina ha sido impulsado desde las necesidades de cada región, pero con la característica común de haberse dejado inducir por la cooperación al desarrollo la cual le ha dado un toque fundamentalmente economicista en

el que la competitividad ha sido uno de sus principales objetivos, el cual ha chocado con la debilidad de los actores y gobiernos locales.¹⁸⁹

De acuerdo con varios estudiosos sobre el tema, el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio sino que diversas teorías influyen en la forma de ver lo local. Incluso en los últimos años los procesos mismos de globalización de la economía, la política y la cultura han tenido una gran incidencia en territorios y sociedades locales, aunque su impacto no es igual en cada territorio, ya que aquellos que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con un importante acopio de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades en su beneficio.

La anterior mirada implica una lectura compleja, sistemática, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las variables globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos, o a la inversa, fragmentación social y exclusión.¹⁹⁰

De esta manera, el desarrollo local aparece como una nueva forma de observar y de actuar desde lo local en el contexto de la globalización, se trata de insertarse en lo global pero de una forma competitiva y como resultado del fortalecimiento de sus capacidades y de acciones y estrategias realizadas de manera conjunta por diversos actores.

Se busca hacer notar el territorio, sus municipios y sus comunidades, no por sus problemas o demandas, sino por su actuación como sujetos generadores de democracia y desarrollo, de aquí que no se trata sólo de ver el desarrollo local como un proceso de descentralización que promueve o denota el empobrecimiento de lo nacional, o como un modelo compensatorio de un mal desarrollo nacional, sino como una forma de pensar y actuar.

Algunas de las principales características del desarrollo local son:

1. Se trata de un enfoque multidimensional e integrador;
2. Posee la capacidad de articular lo local con lo global;

¹⁸⁹ Gallicchio Enrique (2004), *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social*, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local", realizado por SEHAS en la Ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. p.4.

¹⁹⁰ Ibid p.7.

3. Su proceso requiere de los actores del desarrollo, cooperación y negociación entre sí. La cooperación puede darse entre actores públicos de los tres niveles de gobierno, entre el sector público y privado, entre actores locales, nacionales e internacionales.

Para que el proceso desarrollo local sea viable los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales (Gallicchio, 2004), lo cual en el caso del programa 3x1 sustenta la cooperación que se da entre los gobiernos y los clubes de migrantes, los cuales desde el punto de vista económico por cuanto transfieren recursos para obras públicas, pueden ser considerados como parte del sector privado, pero que en cuanto a su ubicación territorial y radio de acción cotidiana, se pueden considerar como actores extra locales capaces de facilitar la viabilidad de los procesos de desarrollo local.

“Los principales desafíos del desarrollo local se ubican en tres ejes: 1) Potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas); 2) Obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas; y, 3) La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él)”.¹⁹¹

Desde este punto de vista, los principales retos del desarrollo local se orientan más a la articulación de actores con el capital social, ya que se busca impulsar un proyecto de desarrollo a partir de la participación permanente, creadora y responsable de los ciudadanos, y ello implica crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, entre otros factores, con el fin de elevar la calidad de vida de cada uno de los ciudadanos que habitan en el territorio, así como contribuir al desarrollo económico del país y prepararse para enfrentar de manera adecuada los retos que impone la globalización.

¹⁹¹ Gallicchio Enrique (2004), *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social*, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. p.5.

Dicho de otra forma, el principal desafío estriba en potenciar a las sociedades locales para que puedan insertarse en forma competitiva en lo global, optimizando para ello sus capacidades y recursos a través de estrategias desarrolladas por los diferentes actores involucrados (Arocena, 1999, en Gallicchio, 2002: 7). Se trata de avanzar en cuatro grandes campos: el económico, el social y cultural, el ambiental y el político (la gobernabilidad del territorio a partir de un proyecto autónomo y colectivo impulsado por los propios actores locales).

Algunos opositores de este pensamiento afirman que lo global siempre tendrá un peso determinante en lo local, es decir, que lo local estará subordinado a las dinámicas globales, por ello pensar en lo local no tiene sentido. Asimismo, hay quienes plantean lo local como una alternativa a los males de una globalización destructiva generadora de pobreza e injusticia, el desarrollo local es visto como una política compensatoria más que como un modelo alternativo de desarrollo. En tal caso lo local es visto más como un modelo reactivo que como un modelo propositivo.

Si bien es cierto que la globalización y las políticas neoliberales trascienden hacia lo local, ello no significa que lo local esté impedido para trascender a lo global, en la medida que se va construyendo un proyecto sólido, consistente, integrador, con objetivos claros y pensados al largo plazo. Ciertamente es que no se trata de una tarea fácil, es una tarea innegablemente compleja porque pretende enrolar a diversos actores con objetivos y características diferentes en una aventura por la que estén dispuestos a pagar un precio alto.

El desarrollo local implica un fortalecimiento interior, pero no únicamente a partir de recursos internos, es preciso recurrir también a recursos externos que no necesariamente deben ser monetarios, lo cual no significa decantarse por la inversión extranjera de manera indiscriminada. Esta premisa abre la posibilidad a los migrantes que no sólo están dispuestos a transferir remesas colectivas, sino a participar activamente en la ejecución de políticas públicas en su país de origen.

Por otra parte el desarrollo local plantea un nuevo rol de las administraciones públicas locales (municipios), así como del Estado, del sistema productivo y de los ciudadanos, donde todos tienen un papel central,¹⁹² y este es uno de los mayores problemas

¹⁹² Alburquerque, Francisco (1999), *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, p.9.

en la actualidad, ya que ninguno de estos actores institucionales da muestra de estar preparado o de querer liderar este proceso de cambio, lo que puede constituirse en una gran oportunidad para que la sociedad civil organizada empuje al resto, a fin de que el proceso sea impulsado de abajo hacia arriba.

En el siguiente apartado se hace referencia a la forma en que el desarrollo local puede ofrecer un nuevo estilo de gobernar y con ello propiciar una mayor gobernanza.

Se plantea que la gobernanza democrática es, de acuerdo a las condiciones políticas, económicas y sociales del entorno, la alternativa más viable, ya que se requiere una mayor coordinación entre gobierno y ciudadano para implementar políticas de desarrollo.

3.1.1.- Gobernabilidad y Desarrollo Local

“...el Estado-Nación, tal como lo conocemos, es hoy demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día”

Francisco Albuquerque¹⁹³

En la caracterización que realiza Francisco Albuquerque (1999) del modelo de desarrollo local, se plantea una nueva forma de dinamizar la economía, pero principalmente una nueva forma de gobernar, ya que la solución a los diversos problemas existentes en las economías globalizadas, como el desempleo, la inseguridad, la emigración, la pobreza alimentaria, entre otros, no emergerá del Estado, ni de la mano invisible del mercado, sino de la construcción de políticas integrales que articulen al Estado, al mercado y a los demás actores.

Los componentes centrales del desarrollo local son:

1. Calificación de los recursos humanos
2. Construcción de redes de institucionalidad
3. Fomento de nuevas empresas
4. Construcción de entornos innovadores.

¹⁹³ Ibid p. 10.

Tales componentes formarían parte de un desarrollo local integral fuertemente apoyado en factores intangibles de gran valía como son: liderazgo, participación, diagnóstico del entorno local, estrategia cooperativa, conocimiento del mercado de trabajo local, existencia de una institucionalidad local resultante de la concertación de actores, factores culturales, visión de largo plazo, disposición para el cambio y las adaptaciones necesarias, y reconocimiento del dinamismo del proceso.

Ante los fuertes problemas económicos, políticos y sociales que aquejan al País, los gobiernos locales deben buscar nuevas formas de gobernanza local y asumir el reto de ser actores políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001, en Gallicchio Enrique, 2004). Para lograr lo anterior, los municipios deben aprender a moverse en la complejidad, a gobernar a través de redes más que de jerarquías, a dirigir por medio de la influencia y no de la autoridad (liderazgo) y a relacionarse más que a mandar, todo lo cual se traduce en la necesidad de desarrollar nuevas capacidades.

Hasta ahora el desarrollo local no ha logrado trascender debido a que los proyectos realizados con tal visión, no han generado la riqueza esperada, ni los territorios han logrado alguna capitalización a partir de ellos, además de que la mayoría de estos proyectos son esencialmente de tipo productivo y en ocasiones han sido mal planteados.

Otro de los factores del relativo fracaso ha sido el esperar resultados netamente económicos cuando lo principal es sentar las bases para desarrollar capacidades, confianza y condiciones idóneas para el empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil, así como la creación y fortalecimiento de vínculos. El Programa 3x1 representa en este contexto una herramienta capaz de fortalecer los vínculos de los migrantes con sus comunidades de origen y los beneficiarios de las obras se pueden vincular con los migrantes para ejercer un control social del programa.

Comúnmente debido a las precarias condiciones económicas que enfrenta el Estado-Nación y los Municipios, se priorizan los grandes acuerdos políticos con organismos internacionales y las medidas macroeconómicas impuestas por entes externos, dejando de lado a la sociedad civil y a los gobiernos locales. Los problemas estructurales se han agudizado, desplazando lo local a un segundo término, lo que conlleva a realizar acciones

de corto plazo que constituyen sólo un paliativo pero de ninguna manera acciones sistemáticas y sustentables orientadas a potenciar un determinado modelo de desarrollo.¹⁹⁴

El desarrollo local es una alternativa que se plantea explorar con la convicción de que los problemas económicos, políticos, sociales y culturales que enfrentamos hoy en día, son distintos de aquellos que las teorías clásicas del desarrollo pretendieron solucionar.

No es posible hablar de desarrollo local sin pensar en la necesidad de contar con una gobernabilidad democrática como característica indispensable. En el caso de México, la transición hacia la democracia se ha concentrado en opinión de muchos politólogos, en las cuestiones electorales, dejando de lado el fortalecimiento de las instituciones públicas.

Mauricio Merino (2003) afirma que la democracia es vista como un proyecto que persigue la igualdad

Es decir, como un sistema que para existir de verdad exige que todos los miembros de la nación tengan un modo de vida igual o por lo menos semejante; que todos tengan acceso a la satisfacción plena de sus necesidades esenciales, la misma calidad de alimentación, de servicios de salud, de vivienda, de educación y hasta de recreación, de la misma manera y bajo las mismas condiciones; que todos puedan asegurar el futuro de sus familias, con las mismas garantías de que la generación siguiente vivirá mejor; que cada quien tenga un patrimonio básico, y que éste sea equivalente para todos. Que las diferencias, donde las haya, no sean producto del régimen político sino de la naturaleza humana”,¹⁹⁵

Proyecto que también es conocido como Democracia Sustantiva.

Merino advierte un riesgo en esta concepción de democracia sustantiva, pues considera los ideales que persigue son la igualdad y la libertad, y que en cierto sentido se contraponen, ya que para lograr la igualdad plena en un régimen político, hay que

¹⁹⁴ Gallicchio Enrique (2004), *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social*, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local", realizado por SEHAS en la Ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. p. 13.

¹⁹⁵ Mauricio, Merino (2003), *La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 234.

abandonar las libertades y donde un individuo es libre de actuar, surgen de inmediato las desigualdades.

No se trata pues de lograr una libertad plena y una igualdad plena que nos llevaría a una anarquía o a una dictadura, sino de buscar un equilibrio entre la democracia sustantiva que pugna por un futuro mejor para la sociedad en términos concretos y tangibles, y la democracia liberal que busca que se gobierne mediante la participación libre de los ciudadanos y con plenas garantías respecto a sus derechos fundamentales. Ambas propuestas democráticas paralelamente compiten y conviven en la mayoría de los modelos políticos modernos y depende de los actores políticos hacia donde se empuja más.

Desde la óptica del desarrollo local ambas posturas tienen relevancia ya que uno de sus objetivos es potencializar a todos los actores locales y la gobernabilidad democrática busca acercar el gobierno a los ciudadanos y los ciudadanos hacia el gobierno, de manera que trabajen coordinadamente generando sinergias.

Hasta ahora, se considera que el régimen democrático es el más humano porque de manera consciente y deliberada, pretende organizar la vida en común, tomando como punto de partida al ser humano como tal.¹⁹⁶ La democracia tiene como supuesto que es posible lograr una mayor y mejor convivencia, y de igual forma, representa una lucha histórica que generalmente proviene de abajo.

La democracia provee a los ciudadanos de la libertad de agruparse con otras personas en defensa de sus ideales, intereses legítimos, y expresión de sus pensamientos, por ello, aún con las grandes debilidades que posee el sistema democrático en México, la sociedad civil puede legítimamente organizarse para defender, disfrutar, participar o exigir.

El Ciudadano tiene tanto derechos como obligaciones y una de sus responsabilidades democráticas es la de participar en los asuntos públicos, vigilar a sus gobernantes electos, buscar soluciones a problemas compartidos, pero para ello debe contar con la capacidad necesaria. El triunfo o fracaso de una democracia no depende sólo del gobierno o únicamente de los ciudadanos, ambos juegan un papel crucial y el desarrollo local apuesta por una responsabilidad compartida que de pie a una adecuada cooperación y a una nueva forma de gobernar.

¹⁹⁶Ibid, p. 237.

Por lo tanto, el capital social que construye a partir de la intervención de los ciudadanos en la vida pública, representa la aportación más valiosa que la sociedad civil pueda hacer para alcanzar la gobernanza democrática que requiere el desarrollo local.

3.1.2.- Capital Social y Desarrollo Local

“Hace un tiempo, nuestras sociedades necesitan de ingenieros de puentes y caminos. No se trata de los ingenieros tradicionales, se trata de los nuevos constructores del capital social desde el territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos”.

Alain Touraine

Cuando se habla de desarrollar capacidades, liderazgos, disposición para el cambio, diagnósticos, entre otros, se hace referencia al capital social. No se puede hablar de desarrollo local sin hacer referencia por tanto a la necesidad de generar el capital social.

Capital social es un término que posee múltiples definiciones. Barreiro (2002) explica el capital social como las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan políticas públicas.

“El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”,¹⁹⁷ razón por la cual se le debe otorgar una gran importancia al proceso por medio del cual se produce el capital social. De poco o nada sirven las acciones aisladas de los actores de desarrollo, si no existe cooperación y asociación. No serán los mismos resultados en materia de transparencia y rendición de cuentas del Programa 3x1 si los clubes de migrantes y los comités de obra actúan cada uno por su cuenta, y si estas figuras ciudadanas, una nacional y otra transnacional no se asocian¹⁹⁸ entre sí y con los tres niveles de gobierno, las acciones de todos serán ineficientes e ineficaces.

¹⁹⁷ Gallicchio, Enrique (2004), *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social*, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local", realizado por SEHAS en la Ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004, p. 13.

¹⁹⁸ Cuando se habla de asociarse no significa ponerse del lado del gobierno, sino unirse por una causa común, y actuar con autonomía e independencia.

Siendo la cooperación y la asociación un factor clave para el éxito del desarrollo local, Barreiro plantea la necesidad de analizar por qué algunos territorios son más proclives a que sus actores colaboren ampliamente y en cambio otros se caracterizan por sus débiles acciones de cooperación.

Zacatecas por ejemplo ha mostrado una positiva tendencia a la conformación de organizaciones ciudadanas que logran trascender los límites territoriales, tanto en lo físico como en lo político, como es el caso de los clubes y federaciones de migrantes que tienen una actuación transnacional y que han llegado a incidir en la generación de políticas públicas relacionadas con el Programa 3x1, y el Barzón¹⁹⁹ que surgió como respuesta a los embargos, remates y desalojos que de manera cotidiana sufrían los productores del campo, aunque luego incorporó otras causas.

Previo al diseño e implementación de cualquier proyecto de desarrollo local es importante analizar si es posible estimular o reactivar los procesos de desarrollo de capital social donde no existe o dónde es débil, a fin de canalizar las energías y recursos en tal dirección.

Para Barreiro (2004) el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es de origen relacional, es decir, no puede existir si una persona u organización no se relaciona con otra, a la vez que no pertenece a nadie en particular, pues sólo existe cuando se comparte. En el momento en que se rompe la interacción social el capital social se extingue. Por lo tanto, mantener las relaciones y la cooperación cuesta, hay que invertir recursos, pero sobre todo tiempo.

Relacionando lo anterior con el Programa 3x1, se tiene que los migrantes además de invertir recursos para la construcción de obras y acciones, invierten recursos para estar en contacto con las autoridades municipales y estatales, así como con los comités de obra. Supervisan la ejecución de dicho programa, aún cuando de manera institucional no poseen esa responsabilidad. Ese contacto e interacción, genera un importante capital social que hay que cuidar y fomentar para que se logre un mayor desarrollo local.

¹⁹⁹ El Barzón fue un movimiento de los segmentos productivos y de trabajo, de la ciudad y el campo, de los segmentos medios, ya que los pobres no son sujetos de crédito. Fue en Zacatecas que a iniciativa de Manuel Ortega González, Juan José Quirino Salas y Alfonso Ramírez Cuéllar, los tres nacidos en este Estado, se asienta el núcleo más sólido de estos movimientos espontáneos.

“Los municipios hoy como nunca tienen la oportunidad de ser actores claves del desarrollo, pero deben ganarse ese lugar a base del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar”.²⁰⁰ Deben buscar la legitimación de todos sus actos, pues muchos consideran que con la legitimidad electoral es suficiente, y deben además considerar la construcción del capital social como un objetivo estratégico para poder ejercer un mayor y mejor control del excedente económico local, en una palabra, es preciso un cambio de mentalidad para pasar de una lógica centralista y vertical a una lógica horizontal, participativa y de redes, en dónde el territorio sea el espacio idóneo para articular, de lo contrario el desarrollo local no tendrá la potencialidad que se espera, o no pasara del terreno ideológico al terreno de la práctica.

La mayoría de los países en desarrollo han actuado bajo la hegemonía de las teorías de desarrollo económico a nivel macro, inclusive, muchos Estados o Provincias han recurrido también a estas teorías para orientar sus políticas y programas. Regularmente se les conoce como teorías clásicas del desarrollo, mismas que no incorporan en su concepción la heterogeneidad existente en los factores económicos, políticos, geográficos, demográficos y sociales al interior de las regiones o Estados de cada país (D. Tello, Mario, 2006), ni mucho menos, las diversas interrelaciones existentes entre el comportamiento de todos los agentes que intervienen en los procesos de desarrollo endógeno, en tanto que las nuevas teorías del desarrollo presentan un enfoque micro que permite una mayor comprensión del proceso de desarrollo en áreas específicas al interior de los países.

Las teorías que hablan del desarrollo local varían en su enfoque, por lo que se tienen las que hacen énfasis en los factores geográficos, de localización y regionales (mejor conocidas como Teoría de la Base Económica Regional); las que se centran en la organización, las instituciones y las distorsiones de los mercados y; las que priorizan el

²⁰⁰ Daubon, Ramon E. and Saunders, Harold (2003), Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities, Capacity to Concerto., The Kettering Foundation., en Gallicchio Enrique, (2004), El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004, p. 15.

comportamiento, acciones e interacciones de los agentes.²⁰¹ Siendo éstas últimas en las que se basa el abordaje del tema por considerar que son las que ofrecen un mayor sustento para la participación ciudadana.

La Teoría de la Base Económica Regional argumenta que lo que impulsa el desarrollo de una región es el desarrollo de los sectores básicos cuyos productos son demandados principalmente por regiones externas a la ubicación de los sectores básicos, mismos que representan al sector exportador.

Las Teorías de Organización, Instituciones y Distorsiones de los Mercados aplican en áreas geográficas locales o en áreas marginales dentro de las grandes ciudades y buscan corregir los fracasos de los mercados privados, para alcanzar la eficiencia de éstos.

Las principales distorsiones que se busca atacar a través del desarrollo económico regional tienen que ver con “el desempleo involuntario y el subempleo, las externalidades resultantes de las actividades de investigación, las imperfecciones en los mercados financieros, de capital humano y de información”.²⁰²

Las Teorías Basadas en los Comportamientos de los Agentes ofrecen una mayor distinción entre el análisis del desarrollo local con relación al del país, por su énfasis en las interacciones y en el papel que juegan los agentes privados²⁰³ en el desarrollo de las áreas locales, tales como: las firmas y su capacidad empresarial, el capital social y los grupos de interés.

Cabe señalar que el agente-empresa históricamente ha sido uno de los más estudiados, incluso desde la perspectiva del desarrollo económico a nivel macro, D Tello (2006), cita como ejemplo los trabajos realizados por Sumpeter, Bates, Mackenzie, entre otros, quienes han centrado sus análisis en los procesos de innovación y difusión tecnológica, formas de inversión, stock de capital, desarrollo de alianzas con otras empresas o con el sector público, investigación y desarrollo y otros temas más.

²⁰¹ D. Tello, Mario (2006), *Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo*, CIES, Pontificia Universidad de Perú, Departamento de Economía de la Florida State University, Tallase, Estados Unidos, p. 52.

²⁰² Ibid, p. 64

²⁰³ Mario D. Tello habla de agentes económicos, pero en su descripción los puntualiza como privados, por lo que se ha decidido hablar de agentes privados tomando en cuenta que el tema económico no es motivo de la presente investigación.

Los grupos de interés también han sido analizados por varios estudiosos del tema, los cuales proponen una relación negativa entre estos grupos y el crecimiento económico ya que conceptualizan a los mismos como “agentes de un área local que a través de “presión política (lobbies)” inciden en la política económica y social en función de los intereses de grupo y no del interés público o de la sociedad”,²⁰⁴ de tal manera que los beneficios de sus acciones son tan sólo para el grupo, mientras que los costos están distribuidos en todos los contribuyentes del área local.

El tercer agente, que ha cobrado relevancia tanto en la literatura económica como en la sociológica en las últimas décadas es el capital social.²⁰⁵ Para Darlauf en D. Tello (2006), uno de los más notables desarrollos de las ciencias sociales a principios del siglo XXI, el capital social, es visto como un mecanismo para entender los fenómenos socio económicos. Para Fukuyama (2006), el capital social representa un conjunto de valores y normas informales compartidas por miembros de un grupo de personas, que les permite cooperar entre ellos. Cuando existe confianza el capital social hace que un grupo funcione eficiente y eficazmente.

De igual forma el capital social es concebido como redes sociales o normas de reciprocidad y de confianza, incluso algunos autores como Zabochnik y Kanck-Keefer (2003 y 1997) encuentran que el capital social, visto como normas y confianza, tiene un impacto en el crecimiento económico cuando los países son pobres debido a que éstos tienen un bajo nivel de desarrollo del sector financiero, patrimonial, así como de la supervisión y cumplimiento de los contratos.

En este caso el bajo nivel de desarrollo en los procesos de verificación de los compromisos contractuales requiere de normas que obliguen a las partes involucradas a respetar los compromisos asumidos, pero también de agentes que vigilen y exijan a quienes se comprometen, todos al compartir un sistema de valores cooperaran y ello redundará en un beneficio colectivo.

Otro agente importante en el proceso de desarrollo local lo constituyen las universidades y los centros de investigación creados con tal fin. Este agente de desarrollo puede ayudar a coordinar actividades de los agentes públicos, privados, e institucionales, a

²⁰⁴ Ibid, p. 65.

²⁰⁵ Se considera que los autores pioneros que argumentan la importancia del capital social en el desarrollo económico micro y macro son: Coleman (1988) y Putnam (1993).

realizar investigaciones sobre las necesidades locales, a proveer información sobre determinadas actividades prioritarias o estratégicas, a diseñar programas de difusión, a la elaboración de proyectos, a la capacitación y formación, así como a la provisión de diversos servicios comunitarios.

Uno de los obstáculos para que la confianza, cooperación y coordinación exista entre gobierno y sociedad civil, es la centralización de recursos, funciones y atribuciones, dado que es el municipio con quien el ciudadano tiene por su cercanía física un mayor contacto y con el que puede llevar a cabo mayores alianzas, las cuales se verían seriamente limitadas si las decisiones las toma el estado o la federación, como se analizará en el siguiente apartado.

3.2.- La Descentralización como Condición para la Participación Ciudadana y el Desarrollo Local

El concepto de desarrollo local es más amplio que el de descentralización gubernamental, aunque hay quienes consideran que es lo mismo y otros en cambio afirman que la descentralización es una condicionante para que pueda darse el desarrollo local, lo cierto es que el proceso de descentralización en los países en desarrollo, sobre todo en México, aún se encuentra en fase de implementación y con muchas deficiencias, de hecho se trata más bien de un proceso de desconcentración, privatización, delegación de funciones y responsabilidades, más que de autoridad, hacia los gobiernos estatales y municipales, pero sobre todo sin una planeación y una orientación de desarrollo definida.

Diversos factores han limitado los procesos de descentralización y entre ellos destacan: 1) Los intereses de grupos políticos y elites del poder económico que luchan por mantener la concentración del poder en el gobierno central; 2) El grado de participación de la ciudadanía y los cambios de regímenes políticos autocráticos a otros relativamente más democráticos; 3) El grado y las relaciones de jerarquización de los diferentes niveles de gobierno; 4) Los mecanismos establecidos para llevar a cabo el proceso de transferencia de las funciones desde el gobierno central a los gobiernos estatales y municipales (de qué manera se transfiere autonomía en el uso y generación de recursos, así como competencias realmente); 5) Tipo y nivel del marco legal que otorga validez a la descentralización

(reformas constitucionales, creación de leyes, reglamentos, acuerdos); 6) La definición de jurisdicciones geográficas o delimitaciones en el campo de actuación de los estados y Municipios; y 7) La definición de los objetivos del proceso de descentralización.

El desarrollo local presupone que el agente-gobierno cuente con la autonomía necesaria para diseñar y ejecutar políticas y programas que impulsen la cooperación de los otros actores, pero también nada podrán hacer los otros actores si el gobierno no tiene la capacidad ni la autonomía necesaria, o si no está dispuesto a participar y menos a permitir que otros se inmiscuyan en el quehacer público.

Para lograr un verdadero desarrollo local se requiere entre otras cosas, la conclusión de los procesos de descentralización que realmente potencialicen a los gobiernos locales para que obtengan resultados por encima de los niveles mínimos de consumo y satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Los gobiernos locales deben ser eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos, autónomos y autosuficientes para apoyar o incluso liderar el proceso de desarrollo local. Es indispensable la cooperación y coordinación entre todos los actores o agentes que de acuerdo a las características económicas, geográficas, políticas, culturales o sociales de la Región, Estado o Municipio, deban participar en el proceso de desarrollo local.

De acuerdo con estudiosos del desarrollo, desde mediados de los ochenta los procesos de descentralización en los países en desarrollo han cobrado un gran impulso como resultado de las marcadas deficiencias de los gobiernos centrales, para responder a la creciente demanda de servicios públicos, de sistemas más justos y democráticos, así como de una mayor participación ciudadana. Paralelamente a este proceso de descentralización, los países en desarrollo también han luchado por impulsar el desarrollo económico local (DEL).

El enfoque propuesto por la CEPAL a través de Finot (2003), plantea que la descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo económico local y éste debe ser su propósito central,²⁰⁶ lo cual concuerda con la opinión de otros autores, pero se diferencia en la relevancia que otorga a la participación ciudadana, a las comunidades y a las

²⁰⁶ D. Tello, Mario (2006), *Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo*, CIES, Pontificia Universidad de Perú, Departamento de Economía de la Florida State University, Tallase, Estados Unidos, p. 78-79

decisiones democráticas sobre los aspectos relacionados a las responsabilidades de los gobiernos locales.

El enfoque Cepalino además enfatizar en la importancia de la participación ciudadana en el proceso de descentralización, otorga al Estado una importancia clave en el desarrollo a nivel país o macro, así como en el desarrollo económico local, pues retoma su papel característico durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, cuando en los países menos desarrollados, sobre todo en América Latina, era el encargado de promover, inducir e implementar el desarrollo.²⁰⁷

En ocasiones se piensa que el desarrollo económico local es competencia exclusiva de las administraciones públicas locales, dejando de lado la perspectiva de integrar la participación de otros actores locales tanto públicos como privados, y a la propia sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de estrategias territoriales, o de políticas acordes a las características socio económicas y políticas del entorno inmediato.

Uno de los mayores retos para alcanzar este tipo de desarrollo es lograr que la población local participe en la toma de decisiones, pues de esta forma las personas podrán comprometerse y hacer suyos los objetivos y estrategias que de otra manera les serían impuestas, y por tanto no les darían la misma importancia ni la misma dedicación. En la medida que se involucre a la sociedad civil en el proceso planeación y ejecución de acciones que buscan el desarrollo económico local, se estará generando un capital social que puede incidir en la gestación de propuestas de abajo hacia arriba, basadas en necesidades reales y sentidas por la mayoría de la población.

Además de la participación ciudadana es indispensable que todos los niveles de gobierno se encuentren articulados y en comunicación constante, se trata de que ninguno subestime al otro y que se coordinen por y con un objetivo común, de que ninguno sea pasivo, sino que todos sean proactivos.

Asimismo, se requiere que las administraciones públicas locales cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a las crecientes responsabilidades que les son delegadas por los Estados o la Federación (que posibilidades de eficacia tendrá una mayor autonomía si no se otorgan mayores recursos). En este mismo sentido, si no se cuenta con

²⁰⁷ Ibid, p. 79.

la capacidad de gestión y financiera, liderazgo, fortaleza institucional y marco legal de integración adecuado, es muy difícil que se pueda alcanzar el desarrollo local.

Las principales directrices propuestas por Francisco Albuquerque para el desarrollo Local son las siguientes: 1) Selección, adaptación y difusión de tecnologías acordes a los objetivos de desarrollo local, 2) Formación de recursos humanos de acuerdo con los sistemas productivos locales, 3) Ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo, 4) Fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, 5) Incorporación de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la exposición paulatina a las exigencias de competitividad internacional, 6) Formación de un equipo promotor en el territorio para promover políticas en este sentido, y 7) Articulación interna de los sistemas productivos locales, para un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, formación o reconstrucción de la base económica interna y poder sustentar a Largo Plazo el éxito competitivo en los mercados.

El sector público debe ser capaz de fomentar diferentes iniciativas de desarrollo local, eliminar obstáculos y facilitar los instrumentos de apoyo adecuados, descentralizar información, conocimientos y decisiones, diseñar planes de desarrollo acordes a las condiciones y necesidades del entorno y articularlos a los Planes Regionales, así como delegar funciones de control ya sea a organismos públicos, privados o mixtos para reformar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales; para lo cual es preciso, entre otras cosas, que el gobierno tenga una visión prospectiva del desarrollo que sea afín a la de los líderes locales y regionales.

Si se logra una administración más cercana a los actores territoriales, se estará dando un paso del

Modelo de funcionamiento burocrático, a un nuevo modelo de gestión horizontal, mediante el fortalecimiento de las administraciones públicas descentralizadas territoriales de acuerdo a criterios de eficiencia y rentabilidad tanto social como empresarial (y no sólo a criterios de autoridad), tales como la calidad de los servicios, el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para que puedan participar en la búsqueda de soluciones, la gestión por objetivos, la evaluación de rendimientos según resultados, la importancia de los usuarios considerados como clientes (...), la gestión previsoras (...), la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos, la descentralización de

responsabilidades, una gestión participativa; y un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas.²⁰⁸

Se trata de una propuesta cercana a lo que Guillermo Fuentes (2009) considera como “Democratización de la Administración Pública”.

Por lo regular los políticos y los estudiosos de la democracia se centran en el estudio de las instituciones nacionales, a pesar de que la mayor parte de la “actividad política que realizan los ciudadanos, las organizaciones civiles y los partidos tiene lugar en el espacio local”,²⁰⁹ de aquí que resulta más urgente la consolidación institucional en el ámbito municipal, la cual propicie la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones efectivas a sus demandas.

El fomento de la cultura participativa debe ser un proceso que vaya de lo local hasta lo nacional e internacional y no al contrario como se ha pretendido hasta ahora. Dicha consolidación debe contemplar una verdadera autonomía municipal en términos de suficiencia presupuestal, de toma de decisiones, de una planeación de largo alcance, de respeto a las instituciones y de voluntad política, entre otros aspectos; pero no debe confundirse con un libertinaje en el ejercicio del gasto o con el aislamiento y la falta de voluntad para participar en proyectos de largo alcance.

Para que los gobiernos locales se conviertan en una instancia de intermediación entre las demandas sociales y las respuestas públicas se requiere lo siguiente: 1) La participación de los ciudadanos debe ocupar un lugar destacado en cualquier gestión municipal,²¹⁰ ya que el lugar idóneo para establecer canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno es el Municipio por la naturaleza participativa de los Ayuntamientos; 2) Los gobiernos locales deben ser buenos interlocutores y buenos gestores debido a que sus recursos son muy limitados, de esta manera podrán obtener recursos de diversa índole más allá de sus límites territoriales. En el caso del Programa 3x1 aquellos Presidentes Municipales que lejos de conflictuarse con los migrantes por las obras a financiar, los apoyan, les informan y luego buscan su consenso para desarrollar otros

²⁰⁸ D. Tello, Mario (2006), *Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo*, CIES, Pontificia Universidad de Perú, Departamento de Economía de la Florida State University, Tallase, Estados Unidos, p. 85

²⁰⁹ Mauricio, Merino (2003), *La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 189.

²¹⁰ Se trata de cambiar la idea de gobernar para el pueblo por la idea de trabajar con el pueblo.

proyectos, obtienen mejores resultados; 3) Además de crear espacios institucionales de interlocución con la sociedad, es indispensable contar con capital humano técnicamente calificado para elaborar y ejecutar proyectos que satisfagan las principales demandas de la sociedad.

Si los ciudadanos encuentran facilidades, más que obstáculos, para participar, si reciben la información y capacitación necesaria, y si además observan que sus propuestas son tomadas en cuenta para diseñar políticas o programas viables, no dudarán en coadyuvar con el gobierno correspondiente en la búsqueda de recursos para ponerlos en práctica; 4) Debe existir una adecuada reglamentación, la cual puede ser desarrollada con la participación de la ciudadanía a fin de asegurar un mayor compromiso en su cumplimiento o una mayor vigilancia en el cumplimiento por parte de las autoridades locales.

Más no se trata de participar en lo individual, sino de realizar esfuerzos colectivos para que éstos tengan un mayor impacto. Si la sociedad civil se organiza con un propósito claro y viable, se capacita, se informa y trabaja de manera consistente, podrá enfrentar con mayores probabilidades de existir los obstáculos que encuentre a su paso.

De aquí que en el siguiente apartado se analiza qué tipo de organizaciones son las que se requieren o bajo qué circunstancias pueden incidir en el desarrollo local.

3.3.- Relaciones Estado-Sociedad Civil

Desde hace algunos años las organizaciones civiles están demandando participar en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas. Los ciudadanos buscan con sus acciones establecer relaciones diferentes con el Estado y generar un sentido de compromiso, responsabilidad, pertenencia y arraigo social en el espacio donde están participando (Campos Covarrubias, Guillermo, en Chávez Carapia, Julia del Carmen, 2006).

Sin embargo, para que pueda darse una transformación en tales relaciones, se requiere de un Estado abierto y dispuesto a facilitar la participación de la sociedad civil, así como de una sociedad civil preparada y dispuesta a participar en la vida pública, pues como lo afirma Enrique Iglesias (2006): “No hay Estado eficiente con una sociedad débil y no

existe una sociedad vigorosa sin un Estado vigoroso”.²¹¹ Se trata de buscar nuevos esquemas de relación Estado- Sociedad civil.

TABLA No. 3.1.- ESQUEMAS DE RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL.

		SOCIEDAD CIVIL	
		PARTICIPATIVA	NO PARTICIPATIVA
ESTADO	ABIERTO Fuente: Elaboración propia.	Democracia Rendición de cuentas Cooperación Eficacia Bienestar social Gobierno y sociedad civil fuertes.	Decisiones unilaterales Falta de legitimidad Ineficacia Incapacidad del gobierno para atender demandas Estado fuerte sociedad civil débil
	CERRADO	Movimientos sociales reactivos Conflictos Limitaciones Ineficacia Poca democracia. Estado débil sociedad civil fuerte.	Autoritarismo Sometimiento Deslegitimación Corrupción Prepotencia Gobierno y sociedad civil débiles.

Fuente: Elaboración propia.

²¹¹ Iglesias Enrique (2006), *El Reencuentro con el Estado en las Estrategias de Desarrollo*, Expediente del BID, 2006, CEPAL.

Tal como lo muestra la Tabla 3.1, la relación menos deseable es aquella en la cual la sociedad civil no participa por las causas que fueren y el Estado se mantiene hermético de cara a la ciudadanía, mientras que la relación ideal es aquella en la cual la ciudadanía se involucra en el quehacer público y el Estado no únicamente permite tal involucramiento, sino que lo impulsa.

La sociedad civil organizada es capaz de aportar información de utilidad para la toma de decisiones, así como para el diseño de políticas públicas, más aún, puede participar en la ejecución, evaluación y control de tales políticas, y de esta manera convertirse en un agente de desarrollo.

3.3.1.- Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Desarrollo

Todas las organizaciones son en un principio, grupos de interés; y todas actúan en el terreno público, incluso cuando persiguen propósitos particulares.

Mauricio Merino²¹²

Como ya se ha señalado, resulta de vital importancia para el desarrollo de un territorio el establecimiento de flujos relacionales permanentes entre los agentes y actores institucionales, a fin de que éstos a su vez interactúen y logren concertar con los actores locales, construyendo así un capital social que aun cuando sea un intangible, constituye hoy en día una de las premisas para alcanzar una nueva y mejor gestión de dicho territorio.

La participación ciudadana hace referencia a la relación que existe entre los ciudadanos y el Estado, misma que se manifiesta de múltiples formas y con propósitos e institucionalidades distintas, ya sea en grupos, como sociedad civil organizada, o a través de partidos políticos, con el fin de exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio. La ciudadanía por lo tanto, interactúa con el Estado de múltiples formas y con resultados diversos, de acuerdo con el contexto sociopolítico, el tipo, la estructura, fortaleza y consistencia de la manifestación.

²¹² Mauricio, Merino (2003), *La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 183.

Por tal motivo, si se desea conocer el impacto de las organizaciones vinculadas con el desarrollo local es necesario conocer su grado de representatividad, las actividades que realizan, el origen de su conformación, sus planes futuros, sus fuentes de financiamiento y el rol que juegan dentro de los procesos del desarrollo local. También es importante complementar tal análisis con el estudio de la experiencia que poseen las administraciones estatales y municipales en la promoción del desarrollo económico, como son sus relaciones con las organizaciones existentes y que tan probable es que puedan realizar proyectos conjuntos. El propósito es obtener una radiografía del entramado organizacional que permita ubicar los principales actores, sus círculos de influencia, constitución de sus bases, instrumentos de presión, sus motivaciones, sus capacidades, sus antecedentes y su potencial. No menos importante resulta conocer quiénes son sus líderes, quienes ejercen el poder y de qué forma, así como su capacidad negociadora.

Se trata de establecer cómo las organizaciones de la sociedad civil se interrelacionan entre sí y con las instituciones oficiales, de ver qué tanto pueden contribuir a la formación de redes de colaboración interinstitucional o inter empresarial, si realmente están dispuestas a cooperar, informar y transmitir conocimiento, y qué tan consistentes y comprometidas pueden ser para convertirse en verdaderas agencias de desarrollo económico local.

Lo primero a tomar en cuenta es que las organizaciones de la sociedad civil enfrentan en la actualidad procesos complejos de redefinición de sus roles, ya que hace varias décadas se constituyeron como un frente de lucha para recuperar la democracia, mientras que hoy deben enfrentar el reto de influir en la calidad y sobrevivencia del sistema político y la promoción de mayor participación e inclusión social en sociedades multiculturales.

Si bien es cierto que desde hace años promueven la justicia social y el desarrollo sostenible, en este momento deben hacerlo en un entorno complejo, en el que predominan las economías globalizadas y en un contexto político más hostil, de aquí que para muchos estudiosos del tema esto significa pasar de la protesta a la propuesta, forjando alianzas estratégicas difíciles con entidades públicas rodeadas de poderosos actores transnacionales.²¹³

²¹³ V Conferencia Regional de América Latina y el Caribe “*Sociedad Civil, Participación Ciudadana y Desarrollo*”. Presentación de la convocatoria al evento desarrollado en Perú del 10 al 12 de agosto del 2005.

La participación ciudadana vía organizaciones de la sociedad civil puede coadyuvar en la generación de sociedades más inclusivas y tolerantes, en el desarrollo y conformación de democracias más representativas y legítimas, en el acceso a bienes y servicios de calidad, en la obtención de mejores condiciones laborales y mejores niveles de vida, en la construcción de infraestructura social, en el fortalecimiento del tejido empresarial, en el empoderamiento y desarrollo de grupos vulnerables o en riesgo de marginación; así como en el establecimiento de vínculos de cooperación con el Estado, con otras organizaciones ya sea locales, regionales o transnacionales, y con otros actores del desarrollo local.

Los Clubes de Migrantes Zacatecanos Radicados en Estados Unidos, bajo este contexto, representan un claro ejemplo de lo que la sociedad civil es capaz de lograr si se organiza para lograr un objetivo común, pues aun cuando existe una gran polémica respecto de si contribuyen o no al desarrollo local, es evidente que gracias a su iniciativa de aportar recursos para la realización de obras de infraestructura básica en sus comunidades de origen y a su tenacidad, pudo surgir el Programa 3x1 que es reconocido nacional e internacionalmente, siendo el único programa que ha logrado institucionalizarse y hacer confluir los tres órdenes de gobierno en el financiamiento de obras y acciones para beneficio de la población local.

Aún con las fortalezas y debilidades que este tipo de organizaciones pueda tener, los migrantes han mostrado como es posible desde la sociedad civil llegar a influir en el diseño de políticas públicas, y que existen organizaciones dispuestas a aliarse con el Estado para desarrollar proyectos que beneficien a terceros. Y si esto se ha generado desde la distancia física, logrando trascender Naciones, reflexionemos en lo que se puede lograr si las iniciativas surgen de quienes están en la cotidianeidad siendo influidos por las condiciones del entorno inmediato, o si se logra que todos los actores interactúen con un mismo objetivo.

También la sociedad civil organizada ha impulsado diversas acciones o políticas de transparencia y rendición de cuentas, tal es el caso de Alianza Cívica y Fundar que junto con otras organizaciones desarrollaron un manual para la participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales, en tanto que Transparencia Mexicana diseñó un instrumento de medición para determinar un índice de corrupción y buen gobierno.

Otras políticas o acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas han emergido del sector oficial, como por ejemplo: las leyes de acceso a la información pública, creación de instancias encargadas de verificar que se permita tal acceso, conformación de comités de contraloría social, entre otras; sin embargo, todavía se observa una fuerte resistencia por parte de los servidores públicos para difundir ampliamente cierta información que muchas veces puede evidenciar su desempeño o la opacidad institucional,²¹⁴ y persisten una serie de obstáculos que impiden a la ciudadanía inmiscuirse en los asuntos públicos o en la toma de decisiones.

No obstante, pese a las dificultades que pueda encontrar a su paso, la sociedad civil es capaz de contribuir al logro de una mayor rendición de cuentas vertical, así como a la creación y empoderamiento de agencias que impulsan la rendición de cuentas horizontal desde adentro del Estado, ya sea por medio de investigaciones realizadas a partir del acceso real a la información pública o mediante la exposición de abusos por parte de funcionarios públicos (denuncias); más si una sociedad civil es débil, desorganizada, desinformada, sin facultad sancionatoria y sin una capacitación adecuada, difícilmente podrá tornarse en un agente de desarrollo.

Por lo anterior, resulta urgente recuperar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y en todo el entramado institucional, así como lograr que el sector gubernamental vea en la sociedad civil un aliado importante para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo. Hay que recordar que la cooperación y la interrelación de todos los actores públicos y privados son indispensables para generar capital social, el cual se constituye en un factor estratégico para el desarrollo local.

Es conveniente señalar también que no siempre la sociedad civil se organiza con buenos propósitos o para respaldar las mejores iniciativas, entendiendo como tales aquellas de beneficio colectivo, pues hay que recordar que muchos se agrupan para realizar maldades. De aquí que resulta indispensable analizar las distintas formas que adoptan las organizaciones de la sociedad civil y sus fines explícitos.

Para algunos sociólogos la organización de grupos sociales es positiva aunque sus fines no sean los mejores y sean reprobables, ya que desde el momento en que logran

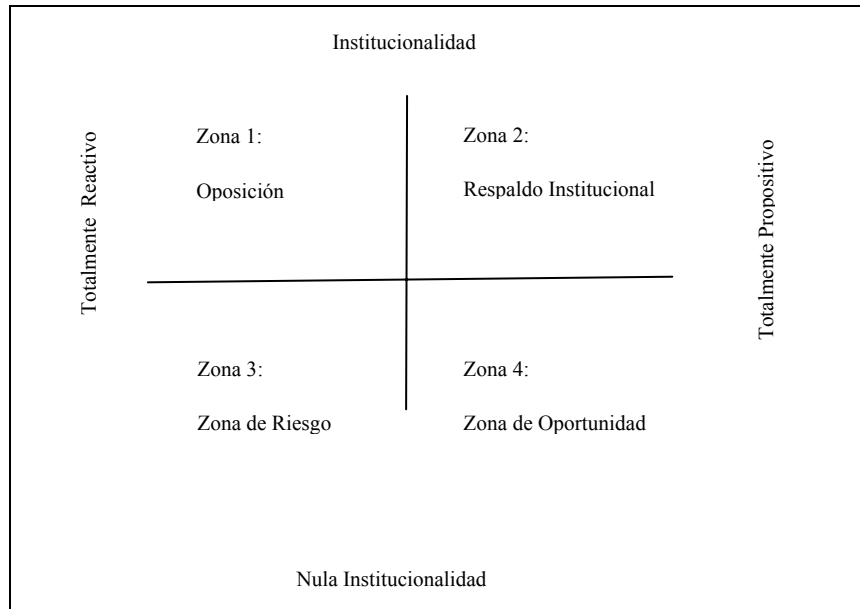
²¹⁴ Existen evaluaciones externas de programas sociales cuyos resultados son guardados con celo. En ocasiones las evaluaciones se han realizado únicamente para cumplir con ciertos requerimientos y no porque se pretenda realizar un diagnóstico objetivo que derive en acciones de mejora.

incorporar temas en la agenda pública, aportan algo a la sociedad, para otros los fines que persiga la organización determinarán la valoración que de ellas se haga, asimismo, hay quienes otorgan mayor importancia a los medios que utilizan las organizaciones para la consecución de sus fines; por lo tanto las organizaciones pueden clasificarse atendiendo diversos criterios y enfoques de los analistas, inclusive habrá quienes prefieran que la sociedad no se organice por así convenir a sus intereses y en contraparte quienes vean en esa organización una expectativa de cambio en el estado de cosas.

Para poder explicar el impacto que la participación de la ciudadanía puede tener en la transparencia y rendición de cuentas de un programa social que tiene su origen en el esfuerzo económico y político de los migrantes organizados, se considera de gran utilidad el modelo que Mauricio Merino emplea para analizar las organizaciones de la sociedad civil desde el punto de vista del ejercicio del gobierno local, que para el caso de México se refiere al gobierno municipal, ya que como se ha expuesto anteriormente, el municipio es el orden de gobierno que posee un mayor contacto con el ciudadano y con las organizaciones de la sociedad civil, y en este caso, los clubes de migrantes representan una organización transnacional o de la sociedad civil migrante que mantiene una relación institucional con los tres órdenes de gobierno, pero sobre todo con este último, debido a que generalmente son los Ayuntamientos los que ejecutan las obras financiadas con recursos del Programa 3x1.

Merino analiza las organizaciones de la sociedad civil tomando en cuenta su grado de institucionalización, así como la motivación y tipo de actuación, y expresa su relación en un cuadrante (Ver Figura 3.1).

FIGURA 3.1. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN FUNCIÓN DE SU GRADO DE INSTITUCIONALIDAD Y LOS FINES QUE LE DIERON ORIGEN



Fuente: Mauricio, Merino, (2003), La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México, Fondo de Cultura Económica, México, p. 206.

El cuadrante se encuentra determinado por dos variables a saber: la primera se refiere a las causas que dan origen a los grupos organizados y la segunda a la situación o grado de institucionalización. Con base en ello los grupos organizados se clasifican por su carácter reactivo ante las decisiones tomadas por el gobierno local o propositivos en cuanto a la construcción de una agenda propia e independiente. Otra clasificación que se cruza con la anterior tiene que ver con la consecución de objetivos específicos, que al alcanzarse provocan la disolución o disminución del impulso inicial (organizaciones menos institucionalizadas), o con las organizaciones que tienen propósitos permanentes e independientes de liderazgos temporales (organizaciones institucionalizadas).

En la Zona 1 se ubican las organizaciones de la sociedad civil que surgen de manera reactiva ante las actuaciones del gobierno local y que cuentan con un mayor grado de institucionalidad, tal es el caso, por ejemplo, de los partidos de oposición y de los grupos

organizados de vigilancia al gobierno; en la Zona 2 se agrupan las organizaciones que cuentan con un mayor respaldo gubernamental, por lo regular se trata de organizaciones que apoyan o respaldan las decisiones del gobierno local, para muchos son organizaciones creadas ad hoc o impulsadas para poner en marcha determinados programas de inversión o de cooperación ciudadana. Su actuación está definida por lineamientos que emite el gobierno. Los ejemplos más comunes son: comités ciudadanos, observatorios, comités técnicos, patronatos, consejos de participación ciudadana.

En la Zona 3 se encuentran las organizaciones con un bajo nivel de institucionalización y explícitamente opuestas a las decisiones tomadas del gobierno local, de hecho se conforman para revertir los efectos de alguna política, norma o actuación. No se rigen por reglas establecidas y con frecuencia responden a liderazgos con una legitimidad temporal. Las más comunes suelen ser las organizaciones de locatarios, colonos, deportistas y otros que se oponen a ser removidos, a pagar nuevas cargas impositivas, entre otros aspectos.

En la Zona 4 se agrupa a las organizaciones que a pesar de no encontrarse con un alto grado de institucionalidad, están luchando por conseguir que sean atendidas sus demandas, es decir, buscan que sus necesidades, opiniones y propuestas sean tomadas en consideración al momento de crear leyes, diseñar e implementar programas o desarrollar proyectos específicos. Generalmente se encuentran relacionadas con temas ambientales, culturales y educativos, entre otros.

Para el uso del modelo (Merino, Mauricio, 2003: 2009), se sugiere tomar en consideración siete hipótesis complementarias:

1. Los grupos organizados de mayor legitimidad se ubican en la zona 3, por lo que la probabilidad de que en gobierno local enfrente reclamos que no podrá atender aumentan en proporción directa a la representatividad social de los grupos ubicados en esta zona.
2. Los gobiernos canalizan más recursos a su interlocución con la zona 2, por lo que pierden flexibilidad para atender las demandas de las organizaciones ubicadas en la zona 1 y las expectativas de las organizaciones de la zona 4. Si los gobiernos se centran en la zona 2 tenderán hacia la ingobernabilidad.

3. En las contiendas políticas los gobiernos locales se concentran en las organizaciones de la Zona 1, con lo cual descuidan a las de la Zona 4 y tienen menor margen de acción con las de la Zona 3, repercutiendo en la disminución de su capacidad de convocatoria social.
4. Los grupos de organizaciones de la Zona 1 no pasarán a formar parte de la zona 2, salvo ciertas excepciones o por cortos tiempos, pero pueden buscar alianzas con las organizaciones de la Zona 3 y llegar a representar los intereses de las ubicadas en la Zona 4.
5. Las organizaciones de la Zona 2 pueden pasar a la Zona 3 fácilmente, sobre todo si los gobiernos locales no responden a las expectativas creadas. Es el riesgo natural en las organizaciones que surgen por iniciativa del gobierno, cuando éste deja de cubrir sus demandas.
6. Las organizaciones de la Zona 4 difícilmente transitarán a la Zona 2 y por lo regular tenderán a desaparecer una vez que los gobiernos locales atiendan sus demandas, aunque en ciertos casos pasan a la Zona 3 cuando su interlocución al paso del tiempo se convierte en una forma de agravio.
7. Los gobiernos locales generalmente no toman en cuenta la situación en la que se encuentran las diversas organizaciones de la sociedad civil para diseñar políticas públicas incluyentes y realizar una gestión acorde a sus expectativas.

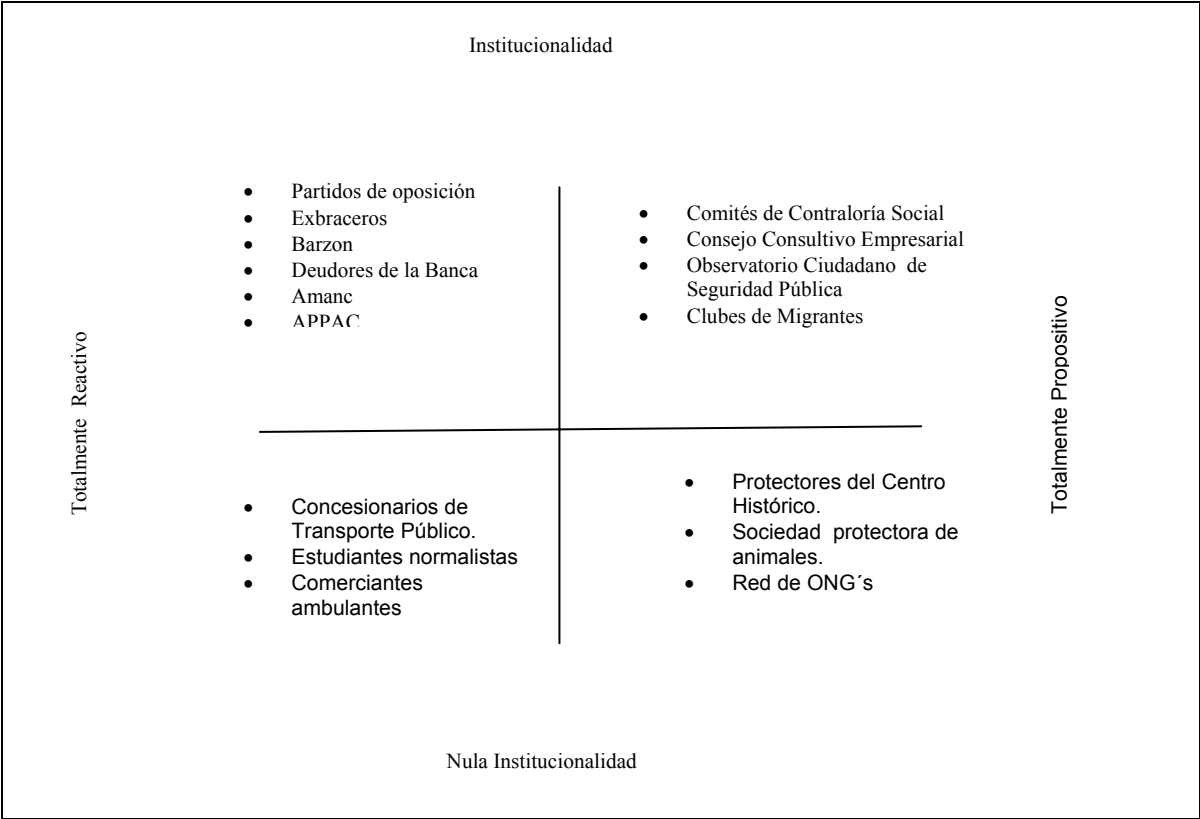
Si los gobiernos locales analizan en que cuadrante se ubican las organizaciones sociales estarán dando un gran paso para potenciar la interlocución y generar una interacción recíproca que derive en la generación de un capital social que sirva de insumo estratégico para el desarrollo local.

En Zacatecas existe una Red de 34 Organizaciones no Gubernamentales, de diversa índole, destacando en particular las orientadas a temas ambientales, de género, religión, adicciones y al desarrollo de proyectos comunitarios, aunque algunas de ellas no indican su objeto. Cabe señalar que de manera explícita ninguna se refiere al tema de la transparencia y rendición de cuentas. Prácticamente la mayoría de organizaciones que agrupa esta red se ubican en la Zona 4 y tal vez algunas de ellas en la Zona 3 (ver Figura 3.2).

Con el riesgo de equivocar la clasificación, los clubes de migrantes y los comités de obra, que con frecuencia devienen en comités de contraloría social se ubican en la Zona 2.

Los clubes de migrantes en sentido estricto no fueron impulsados o creados por ninguno de los tres órdenes de gobierno, no obstante, gracias a su tenacidad y proactividad, lograron que se institucionalizara el Programa 3x1 y que su propia figura quedara enmarcada en las Reglas de Operación del mismo.

FIAGURA 3.2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ZACATECAS



Fuente: Elaboración propia en base al Modelo propuesto por Mauricio Merino e información obtenida en campo.

A pesar de que los clubes de migrantes cumplen formalmente con sus responsabilidades establecidas en las Reglas de Operación del Programa 3x1, como son depositar su aportación y participar a través de sus representantes en las reuniones del Covam, sus actuaciones van mucho más allá, pues con frecuencia exigen transparencia y

rendición de cuentas a las autoridades involucradas, sobre todo a los gobiernos locales, ya sea en forma directa o por medio de los comités de obra.

Por su parte los comités de obra representan una figura creada por el gobierno federal para vigilar la operación de algunos los programas sociales, en coadyuvancia con el Órgano Estatal de Control y con los clubes de migrantes, siendo considerados precisamente como clubes espejo, porque en teoría deben realizar las mismas funciones que los clubes de migrantes, sólo que en la práctica se aprecia muy poca participación, debido a múltiples factores, como se verá en el siguiente capítulo.

Cabe señalar que el tipo de participación ciudadana que es objeto de estudio, es aquel que se orienta específicamente hacia el control social, de aquí que en el siguiente apartado se esquematice la relación que existe entre Estado y control social con base en los fines que se persiguen, así como la relación directa que existe entre control social y rendición de cuentas.

3.4.- Hacia un Modelo de Participación Ciudadana para una mayor Rendición de Cuentas

El Desarrollo es un tema holístico (García Zamora, Rodolfo, 2010) dado que posee varias dimensiones (Social, política, económica, ambiental) y en él convergen diversas disciplinas y paradigmas. Aunque todas las dimensiones son relevantes dependerá de la óptica con la que se mire para otorgarle mayor peso a una que a otra.

La mayoría de las teorías del desarrollo han sido de corte economicista, pero con la llegada de la sociología se abrió un campo interesante para buscar alternativas de desarrollo que no sólo consideraran variables macroeconómicas, sino que analizarán la realidad social y el papel de las instituciones en la relación Estado- Sociedad Civil.

Uno de los mayores aprendizajes que ha dejado la búsqueda incesante de desarrollo es que éste no es el resultado de la actuación de un solo agente, sino de la conjunción de esfuerzos bajo determinadas circunstancias y características.

De las diversas teorías del desarrollo la visión que se comparte es la del desarrollo local debido a que prioriza el desarrollo interno a partir de los recursos y las capacidades con las que cuenta el Municipio o el entorno local y por considerar que es la que permite o

exige una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, siendo este tema el eje central de la investigación.

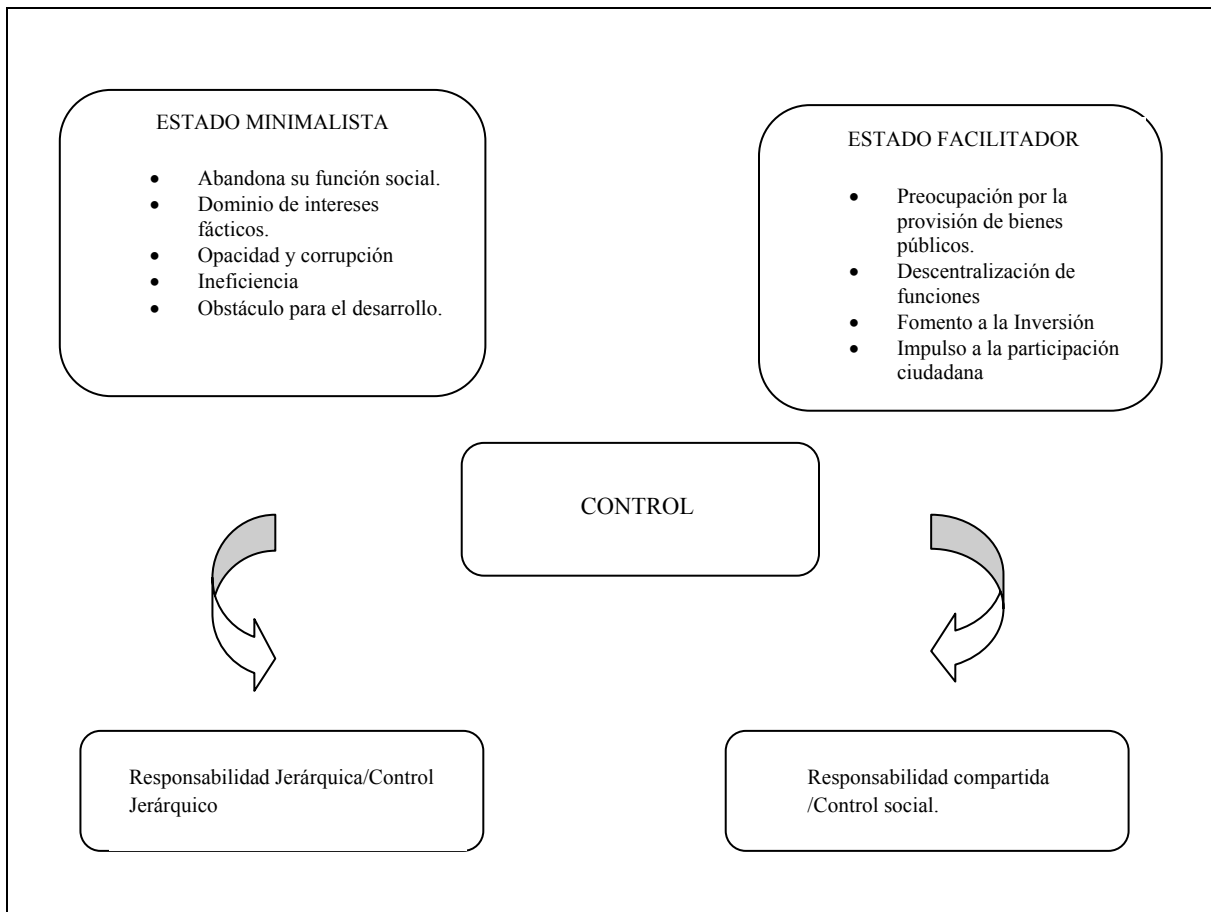
El desarrollo local, en una percepción muy particular, le brinda al Estado la oportunidad de recuperar una posición relevante, después de que el neoliberalismo lo ha reducido a su mínima expresión. Ni un Estado totalitario y centralista, ni un Estado minimalista que se abandona a sí mismo para dejar actuar sólo al mercado, se requiere más bien de un Estado vigoroso, eficiente y equilibrado al que se le denominará facilitador.

Un Estado facilitador se preocupará por la provisión de bienes públicos que mejoren las condiciones de vida de la población, descentralizará funciones, responsabilidades y autoridad para que las instituciones públicas de los gobiernos municipales estén en condiciones de atender las demandas de la población, y a sabiendas de que no podrá hacer todo sólo, buscará el apoyo del sector privado y de la ciudadanía para desarrollar capacidades y realizar proyectos conjuntos, es decir, habrá mejores condiciones para el control social.

Si el Estado abandona su papel y deja a la sociedad a merced del mercado y de intereses particulares, el control social estará ausente y si es que existe algún control éste será principalmente de tipo jerárquico (Ackerman, John, 2005) como se muestra en la Figura 3.3.

Muchos consideran que impulsar el desarrollo desde abajo y desde adentro, es decir un desarrollo en donde la sociedad civil sea el eje del cambio, es una utopía porque ahora los ciudadanos están más preocupados por sobrevivir (Otero, Gerardo, 2010); sin embargo paradójicamente ahora es cuando más se requiere del empuje de la sociedad civil.

FIGURA No. 3.3.- TIPOS DE ESTADO Y DE CONTROL.



Fuente: Elaboración propia.

Para que los proyectos de desarrollo local tengan mayores probabilidades de éxito se precisa de una nueva gobernanza y de acuerdo con Katrina Burgess los pilares básicos de dicha gobernanza son: “Rendición de Cuentas, Transparencia, Estado de Derecho y Participación”,²¹⁵ mientras que Gerardo Otero (2010), habla de tres reglas fundamentales: la Descentralización, la Cooperación y la Participación. El tema de la participación está presente cuando se habla de gobernanza, de democracia y de desarrollo local.

²¹⁵ Burgess, Katrina (2006), *El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local, en El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, Capítulo 7, p-100.

La presente investigación se centra en la participación de la ciudadanía tanto local como transnacional en la vigilancia y control del Programa 3x1, y en como a través de tal participación es posible impulsar una mayor rendición de cuentas por parte de los actores gubernamentales.

La participación ciudadana en el quehacer público puede efectuarse de manera individual o en forma colectiva, generalmente en forma de grupos organizados; cuándo surge por iniciativa de instancias gubernamentales se identifica como “desde arriba” y cuando es impulsada por iniciativa de la sociedad civil se le denomina “desde abajo”; se puede participar en las diferentes etapas del proceso de generación de políticas públicas, es decir, en el diseño, en la ejecución de las mismas, en la evaluación de los resultados o en la vigilancia y control; y si el ámbito desde el cual actúa la sociedad civil es el propio entorno donde se desenvuelve su participación será local, si sus acciones tienen impacto más allá de su espacio territorial, su participación puede ser nacional o transnacional, sobre todo cuando se actúa desde un país en beneficio o impacto hacia otro (Ver Tabla 3.2).

TABLA No 3.2.- TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

NÚMERO DE PARTICIPANTES	ORIGEN	ETAPA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN	AMBITO DE ACTUACIÓN	POR EL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO
1.- Individual	1.- Desde Abajo	1.- Diseño	1.- Local	1.-Pasiva
2.- Colectiva	2.- Desde Arriba	2.-Ejecución	2.- Nacional	2.- Activa
		3.-Evaluación	3.- Transnacional	3.- Proactiva.
		4.- Vigilancia y Control		

Fuente: Elaboración propia

De igual forma, si los ciudadanos esperan que las iniciativas provengan desde arriba o de otras instancias para actuar, tendrán una participación pasiva; si en cambio realizan aquello que les corresponde o que les es permitido de una manera adecuada, su

participación será activa; y si toman la iniciativa, buscan cambiar el estado de las cosas e innovar, se estará frente a una participación proactiva. Esta última sería el ideal de participación que se esperaría en una democracia sustantiva.

En suma, la presente investigación se centra en la participación de la sociedad civil organizada (actuación colectiva), que surge principalmente desde abajo y que ha llegado a institucionalizarse, posicionándose en la Zona 2 del modelo de las organizaciones de la sociedad civil propuesto por Mauricio Merino, al tratarse de organizaciones totalmente institucionalizadas y proactivas, las cuales no únicamente inciden en el diseño de políticas públicas, sino que también participan en la vigilancia y control, exigiendo cuentas claras desde espacios transnacionales. Se trata de los clubes de migrantes.

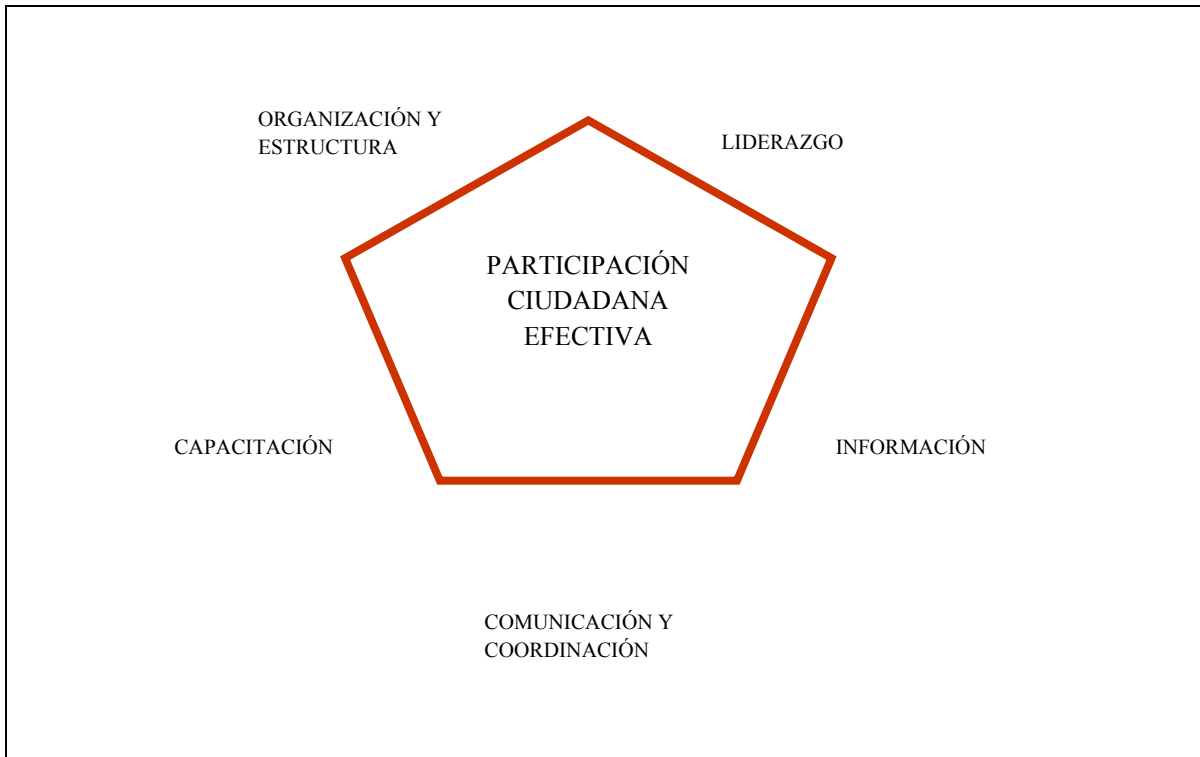
Por tal motivo y con base en los planteamientos previamente expuestos, para la investigación de campo, cuyos resultados se analizarán en el Quinto Capítulo se establecieron los siguientes factores clave para lograr una participación ciudadana efectiva (ver Figura 3.4):

- 1) Organización y estructura.
- 2) Liderazgo
- 3) Información
- 4) Capacitación
- 5) Comunicación y coordinación con el resto de los actores.

Para que la Sociedad Civil pueda actuar con autonomía, responsabilidad y eficacia, es preciso que se organice, establezca claramente sus objetivos, delimite sus funciones y cuente con reglas claras de actuación. Debe existir un liderazgo capaz atraer, comprometer, dirigir, coordinar y orientar hacia el logro de propósitos definidos, con la autoridad y el poder que le es conferido por quienes le siguen.

Una vez organizada la sociedad civil debe allegarse de la información necesaria para poder tomar decisiones. Sin información no podrá cumplir sus objetivos, por tal motivo si quienes deben otorgársela o permitirle el acceso a ella no lo hacen, debe buscar los mecanismos adecuados para exigirla.

FIGURA No. 3.4.- FACTORES CLAVE PARA UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA



Fuente: Elaboración propia.

Debido a que muchas organizaciones son impulsadas por algunos gobiernos únicamente para cumplir con un requisito legal o para buscar la legitimación de sus actos, deliberadamente se les margina de toda información y orientación. En otros casos, los funcionarios públicos u otros actores involucrados, niegan la información debido a que ven en la participación ciudadana una amenaza a sus intereses personales.

Si los miembros de la organización ciudadana no son capacitados o no se les enseña qué deben hacer, cómo hacerlo, cuándo, por qué y para qué, el impacto de su actuación se diluirá, o simplemente, nada podrán hacer.

Y finalmente, cuando en un proceso, política o programa se encuentran involucrados varios actores, debe existir una adecuada coordinación y comunicación para fortalecer acciones, optimizar recursos y evitar duplicidades o irregularidades.

3.4.1. Control Social y Rendición de Cuentas

Un Estado democrático debe diseñar mecanismos internos y externos para controlar el poder y una de las formas a través de las cuales es posible ejercer tal control es permitiendo el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Si existiera plena honestidad en los servidores públicos y una preocupación real por el bienestar colectivo, no sería necesaria la participación ciudadana en el quehacer público. Es la desconfianza, la falta de credibilidad y la impunidad que se percibe en los gobiernos, lo que estimula con frecuencia el surgimiento de iniciativas, movimientos y organizaciones ciudadanas que vigilan la actuación de la burocracia.

La ciudadanía tiene derecho de participar en la vida pública y de exigir un uso eficiente de los recursos, puede de manera organizada ejercer un control social, el cual será más eficiente cuanto más independientes y autónomas sean las organizaciones de la sociedad civil con respecto al Estado (Ackerman, John, 2005:20).

El control social constituye una de las formas contemporáneas más efectivas de participación ciudadana y una de las más necesarias en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); pese a ello, todavía falta mucho camino por recorrer pues con frecuencia aquellos que deciden ejercer ese derecho se topan con múltiples obstáculos. Para que los ciudadanos organizados puedan ejercer un control social que trascienda, se requiere contar con:

A. Marco normativo adecuado.- El derecho de la ciudadanía de participar en la vida pública, debe estar debidamente sustentado y jurídicamente respaldado, y debe además brindar los elementos necesarios para asegurar un ejercicio pleno.

B. Infraestructura institucional.- Deben existir o crearse las instituciones indispensables para facilitar y respaldar el ejercicio de tal control.

C. Servidores públicos proactivos.- De nada sirven las leyes y las instituciones si los servidores públicos no están dispuestos a permitir que los ciudadanos los vigilen, o si no están preparados para participar de manera conjunta.

D.- Sociedad civil fuerte y dispuesta. Si los ciudadanos no están interesados, están desmotivados o no poseen la información o preparación necesaria, aunque tengan el derecho o la oportunidad de controlar a quienes ejercen los recursos públicos, no lo harán.

“La sociedad es una poderosa fuerza potencial para el fortalecimiento de la rendición de cuentas del gobierno. Sin embargo, esta fuerza no cobra vida de forma automática”.²¹⁶ Hay que trabajar duro para encontrar la mejor forma de potenciar a la ciudadanía de manera que pueda generar una mayor transparencia y rendición de cuentas a través del control social (Ver Figura 3.5).

En opinión de la Red de Rendición de Cuentas (RRC),²¹⁷ México carece de una auténtica rendición de cuentas o peor aún, tiene un déficit de rendición de cuentas, ya que a pesar de haber creado una serie de instituciones orientadas a fiscalizar el gasto público, a evaluar tanto las políticas públicas como los gobiernos y los servidores públicos, así como a garantizar el acceso a la información gubernamental, no se ha podido articular un sistema eficaz de rendición de cuentas.

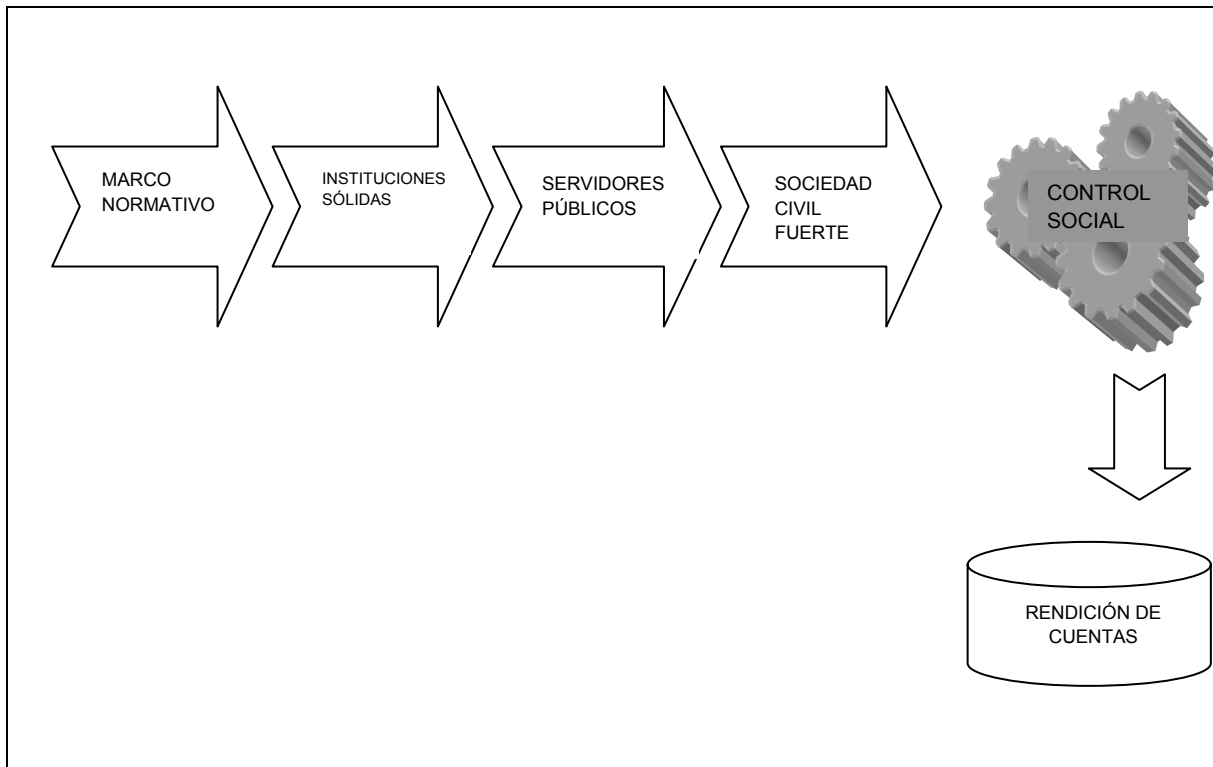
La RRC propone incorporar a las organizaciones de la sociedad civil como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas; generar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y control de la gestión pública; e implementar mecanismos que les permitan desarrollar las capacidades indispensables para participar activamente en dicha tarea.

Por lo tanto, como resultado de la investigación bibliográfica y de la investigación de campo se determina que la participación ciudadana es clave para que exista una verdadera rendición de cuentas, no obstante, para que la ciudadanía impulse una mayor rendición de cuentas tienen que existir cuatro elementos básicos: 1) Infraestructura Legal, 2) Agencias Garantes, 3) Control Social y 4) Sancionabilidad (ver Figura 3.6).

²¹⁶ Ackerman, John (2005), *Social Accountability in the Public Sector*. A conceptual Discussion, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 82, CESI, p.1, Traducción Propia.

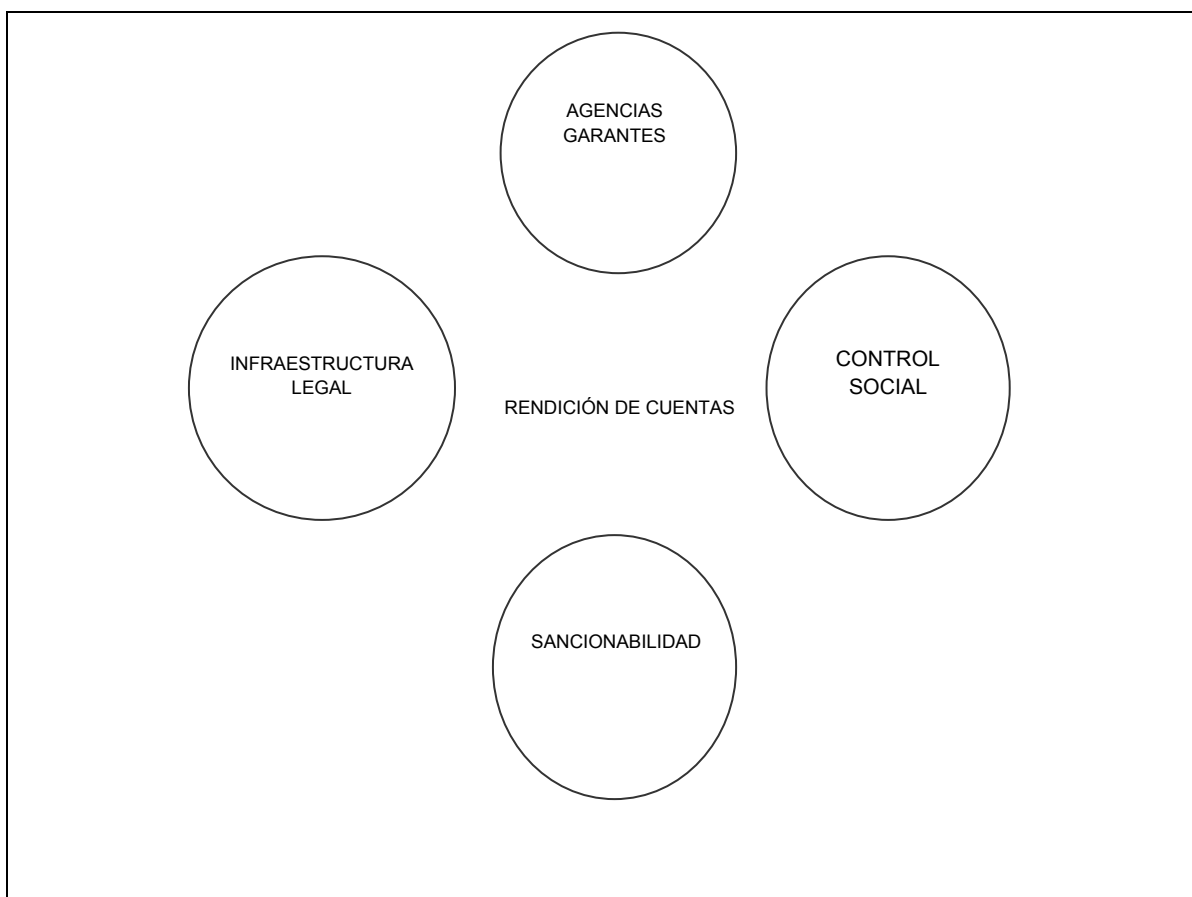
²¹⁷ La Red de Rendición de Cuentas (RRC) es una organización integrada por 43 organizaciones en las que participan académicos, periodistas, órganos de fiscalización superior, organismos de derechos humanos, centros de investigación, institutos estatales de acceso a la información, entre otros. Esta organización llevó a cabo el seminario denominado “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, los días 22 y 23 de agosto del 2011 en México D.F.

FIGURA 3.5.- FACTORES ESTRATÉGICOS DEL CONTROL SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3.6.- ELEMENTOS BÁSICOS PARA IMPULSAR DESDE LA CIUDADANÍA UNA MAYOR RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia.

Si existen la normatividad suficiente que respalde la participación de la sociedad civil en la vida pública y concretamente en las funciones de control, pero no se cuenta con instituciones que garanticen la aplicación de tales normas o si existen pero no cumplen su cometido, el Estado por si mismo difícilmente se abrirá al escrutinio público; si la ciudadanía no vigila y no exige a los gobernantes que informen y justifiquen sus actos o que apliquen con eficiencia y eficacia los recursos públicos, las leyes y las instituciones poco o nada podrán hacer; y si la sociedad civil ejerce el control social para exigir rendición de cuentas pero cuando detecta incumplimientos, irregularidades o conductas al margen de la Ley y su voz no es escuchada y no puede castigar a los culpables, la participación

ciudadana perderá efectividad y se puede generar un círculo vicioso o perverso que desanima a la sociedad cuando precisamente más se requiere su actuación organizada. Si aquel que infringe las normas no es sancionado la impunidad se hace evidente y la rendición de cuentas se convierte en una utopía.

Conclusión

El desarrollo local puede alcanzarse siempre y cuando los gobiernos centrales deleguen facultades y recursos a los gobiernos locales, para que éstos tengan la capacidad de lograr la conjunción de esfuerzos del sector público, sector privado y sector social, en el diseño e implementación de políticas y programas que reactiven la economía y atiendan las necesidades más apremiantes de la población. En el caso de éste último, no se trata de que realice aportaciones monetarias sino de que ponga a disposición sus capacidades, conocimientos, experiencia, trabajo y dedicación, y eso es algo que los ciudadanos transnacionales han demostrado con mucho que pueden hacer.

Los ciudadanos en lo individual difícilmente podrían incidir en el diseño e implementación de políticas públicas, hay que recordar “que la unión hace la fuerza”, por lo tanto, se requiere de las organizaciones de la sociedad civil migrante para que potencien a las organizaciones de la sociedad civil local y juntas puedan vigilar, exigir o coadyuvar para que desde los gobiernos locales se gesten proyectos de desarrollo que trasciendan a lo regional y nacional. Asimismo, un control social efectivo se traducirá en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

CAPITULO IV.- VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES

Introducción

Este capítulo y el siguiente, se dedican exclusivamente al análisis del Programa 3x1 y sus actores formalmente reconocidos. En el primer caso se ofrece un acercamiento con el objeto de estudio a partir de información obtenida durante la investigación documental, en tanto que en el segundo caso, el análisis se efectúa con base en la información recabada en campo.

El propósito central de la presente investigación es el de conocer qué hacen los clubes de migrantes y los comités de obra del Programa 3x1 para vigilar la correcta operación del programa, bajo el supuesto de que entre más participen y mayor comunicación exista entre ambos, las autoridades federales, estatales y municipales actuarán con mayor apego a la Ley, habrá más claridad y honestidad en el manejo de los recursos, pero sobre todo, existirá una mayor democracia, así, los migrantes podrán ejercer sus derechos ciudadanos, mantener vínculos con sus comunidades de origen, coadyuvar en el mejoramiento de los niveles de vida de la población, entre otros aspectos.

Por tal motivo, en este cuarto capítulo se habla de los municipios y las regiones en las que opera el Programa 3x1, de su evolución, relevancia económica y problemática actual, de la contribución de los migrantes, de cuál es el marco legal que permite el involucramiento de la ciudadanía en la vigilancia y control de su operación, qué actividades realizan los comités de obra (también se les conoce como clubes espejo de los migrantes), y acerca de cuál es la capacidad que poseen tanto el órgano estatal de control como los ciudadanos (representados por clubes de migrantes y comités de obra), para sancionar a quienes incumplan la normatividad del programa 3x1.

El capítulo finaliza con una breve exposición de algunas iniciativas de control ciudadano existentes otros países.

Es conveniente aclarar que el abordaje que se hizo del programa 3x1 en el segundo capítulo, se efectuó con una mirada teórica.

4.1.-Contextualización del Espacio Territorial en el que Opera el Programa 3x1

Para comprender con mayor claridad el objeto de estudio, es preciso ubicarlo en tiempo y espacio, conocer su entorno político, económico, social y cultural, así como su evolución. De aquí que antes ampliar el análisis sobre los mecanismos formalmente instituidos para que la ciudadanía pueda participar en la vigilancia y control del Programa 3x1, se presentan algunos datos relevantes sobre la entidad federativa que dio origen al programa y en la cual se desarrollará la mayor parte de la investigación de campo.

Zacatecas y su tradición migratoria

Según cifras del Anuario Estadístico (INEGI, 2010), Zacatecas ocupa el lugar No. 25 de la República Mexicana con una Población de 1'490,668 habitantes que representan el 1.3 por ciento del total del país (773,771 mujeres y 726,897 hombres).

El 59 por ciento de la población es urbana y el 41 por ciento de la población rural; mientras que en el país es el 78 por ciento y 22 por ciento respectivamente, lo que significa que casi la mitad de la población vive aún de las actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura). La principal actividad del sector, es la agricultura que se caracteriza por ser predominantemente de temporal; la ganadería que en su mayoría es de tipo extensiva y atrasada,²¹⁸ situación que le impide colocarse en altos niveles de competitividad económica.

Zacatecas es una Entidad caracterizada por una migración continua hacia otras entidades federativas y a los Estados Unidos de Norte América, principalmente, lo que ha provocado un serio despoblamiento en algunas regiones del Estado, ocasionando que los municipios con menor población enfrenten serias dificultades para acceder a fondos públicos que les permita cubrir las necesidades más apremiantes de sus habitantes y construir la infraestructura básica para su desarrollo.

Los altos índices de migración tanto en la entidad como en el país, responden a factores diversos como las asimetrías y creciente integración económica. “Estas asimetrías

²¹⁸ De acuerdo con Héctor Ramírez Rodríguez la ganadería se encuentra estancada desde 1979. Ver *Migrantes Zacatecanos: Remesas, Usos y Formas de Envío*, Memorias del Foro Sivilla-Fundación Produce Sobre Temas de Migración, SEP-CONACYT, 1999, p.45.

económicas están caracterizadas por el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral frente a la dinámica de la economía nacional en las tres últimas décadas”,²¹⁹ que enfrenta un ritmo cada vez menor en la generación de empleos y un mayor diferencial salarial entre los Estados Unidos y México.²²⁰

TABLA 4.1. MUNICIPIOS CON MARCADA TENDENCIA AL DECRECIMIENTO POBLACIONAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS 1980, 1995 y 2010

MUNICIPIO	POBLACIÓN 1980	POBLACIÓN 1995	POBLACIÓN 2010
Apozol	7,858	7,492	6,314
Atolinga	4,816	3,476	2,692
Chalchihuites	14,524	13,019	10,565
El Plateado de Joaquín Amaro	3,974	2,139	1,609
El Salvador	4,321	3,798	2,710
Huanusco	6,930	5,700	4,306
Juchipila	13,540	12,815	12,284
Mazapil	24,906	20,969	17,813
Melchor Ocampo	3,904	2,843	2,662
Mezquital del Oro	3,952	3,153	2,584
Momax	3,809	3,288	2,529
Monte Escobedo	12,238	9,800	8,929
Moyahua de Estrada	7,558	5,986	4,563
Nochistlán de Mejía	33,897	30,567	27,932
Susticacán	1,754	1,453	1,360
Tepechitlán	10,100	9,193	8,215
Tepetongo	12,303	9,116	7,090

²¹⁹ Ochoa León, Sara María (2005), *Remesas, un Acercamiento a sus Impactos Sobre la Pobreza y el Desarrollo, México*, Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública Cámara de Diputados, Boletín Número 7, p.42.

²²⁰ En México existen también importantes diferencias salariales ya que los salarios mínimos vigentes se clasifican por Zonas y el nivel salarial de Zacatecas se ubica en la Zona C que es el más bajo.

MUNICIPIO	POBLACIÓN 1980	POBLACIÓN 1995	POBLACIÓN 2010
Teul de González Ortega	10,156	9,327	5 506
Trinidad García de la Cadena	4,903	3,710	3 013
Valparaíso	44,183	36,393	33 323
Villanueva	35,590	32,014	29 395

Fuente: INEGI, página www.inegi.org.mx, Censo de Población y Vivienda 2010 y, Miguel Moctezuma Longoria y García Zamora Rodolfo, (1999), La Transición Hacia un Nuevo Patrón Migratorio Internacional Zacatecano, Memorias del Foro Sivilla-Fundación Produce Sobre Temas de Investigación, Sistema Regional de Investigación.

Los flujos migratorios continúan siendo elevados aún durante la primera década del siglo XXI. La tabla 4.1 muestra el impacto poblacional de la emigración tanto hacia otros municipios o estados, como hacia Estados Unidos durante los últimos 30 años, ya que más de la tercera parte de los 58 municipios del Estado contaban en el 2010 con una población menor a la que tenían en los ochentas.

Cabe señalar que la crisis económica que aquejó y sigue aquejando al vecino país del Norte, aún cuando ha limitado el éxodo de zacatecanos, no ha impedido que hombres y mujeres, sobre todo jóvenes, emigren en busca de mejores oportunidades de vida, ni ha provocado un retorno masivo de paisanos. Hay migrantes que manifiestan que prefieren enfrentar dificultades económicas en los Estados Unidos que regresar porque no hay trabajo y si mucha inseguridad.

“En 2000 los primeros lugares en el índice de intensidad migratoria eran ocupados por Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Durango, Aguascalientes, Jalisco y Colima. En 2003, 23 de cada 100 mexicanos nacidos en Baja California y Zacatecas vivían en Estados Unidos, en contraparte, 24 de cada 100 mexicanos en Estados Unidos eran originarios de Jalisco y Michoacán”.²²¹

²²¹ Ochoa León Sara María, Remesas, (2005) *Un Acercamiento a sus Impactos sobre Pobreza y Desarrollo*, Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, Boletín Número 7.

4.1.1.-Geopolítica del Estado

Las características geográficas, económicas, políticas, sociales y culturales varían de un municipio a otro; también al interior del municipio las condiciones de cada una de sus localidades son distintas; de aquí que el Comité de Planeación del Estado de Zacatecas (COPLADEZ), ha dividido el Estado en 10 Regiones (Ver Tabla 4.2.) con el propósito de diseñar estrategias de desarrollo que involucren a varios municipios y de poder ofrecer una mejor atención a la población; sin embargo, hasta ahora no se cuenta con políticas y programas que deriven de una adecuada planeación y que hayan tomado en consideración las características y potencialidades de cada región.

**TABLA 4.2. MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS DIEZ REGIONES DEL ESTADO Y PARTIDOS QUE LOS GOBIERNAN
(ADMINISTRACIONES 2010-2013)**

REGIÓN	MUNICIPIOS	PARTIDO EN EL PODER
1	CALERA, FRESNILLO, ENRIQUE ESTRADA, VALPARAISO VILLA DE COS	PRI PT PRI PRI PT
2	CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR, FRANCISCO R. MURGUIA, JUAN ALDAMA, MIGUEL AUZA RÍO GRANDE	PAN PRI PAN PAN PRD
3	CHALCHIHUITES, JIMÉNEZ DEL TEUL, SAIN ALTO SOMBRERETE.	PAN PRI PRI PRI
4	NORIA DE ANGELES, PINOS, VILLA GARCÍA, VILLA HIDALGO, VILLA GONZÁLEZ ORTEGA.	PRI PRI PRI PAN
5	ATOLINGA, BENITO JUÁREZ, GARCÍA DE LA CADENA, MOMAX, TEPECHITLAN, TEUL DE GONZALEZ ORTEGA, TLALTENANGO SANTAMARÍA DELA PAZ.	PRD PRI PRI PAN PRI PRI PAN PAN
6	GENERAL JOAQUIN AMARO, JEREZ, TEPETONGO, SUSTICACAN, MONTE ESCOBEDO VILLANUEVA.	PRD PRI PRI PRI PRD PRD

REGIÓN	MUNICIPIOS	PARTIDO EN EL PODER
7	MAZAPIL, MELCHOR OCAMPO, CONCEPCIÓN DEL ORO EL SALVADOR.	PRI PRD PRI PRD
8	GUADALUPE, MORELOS, TRANCOSO, PANUCO, VETAGRANDE ZACATECAS	PRD PRD PT PAN PAN PRI
9	APOZOL, APULCO, HUANUSCO, JALPA, JUCHIPILA, MEZQUITAL DEL ORO, MOYAHUA, NOCHISTLÁN TABASCO.	PRI PRI PAN PRI PAN PRD PRD PAN PAN
10	CUAUHTÉMOC, GENARO CODINA, GRAL. PANFILO NATERA, LORETO, LUÍS MOYA OJOCALIENTE.	PAN PRD PRD PT PAN PRI

Fuente: Elaboración propia a partir de información del COPLADEZ. PRI= PRI/PVE/APZ PRD=PRD/CV

La información anterior muestra tanto la estratificación territorial como la estructura política de cada Región para el periodo 2010-2013, y como se puede apreciar, no existe una zona que se encuentre gobernada por un solo partido, inclusive hay regiones donde gobiernan todos los partidos, lo cual refleja la heterogeneidad política del Estado.

La geografía política ha sufrido transformaciones notables durante los sexenios 1998-2004 y 2004-2010, como se puede apreciar en la Tabla 4.3.

Al inicio del sexenio de Ricardo Monreal Ávila, el PRI gobernó en el 59 por ciento de los Municipios del Estado, tanto el PAN como el PRD gobernaron en un 18 por ciento y el PT en el 5 por ciento. Al final del sexenio de Amalia García el PRI gobernaba en el 43 por ciento, el PRD en un 33 por ciento, el PAN en un 14 por ciento y el PT en un 8.6 por ciento de los municipios.

Para el trienio 2010-2013 el PAN muestra su mayor crecimiento y el peor durante el trienio 2004-2007; El PRI tuvo su mejor posicionamiento durante el trienio 1998-2001, pero aún cuando en el trienio 2004-2007 tuvo una baja significativa se mantiene con 25

Alcaldías; El PRD ocupó el mayor número de Presidencias Municipales en el trienio 2004-2007, precisamente cuando el PAN y el PRI enfrentaron su peor momento, pero posteriormente muestra una tendencia a la baja; el PT obtuvo mayor número de Ayuntamientos en el trienio 2007-2010 ya que para el trienio 2010-2013 conquistó un Ayuntamiento menos que en el periodo anterior.

TABLA 4.3. PARTIDOS POLÍTICOS QUE HAN GOBERNADO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS DE 1998 A 2010.

PERIODO	PAN	PRI	PRD	PT	CV	TOTAL DE MUNICIPIOS
1998-2001	10	33	10	3		56
2001-2004	12	25	16	2	1	56
2004-2007	6	18	30	2		56
2007-2010	8	25	19	5		57
2010-2013	16	25	13	4		58

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en la página del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas: www.ieez.org, consultada el 19 de mayo del 2011.

Durante los dos últimos sexenios, a pesar de que el Gobierno del Estado fue perredista, los 58 Municipios presentaron un comportamiento errático ya que fueron gobernados en cada trienio por un partido diferente, otros por dos partidos en periodos intercalados, unos cambiaron el primer trienio y el resto fueron gobernados por el mismo partido, otros más cambiaron hasta el último trienio, y tan sólo los Municipios de Guadalupe, Luis Moya, Melchor Ocampo, Pinos y Tepetongo, se mantuvieron fieles a un partido, los dos primeros al PRD y los tres últimos al PRI.

Es importante recordar que el programa en estudio tiene sus orígenes institucionales en gobiernos estatales priistas de Genaro Borrego y Arturo Romo Gutiérrez, con cierto apoyo del gobierno federal también priista de Carlos Salinas de Gortari; sin embargo, es durante el gobierno estatal perredista de Ricardo Monreal Ávila y del gobierno federal panista de Vicente Fox cuando logra transitar de un Programa 2x1 a un Programa 3x1 para

Migrantes, y durante el gobierno estatal también perredista de Amalia García Medina, se logra una mayor inversión en el programa por parte del gobierno federal.

Actualmente el Programa 3x1 opera en nueve de las 10 regiones en que se divide el Estado, excepto en la número siete que comprende los municipios de Mazapil, Concepción del Oro, Melchor Ocampo y el Salvador.²²²Uno de los propósitos de la presente investigación es el de establecer si existen diferencias notables en el grado de involucramiento ciudadano en la vigilancia y control, de acuerdo con la región en la que opera el Programa 3x1, el partido que gobierna en el municipio y en el Estado.

4.2.- Impacto

A pesar de que el interés por estudiar el Programa 3x1 no se centra en lo económico, se considera indispensable revisar el tema de las remesas colectivas, puesto que son el instrumento a través del cual se materializa la aportación de los migrantes para la construcción de obras y servicios de beneficio colectivo. El impacto del programa se mide de diversas maneras.

4.2.1.-El aporte económico del programa 3x1 en relación con las remesas familiares y otros programas

Como se señaló en el Capítulo anterior, en Zacatecas de 1999 al 2010 han sido destinados cerca de 1900 millones de pesos al Programa 3x1, para el financiamiento de más de 3,300 obras y acciones en 56 Municipios, de hecho, el Estado aporta entre el 15 y el 18 por ciento de la inversión nacional destinada al programa desde su creación.

La trascendencia económica del dicho programa por sí sola no nos dice mucho, pues si dicha cantidad se compara, por ejemplo, con las remesas familiares recibidas en el 2003 a nivel nacional, que de acuerdo con Banco de México, alcanzaron los 13,265 millones de

²²² La Región 7 se caracteriza por una constante emigración interna hacia el Estado de Coahuila fundamentalmente y por la pobreza de sus habitantes, es una de las Zonas más marginadas de Zacatecas. Pocas personas de esta región emigran hacia los Estados Unidos razón por la cual el Programa 3x1 no tiene presencia en ese lugar.

dólares (143,729 millones de pesos),²²³, se tendría que la inversión destinada en Zacatecas al Programa 3x1 durante dos sexenios, (1900 millones de pesos), representa poco más del 1 por ciento de los recursos canalizados en un año por los mexicanos radicados en el Estados Unidos para la subsistencia familiar, eso sin contar que de la inversión destinada a obras y acciones del Programa 3x1, sólo una cuarta parte es aportada por los clubes de migrantes.

En el caso de Zacatecas, en 2003 recibió por concepto de remesas familiares 352.30 millones de dólares, (3,815 millones de pesos), mientras que en ese mismo año se recibió por concepto de remesas colectivas²²⁴ alrededor de 36.94 millones de pesos que representan menos del 1 por ciento de tales remesas familiares.

Por otra parte, si la inversión canalizada al programa 3x1 es comparada con el presupuesto anual recibido en el Estado de Zacatecas, con los recursos transferidos a los Municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y con el Presupuesto destinado al Órgano Estatal de Control (ver Tabla 4.4), se tiene lo siguiente:

Con relación al Presupuesto Anual asignado al Estado de Zacatecas de 1998 al 2010, los recursos destinados al programa 3x1 representan apenas el 1.5 por ciento (en promedio); más comparados con el presupuesto asignado al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) que es uno de los Fondos más importantes para los Ayuntamientos porque es a través del cual pueden ejecutar obra pública tanto en cabeceras municipales como en las diferentes localidades, los recursos del 3x1 representan en promedio poco más del 35 por ciento, de hecho en algunos ejercicios rebasó el 50 por ciento, lo cual explica el interés de los Presidentes Municipales por acceder al programa 3x1 a como dé lugar, incluso cada vez es más frecuente que ellos aporten los recursos en nombre de los clubes de migrantes, bajo la premisa de que no es lo mismo aportar el 100 por ciento de recursos para una obra, que aportar únicamente el 50 por ciento y obtener el otro 50 por ciento restante de la Federación y del Estado, y si se logra que los migrantes concurren con su 25 por ciento, únicamente habrá que aportar la cuarta parte del costo total

²²³ Ochoa León, Sara María, (2005), *Remesas, Un Acercamiento a sus Impactos sobre Pobreza y Desarrollo*, Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, Boletín Número 7.

²²⁴ Las remesas colectivas se refieren a las transferencias hechas por los clubes de migrantes para la ejecución de obras y acciones de beneficio comunitario.

de la obra. Finalmente, los municipios estarán buscando siempre ejecutar más obras con menos recursos.

TABLA 4.4. INVERSIÓN EN EL PROGRAMA 3X1, PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTATAL, FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y PRESUPUESTO DEL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL 1998-2010

EJERCICIO	3X1 (PESOS)	PEE (PESOS)	FISM (PESOS)	POEC (PESOS)
2010	203'322,151.00	17,942'988,456.00	696'187,096.00	46'339,600.00
2009	202'645,440.00	16,365'003,078.00	672'703,276.00	63'011,824.00
2008	258'231,932.00	14,483'505,799.00	647'328,000.00	62'997,592.00
2007	196'052,584.00	11,664'503,459.00	495'420,184.00	58'365,188.00
2006	203'620,345.00	10,448'438,276.00	482'126,777.00	17'907,891.00
2005	200'870,278.00	9,165'649,347.00	N/D	15'683,230.00
2004	125'947,530.00	8,381,829,165.00	N/D	14'795,500.00
2003	147'771,241.00	N/D	N/D	N/D
2002	169'365,150.00	7,948,533,000.00	369,468,743.00	12,089,600.00
2001	62'789,042.00	7,244,766,017.00	325,988,083.00	9,449,880.00
2000	59'527,896.00	N/D	N/D	N/D
1999	48'179,000.00	ND	N/D	N/D
1998	772,581.00	3,866,795,791.00	217,201,632.00	6,395,576.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta Pública de los Ejercicios 2001-2003 y de los Presupuestos de Egresos del Estado de 2004-2010, así como de informes internos del Órgano Estatal de Control.

FISM=Fondo para la Infraestructura Social Municipal

POEC= Presupuesto asignado al Órgano Estatal de Control.

3x1= Inversión Estatal Anual destinada al Programa 3x1.

PEE=Presupuesto de Egresos del Estado.

ND= Información no disponible.

Nota: A partir del 2007 se creó una partida para Modernización Administrativa en las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Estatal la cual durante los ejercicios 2007-2009 ascendió a más de 30 millones de pesos, mientras que en el ejercicio 2010 fue únicamente de 15 millones de pesos. Dicha partida es administrada desde su creación por el Órgano Estatal de Control, razón por la cual el presupuesto asignado a la citada instancia se incrementó considerablemente en relación a los ejercicios 1998-2006.

Si la inversión destinada anualmente al Programa 3x1 se compara con el presupuesto asignado al Órgano Estatal de Control que es el responsable de garantizar un ejercicio transparente de los recursos que el Estado canaliza a la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y a los diversos programas de vivienda, agua potable y alcantarillado, infraestructura educativa, salud, entre otros, incluido el mismo programa en estudio, se encuentra que en promedio el presupuesto de la Contraloría Estatal representa el 13 por ciento de los recursos destinados al Programa 3x1.

Para muchos analistas el presupuesto asignado al Órgano Estatal de Control, sin considerar la partida para Modernización Administrativa que administra, refleja la poca importancia relativa que se otorga a la vigilancia y el control del ejercicio del gasto público.²²⁵

Y si la instancia encargada de velar por la transparencia y rendición de cuentas institucional, creada para tal fin, no cuenta con los recursos suficientes para hacer frente de manera eficaz y amplia a su compromiso, que decir de quienes realizan acciones de vigilancia más allá de lo oficial, como son los clubes de migrantes, los cuales además de invertir recursos para la ejecución de las obras, también tienen que invertir con frecuencia en el control de las mismas, es decir, a pesar de que las Reglas de Operación no contemplan ningún presupuesto específico para que los comités de obra y los clubes de migrantes estén en condiciones de realizar funciones de vigilancia y control, ello no es impedimento para que lo hagan ya sea de manera directa o indirecta.²²⁶

Otro de los programas federales que ha tenido un impacto importante en las comunidades rurales es el Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (PROSSAPyS), el cual tiene como propósito incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales del País que cuentan con una población igual o menor a 2,500 habitantes, mediante la construcción y ampliación de infraestructura con la participación comunitaria organizada.

²²⁵ Los recursos destinados a la vigilancia y control son sumamente bajos comparados con la magnitud del presupuesto asignado al Estado, sobre todo considerando que el Órgano Estatal de Control no supervisa únicamente el Programa 3x1, sino otros como: Habitat, PROSSAPyS, y PET, Alianza para el Campo.

²²⁶ En reunión del COVAM celebrada en abril del 2011 en Zacatecas se aprobó por unanimidad otorgar a los clubes de migrantes los intereses que se generen por el manejo de los recursos del programa 3x1, para los gastos que con frecuencia tienen que erogar a fin de dar seguimiento a las obras y acciones que están impulsando.

El monto máximo por el que se puede apoyar a cada beneficiario es de 7000 pesos y la comunidad elegida no puede volver a ser apoyada con el mismo programa antes de los cinco años, a menos que se presenten fenómenos meteorológicos que dañen las obras apoyadas o se realicen ampliaciones del servicio.²²⁷ Con el fin de hacer un análisis comparativo del PROSSAPYS y del Programa 3x1, en la Tabla 4.5 se muestra la inversión de ambos programas del 2006 al 2010.

TABLA 4.5. INVERSION 2006-2010 DESTINADA A LOS PROGRAMAS 3x1 Y PROSSAPyS

PROGRAMA	2006 (PESOS)	2007 (PESOS)	2008 (PESOS)	2009 (PESOS)	2010 (PESOS)
PROGRAMA 3X1	\$203'620,345.00	\$196'052,584.00	\$258'231,932.00	\$ 202'645,440.00	\$203'322,151.00
PROSSAPYS	\$ 19'602,859.00	\$ 36'139,289.00	\$ 15'176,360.74	\$ 32'020,947.00	\$ 30'538,317.96
PROPORCIÓN	9.62%	18.43%	5.8%	15.50%	15.01%

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la CEAPA en diciembre del 2010.

Como se puede apreciar en la Tabla 4.5., la inversión destinada al Programa 3x1 es superior a la del PROSSAPyS, dado que esta última representa en promedio el 12.8 por ciento de la primera, situación que explica en parte la relevancia que el Programa 3x1 ha adquirido en los últimos años para los municipios como fuente de financiamiento de sus programas de obra pública. La estructura financiera del PROSSAPyS no contempla la aportación de los beneficiarios ni de clubes de migrantes, únicamente del gobierno federal (50%), gobierno estatal (30%), gobierno municipal (20%), y, a diferencia del Programa 3x1 que puede financiar obras y acciones en una misma localidad y municipio en cada ejercicio, el PROSSAPyS debe dejar transcurrir cinco años para volver a canalizar recursos a una comunidad que ya ha sido beneficiada.

²²⁷ CONAGUA, *Reglas de Operación 2010 Programas Federalizados Zonas Urbanas, Zonas Rurales y Fondo Concursable*, Diario Oficial de la Federación, viernes 25 de junio del 2010, Primera Sección.

4.2.2.- Aportaciones de las organizaciones de migrantes

Las remesas colectivas representan una cantidad mínima en relación con las remesas familiares, pero en relación con otros programas sociales, el Programa 3x1 tiene un peso significativo. Independientemente de contribución económica, del programa, no se puede subestimar el esfuerzo que realizan los migrantes para canalizar recursos a obras de beneficio colectivo. Es preciso tener en cuenta que el Programa 3x1 representa para los migrantes una forma de mantener vínculos con sus comunidades de origen a pesar de la distancia física.

Dado que uno de sus objetivos institucionales es el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, es conveniente conocer cuantas Federaciones se han constituido para participar y el número de obras que están apoyando, así como la inversión destinada.

De acuerdo con las cifras contenidas en la Tabla 4.6., existen 11 Federaciones y 3 organizaciones de zacatecanos radicados en los Estados Unidos debidamente constituidas, de las cuales la de Fort Worth y la del Sur de California son las que más aportan recursos para obras de este programa, de hecho la Federación del Sur de California es la más antigua y la que ha tenido un protagonismo destacado dentro del Programa 3x1, no sólo por sus aportaciones monetarias, sino también por el dinamismo de sus integrantes;²²⁸ sin embargo, nótese también como del 2009 al 2010 el monto aportado por ambas federaciones se redujo, sobre todo en el caso de Fort Worth, debido al impacto de la crisis económica que aquejó a Estados Unidos durante 2008-2009, y que aún prevalece, según manifestaciones de sus integrantes.

Inclusive para el 2011 se tiene conocimiento de que la situación mejoró, ya que por ejemplo la Federación de Colorado anunció que no participará en el Programa 3x1 durante este ejercicio debido a la situación económica tan difícil que enfrentan los Clubes:

²²⁸ Uno de los integrantes de esta Federación, el C. Efraín Jiménez ha promocionado ampliamente el programa en diversos países, logrando despertar el interés de varios académicos, investigadores y funcionarios de Estado por conocer su operación y su replicabilidad. Lamentablemente, en la actualidad dicha Federación se encuentra sumergida en un torbellino de dimes y diretes al interior y exterior que han debilitado su imagen.

La Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de Colorado no participará en el programa 3x1 debido a la difícil situación económica que agobia a los clubes. Arturo Rivera Ortega dijo que por la situación económica muchos de los migrantes que integraban los clubes han tenido que cambiar de lugar de residencia en esta ciudad, en ocasiones de manera permanente porque se acabó el trabajo... La federación tiene 10 años y tenía de 10 y 11 clubes de los que sólo quedan siete activos... Muchas fábricas han cerrado y hay gran desempleo. Desde hace 30 años la economía no estaba tan mal como ahora... De manera normal los clubes trabajan para recaudar fondos, organizando comidas, bailes, rifas, pero la gente tiene prioridades y una es la familia pues apenas tienen para pagar sus gastos.²²⁹

TABLA 4.6. COMPORTAMIENTO POR FEDERACIÓN 2009-2010

FEDERACIÓN	2010		2009	
	OBRAS	MONTO (PESOS)	OBRAS	MONTO (PESOS)
Federación Clubes Zacatecanos en Fort Worth.	90	48,387,334.00	94	65,103,836.00
Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California	65	41,546,921.00	74	43,431,080.00
Federación de Clubes Zacatecanos de la Costa Oeste.	63	46,175,228.00		
Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en Illinois y del Medio Oeste	34	16,211,560.00	37	26,926,760.00
Federación de Clubes del Norte de California	14	7,098,014.00	22	12,617,280.00
Federación de Clubes Zacatecanos de Santa Ana Ca.	7	3,330,924.00		
Federación de Clubes Zacatecanos en UTA.	1	3,117,800.00		
Federación de Clubes Zacatecanos de Orange Conty	1	457,152.00	68	30,245,936.00
Federación de Clubes Zacatecanos en Denver C.	8	4,370,688.00	4	2,295,104.00
Federación de Clubes Zacatecanos del Norte de Texas	9	14,499,332.00	4	1,532,188.00
Federación de Clubes Zacatecanos en Tulsa, Oklahoma	9	2,510,036.00	7	6,673,944.00
Federación de Clubes Zacatecanos en San Bernardino, CA.			1	3,084,864.00
Organización de Clubes Zacatecanos en el Condado de Ventura.	46	7,863,804.00	6	5,166,676.00
Organización de Comunidades de Zacatecanos en el Condado de Orange, California	17	7,158,808.00	9	5,317,772.00

²²⁹ Hernández, María del Refugio, *Federación de Colorado no Participará en 3x1 este Año*, Nota del Periódico Imagen/Zacatecas del 22 de mayo del 2011.

FEDERACIÓN	2010		2009	
	OBRAS	MONTO (PESOS)	OBRAS	MONTO (PESOS)
Organización de Comunidades Zacatecanas en Nevada	1	108,000.00		
Total 11 Federaciones y 3 Organizaciones	366	203,322,151.00	327	202,645,440.00

Fuente: Elaboración propia a partir el informe Ejecutivo del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas de marzo del 2011.
Nota: El total de obras incluye una obra aprobada a SEDESOL en el ejercicio 2009 por \$250,000.00 y otra a SEPLADER en el 2010 por \$486,000.00.

Es importante destacar que la Federación de Clubes de Zacatecanos de la Costa Oeste comenzó a financiar proyectos hasta el ejercicio 2010, ocupando el tercer lugar en los recursos aportados en ese año; esta última Federación de acuerdo con información extraoficial, es de reciente constitución, fue conformada con varios clubes provenientes de otras Federaciones que decidieron retirarse debido a los conflictos internos y a las dificultades laborales que han provocado desplazamientos de los migrantes en el país de residencia. Tales conflictos han trascendido a la prensa zacatecana y con mucha frecuencia se exponen a la luz pública serias acusaciones:

Cuentan (...) Salazar, presidente de la Federación, destituyó a Jiménez como Director de Proyectos porque...lo acusó públicamente de ser cómplice de La Innombrable en el manejo fraudulentamente de obras del 3x1 en Nochistlán. A cambio, Salazar hizo proselitismo político a favor de Antonio Mejía, candidato del PRD a gobernador (...) La Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California anda de mal en peor... Cuentan que a las asambleas mensuales asisten no más de 25 clubes. Antes participaban 75 o más (...). En la Federación de Clubes de Zacatecanos de Dallas no cantan mal las rancheras. Manuel Rodela, dicen quienes tienen que tratar con él (...). Hace días amenazó a Rigoberto Castañeda, titular del IEM. Y como Rigo no lo “peló”, envió un escrito al gobernador Miguel Alonso para exigir que lo cese inmediatamente...²³⁰

En este sentido, además de la crisis económica, la crisis política que están enfrentando algunas Federaciones representa un serio desafío para los migrantes que desean mantener sus vínculos con sus comunidades de origen y coadyuvar en su desarrollo.

No sólo las organizaciones de migrantes atraviesan por situaciones difíciles, también Programa 3x1, como se expone a continuación.

²³⁰ Reynoso, Francisco, *Federación de Colorado no Participará en 3x1 este Año*, El Run-Run, Sección del Periódico Imagen/Zacatecas del 9 de mayo del 2011.

4.2.3.-Problemática en la Ejecución del Programa 3x1

El Programa 3x1 es una forma novedosa de participación y colaboración Estado-Sociedad en el nivel local, y es el primer programa que incluye a los tres niveles de gobierno como socios en el financiamiento y administración de proyectos en colaboración con las organizaciones de migrantes, como bien lo señala Katrina Burgess (2005), el cual, además de representar un amplio potencial para impulsar la rendición de cuentas pública, entre otras cosas, hace posible que los migrantes contribuyan a la generación de infraestructura básica para sus comunidades de origen.

No obstante, en la práctica enfrenta una serie de problemas en todo el proceso de planeación, presupuestación, ejecución y control, así como serias dificultades para dar cumplimiento a sus Reglas de Operación, las cuales han sido diseñadas pensando más en los objetivos y estrategias del gobierno federal que en atender las particularidades de un programa que involucra recursos privados, cuyos aportantes radican allende las fronteras. Situación que, por cierto, amerita una profunda reflexión autocrítica por parte de todos los actores involucrados, para que cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias haga lo correspondiente para que el programa se mantenga y se fortalezca.

Tales complicaciones se deben, entre otros factores, a que no siempre las comunidades de las que son oriundos los integrantes de los clubes de migrantes que están dispuestos a aportar, son de alta y muy alta marginación,²³¹ o al hecho de que existan discrepancias entre los Ayuntamientos y los clubes porque los migrantes muchas veces desean financiar obras que no son consideradas de infraestructura básica o no son prioritarias para el municipio.

En cuanto a la ejecución física de las obras, se han venido presentando en los últimos años diversos problemas como mala calidad, costos elevados, inoperatividad, y retraso en la conclusión de las obras y acciones, desfasándose en ocasiones a varios ejercicios fiscales, situación que “ha generado una gran insatisfacción y decepción por parte

²³¹ Uno de los requisitos establecidos por la Sedesol para destinar recursos federales, no únicamente en el Programa 3x1, sino también a otros programas sociales como Oportunidades, es que las comunidades en donde se ejecuten obras y acciones sean muy pobres y marginadas, lo cual ha sido criticado por algunos analistas ya que consideran que ello en lugar de ser un incentivo para mejorar, genera en ocasiones un resultado inverso, puesto que una vez que la comunidad deje de ser marginada ya no recibirá apoyo.

de los migrantes quienes hacen un gran esfuerzo por enviar un dinero que no les sobra, y que para juntarlo tienen que realizar un sin fin de actividades después de amplias jornadas de trabajo y de hacer en ocasiones hasta sacrificios personales”.²³²

Un claro ejemplo de lo anteriormente expuesto es el Templo de la Comunidad de El Tepetate en Loreto Zacatecas, obra que desde su ejecución desencadenó una serie de conflictos entre las autoridades estatales, municipales, los clubes de migrantes y el contratista debido a la mala calidad y los retrasos en la construcción. Se trata de una obra realizada durante la administración 2004-2007 que sigue generando una gran controversia en la actualidad, como se aprecia en el siguiente artículo periodístico

El presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos en Denver, Colorado, aseguró que hubo complicidad de las autoridades para dar por finiquitada la remodelación de la capilla de Nuestra Señora del Roble, en la comunidad El Tepetate, Loreto, a pesar de que no fue concluida (...) Le cambiaron los conceptos de construcción para abaratar la calidad (...) Gonzalo García Villalpando lamentó que desde un principio no se hayan resuelto las observaciones que hicieron respecto de lo mal que iba operando esa obra (...). Dijo (...) recurrió a diferentes instancias incluida la Auditoría Superior del Estado (ASE), a la fecha la obra sigue viciada, (...) García demostró con documentos que las autoridades falsificaron las firmas del representante de los beneficiarios (...) en una de dos actas de aceptación de la obra (...) La ex Contralora aseguró que (...) la labor de la Contraloría fue vigilar que todo se realizara bajo los proyectos (...) y nunca se cambió ningún concepto (...) Aseguró que García siempre quiso hacer su voluntad y fue quien impuso un arquitecto de su confianza y si se cambiaron algunos conceptos fue a sugerencia de él (...) Ante las anomalías encontradas, Gonzalo García dijo que *los migrantes estamos inconformes con mucho*.²³³

Problemas como el anterior además de generar conflicto entre los actores involucrados en el Programa 3x1, también han ocasionado que las administraciones municipales enfrenten una serie de observaciones emitidas por diversas instancias fiscalizadoras como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior del Estado.²³⁴

²³² Opinión de Armando Esparza Elías quien fuera el Primer Director del Instituto Estatal de Migración, durante el sexenio de Monreal Ávila, en entrevista realizada el 6 de julio del 2011.

²³³ Hernández, María del Refugio, *Restauran Parroquia con el 3x1 y la dejan peor*, Nota del Periódico Imagen/Zacatecas del 5 de junio del 2011.

²³⁴ Hasta ahora la problemática que se señala deriva de la información recabada como parte de la investigación documental, empero en los siguientes capítulos se expondrá lo encontrado en campo.

Tales observaciones se heredan de una administración a otra sin que se resuelvan,²³⁵ imponiéndose finalmente la impunidad y con ella la desconfianza ciudadana hacia sus gobernantes, esto sin contar que los principales perjudicados son los beneficiarios de las obras y servicios.

Para ejemplificar como siguen presentándose atrasos en la ejecución de las obras a pesar de que las Reglas de Operación claramente señalan que se deben reintegrar los recursos no ejercidos al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, se presenta la Tabla 4.7.

TABLA 4.7. SITUACIÓN GENERAL DE OBRAS 2010

MUNICIPIO	APROBADAS	MONTO (PESOS)	SITUACIÓN AL MES DE MARZO DEL 2011		
			No iniciadas	En Proceso	Terminadas
Apulco	1	178,000.00		1	
Atolinga	3	1,943,148.00			3
Calera	20	18,022,652.00	1	3	16
Cañitas de Felipe Pescador	2	1,634,798.00		1	1
Chalchihuites	2	1,293,676.00			2
Cuahtémoc	1	518,000.00			1
Fresnillo	15	10,315,745	3	4	8
García de la Cadena	5	3,083,640.00		1	4
Genaro Codina	1	2,440,712.00		1	
Gral. Enrique Estrada	9	1,592,108.00		5	4
Gral. Fco R. Murguía	7	6,372,972.00	1	2	4
Gral. Pánfilo Natera	30	8,130,892.00		26	4
Guadalupe	42	16,765,264.00		18	24
Huanusco	2	1,301,812.00			2
Jalpa	13	11,711,540.00	3	7	3
Jerez	18	8,393,384.00		5	13
Joaquín Amaro	3	1,637,072.00			3
Juan Aldama	16	12,534,976.00		7	9
Juchipila	10	4,020,160.00		2	8
Loreto	4	2,880,456.00		2	2
Luis Moya	6	2,534,000.00		2	4
Mezquital del Oro	2	700,000.00			2

²³⁵ Regularmente cuando la Administración Municipal entrante es del mismo partido que la saliente se busca ayudar a solucionar la problemática de manera más fácil, o se solapa en cierta forma lo hecho; pero cuando la administración entrante es de un partido distinto a la saliente, se exaltan los problemas, no se hace un gran esfuerzo por solucionar las cosas o se utiliza para desacreditar a los funcionarios municipales anteriores.

MUNICIPIO	APROBADAS	MONTO (PESOS)	SITUACIÓN AL MES DE MARZO DEL 2011		
			No iniciadas	En Proceso	Terminadas
Miguel Auza	5	8,458,310.00		5	
Monte Escobedo	8	3,202,484.00		5	3
Morelos	5	3,034,660.00	2	3	
Moyahua	2	1,111,440.00		1	1
Nochistlán	19	11,540,162.00		9	10
Noria de Ángeles	1	1,000,000.00		1	
Ojocaliente	5	3,363,272.00		5	
Panuco	1	245,000.00	1		
Río Grande	8	6,772,868.00	1	1	6
Sain Alto	2	2,061,152.00		2	
Sombrerete	13	12,878,640.00	1	6	6
Sombrerete	1	1,038,030.00			1
Tabasco	1	96,000.00			1
Tepetongo	1	195,300.00	1		
Teúl de González O.	1	108,000.00			1
Tlaltenango	3	1,850,020.00		1	2
Valparaiso	21	9,089,620.00		3	18
Villa de Cos	7	11,779,296.00	2	3	2
Villa González O.	2	1,269,884.00		2	
Villanueva	4	1,420,336.00		2	
Zacatecas	43	4,316,120.00		3	40
SEPLADER	1	486,550.00			1
Total 2010	366	203,322,151.00	16	139	211
Total 2009	327	202,645,440.00	0	15	312

Fuente: Elaboración propia a partir el informe Ejecutivo del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas de marzo del 2011.

Como se puede apreciar, al mes de marzo del 2011, más del 42 por ciento de las obras o acciones aprobadas para el ejercicio 2010 aún se reportaban sin iniciar o en proceso y 15 obras sin concluir del ejercicio 2009.²³⁶ Los desfases en la ejecución son el resultado de diversos factores, entre los que destaca:

1) El proceso de liberación de recursos federales inicia a finales del primer trimestre del año o a principios del segundo trimestre;

²³⁶ También existen obras en proceso de los ejercicios 2007 y 2008, aunque son pocas, sin embargo no se señalan debido a que se cuenta con poca información para poder hacer un comparativo.

2) Los recursos aportados por los clubes de migrantes con cierta regularidad son los últimos que se depositan;

3) Los proyectos son integrados en forma tardía debido a que los elaboran generalmente los Ayuntamientos y éstos cuentan con poco personal capacitado, aunado a los trámites burocráticos que tienen que realizar;²³⁷

4) No hay una fecha límite para aprobar proyectos, por lo que todavía a finales del ejercicio se aprueban obras y acciones y;

5) Los contratistas asignados no cumplen con los tiempos establecidos en los contratos y los Ayuntamientos que son comúnmente los contratantes, no les exigen o no realizan los procedimientos legales establecidos para obligarlos a cumplir.

Al mes de abril del 2011 la situación de las obras y acciones de los ejercicios 2010 era la siguiente:



Fuente: Informe Ejecutivo del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas al mes de abril del 2011.

Es importante señalar que la Contraloría Estatal ya ha detectado una serie de irregularidades administrativas recurrentes en la ejecución del Programa 3x1, como por ejemplo:

- 1) Procesos inadecuados de adjudicación de obra.
- 2) Contratación de obras con empresas que no cuentan con capacidad técnica y/o financiera.
- 3) Retraso en el inicio de los trabajos.

²³⁷ El Director de Desarrollo Económico del Municipio de Villanueva manifestó en entrevista realizada en mayo del 2011, que existe demasiada burocracia para la aprobación de los proyectos y que debido a que no existe un Catálogo Único de Precios Unitarios, se dan muchas contradicciones entre Seplader y Sedesol, lo que demora la aprobación de las obras.

- 4) Se programan obras por administración directa sin que el Ayuntamiento cuente con la capacidad suficiente para ejecutarlas.
- 5) No se cumplen los calendarios de ejecución, aún tomando en cuenta los desfases en la aprobación y liberación de recursos.
- 6) Se ejecutan conceptos de obra no contemplados en el expediente técnico sin contar con las aprobaciones correspondientes.
- 7) No se realizan convenios adicionales cuando se requiere.
- 8) No se aplican las sanciones correspondientes cuando se presentan retrasos imputables a los contratistas.
- 9) Poco avance de un mes a otro.
- 10) Se pagan la totalidad de obras sin estar ejecutados al 100% los conceptos de obra contratados (aquí reza el refrán popular: Músico pagado por adelantado, toca mal son).
- 11) Falta supervisión por parte del Ayuntamiento.

No obstante que la problemática anterior es también del conocimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y de la Secretaría de Finanzas, que junto con el Órgano Estatal de Control son las instancias Covam, hasta ahora no existe ninguna evidencia oficial de que se hayan tomado medidas significativas de control que reviertan los resultados.²³⁸

Regularmente, tanto la Delegación de la Sedesol como las dependencias estatales culpan a los Ayuntamientos de toda la problemática recurrente, y en una aparente voluntad de respetar la autonomía de éstos, se excusan de no poder actuar con mayor rigor, ya que la ley les impide sancionar a los funcionarios municipales. Por su parte los Municipios se quejan de no contar con recursos económicos, ni humanos, así como de los trámites tortuosos y burocráticos que tienen que realizar ante la Sedesol y la Seplader.

Lo cierto es que no se sanciona a ningún funcionario y cuando se llega a interponer denuncias penales contra contratistas los expedientes pasan mucho tiempo sin movimiento hasta que prescribe el ejercicio de la acción penal, varias obras quedan inconclusas o con

²³⁸ En la reunión del Covam celebrada en abril del 2011 el titular del Órgano Estatal de Control expuso tal problemática; sin embargo no se discutió el tema.

mala calidad, y lo peor es que los migrantes pierden la confianza en las instituciones públicas y se desmotivan para seguir enviando recursos.

Aunque no es el propósito de la presente investigación evaluar el Programa 3x1 o su proceso de ejecución, no se pueden ignorar los problemas existentes porque finalmente los resultados son un reflejo del nivel de participación de la ciudadanía en la vigilancia y control, ya que entre más se involucre una ciudadanía organizada, informada, comprometida y con capacidad legal para exigir, mayor eficiencia y eficacia existirá en la operación del Programa 3x1, por el contrario, entre menos se permita a los ciudadanos participar en la vigilancia y control del mismo o se limite su acceso a la información, se generarán resultados adversos a los esperados.

Las Reglas de Operación del Programa 3x1 contemplan la participación de la ciudadanía, más como se expone en siguiente apartado, tanto las figuras de participación como las atribuciones conferidas son limitadas.

4.3.- Mecanismos de Participación Ciudadana en el Programa 3x1

Una Ciudadanía activa e incluso combativa es esencial para la construcción de un Estado Democrático de Derecho...En una sociedad democrática una participación ciudadana activa y arrojada, más allá de estar dispuesta a formarse en la fila para votar el día de los comicios, es una precondition para que la ley funciones como se debe.

Dr. Stephen Holmes²³⁹

Mucho se ha discutido acerca de si México realmente transitó de un régimen autoritario a un régimen democrático durante la “tercera oleada de democratización que se presentó a mediados de los setentas”.²⁴⁰ Una de las características de las nuevas democracias es la responsabilidad política que de acuerdo con Katrina Burgess (2011) es la capacidad los ciudadanos para poder exigir a los tomadores de decisiones, cuentas sobre el poder que han delegado en ellos, lo cual implica no sólo informar qué es lo que hacen, sino ajustar su

²³⁹ Ackerman, John M. (2007), *Organismos Autónomos y Democracia, el Caso del México*, Editorial Siglo XXI y UNAM, México, p.13.

²⁴⁰ Burgess, Katrina (2011), *Migración y la Rendición de Cuentas en las Nuevas Democracias, Programa 3x1 de México, Perspectiva comparada.*, Fletcher School, Tufts University.

comportamiento a una norma previamente y formalmente establecida y sancionar cuando dicha conducta no se apega al marco legal correspondiente.

En este contexto, los clubes de migrantes por el sólo hecho de aportar recursos tienen el derecho de exigir cuentas claras a las autoridades que participan en la planeación y ejecución del Programa 3x1, en tanto que los comités de obra por su condición de ciudadanos, de beneficiarios y de representantes de los clubes de migrantes, tienen el derecho de estar informados respecto del comportamiento de las autoridades, así como de la aplicación de los recursos públicos, en este caso mezclados con los privados; no obstante, la realidad se presenta de manera distinta pues aún cuando las Reglas de Operación del Programa 3x1 establecen la obligatoriedad de propiciar la participación de los beneficiarios del programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo,²⁴¹ ni se conforman todos los comités de contraloría social, ni se capacita a todos los existentes, ni existe una verdadera participación,²⁴² y mucho menos existe alguna capacidad sancionadora, por lo que con frecuencia terminan siendo únicamente un objeto decorativo.

Cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social establece la competencia de los tres órdenes de gobierno para garantizar la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, y en su artículo 70 señala la competencia del Gobierno Federal en el impulso de tales actividades, dejando a las entidades federativas la facultad de establecer atribuciones específicas en sus leyes reglamentarias, lo cual es poco atendido ya que no todas las entidades federativas elaboran Reglas de Operación para ejecutar sus programas estatales ni diseñan mecanismos específicos de participación ciudadana.

Pese a lo anterior es menester reconocer que gracias a los constantes reclamos de los migrantes y a la voluntad política del Gobierno Federal, se instituyó el Covam, como un espacio para la deliberación conjunta de todos los actores que participan en el Programa

²⁴¹ Apartado “8.2 Transparencia” de las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio 2011. Los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social fueron publicados el 11 de abril del 2008.

²⁴² Algunos comités de obra son fantasmas o sólo se les solicitó su firma para cubrir un requisito pero nunca más se les convocó.

3x1. Lamentablemente existen varias voces que afirman que el Covam no ha cumplido a cabalidad su propósito.

4.3.1.-Representatividad ciudadana en el Covam

Si bien es cierto que el máximo órgano deliberativo del programa 3x1 que es el Covam, debe cumplir y hacer cumplir las Reglas de Operación para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, no es la única condición para que el Programa cumpla con uno de sus objetivos centrales que es el de impulsar y fortalecer las organizaciones de migrantes. En este sentido, la participación es una herramienta formadora de capacidades de intervención ciudadana que en el caso del Programa 3x1 se puede efectuar a través de dos actores a saber, los comités de obra y los clubes de migrantes.

La participación ciudadana puede darse en diversas fases del quehacer público, es decir, desde el diseño y ejecución de políticas públicas, hasta la evaluación y control de las mismas, situación que extrapolada al tema que nos ocupa significa que los ciudadanos pueden participar en desde la aprobación de los proyectos, hasta su puesta en marcha y más allá.

El grado de involucramiento ciudadano en la aprobación de las obras y acciones del Programa 3x1 es muy bajo, tomando en consideración que es muy difícil que todos los clubes de migrantes y todos los comités de obra participen en las reuniones del Covam, de hecho en la mayoría de las reuniones no se cuenta con un representante de cada una de las Federaciones de Clubes de Migrantes y menos aún con un representante de los beneficiarios directos.

La Sedesol, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Secretaría de Finanzas y la Contraloría Interna, ejercen cierto dominio en la toma de decisiones a pesar de que acuden varios presidentes Municipales.

Es decir, se cumple con lo mandatado en las Reglas de Operación que establecen que el Covam debe integrarse con un representante de cada uno de los aportantes, pero desde el punto de vista democrático no existe un equilibrio de poder, ni un sistema de pesos y contrapesos porque los ciudadanos están poco representados, y no se visualiza voluntad política para permitir un mayor involucramiento de la sociedad civil local y migrante.

Otra evidencia de la falta de voluntad política para permitir el involucramiento real de todos los actores es el hecho de que las reglas del juego son establecidas de manera unilateral por el gobierno federal, a pesar de que los demás participantes son los que conocen mejor lo que hay que modificar y pueden aportar valiosas ideas, conocimientos, experiencias y sugerencias.

En la práctica los clubes de migrantes, a veces de manera directa y en otras ocasiones por medio de los comités de obra, realizan varias acciones de control social que no son documentadas y mucho menos reconocidas oficialmente.

4.3.2.- Los Contralores Sociales del Programa 3x1

La participación social constituye el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos de intervenir en el quehacer gubernamental y una de las expresiones de la participación ciudadana es la contraloría social, la cual “representa el mecanismo organizado de los beneficiarios de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal para vigilar el cumplimiento del ejercicio público de los presupuestos y actos de autoridad”.²⁴³

Existen diversas formas institucionalizadas en las que la ciudadanía puede controlar la actuación de los servidores públicos y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplan con el propósito para el que fueron creadas. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública que es el órgano de control federal y la principal impulsora de la contraloría social desde hace veinte años, las formas comúnmente empleadas son:

- Comités de beneficiarios de programas sociales (también conocidos como comités de obra).
- Observatorios ciudadanos:
 - De Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en vigilar uno o varios programas.
 - De Organizaciones no Gubernamentales (ONG) profesionales dedicadas a la rendición de cuentas.

²⁴³ Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, (2009), Manual para la Contraloría Social, SFP y Gobierno de Veracruz, p.11).

- De participación mixta, como los observatorios urbanos
- Consejos de participación ciudadana:
 - Que asesoran a un municipio o dependencia pública;
- Organizaciones gremiales y universidades que verifican políticas públicas.
- Organizaciones sociales que realicen monitoreo ciudadano:
 - Vigilan que se cumplan los trámites o servicios que brinda una oficina pública.
- Testigos sociales:
 - Ligados por lo general a licitaciones públicas.

Las contralorías sociales pueden surgir desde las esferas gubernamentales, desde las organizaciones de la sociedad civil, o en respuesta a exigencias de entes externos. En Guatemala a raíz del Huracán Match, los organismos internacionales pusieron como condición para la ayuda económica la creación de órganos de contraloría social que garantizaran el buen uso de los recursos (Hevia, Felipe, 2006).

En México la mayoría de las formas existentes, sin bien es cierto que son encabezadas o integradas por representantes de la sociedad civil, por lo regular han sido impulsadas desde arriba, por ello desde el punto de vista democrático y partiendo de un ideal de ciudadanía activa y proactiva, entendida ésta última no únicamente como la que ejerce sus derechos, sino como aquella que busca conquistar otros y que lucha por el verdadero disfrute de los ya conquistados, se esperaría que la sociedad misma impulsara nuevas formas de contraloría social y en general de participación ciudadana, sin embargo, diversos factores limitan la actuación ciudadana.

La forma de contraloría social que se aplica en el Programa 3x1, contempla la participación de la ciudadanía tanto local como transnacional; sin embargo, son los comités de obra quienes de manera institucional poseen la atribución de vigilar que los recursos se ejerzan de acuerdo a lo programado y en su condición de clubes espejo, deben informar a los clubes de migrantes los resultados de su actuación.

La Ley General de Desarrollo Social brinda el sustento legal para conformar Comités de Contraloría social, los cuales se integran por los beneficiarios que, de manera

voluntaria y gratuita desean constituirse como tales.²⁴⁴ Las actividades que realizan deben estar al margen de cualquier interés político.

Entre las funciones generales que deben realizar los comités destaca lo siguiente:

1.- Vigilar que:

- a) Se difunda información suficiente sobre la operación del programa.
- b) El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en la normatividad aplicable.
- c) Se difunda el padrón de beneficiarios.
- d) Los beneficiarios del programa cumplan con los requisitos para tener ese carácter.
- e) Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.
- f) Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
- g) El programa no se utilice para fines políticos electorales, de lucro u otros fines distintos al objetivo del mismo.
- h) Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa.

2.- Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas, incluidas las que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Por su parte los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la normatividad federal, tienen el siguiente compromiso hacia los comités de contraloría social:

- 1) Proporcionarles la información necesaria para que realicen las actividades de contraloría social.
- 2) Organizar o participar en las reuniones que se celebren con los beneficiarios de los programas federales, tendientes a constituir los comités.
- 3) Capacitar y asesorar a los integrantes del comité.

²⁴⁴ Como no reciben una paga, debe haber un incentivo para que participen activamente, el cual no necesariamente es económico.

- 4) Participar en reuniones de la federación con los beneficiarios o los integrantes de los comités, para que éstos expresen sus necesidades, opiniones quejas o denuncias relacionadas con la ejecución de los programas federales, la aplicación de los recursos públicos asignados y el cumplimiento de las metas.
- 5) Asesorar al Comité en el llenado de Cédulas de Vigilancia.
- 6) Poner a disposición de los beneficiarios de los programas federales, los mecanismos locales de atención a quejas y denuncias.
- 7) Recibir quejas y denuncias que puedan dar lugar al mejoramiento de la gestión de los programas federales o al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con dichos programas, así como canalizarlas a las autoridades competentes.
- 8) Verificar a través de los órganos estatales de control o de los órganos municipales de control, las actividades de promoción de contraloría social que corresponda realizar a las entidades federativas y municipios.
- 9) Dar seguimiento, en el ámbito de su competencia, a los resultados en materia de contraloría social y realizar acciones conducentes para atender las irregularidades detectadas por los comités.²⁴⁵

Pese a que se encuentran claramente definidas las funciones que deben realizar los comités de obra y las autoridades de los tres órdenes de gobierno, es común, según lo observado en campo, que ninguno de los dos actores cumplan a cabalidad su cometido, los primeros generalmente por carecer de información, capacitación y organización y hasta de credibilidad en las instituciones; y los segundos, por falta de voluntad política, por ineficacia, descoordinación o por la superposición de intereses fácticos.

El órgano estatal de control con el objetivo de impulsar la participación ciudadana en la vigilancia y control de los programas sociales, privilegiando la función preventiva, y en concordancia con las líneas de actuación dictadas por la Secretaría de la Función Pública, creó un área especialmente destinada a realizar monitoreos, capacitaciones, difusión e implementación de programas de contraloría social, principalmente en los

²⁴⁵ Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, Secretaría de la Función Pública (2009), *Manual para la Contraloría Social*, Veracruz, México.

programas federales²⁴⁶ o en los que existe mezcla de recursos.²⁴⁷ Dicha área representa una de las principales funciones sustantivas en materia de control preventivo, no obstante, es hasta el 2010 que la Secretaría de la Función Pública autoriza a los órganos estatales de control para que de los recursos del 5 al millar²⁴⁸ destinen un porcentaje a la realización de campañas y capacitaciones en materia de contraloría social, pese a ello, los recursos económicos son limitados lo que impide verificar la conformación y capacitación de todos los comités de contraloría social y realizar una amplia difusión en todas las comunidades que ejecutan obras y acciones del Programa 3x1.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública en un afán por fortalecer e impulsar esta actividad, implementó en el 2009 el Premio Nacional de Contraloría Social, convocando a los comités a participar a través de las contralorías estatales. En las dos ediciones que lleva el concurso participaron comités de los programas 3x1, Rescate de Espacios Públicos, Habitat, Escuelas de Calidad, PROSSAPYS, y APAZU (ver Tabla 4.8). De acuerdo con la mecánica del concurso, el comité ganador del concurso estatal participa en una segunda fase nacional.

En el 2009 el Comité de Contraloría Social de la Casa Hogar del Municipio de Río Grande, Zacatecas, obra financiada con recursos del Programa 3x1, obtuvo el Primer Lugar Nacional por sus acciones realizadas. Uno de los factores de éxito se debe a la estrecha comunicación que mantuvo el comité de obra con la Señora Rafaela Ramírez, Presidenta del Club de Migrantes Río Grande que apoyó la obra,²⁴⁹ ya que ambos realizaron diversas gestiones ante las autoridades municipales, aplicaron una encuesta a la población de Río Grande y realizaron actividades conjuntas para recaudar los fondos necesarios para construir un centro de reposo y esparcimiento para adultos mayores en desamparo o que cuentan con escasos recursos económicos.

De acuerdo con las bases del concurso se evaluó: Difusión del Programa, Requisitos de Beneficiarios, Ejercicio Oportuno de Recursos, Cumplimiento de Plazo de Ejecución,

²⁴⁶ No se ha logrado institucionalizar las acciones de contraloría social en programas netamente estatales o municipales.

²⁴⁷ Cuando se habla de mezcla de recursos se refiere a que una obra u acción es financiada con recursos federales y estatales; estatales y municipales; o federales, estatales y municipales.

²⁴⁸ De acuerdo con el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos se debe retener a los contratistas el 5 al millar de los montos contratados para la ejecución de obras y servicios públicos y destinar tales recursos para vigilancia y Control.

²⁴⁹ La Señora Rafaela Ramírez es una de las migrantes entrevistadas en Chicago el 20 de agosto del 2011.

Comprobación de Recursos Recibidos por los Beneficiarios, Difusión del Padrón de Beneficiarios, Cédulas de Vigilancia y Atención a Quejas y Denuncias.

El comité de contraloría social ganador documentó todas gestiones realizadas durante la construcción de la Casa Hogar, así como la problemática que enfrentaron y que por cierto aun siguen enfrentando ya que la obra presenta problemas de calidad y han tenido que sortear un sinfín de obstáculos para lograr que la Contraloría Estatal intervenga a fin de buscar una solución y poder exigir al contratista que resuelva las anomalías.

TABLA 4.8. COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL PARTICIPANTES EN CONCURSO NACIONAL DE CONTRALORÍA SOCIAL EN SUS FASES ESTATAL Y NACIONAL 2009

MUNICIPIO	PROGRAMA	OBRA QUE VIGILA	RESULTADO
Río Grande	3x1 Para Migrantes	Casa Hogar Santa Elena	Primer Lugar Estatal y Primer Lugar Nacional
Guadalupe	Rescate de Espacios Públicos	Arroyo Martinico	
Tlaltenango	3x1 para Migrantes	Construcción de Pórtico de acceso y terminación de 10 aulas en la Preparatoria número 7 de la UAZ	Segundo Lugar Estatal.
Villanueva (Tayahua)	3x1 para Migrantes	Rehabilitación de Lienzo Charro	
Villanueva (Tayahua)	3x1 para Migrantes	Zampeado del Acceso al Panteón	
Loreto (Col. San Francisco)	HABITAT	Pavimentación y Construcción de drenaje.	
Loreto (Col, Valle)	HABITAT	Pavimentación, drenaje y ampliación de red de agua potable	
Guadalupe	Escuelas de Calidad	Equipamiento del Centro de Atención Múltiple número 30 "Roberto Solís Quiroga)	
Jerez	3x1 para Migrantes	Rehabilitación de Sanitarios de la Escuela Secundaria Ramón López Velarde.	Tercer Lugar Estatal.
Zacatecas	Escuelas de Calidad	Construcción y equipamiento de un aula de medios en el Jardín de Niños "Rosaura Zapata".	

Fuente: Registros internos de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado 2011.

Como se observa en la Tabla 4.8., todos los comités que resultaron ganadores corresponden al Programa 3x1.

En el ejercicio 2010 no se obtuvo ningún premio a nivel nacional;²⁵⁰ sin embargo también los comités ganadores en la fase estatal corresponden al Programa 3x1 (ver Tabla 4.9).

Una de las hipótesis al respecto es que los clubes de migrantes hacen la diferencia, pues contribuyen al fortalecimiento de los comités de obra y los potencian para la realización de acciones de contraloría social.

TABLA 4.9. COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL PARTICIPANTES EN CONCURSO NACIONAL DE CONTRALORÍA SOCIAL EN SUS FASES ESTATAL Y NACIONAL 2010

MUNICIPIO	PROGRAMA	OBRA QUE VIGILA	RESULTADO
Panuco (Jesús María)	3x1 Para Migrantes	Construcción de Pavimentación de Camino a Jesús María Pánuco	
Pánuco	3x1 Para Migrantes	Construcción de Puente Vehicular en Calle Josefa Ortiz de Domínguez, Pánuco.	Segundo Lugar Estatal.
Ojocaliente	HABITAT	Pavimentación de calle Violetas y Prolongación Claveles de la Col. Indeco.	
Ojocaliente (Ex Hacienda Jarillas)	3x1 para Migrantes	Construcción de Unidad Médica Rural Ex Hacienda de Jarillas.	
	3x1 para Migrantes	Construcción de Templo San Felipe de Jesús, Col. FOVISSSTE.	Tercer Lugar Estatal.
Tabasco (Ciénega de Arriba).	PROSSAPYS	Construcción de Obra de Saneamiento Básico Biodigestor, Ciénega de Arriba.	
Genaro Codina (Perales)	3x1 para Migrantes	Pavimentación de Calle Miguel Hidalgo de la Comunidad de Perales.	
Calera (Ramón López Velarde)	3x1 para Migrantes	Rehabilitación de la Iglesia de la Inmaculada Concepción de la Comunidad de Ramón López Velarde.	
Jerez	3x1 para Migrantes	Rehabilitación de Sanitarios de la Escuela Secundaria Ramón López Velarde.	Primer Lugar Estatal.
Jerez	HABITAT	Pavimentación de calle Francisco Márquez de la Col.	

²⁵⁰ De acuerdo con información extraoficial y comentario de uno de los organizadores del concurso, en el 2010 el Comité de Contraloría Social de la obra Rehabilitación de Sanitarios de la Escuela secundaria Ramón López Velarde de Jerez, Zacatecas fue descartado como posible ganador debido a que una de las acciones realizadas por dicho comité a fin de exigir que la obra se llevara a cabo en el tiempo establecido y con la calidad requerida, fue realizar un plantón en la Presidencia Municipal, lo cual no se consideró correcto porque se incitaría a otros comités a hacer lo mismo. Lo anterior pone en duda la libertad de expresión.

MUNICIPIO	PROGRAMA	OBRA QUE VIGILA	RESULTADO
		Niños Héroe.	
Guadalupe	APAZU	Comité de Obra de Construcción del Sistema de Alcantarillado y Drenaje Pluvial del Fraccionamiento Santa Rita.	
Zacatecas	HABITAT	Centro de Desarrollo Comunitario de a Colonia CTM	
Zacatecas	PEC	Mantenimiento y Remodelación de sanitarios y equipamiento del CEBARE.	

Fuente: Elaboración propia a partir de un reporte de la Dirección de Contraloría Social de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado.

4.3.3.- Quejas y Denuncias ciudadanas

Un reflejo del poco involucramiento ciudadano es el hecho de que a pesar de todas las irregularidades administrativas en la operación del Programa 3x1 que han sido claramente detectadas por la Contraloría Interna del Gobierno del Estado, existe un bajo índice de quejas formalmente interpuestas por los comités de obra, los beneficiarios o por los propios clubes de migrantes. Si bien es cierto que existen muchas inconformidades pocas personas acuden a la Contraloría Estatal a interponer personalmente una queja o denuncia, o bien, a depositarlas en los buzones que ésta tiene instalados en las 58 Presidencias Municipales, ya sea por las distancias geográficas, lejanía de las comunidades desconocimiento, por temor a futuras represalias o por desanimo a raíz de la alta percepción de impunidad.

Según información proporcionada por la Dirección de Fiscalización de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado, en el 2010 se recibieron un total de 16 quejas relacionadas con la ejecución de obras y acciones realizadas con recursos federales, de las cuales el 12.5 por ciento corresponde al programa 3x1 (2 quejas); mientras que a mediados del 2011 se recibieron 28 quejas y de ellas el 10.71 por ciento corresponde al programa 3x1 (3 quejas).²⁵¹ Si tomamos en cuenta que en el 2010 se ejecutaron 366 obras por medio de dicho programa, las dos quejas representan apenas el 0.5 por ciento del total. También es cierto que muchas de las quejas no son interpuestas de manera formal, sino que se exponen

²⁵¹ Las quejas interpuestas ante la Contraloría Interna del Gobierno del Estado en 2010-2011 corresponden a los Municipios de Genaro Codina, Guadalupe, Atolinga, Tepechitlán y Tlaltenango.

ante los supervisores o los funcionarios federales, estatales o municipales que acuden a realizar verificaciones físicas y no quedan documentadas.

Del 2007 al 2010, la Dirección de Contraloría Social de la misma dependencia, únicamente tiene registradas cinco quejas referentes al programa 3x1, como se muestra en la Tabla 4.10.

En cuanto al procedimiento de atención, se tiene que las quejas y denuncias recibidas de manera directa en el Área de Contraloría Social o por medio de los buzones, son canalizadas a la Dirección de Fiscalización y Supervisión de la Obra Pública, cuando se refieren a obras, ya que ésta se encarga de realizar la investigación necesaria para determinar si procede o no la queja, y en caso procedente solicita a las instancias competentes atender la problemática, de lo contrario elabora dictamen y lo turna a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades para que instaure algún procedimiento de responsabilidad y emita una Opinión Fundada. De las quejas correspondientes a otros programas, como por ejemplo Oportunidades, cuya petición más recurrente es la incorporación al mismo, son turnadas a las dependencias ejecutoras para que las atiendan, pero no se cuenta con un mecanismo legal para obligarlas a ello.

TABLA 4.10. QUEJAS REGISTRADAS EN LA DIRECCIÓN DE CONTRALORÍA SOCIAL DEL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL 2007-2010

EJERCICIO	PROMOVENTE	QUEJA	ACCIONES REALIZADAS
2007	Comité de Obra	Obra inconclusa (Jardín de niños)	Se fiscalizó la obra y ésta se encuentra concluida al 100%.
2008	Representante de Comité de Obra	Que el Presidente Municipal pidió apoyo a los Migrantes para remodelar Plaza Cívica y con el recurso que le entregaron hizo modificaciones en las que no estaban de acuerdo.	Se llevaron a cabo varias reuniones con diversas dependencias competentes y se solicitó al Presidente Municipal acatar las recomendaciones del INAH.
2010	Beneficiarios de calle inicialmente programada para pavimentación	El Síndico y el Regidor de un Municipio cambiaron la pavimentación de una calle a otra.	Se logró que se respetara la pavimentación de la calle inicialmente programada.
2010	Padres de Familia de Jardín de Niños	Se adquirieron computadoras y los profesores aportaron la parte	Se logró que se regresaran los equipos a la institución

		correspondiente a los clubes y pretendían quedarse con las computadoras.	educativa, ante una gran molestia de los y las profesoras que tuvieron que devolver los equipos.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de información generada en la Dirección de Contraloría Social de la Contraloría Interna.

4.4.-Capacidad Sancionatoria

Una de las facultades de los comités de contraloría social, se ha dicho ya, es la de recibir quejas y denuncias relacionadas con las obras o acciones para las cuales fueron constituidos y vigilar que las autoridades competentes den atención a las mismas. Más tal facultad tiene poco sentido si no pueden hacer nada para obligar a quienes incumplen, si no tienen posibilidad de sancionar.

Hasta ahora las figuras de control ciudadano no dotan a los beneficiarios, ni a los socios directos que son los clubes de migrantes, en el caso del Programa 3x1, de la más elemental capacidad sancionatoria. Únicamente el Órgano Estatal de Control puede deslindar responsabilidades y aplicar sanciones en función de las irregularidades administrativas que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, o la Secretaría de la Función Pública cuando se trata de irregularidades cometidas por funcionarios de la administración pública federal.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas las autoridades competentes para aplicar esta Ley son: La Legislatura, El Tribunal Superior de Justicia, La Auditoría Superior, la Contraloría y Los Ayuntamientos, y según las fracciones X, XI y XII, son sujetos de esta Ley, entre otros, los integrantes de los Ayuntamientos; los funcionarios y empleados de los gobiernos municipales y entidades paramunicipales; así como cualquier persona que maneje o aplique recursos financieros del erario público estatal o municipal, por lo que considerando que son los Municipios los principales ejecutores de las obras del 3x1, deben estar sujetos a esta normatividad.

En el Artículo 27 de la citada ley, se establece que la Contraloría es la Instancia competente para tramitar procedimientos encaminados a fincar responsabilidades

administrativas a los servidores públicos de los gobiernos municipales, excepto en los casos de Presidente, Síndicos y Regidores, con lo cual nos topamos con el primer problema, pues si los Presidentes Municipales incurrían en responsabilidad, el órgano estatal de control no los puede sancionar de manera directa, lo más que le permite la Ley es emitir como resultado de la instauración de un procedimiento administrativo, una Opinión Fundada que puede ser ratificada, modificada o rechazada por el Ayuntamiento correspondiente, siendo aquí donde se diluye la acción sancionatoria, ya que hasta ahora no se tiene conocimiento de que se haya sancionado a nadie como resultado de una queja interpuesta por un comité de obra, por un club de migrantes, o por algún beneficiario.

El artículo 28 y 29 de la misma Ley, señalan que se pueden presentar quejas y denuncias ante la Contraloría, así como los requisitos que debe reunir una queja, y es aquí donde surge un segundo problema ya que el quejoso debe asentar en su escrito las normas generales que se estiman violadas, así como las pruebas en que se sustenta la queja o denuncia, aspecto que es difícil cumplir por parte de la mayoría de los ciudadanos debido a que no poseen el conocimiento y experiencia para hacerlo, lo que los obliga a recurrir a un abogado para que les ayude, o a desistirse por no contar con recursos suficientes para contratarlo. En este sentido muchas quejas son desechadas por no reunir las formalidades necesarias, más no porque no existan irregularidades.

Asimismo, el artículo 32 señala claramente que en el caso de los servidores públicos de los gobiernos municipales los resultados de la investigación que realice la Contraloría, deben ser remitidos con Opinión Fundada a los respectivos cabildos para que éstos mediante resolución la confirmen, desechen o modifiquen, aplicando en su caso las sanciones que corresponda, pero debido a negociaciones políticas y falta de compromiso, entre otros factores, no atienden, desechan o archivan las resoluciones, impidiendo así que se cumpla con la Ley.

Tales circunstancias exponen a la luz dos grandes obstáculos para abatir la impunidad: 1) La baja ciudadanía de la Ley, y 2) Clientelismo político en los Ayuntamientos.

No existe un seguimiento sistemático por parte del órgano estatal de control, que abone para que los Ayuntamientos cumplan con sus funciones en materia de responsabilidad. La Contraloría Interna del Gobierno del Estado remite a los municipios

los resolutivos u Opiniones Fundadas, en las que determina que sanciones se deben aplicar a los servidores públicos municipales que han cometido irregularidades dentro del Programa 3x1, más los Ayuntamientos no informan si tales sanciones se aplicaron o se desecharon.

De acuerdo con registros internos del órgano estatal de control, de 2005 a la fecha se instauraron 18 Procedimientos Administrativos de Responsabilidad, de los cuales seis se encuentran planamente identificados como correspondientes al Programa 3x1, de éstos, tres están en proyecto para emitir la opinión fundada, uno fue archivado definitivamente y dos fueron notificados (cinco procedimientos fueron iniciados en el ejercicio 2010 y uno en el 2009); de los 12 expedientes restantes no se cuenta con información que permita identificar si corresponden a irregularidades en el Programa 3x1, o bien a otros programas, debido a que fueron enviados a su archivo definitivo (ver Tabla 4.11).

De acuerdo con el Director Jurídico de la Contraloría Estatal, los expedientes se archivaron una vez que se remitió la Opinión Fundada a los Ayuntamientos, pues aquí concluye su labor, pero a pesar de solicitar a los Cabildos informen sobre su determinación, no lo hacen, por ello se desconoce qué pasó con las sanciones.

TABLA 4.11. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS CON MOTIVO DE IRREGULARIDADES EN PROGRAMAS SOCIALES

MUNICIPIO	IRREGULARIDADES	EJERCICIO	ESTATUS
Joaquín Amaro	Conceptos Ejecutados y no Pagados en 3 Obras	2005	Archivo definitivo.
Tabasco	Irregularidades en Centro Comunitario	2006	Archivo definitivo.
Ciudad Cuauhtémoc	Irregularidades en Pavimentación de Calle	2006	Archivo definitivo.
Teúl de González Ortega	Irregularidades en Tanque Elevado, dos Puentes Vehiculares, Red Eléctrica para 6 Calles y Cerco Perimetral	2006	Cuatro expedientes en archivo definitivo.
Pinos	Irregularidades en Construcción de Tercera Etapa de Edificio de Colegio de Bachilleres	2007	Archivo definitivo.
Juchipila	Irregularidades en Pavimentación de Calle	2008	Archivo definitivo.
General Pánfilo Natera	Irregularidades en Proceso de Adjudicación Obra del Programa 3x1	2008	Resolución Notificada en 2010.
Jalpa	Irregularidades en Canchas de Básquet Bol	2009	Archivo definitivo.
Genaro Codina	Irregularidades en Carretera y en Construcción de Camino. La	2010	Un expediente en archivo definitivo y otro en proyecto de

	última corresponde al Programa 3x1.		opinión fundada.
Apulco	Irregularidades en Casa Pastoral y en Pavimentación de Camino, Programa 3x1.	2010	Dos expedientes en proceso de resolución.
Panuco	Irregularidades Varias en Pavimentación de Camino, Programa 3x1	2010	Proyecto de opinión fundada.
Ojocaliente	Irregularidades en Pavimentación de Concreto Asfáltico y Construcción de Unidad Básica de Rehabilitación 2ª. Etapa. Programa 3x1.	2010	Dos proyectos de opinión fundada.
Moyahua	Irregularidades en Construcción de Proyecto Piscícola 2ª. Etapa, Programa 3x1.	2010	Archivo definitivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de un reporte interno de la Contraloría Interna del Gobierno del estado sobre Inconformidades y Procedimientos Administrativos emitido en julio del 2011.

Existe una laguna jurídica que impide dar total seguimiento a la imposición de sanciones por parte de los Ayuntamientos, lo cual sin duda propicia una mayor impunidad, y esto a su vez genera una mayor desconfianza hacia las instancias gubernamentales por parte de los comités de obra, de los beneficiarios en general, así como de los migrantes.

Se trata de un círculo vicioso que termina por desincentivar la participación ciudadana en el quehacer público, pero que paradójicamente incrementa la necesidad de su participación. No puede haber democracia si no existe una real participación ciudadana y no puede existir una real participación ciudadana si no se crean las condiciones adecuadas para ello.

El liderazgo y la voluntad política de los gobernantes juegan un papel crucial para la concreción de un proyecto, su fortalecimiento o su decadencia, de manera que un mismo programa puede tener un peso relevante en un momento dado y pasar a un segundo plano en otro, por ello se analizan brevemente las circunstancias que envolvieron al Programa 3x1 durante los sexenios 1998-2004 y 2004-2010.

4.5.-Contextualización de dos Sexenios de Operación del Programa 3x1

El contexto en el que operó el programa 3x1 fue distinto en los dos periodos que comprende la investigación.

El sexenio 1998-2004 se caracterizó por contar con un fuerte respaldo federal que permitió institucionalizar y nacionalizar el programa; por la creación de los institutos estatales de migración como instancias de apoyo a los migrantes en su país de origen; la conformación del Covam como una instancia no únicamente para instrumentar la aprobación y seguimiento de las obras y acciones, sino como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas transversal; por una relativa separación de las organizaciones políticas de migrantes y las organizaciones creadas para financiar proyectos de infraestructura en sus comunidades de origen;²⁵² la existencia de avales no estaba generalizada y los clubes de migrantes aportaban en su mayoría la cuarta parte de los proyectos que les correspondía; en tanto que los migrantes tenían una mayor presencia física ya con cierta periodicidad viajaban desde los Estados Unidos para supervisar personalmente el desarrollo de las obras y acciones.

En el sexenio 2004-2010 el respaldo federal fue más de tipo económico, ya que la inversión destinada al Programa 3x1 alcanzó un monto superior al obtenido en el sexenio anterior; la política comenzó a infiltrarse en las diferentes Federaciones de Clubes de Migrantes y comenzó una lucha al interior de las mismas por las diputaciones migrantes; la práctica de los avales se generalizó al grado que comenzó a denunciarse la existencia de clubes fantasmas y una serie de irregularidades al interior de las federaciones; la creciente inseguridad en México provocó una menor presencia física de los migrantes en la supervisión de las obras, pero un incremento en el uso de medios remotos de comunicación, como los electrónicos.

Lo expuesto hasta aquí es producto de la investigación documental y aporta suficiente información para darse cuenta que existen muchos problemas alrededor de este programa tan emblemático que deben resolverse o reencauzarse antes pueda destruirse lo que con tanto trabajo han construido los migrantes.

Antes de pasar al Capítulo Quinto y conocer los resultados que arrojó la investigación de campo, se presentan algunos mecanismos de control social aplicados en

²⁵² El Frente Cívico creado por migrantes era el órgano político a través del cual éstos apoyaban a los candidatos y gobernantes.

algunos países latinoamericanos y en México debido a que muestran otros caminos para llegar a la transparencia y rendición de cuentas con el impulso ciudadano.

4.6.-Otras Experiencias de Control Social

“Para que la contraloría social funcione el pueblo debe tener conciencia y madurez política”

Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela²⁵³

Si bien es cierto que cada país tiene sus propias estrategias para guiar la relación estado-sociedad civil, y que aquello que da resultado en una región no necesariamente tendrá el mismo impacto en otra, también es verdad que en ocasiones se pueden aprovechar otras experiencias para reflexionar sobre lo que es posible y lo que no es viable aplicar en nuestro entorno, de aquí que a continuación se realizará una breve descripción de los mecanismos de control social impulsados por Países como Venezuela y Brasil.

1.- El Control Social en Venezuela

La participación ciudadana fue establecida como el núcleo vital de un proyecto bolivariano en Venezuela fundado en la propia Constitución Nacional aprobada en 1999, en la cual se considera que el control social es necesario para que el ejercicio del gobierno sea eficaz y productivo. Tomando en consideración las peticiones y sugerencias de los ciudadanos, se sentaron las bases para la contraloría social, así en el artículo 66 de la Constitución se estableció que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar libremente en asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas y es obligación del estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones para su práctica.”²⁵⁴

A diferencia de la Constitución emitida en 1961, ésta última amplia el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ejercido de manera directa e indirecta, dando un salto cualitativo de la democracia representativa a la democracia

²⁵³ Ministerio de Comunicación e Información (2005), *Contraloría Social*, Publicación del Ministerio de Comunicación e Información, Venezuela.

²⁵⁴ Ibid, p.17

participativa, ya que no reduce la participación al ámbito electoral, sino que abarca el proceso de formación, ejecución, control, supervisión y vigilancia de la gestión pública. Se trata pues de una iniciativa nacida de las bases del pueblo que debe ser facilitada por las instituciones del Estado para que la ciudadanía cumpla con sus más amplias modalidades de participación que le garantiza la constitución, sobre todo cuando esta iniciativa es impulsada desde el seno del gobierno.

Mecanismos de contraloría social en Venezuela:

- 1) Los vecinos se organizan en los barrios para estar atentos a las fases de ejecución de los proyectos educativos, sanitarios, deportivos y sociales. El proceso de contraloría social inicia desde la idea de dónde se van a invertir los recursos y para qué. Pese a su importancia aún no existe la suficiente información y legislación al respecto.
- 2) Algunos Municipios han dictado decretos y ordenanzas en un intento por regularizar el tema de la Contraloría Social (En México no se ha hecho casi nada a ese nivel).
- 3) La Ley orgánica del Poder Municipal y la Ley de Participación ciudadana tocan el tema de manera específica.
- 4) Vías para integrar las contralorías sociales: a) Asamblea general de Vecinos; b) Cuando un contralor elegido por la comunidad tiene un compromiso también con la Institución éste debe ser acreditado mediante una resolución. Posteriormente la Comunidad debe formar una Asociación Civil y establecer estatutos en los que se incluyan sanciones por incumplimiento o irresponsabilidad por los miembros de la Contraloría social y un programa de adiestramiento adecuado para cumplir sus funciones a cabalidad y los detalles de un Plan de Trabajo, objetivos, entre otros aspectos.
- 5) Otra práctica: Uso del 20 por ciento de los recursos para las necesidades de las comunidades, sobre las cuales éstas deciden vía presentación de proyectos viables. El dinero es entregado a las Alcaldías y Gobernadores a través del FIDES, aunque en ocasiones éstos no lo entregan. Se hace necesario potenciar a las comunidades para que participen activamente en la administración de sus recursos, en la elaboración de los proyectos.
- 6) Contraloría Social en el Ingenio de Guatire, Municipio de Zamora Estado de Miranda para verificar la rehabilitación de varios conjuntos habitacionales. Ha

habido muchos contratiempos con el gobierno municipal quien fue denunciado por desviar recursos a otros fines y se solicitó a las autoridades competentes no entregar más dinero a las autoridades municipales.

- 7) Contraloría social en el Estado de Mérida. Un grupo de trabajadores del Instituto Autónomo Hospital Universitario los Andes, integrado por Médicos, Enfermeras, trabajadores y gente del pueblo constituyeron una asociación civil denominada Comité pro Defensa de la Salud para el Estado de Mérida a fin de canalizar denuncias de actos de corrupción y mala praxis médica.
- 8) En el Municipio de Alberto Adriani las comunidades se organizan y constituyen la Asociación Sistema Integral de Contraloría Social.

Tales reformas representan un avance significativo en relación con las prácticas de contraloría social en México, sobre todo tomando en cuenta que han surgido en el marco de una presidencia autoritaria, bajo el mando de un líder militar golpista. En un país como México, que se precia de ser democrático, debieran existir mayores condiciones para impulsar iniciativas de este tipo y alcanzar mejores resultados.

El asociacionismo propuesto para realizar acciones de contraloría social puede ser un ejercicio interesante a explorar, ya que tiene un mayor impacto la exigencia colectiva de rendición de cuentas que la individual.

2.- Participación ciudadana en Brasil

A pesar de que Brasil fue durante la mayor parte del siglo XX, caracterizado por contar con una sociedad civil con poca influencia política debido a su bajo nivel de organización civil autónoma, durante la década de los ochenta la fuerte oposición al régimen autoritario generó un gran movimiento asociativo que permitió a la sociedad civil intervenir en el diseño de políticas públicas.

En Belo Horizonte y Recife se triplicó el número de asociaciones comunitarias durante los años ochenta, en Río de Janeiro el empuje asociativo sobrevino entre 1979 y 1981. En Sao Paulo las organizaciones comunitarias se volvieron más politizadas, en Porto Alegre ya desde los años sesenta existía movilización urbana organizada que derivó en la

creación de la Liga Asesora y Reivindicatoria Interbarrios bajo los principios de participación “Humanista y Antipaternalista” (Silva, 2001:81, en Avritzer, Leonardo, 2006: p.417), y en 1986 a raíz de la evolución asociativa surgió una nueva asociación llamada União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMAPA), misma que exigió la oportunidad de participar en la deliberación de asuntos presupuestarios en el ámbito local, y en 1988 al ser elegido Olivio Dutra, Líder del PT, como alcalde de Porto Alegre, éste introdujo el modelo de presupuesto participativo como una política pública.

La UAMAPA, siendo la gran central de organizaciones de barrio en ese Estado, propuso la participación popular en asambleas regionales donde los miembros de las asociaciones de barrio decidirían sobre el presupuesto a ser aplicado en su región. Como resultado de lo anterior surgieron varias propuestas entre diversos actores, quedando como se muestra en la Tabla 4.12.

TABLA 4.12. PROPUESTAS PARA EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS POR ACTOR

ACTORES	PROPUESTAS	DISEÑO FINAL
Asociaciones Vecinales	Deliberación Directa en el Ámbito Local y Participación de Miembros de Asociaciones Comunitarias.	Asambleas Regionales con Participación Individual.
Infraestructura Legal	La Asamblea Constituyente Presenta la Participación Ciudadana como un Principio.	Porto Alegre Adopta la Participación como un Principio.
Partido del Trabajo	Consejo Popular de la Ciudad.	Asambleas Regionales y Temáticas Eligen Consejeros para la Coordinación.
Administración Local	Concertación de Demandas del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP).	El CPP Llega a ser Parte de la Estructura del PP.

Fuente: Avritzer, Leonardo, (2006), Democracia Local y Política Deliberativa en Brasil, en Isunza, Vera y Olvera, Alberto J., Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social, Miguel Ángel Porrúa.

Se considera que la experiencia más relevante en Porto Alegre fue la introducción de cuatro tipos de instituciones, de las cuales tres incluyen procesos deliberativos: las Asambleas Regionales y Temáticas (lugares donde los participantes presentan sus demandas, critican a las autoridades locales y negocian sobre sus prioridades más sentidas, existe en ellas una fuerte presencia de colonos pobres); el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) que se crea en la segunda vuelta de las asambleas regionales y está compuesto por 44 delegados, y la forma de decisión de las reglas para acordar inversiones.

El CPP es la institución donde el gobierno es controlado y se dan las negociaciones entre el Estado y la sociedad civil,²⁵⁵ y a pesar de las debilidades que presenta en la práctica, como la baja participación en algunos ejercicios, o el bajo perfil de los ciudadanos para expresar sus inquietudes, entre otros aspectos, sigue siendo una práctica innovadora que pudiera ser replicada en otros contextos, por supuesto con los ajustes respectivos.

3.- Observatorio de Mortalidad Materna en México

En 1993 surge la primera instancia interinstitucional y multisectorial a fin de promover la salud materna y evitar su muerte, se trata del Comité Promotor para una Maternidad Segura en México (CPMSM), el cual ha realizado diversas funciones de monitoreo en diferentes estados de la República logrando en el 2008 incidir en políticas públicas.

En su plan de trabajo 2008-2011 se propuso promover la instalación de un Observatorio de Mortalidad Materna, que contribuyera a acelerar la reducción de la mortalidad materna, mediante la mejora en la prestación del servicio durante la maternidad y la urgencia obstétrica.

Tal observatorio ciudadano fue creado en el 2010 como resultado de la confluencia de objetivos y esfuerzos entre el CPMSM y la Secretaría de Salud Federal (SSA) y entre sus objetivos destaca:

- 1) Promover la vinculación entre gobierno y sociedad.
- 2) Proporcionar de manera sencilla, oportuna y confiable, información estratégica.
- 3) Dar seguimiento a las iniciativas y prioridades de la política pública.
- 4) Promocionar buenas y exitosas prácticas.
- 5) Fomentar la voluntad política de los gobiernos locales.
- 6) Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

²⁵⁵ Avritzer, Leonardo (2006), *Democracia local y Política Deliberativa en Brasil*, en Isunza, Vera y Olvera, Alberto J., *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa, p. 423.

Este observatorio cuenta con una instancia de coordinación integrada por representantes de diversos sectores que realizan funciones específicas: Las labores de conducción son realizadas por integrantes de la sociedad civil, tales como: organizaciones de usuarias de los servicios, el CPMSM, la academia y organismos profesionales (Centro de Análisis e Información FUNDAR, OSC Indígenas, Colegios de Médicos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Asociaciones de Enfermeras, Colegio de México, entre otros); la interlocución y facilitación es llevada a cabo por los funcionarios gubernamentales de SSA, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), IFAI, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de la Función Pública (SFP); y la asesoría es proporcionada principalmente por organismos internacionales como ONU Mujer, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), PNUD, entre otros.

Habrá que dar seguimiento a esta joven iniciativa que integra tres grupos de actores centrales: sociedad civil, gobierno y organismos internacionales, para ver si es posible que los ciudadanos puedan mantener cierto grado de autonomía y voz frente al Estado y ante aquellas organizaciones neoliberales que dictan la pauta a seguir en materia de salud.

De igual forma se considera conveniente analizar la viabilidad de todas estas y otras propuestas para fortalecer el planteamiento que se hará al final de la Tesis acerca de una iniciativa concreta que fortalezca e impulse la participación de la sociedad civil en el control del ejercicio gubernamental.

Conclusión

El Programa 3x1 ha sido la bandera de los migrantes para demostrar su compromiso con el país de donde emigraron, su deseo de mantener y estrechar los vínculos afectivos con sus comunidades de origen, aunque también constituye un mecanismo institucionalizado que permite a los migrantes realizar acciones de control social.

Los migrantes han demostrado su capacidad organizativa, pero también su vulnerabilidad ante los gobiernos locales que sin comprender el significado que para los

ciudadanos transnacionales tiene el programa, buscan apropiarse de él para fines particulares.

Hoy más que nunca se requiere de la participación de los clubes de migrantes y de los comités de obra para que juntos exijan un adecuado manejo de los recursos y una correcta ejecución de las obras e insistan ante las instancias competentes para que se atiendan sus demandas y se corrijan las anomalías que encuentren.

Una alternativa para impulsar el empoderamiento tanto de los clubes de migrantes como de los comités de obra puede ser buscar el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil o de organismos internacionales, aunque con su debido cuidado para no asumir compromisos que puedan desvirtuar el objetivo que se busca. Otra opción válida puede ser, replicar buenas prácticas de otros países para generar una mayor transparencia y rendición de cuentas por medio del control social.

CAPITULO V.- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Introducción

El propósito de este capítulo es dar a conocer los resultados que arrojó la investigación de campo, la cual consistió en la aplicación de entrevistas a integrantes de comités de obra, clubes y federaciones de migrantes, funcionarios de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, de la Secretaría de Finanzas, de la Contraloría Interna y de la Delegación Estatal de la Sedesol en Zacatecas.

Aún cuando el objeto de estudio es la actuación de los migrantes organizados y de los ciudadanos residentes en sus comunidades de origen en la vigilancia y control del Programa 3x1, se determinó la conveniencia de conocer el punto de vista de todas las partes que intervienen en el mismo, para tener un panorama más completo de la situación que priva en torno a la participación ciudadana, sus avances y sus desafíos.

La investigación realizada es fundamentalmente de tipo cualitativo porque buscó explorar con base en una serie de preguntas abiertas el sentir de los ciudadanos, así como de los funcionarios responsables de la operación y control del Programa 3x1.

Previo a la presentación de los datos que arrojó el estudio, se ofrece una breve delimitación territorial, analizando algunas características del Estado en relación con la migración. También se señala cuales fueron los criterios empleados para seleccionar los Municipios y los comités de obra que fueron entrevistados.

Los resultados obtenidos se describen en tres fases. En un primer momento se efectúa un análisis mediante gráficas simples de las entrevistas realizadas a los comités de obra y a los presidentes municipales, posteriormente se analizan los mismos datos pero a partir del modelo analítico propuesto que consta de tres dimensiones con sus respectivas variables e indicadores, y finalmente se sintetiza toda la información recabada en campo, se muestra un diagnóstico de la situación real y se plantean propuestas de mejora.

5.1.- Diseño Metodológico

La presente investigación es predominantemente empírica debido a que se llevó a cabo de una manera planificada y sistemática con el fin de profundizar en el conocimiento acerca de las acciones realizadas por los comités de obra y las organizaciones migrantes para incidir en la transparencia y rendición de cuentas del Programa 3x1, mediante la recopilación de información proveniente de una comunicación directa con los sujetos de estudio, y a través del análisis de las formas en que los migrantes se apoyan en la sociedad civil local para vigilar desde la distancia el ejercicio de los recursos que transfieren a México y que se integran a una bolsa global para realizar obras y acciones en beneficio de sus comunidades de origen.

Durkheim (1989) plantea que para realizar una investigación objetiva hay que evitar las prenociones y los juicios de valor y en este sentido se ha realizado el esfuerzo por no analizar el objeto de estudio a partir de ideas o percepciones propias; sin embargo de todos es sabido que cualquier investigación social, como es el caso, posee cierta dosis de subjetividad que se espera no interfiera con los hallazgos.

Dado que no existe una sola estrategia para revisar y desmembrar el objeto de estudio, ni un enfoque teórico hegemónico, el análisis teórico y empírico se desarrolló a partir de mediaciones teóricas, complementadas con evidencias empíricas.

La discusión empírica que se expondrá en el presente capítulo se alimenta de una base de datos generada a partir de información recabada durante la investigación documental que se realizó en una primera etapa, así como de las entrevistas efectuadas a funcionarios federales, estatales y municipales, a representantes de comités de obra del Programa 3x1, a clubes de migrantes, a presidentes y ex presidentes de federaciones de clubes de zacatecanos radicados en diversos condados de los Estados Unidos, así como a investigadores con una trayectoria reconocida en temas vinculados con el objeto de estudio.

Con el fin de clasificar la información y ofrecer una propuesta de sistematización, después de analizar los resultados de las entrevistas hechas a los comités de obra y funcionarios municipales, se plantean varios indicadores cuantificables relacionados con la participación ciudadana efectiva, el control social y la rendición de cuentas.

5.1.1.- Tipo de estudio

Para estar en condiciones de identificar el sistema de relaciones en el que opera el Programa 3x1 y determinar el control social que ejercen los migrantes y los ciudadanos locales,²⁵⁶ así como su impacto en la rendición de cuentas pública, es preciso establecer comunicación con los sujetos directamente involucrados en el problema, tratando de conocer sus sistemas de valores, percepciones, conocimientos y presuposiciones.

De aquí que se consideró que la investigación cualitativa ofrece un conjunto de técnicas especializadas que pueden ser utilizadas para tratar de profundizar en el pensamiento, las creencias y las normas morales bajo las cuales se rigen los colectivos que en la práctica o en teoría deben impulsar la participación ciudadana en la vigilancia y control del ejercicio gubernamental,²⁵⁷ así como para explorar otros aspectos del reino de la

²⁵⁶ Se empleará el término ciudadanos locales o ciudadanos residentes para referirse a los comités de obra y/o a los beneficiarios de las obras y acciones.

²⁵⁷ Las creencias, las normas morales y las percepciones pueden determinar en un momento dado el interés de la sociedad civil por participar en la vigilancia y control del quehacer gubernamental.

subjetividad que puedan ser de utilidad para comprender la conducta de los ciudadanos, aunque tomando siempre en cuenta, que los agentes no pueden controlar todos los efectos que desencadenan su acción (Giddens, 2001).

5.1.2.- Técnicas de Investigación

Con el propósito de allegarse de la mayor información posible, se recurrió a dos tipos de técnicas de investigación: documental y de campo.

Las técnicas de investigación documental principalmente empleadas fueron la bibliográfica (investigaciones relacionadas con el tema), la hemerográfica (revistas especializadas en materia de migración, transparencia y rendición de cuentas, entre otros temas vinculados), la escrita (archivos documentales de las dependencias gubernamentales participantes en el Programa 3x1), y la electrónica (información contenida en páginas electrónicas o en medios magnéticos). “Las técnicas de investigación documental equivalen a la memoria de la humanidad, registrada en cada uno de los objetos sobre los que ha dejado huella el ser humano”,²⁵⁸ e indudablemente tales huellas nos llevan a la comprensión de nuestro objeto de estudio.

Para realizar la investigación de campo, se recurrió a la observación no estructurada y no participante, ya que existe mucha información que no se encuentra plasmada en un documento y que no es expresada verbalmente por los sujetos investigados, pero que puede ser captada por la vista y otros sentidos (Baena, 1998), sin que se tenga que pertenecer al grupo observado. Hay quienes consideran que toda investigación es participante debido a que resulta prácticamente imposible no participar, aunque puede orientarse más a la reflexión (Moctezuma, Miguel: 2010).

También se emplearon técnicas interrogativas como son: la entrevista semi estructurada, ya que se elaboró un cuestionario guía para efectuar el dialogo con los entrevistados. Las preguntas fueron abiertas y flexibles, pues cuando se consideró necesario se profundizó en algún tema o se amplió el interrogatorio.

²⁵⁸ Duverger (1998), *Métodos de las Ciencias Sociales*, p. 115, en Baena, Guillermina, *Instrumentos de Investigación*, Editores Mexicanos Unidos, 23^a. Edición, p. 31.

5.1.3 Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación se ha recurrido al empleo de varios métodos analíticos. En una primera fase el método deductivo ha sido de gran utilidad para ir de las teorías y conceptos relacionados con la democracia, ciudadanía transnacional, desarrollo local, capital social y participación ciudadana, a la información directamente relacionada con la ejecución del Programa 3x1 en Zacatecas.

En una segunda fase y considerando que el método inductivo es esencial para tratar de inferir acerca del impacto que tiene la participación de la ciudadanía en la transparencia y rendición de cuentas a partir de la experiencia vivida en el programa 3x1, se apeló a este método.

Cabe señalar que con frecuencia tales métodos son aplicados en forma combinada (Ponce de León, Luís, 2008), inclusive, en cierto momento se ha recurrido a algún otro método, como el analógico comparativo, a fin de establecer, por ejemplo, la importancia relativa de los recursos canalizados al Programa 3x1.

La información obtenida en campo es fundamentalmente cualitativa y se encuentra contenida en una base de datos que consta de más de 300 cuartillas, no obstante, fue codificada para facilitar la aplicación de métodos cuantitativos de análisis.

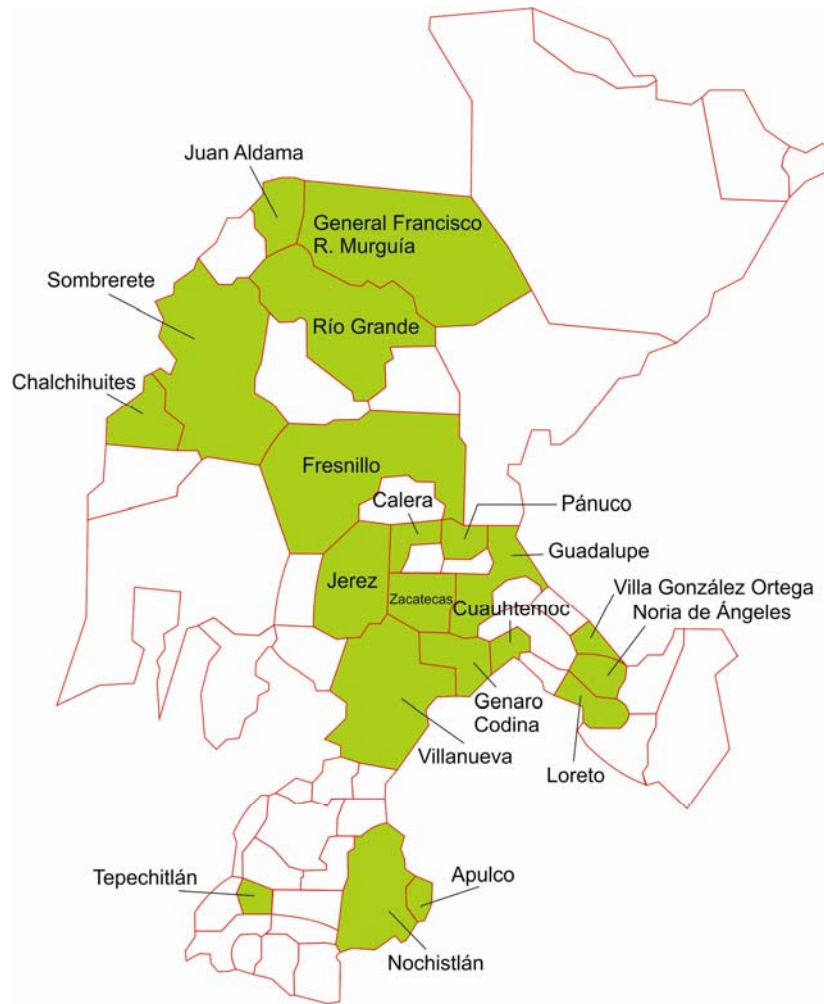
De igual forma se aclara que en cuanto al carácter de los sujetos participantes en el control social, la investigación se centra en los sujetos colectivos, siendo éstos, los clubes de migrantes y los comités de obra.

5.2.- Delimitación Territorial

Si bien es cierto que el Programa 3x1 es aplicado en cerca del 80 por ciento de las entidades federativas del País, se ha elegido el Estado de Zacatecas para llevar a cabo la investigación de campo, debido a que, esta entidad es considerada como la cuna del programa, además de que los migrantes zacatecanos han jugado un papel determinante en la institucionalización del Programa 3x1; no obstante, hay quienes opinan que la problemática que enfrenta hoy en día el Programa 3x1 es consecuencia de dicha institucionalización.

Por la extensión territorial del Estado y la situación de inseguridad que priva en la actualidad, se determinó acudir a 20 municipios distribuidos en nueve regiones, mismos que representan el 37 por ciento del total de municipios que han ejecutado obras y acciones del Programa 3x1 de 1998 al 2010, siendo éstos: Apulco, Villanueva, Genaro Codina, Panuco, Fresnillo, General Francisco R. Murguía, Tepechitlan, Calera, Juan Aldama, Río Grande, Chalchihuites, Sombrerete, Noría de Ángeles, Villa González Ortega, Atolinga, Jerez, Guadalupe, Nochistlan, Loreto y Zacatecas (Ver Figura 5A).

FIGURA 5A.- MUNICIPIOS VISITADOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO



Nota: En los municipios sombreados con verde es donde se llevó a cabo la investigación.

5.3.- Población y Tamaño de la Muestra

De acuerdo con información proporcionada por el Órgano Estatal de Control, al mes de abril del 2011 aún se contaba con 25 obras en proceso, tres del ejercicio 2007, cinco del ejercicio 2008 y 17 del ejercicio 2009 (ver Tabla 5.1.), situación irregular ya que debieron haber sido concluidas durante el ejercicio correspondiente o en caso de que se haya concedido alguna prórroga, a principios del siguiente, razón por la cual se decidió entrevistar a algún representante de los 25 comités de obra, sin embargo, únicamente se localizó a algún integrante de 21 Comités.²⁵⁹

²⁵⁹ De los 4 comités que no pudieron localizarse, 2 son de Valparaíso, 1 de Genaro Codina y 1 de Fresnillo.

TABLA 5.1.- SITUACIÓN POR OBRA 2007-2009, AL MES DE ABRIL DEL 2011

EJERCICIO	MUNICIPIO	OBRA/CLUB	AVANCE FÍSICO	OBSERVACIONES
2007	Apulco	1.- Construcción de Casa Pastoral Tercera Etapa (Apulco). Club Apulco Unidos Federación de Zacatecanos del Sur de California (FCZSC).	73%	El contratista se encuentra demandado. Se envió dictamen a la Dirección Jurídica de la Contraloría Interna en Junio del 2010. Obra parada por falta de recursos del Municipio para concluirla (Marzo del 2011).
		2.-Construcción de Segunda Etapa de Casa Pastoral (Tenayuca). Club Guadalupano Federación de Clubes Zacatecanos Fort Worth Texas (FCZFWT).	67%	La obra continua parada por falta de recursos de la Presidencia Municipal, Desarrollo Económico informa que terminando la Casa Pastoral de Apulco reiniciará la de Tenayuca.
	Villanueva	3.- Pavimentación de Carretera de Acceso a la Comunidad (Maravillas). Club Maravillas (FCZSC)	98%	El contratista se encuentra demandado. Se está trabajando en el informe para turnar a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades.
2008	APULCO	4.- Pavimentación de Camino E.C. Teocaltiche/Yahualica-El Conejo (Arroyo Hondo) Club Apulco Unidos (FCZSC)	98%	No se han colocado los señalamientos, el Municipio ya solicitó al contratista y no ha dado respuesta. En junio del 2010 se turnó dictamen a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades. *
	APULCO	5.- Construcción de Terracerías, Obras de Drenaje, Pavimento y Señalamiento de Camino Lo de carrera-Michoacanejo (Lo de Carrera) Club Guadalupano (FCZFWT)	15%	La obra está parada y no se tiene maquinaria ni equipo en el camino. Se solicitó al contratista que termine la obra pero no lo ha hecho. En junio del 2010 se turnó dictamen a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades (Marzo del 2011). *
	GENARO CODINA	6.- Construcción de Camino Hacia Nave Industrial (Genaro Codina). Club Genaro Codina (FCZFWT)	65%	Se demandó a la administración anterior por no dejar recursos para concluirla. Se turnó dictamen a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades y se está en espera de que emita su opinión fundada. Siguen esperando respuesta de la Auditoría Superior del Estado

EJERCICIO	MUNICIPIO	OBRA/CLUB	AVANCE FÍSICO	OBSERVACIONES
		7.- Rehabilitación de Vivienda (Minillas) Club Genaro Codina (FCZFWT)	100%	Aunque la Contraloría está aún trabajando en el informe para turnarlo a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades, se encuentran en espera de respuesta de la Auditoría Superior del Estado. Terminada en Abril del 2011.
	PANUCO	8.- Pavimentación de Terracería de Entrada Principal de la Comunidad (Jesús María). Club San Juan (FCZFWT)	95%	El contratista se encuentra demandado. En octubre del 2010 se turnó el dictamen a la Dirección Jurídica y de Responsabilidades y se está en espera de que emita su opinión fundada.
2009	FRESNILLO	9.- Electrificación de Línea y Red de Distribución (Ermita de Guadalupe) Club La Puma Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en Illinois y del Medio Oeste (FCUZIMO)	89.29%	No se ha recibido justificación por la disminución del KVA por parte de la CFE al Ayuntamiento, sigue faltando la colocación del letrero alusivo (Marzo del 2011).
		10.- Ampliación de la Segunda Etapa de Electrificación (Vasco de Quiroga). Club La Puma (FCUZIMO)	99.77%	Idem
		11.- Elaboración y Fabricación de Ataúdes Sagrado Corazón (Ojuelos) Club Real de Minas (FCZSC)	50.48%	Se sigue sin suministrar el faltante del equipo
	GENARO CODINA	12.- Construcción de Plaza Cívica (Santa Inés) Club Genaro Codina (FCZFWT)	97%	Obra detenida por no contar con recursos para concluirla. Se está realizando una supervisión integral por parte de la Contraloría.
		13.-Pavimentación con Concreto Hidráulico en la Calle Miguel (La Purísima) Club Santa Inés (FCZFWT)	95%	Obra detenida en su ejecución, se levantó demanda en contra de la administración anterior por irregularidades. Siguen esperando respuesta de la Auditoría del Estado a las observaciones que turnó el Ayuntamiento.
		14.- Construcción de Huellas de Concreto Hidráulico y Empedrado en Calle de Casa de Salud (Delgadillo). Club Los Perales (FCZFWT)	70%	Siguen esperando respuesta por parte de la Auditoría Superior del estado. Se levantó demanda contra la administración anterior por irregularidades.
		15.- Construcción de Rodapié y Malla Ciclónica en Casa de Salud (Santa Cruz de Piedras Cargadas) Club Los Perales (FCZFWT).	53%	Idem.
		16.- Pavimento de Concreto	95%	Idem

EJERCICIO	MUNICIPIO	OBRA/CLUB	AVANCE FÍSICO	OBSERVACIONES
		Hidráulico en Calle Miguel Hidalgo (Los Perales) Club Los Perales (FCZFWT)		
		17.- Pavimento de Concreto Hidráulico y Estampado en Calle Agua Zarca (Genaro Codina) Club Santa Ines (FCZFWT)	56%	Idem
	GRAL. FRANCISCO R. MURGUÍA	18.- Ampliación de Red de Energía Eléctrica en Comunidad de Valenciana. Club Los Dos Amigos (FCZFWT)	100%	Obra terminada
	PANUCO	19.- Ampliación de Red de Energía Eléctrica en Calle Juan Rodríguez (Pozo de Gamboa). Club Pozo de Gamboa Federación de Clubes Zacatecanos de Orange County California (FCZOCC).	95%	Obra terminada pero no se puede conectar a la Red eléctrica principal debido a que debe ser reubicada. Se está programando la reubicación para este año.
		20.- Ampliación de Red de Energía Eléctrica en Entronque a Carretera de San Antonio del Ciprés. Club Pozo de Gamboa (FCZOCC)	47%	La Presidencia mandó un contratista especialista para evaluar y se le asignarán recursos para ello.
		21.- Construcción de Cancha de Fútbol Rápido (Pozo de Gamboa) Club San Juan (FCZOCC)	92%	Se acordó realizar una visita a la obra la segunda semana de marzo del 2011. Las fianzas aun tienen validez por lo que el contratista deberá reponer la malla, pero el Municipio lo va a apoyar con recurso económico.
		22.- Construcción de Base para Pavimentación de Terracería Laguna Seca-San Juan. Club San Juan (FCZFWT)	65%	El contratista se encuentra demandado.
	TEPECHITLAN	23.- Ampliación de Sistema de Agua Potable (Cerrito de Vargas). Club Tepechitlan, San José Federación de Clubes de Zacatecanos del Norte de California (FCZNC)	98%	Ya se cuenta con la instalación del medidor de energía eléctrica y con el contrato, sigue faltando suministro e instalación de equipo de cloración. Se está realizando una supervisión integral por parte de la Contraloría Interna.
	VALPARAÍSO	24.- Construcción de Plaza Comercial, Segunda Etapa Valparaíso) Club Mala Noche (FCZNC)	100%	Obra terminada
		25.- Parque Ecoturístico "Paraíso Resort", Segunda Etapa. (Atotonilco)	83.7%	El contratista había quedado de iniciar hace 4 semanas y no ha iniciado los trabajos de

EJERCICIO	MUNICIPIO	OBRA/CLUB	AVANCE FÍSICO	OBSERVACIONES
		Club Profemo (FCUZIMO)		construcción de cortina de Muro a base de piedra de mampostería (Marzo del 2011).

Fuente: Elaboración propia a partir el informe Ejecutivo del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas de abril del 2011.

* Se está en espera de que la Contraloría emita la Opinión Fundada.

Nota: En algunos casos se encontraron integrantes de comités que participaron en dos o más obras.

Asimismo, tomando en consideración que durante el primer semestre del ejercicio 2011 aún se registraban 139 obras y acciones en proceso del ejercicio 2010 (37.9% de un total de 366), algunas con la justificación de la radicación tardía de recursos y otras por incumplimiento de contratistas, se seleccionaron 39 de ellas (28.7%) para entrevistar a sus respectivos comités (ver Tabla 5.2), tomando como criterio para la selección, el monto de la obra, su ubicación, el partido al que corresponde el Ayuntamiento, y la Región a la que pertenece, lo anterior con el fin de entrevistar a comités en municipios gobernados por diferentes partidos y preferentemente dos comités por región, exceptuando la Región de Mazapil que no participa en el Programa 3x1. Sólo se ubicaron 26 comités de obras del 2010.

TABLA 5.2.- RELACIÓN DE OBRAS DEL EJERCICIO 2010 PRESELECCIONADAS PARA VISITA EN CAMPO

MUNICIPIO	OBRA	INVERSIÓN EN PESOS	AVANCE	OBSERVACIONES Y CLUB
CALERA	1.-Construcción de Camino Río Frio a Nueva Alianza del Km 13 + 440 al 15+370 (Col. Río Frio)	3,170,000.00	100%	Terminada Club Unidos por Calera Federación de zacatecanos de la Costa Oeste (FCZCO)
	2.-Construcción de la Iglesia de Nuestra Señora del Rosario (Primera Etapa)	1,474,000.00	99.6%	Sólo faltan detalles en la instalación eléctrica, limpieza general y el acto entrega recepción. Club Unidos por Calera (FCZCO)
FRESNILLO	3.-Construcción de Segunda Etapa del Templo de Cristo Rey en Colonia Fovissste	1,000,512.00	99.46%	Falta la instalación en acometida eléctrica, el rotulado del letrero alusivo y el acto entrega recepción. Club San Pedro Federación de Clubes Zacatecanos del Norte de California

MUNICIPIO	OBRA	INVERSIÓN EN PESOS	AVANCE	OBSERVACIONES Y CLUB
				(FZNC)
	4.-Construcción de Muro de Acceso a Panteón (Estación San José)	458,572.00	0%	Está en proceso de escrituración del terreno. (Obra no iniciada) Club El Dominguejo (FCZSC)
	5.-Construcción de Casa del Pueblo 2da. Etapa en C. 20 de noviembre.	2,376,104	0%	En proceso de licitación. Club El Dominguejo (FCZSC)
JUAN ALDAMA	6.-Construcción Campus UAZ (Juan Aldama)	4,000,000.00	99%	Falta de realizar la construcción del firme para concluir en su primera etapa. Club Juan Aldama Federación de Clubes de Zacatecanos del Norte de Texas (FCZNT)
	7.-Rehabilitación de Red de Alcantarillado en Av. Centauro del Norte. Jesús Meza e Hidalgo. (Juan Aldama)	466,652.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club Fort Worth- Juan Aldama (FCZCO)
RIO GRANDE	8.-Construcción de Edificio Académico en el ITSZN (Río Grande)	3,117,800.00	12%	Se trabaja en la construcción de cimentación y armado de columnas. Club Santa Rosa Federación de Clubes de Zacatecanos en Utha (FCZU)
	9.-Construcción de dos Aulas y Escaleras en el CBTA No. 20	776,668.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club Río Grande Federación de Clubes Zacatecanos de Santa Ana Ca. (FCZSAC)
CHALCHIHUITES	10.-Construcción de Techumbre en Cancha de Escuela Primaria Justo Sierra (Chalchihuites)	717,676.00	100%	Terminada Club Gualterio Federación de Clubes de Zacatecanos de Fort Worth Texas (FCZFWT)
	11.-Becas para Estudiantes Destacados de Escasos Recursos (Chalchihuites)	576,000.00	100%	Terminada Club Chalchihuites Organización de Comunidades Zacatecanas del Condado de Orange California (OCZCOC)
SOMBRERETE	12.-Construcción de Sala de Velación en Comunidad de Corrales (Corrales)	1,038,030.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club Aztecas (FCZNC)
	13.-Iluminación de los Campos de Fútbol Rápido y Soccer de la Unidad Deportiva Olvera (Sombrete)	2,303,880.00	95%	Falta reposición de transformador. Club José María Morelos (FCZNT)
NORIA DE ÁNGELES	14.-Rehabilitación de Templo, 2da. Etapa.	1,000,000.00	70%	Se trabaja en enjarres de interior. Club San Diego Federación de Clubes Zacatecanos en Denver Colorado (FCZDC)
VILLA GONZÁLEZ	15.-Construcción de Aulas en CBTA 285	710,000.00	90%	Faltan instalaciones de contactos, pintura en muros.

MUNICIPIO	OBRA	INVERSIÓN EN PESOS	AVANCE	OBSERVACIONES Y CLUB
ORTEGA	(Estancia de Animas)			Club Estancia de Animas (FCUZIMO)
	16.-Construcción de Puente Vehicular (Estancia de Animas)	559,884.00	85%	Se terminó de enlazar varilla para recibir concreto. Club Estancia de Animas (FCUZIMO)
ATOLINGA	17.-Construcción de Área Administrativa en el COBAEZ	977,456.00	100%	Terminada Club Social Atolinga (FCZSC)
	18.-Construcción de Cubierta Metálica en Escuela Primaria Vicente Guerrero	473,692.00	100%	Obra terminada, operando y funcionando. Falta Acto de Entrega-Recepción. La Contraloría Estatal solicitó se pida la Fianza de Vicios Ocultos y se documente las modificaciones a lo aprobado Club Social Atolinga (FCZSC)
GARCÍA DE LA CADENA	19.-Alumbrado de Boulevard Francisco García Salinas Sur	488,300.00	100%	Terminada Club Unidos por Trinidad García de la Cadena (FCUZIMO).
	20.- Rehabilitación de Caminos Rurales (Las Higueras y San Martín)	1,200,000.00	76%	Se recomendó nuevamente al Director de Desarrollo Económico que termine a la brevedad, ya que presenta un atraso en su periodo de ejecución, al igual se le recomendó realice los trabajos con el cuidado que requiere ya que los tramos están muy accidentados para su ejecución. Club Unidos por Trinidad García de la Cadena. (FCUZIMO)
JEREZ	21.-Construcción del Muro de Contención del Puente Lado Norte (La Gavia)	209,072.00	100%	Se tiene a esta fecha el muro terminado, el barandal que hacía falta con lo cual se termina la obra. Haciendo la entrega y firmando acta de entrega-recepción por comité y asistentes a la entrega. Club La Gavia (FCUZIMO)
	22.-Construcción de Domo en Escuela Primaria Lic. Benito Juárez	1,097,436.00	100%	Se firmó acta de entrega recepción por dependencias invitadas, asistentes y el comité de obra. Club Unidad Social y Cultural (FCZSC)
VILLANUEVA	23.- Construcción de Kiosco en Jardín de Guadalupe (Tayahua)	498,336.00	41%	Se tiene aproximadamente un mes sin trabajar. Club San José de Tayahua (FCUZIMO)
	24.-Construcción de Puente Vehicular (López Mateos)	720,000.00	41%	No se ha avanzado mucho respecto a la última visita. Club Fátima de Majadas

MUNICIPIO	OBRA	INVERSIÓN EN PESOS	AVANCE	OBSERVACIONES Y CLUB
				(FCZSC)
GUADALUPE	25.- Pavimentación con concreto asfáltico en calle Palenque, Col. Tonatiuh (Guadalupe)	405,152.00	99%	Obra casi terminada. los brocales ya están nivelados. faltan topes como lo marca el catálogo. Falta pintar un tope. Club Guadalupe (FCZSAC)
	26.-Ampliación de Red Eléctrica en Calle Republica de Paraguay, Col. Ameritas (Guadalupe)	195,152.00	60%	Obra en proceso. No tiene el letrero alusivo al programa. Club Guadalupe Libertad (FCZFWT)
	27.-Construcción de Preparatoria de la UAZ (Guadalupe)	3,166,912.00	65%	Le faltan los firmes en pisos el falso plafón, red eléctrica, red sanitaria, pintura y cancelería. Club Guadalupe (FCZCO)
PANUCO	28.-Construcción de Granja Porcícola (Casa de Cerros)	245,000.00	8%	Se observan los trazos con cal sobre la superficie. Se tiene ya desmontado y despalmado el terreno. Se realizó el corte y el relleno para compensar y nivelar el material para la plataforma. Club Casa de Cerros (FCZCO)
JALPA	29.- Construcción de Capilla de San José 3ª. Etapa (Jalpa)	1,237,368	45%	La obra continúa parada, se platicó con el Director de Desarrollo Económico, informando que se acordó con el comité de obra y el contratista que se va a cambiar el tipo de material de techo. Club Hermandad Jalpense (FCZSC)
	30.-Ampliación de Primera Etapa del Panteón Municipal	1,354,216	36%	Se trabaja en el armado de las trabes y se tiene la colocación de la cimbra para colar la losa, el lunes o martes llega el casetón. No se tiene bitácora en obra y no se lleva electrónicamente. Club Hermandad Jalpense (FCZSC)
NOCHISTLAN	31.- Jardín de niños Tenamaztli (Nochistlán)	200,000.00	80%	La malla sombra de la techumbre en patio de jardín se observa corta y en el arenero y bodega de almacenamiento también se redujeron las medidas, no se tiene acta de modificación de conceptos. Club Social Nochistlense (FCZSC)
	32.-Construcción de Colector de Drenaje (La Villita)	482,610.00	100%	Se colocaron 763.5 ml. De tubería serie 25 de pvc., con 11 pozos de visita, no está operando debido a que no se tiene la red con descargas al colector. Se tiene letrero alusivo a la obra y las metas están terminadas. Club La Villita(FCZSC)

MUNICIPIO	OBRA	INVERSIÓN EN PESOS	AVANCE	OBSERVACIONES Y CLUB
ZACATECAS	33.-Adquisición de Equipo de Computo para el Jardín de Niños José María Cos (Benito Juárez)	65,800.00	10%	Terminada. Club La Bufa Organización de Clubes Zacatecanos del Condado de Ventura, Ca.
	34.-Adquisición de Equipos de Computo para el Jardín de Niños Hermanos Greem (Fco. I Madero)	44,200.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club La Bufa (OCZCVC)
	35.-Adquisición de Equipo de Computo para Escuela Primaria Guadalupe Victoria (Fco. I Madero)	65,800.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club La Bufa (OCZCVC)
	36.-Adquisición de Equipos de Computo para Escuela Primaria Flores Magon (Zacatecas)	65,800.00	100%	Terminada en abril del 2011. Club La Bufa (OCZCVC)
GENARO CODINA	37.-Construcción de Casa del Abuelo (Genaro Codina)	2,440,712.00	20%	Se pretende colocar block ligero en losa en lugar de casetón de unicel. Se trabaja en la colocación de la cimbra restante y en el acero en losa, pretenden colar el 13 de abril. No se aplicó impermeabilizante con emulsión y fieltro asfáltico para desplante de muros. Club Los Perales Genaro Codina (FCZFWT)
LORETO	38.-Restauración de Templo de San Antonio Segunda Etapa (El Lobo)	736,772.00	74%	Se continúa con los trabajos de decoración en techo. Club El Lobo (FCZDC)
	39.-Pavimentación de Calles Laurel y Flores Magón (El Tepetate)	1,275,648	100%	Falta Acta de Entrega-Recepción. Club El Tepetate (FCZDC)

Fuente: Elaboración propia en base al informe Ejecutivo del 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado, correspondiente al mes de abril del 2011.

Nota: En algunos casos se encontraron integrantes de comités que participaron en dos o más obras.

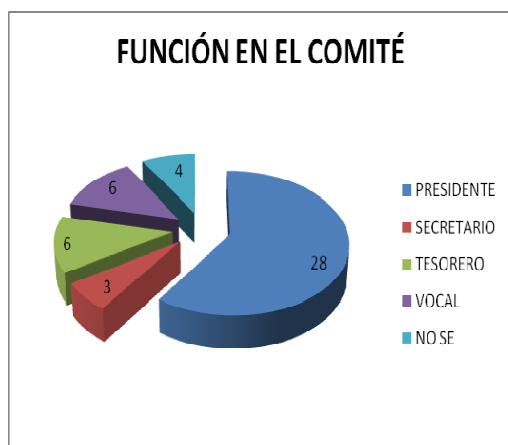
5.4 Resultados de Entrevistas

5.4.1.- Entrevista a Comités de Obra

Se entrevistaron 28 Presidentes de Comité de Obra, tres Secretarios, seis Tesoreros, seis Vocales, y cuatro personas no supieron informar cual era su función (ver Gráfica 5.1). De los entrevistados, 24 (51 %) manifiestan haber participado más de una vez en otros comités,

principalmente del Programa 3x1, en tanto que 20 (42.5 %) participaron por primera vez en un comité de esta naturaleza y poco más del 2 por ciento no respondió (ver Gráfica 5.2).

Gráfica 5.1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.2



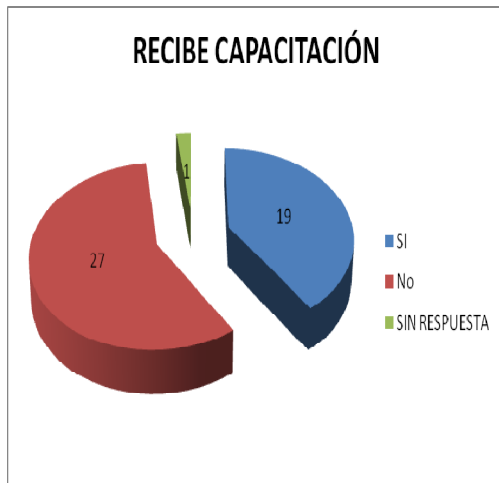
Fuente: Cálculos propios.

De los 47 comités encuestados 27 (57.4 %) no recibieron capacitación para desempeñar sus funciones y conocer sus atribuciones, 19 si fueron capacitados al arranque de la obra, durante el proceso de ejecución o al momento de la entrega-recepción, ya sea por el Municipio, por el Órgano Estatal de Control, por la Sedesol, por dos de ellos o por todos (ver Gráfica 5.3). Asimismo, 70 por ciento de los entrevistados no fue invitado a participar el proceso de licitación de la obra, 24 por ciento si participó, en un caso no hubo licitación porque el comité ejecutó la obra y dos personas (4 %) no respondieron (ver Gráfica 5.4).

Para que un Comité pueda realizar su trabajo de manera eficiente, es preciso que conozca los catálogos de conceptos, los presupuestos aprobados, quienes son los contratistas, qué materiales son los que se requieren, entre otros aspectos, de aquí que resulta fundamental que tengan acceso a los expedientes de las obras y al respecto se encontró que 20 (42 %) si tuvieron acceso a la información necesaria o que solicitaron, 10

(21 %) no recibieron información, 13 (27.6 %) no solicitaron ningún documento ni pidieron ninguna información y cuatro (8.5 %) no contestaron (ver Gráfica 5.5).

Gráfica 5.3



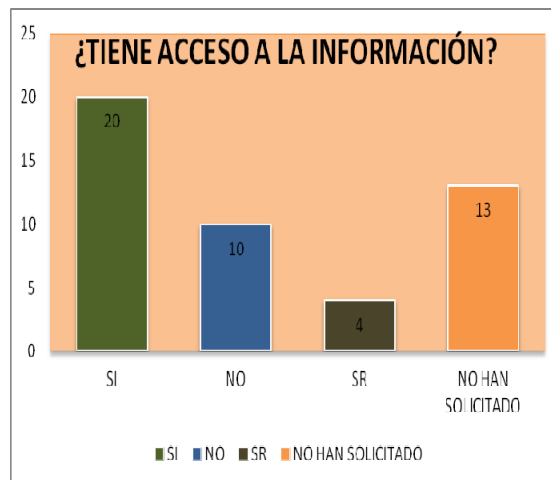
Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.4



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.5.



Fuente: Cálculos propios.

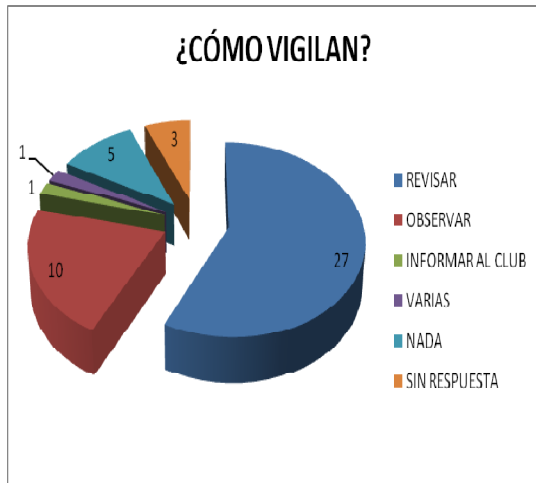
Dado que el objetivo central de la presente investigación es estudiar si los ciudadanos participan en la vigilancia y control del Programa 3x1, y por ende, la manera en que lo hacen y la frecuencia con que actúan, en la Gráfica 5.6 se muestra que 27 de los encuestados (57.4 %) revisan los expedientes de obra, la documentación comprobatoria o comparan lo hecho contra lo presupuestado, 10 personas (21.2 %) manifiestan que observan el desarrollo de la obra, otra expresa que informa al club de migrantes sobre la ejecución de la obra, una más que realiza varias actividades, y cinco (10.6 %) afirmaron no haber realizado ninguna acción, inclusive una entrevistada del Municipio de Genaro Codina emitió el siguiente comentario “no pos como le digo, nosotros solo estamos de parapeto”.²⁶⁰

Respecto a la frecuencia con la que visitan la obra que están o estuvieron vigilando, 13 (27.65 %) acuden diariamente, debido a la cercanía de la obra con el entorno en el cual se desenvuelven, 32 (68.08 %) lo hacen frecuentemente, concepto que incluye a quienes manifestaron acudir diario, dos o tres veces por semana y cada semana, otras cinco personas (10.63 %) acuden poco o cada dos meses, dos (4.2 %) no han acudido ninguna vez, cuatro (8.5 %) no han tenido la oportunidad de realizar alguna acción debido a que aún no ha iniciado la obra o porque se trata de entrega de equipos de computo y no de obra; cuatro más no contestaron (ver Gráfica 5.7).

La labor de vigilancia no es fácil, quienes participan enfrentan por lo regular muchas dificultades, ya sea al interior de los comités, con los clubes de migrantes, con otros beneficiarios, con la ciudadanía en general o con las dependencias y antidades de los tres órdenes de gobierno, y en este sentido a la pregunta expresa de si “han tenido problemas” para realizar su trabajo, 23 personas (48.9 %) si enfrentaron varias dificultades, 22 (46.80 %) no tienen o tuvieron problemas, una dudo al responder y una no respondió (ver Gráfica 5.8).

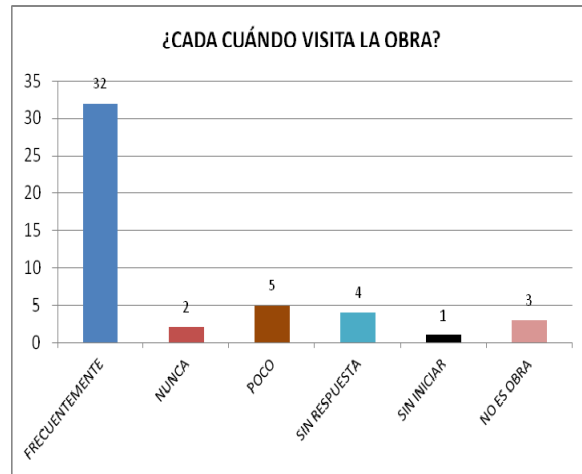
²⁶⁰ Presidenta de Comité de Obra de Camino a Nave Industrial, Municipio de Genaro Codina, Entrevista, abril del 2011.

Gráfica 5.6



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.7



Fuente: Cálculos propios.

A todos los entrevistados se les preguntó si alguna vez han presentado alguna queja formal ante las dependencias del Estado, la Federación o el Municipio, y a pesar de que cerca del 50 por ciento si han tenido problemas, 39 encuestados (82.9 %) no han presentado una queja ante las autoridades correspondientes, sólo seis personas lo han hecho (12.7 %) y no con buenos resultados, ya que todavía no se ha dado solución satisfactoria a su problemática.

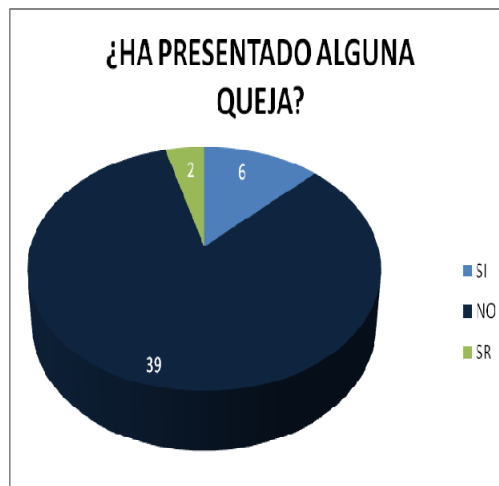
Cabe señalar que los resultados anteriores reflejan una gran apatía, temor o desconocimiento para presentar quejas y denuncias por las irregularidades encontradas, inclusive, ello coincide con las afirmaciones de la Directora y Ex Directora de Contraloría Social del Órgano Estatal de Control, quienes señalan que aún falta mucho por hacer para lograr que los ciudadanos confíen y tengan una mayor cultura de la denuncia. Dos personas no dieron respuesta (ver Gráfica 5.9).

Gráfica 5.8



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.9



Fuente: Cálculos propios.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa 3x1 los comités de obra se constituyen como clubes espejo de los clubes de migrantes, ya que deben ser los ojos de los migrantes y estar al pendiente de que las obras se ejecuten de acuerdo al catalogo de conceptos aprobado y los recursos se apliquen de manera correcta y eficaz, lo cual implica que debe existir una estrecha comunicación entre ambos, por ello se realizó la siguiente pregunta ¿Tiene comunicación con el Club?, obteniéndose los siguientes resultados: 22 personas contestaron que si (46.8 %), 24 personas (51.06 %) no tienen comunicación y el resto no contestó (ver Gráfica 5.10).

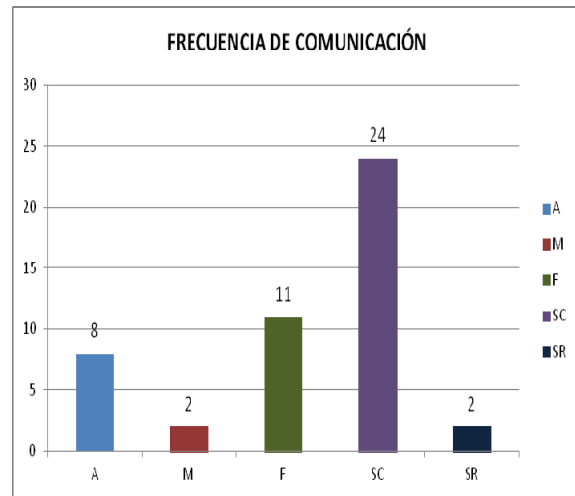
En cuanto a la periodicidad de la comunicación de las personas que si tienen contacto con los clubes de migrantes, ocho se comunican una vez por año, generalmente cuando los migrantes viajan a sus comunidades de origen para las fiestas patronales; 11 se comunican frecuentemente, es decir dos o tres veces por semana, cada siete días o cada 15 días para informar a los clubes de migrantes los avances en la ejecución de las obras; dos personas se comunican mensualmente y dos no contestaron (ver Gráfica 5.11).

Gráfica 5.10



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.11



Fuente: Cálculos propios.

En este mismo sentido, como los comités deben ser algo así como los representantes de los clubes, dado que los migrantes son un socio importante en la estructura financiera del Programa 3x1, en teoría debieran ser seleccionados o integrados a partir de iniciativas del club, más de acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada, se tiene que el Ayuntamiento y la comunidad son quienes invitaron principalmente a los entrevistados para que se incorporaran al comité, pues a 14 (29.78 %) los invitó el Ayuntamiento, a 10 (21.27 %) la comunidad, a siete (14.89 %) el club, 14 (29.78 %) fueron invitados ya sea por miembros de la iglesia, autoridades escolares, alguna asociación civil o por alguien que conoce el programa y dos (4.25 %) no contestaron (ver Gráfica 5.12).

Gráfica 5.12



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.13



Fuente: Cálculos propios.

De igual forma, como el Programa 3x1 constituye una iniciativa de los Zacatecanos que radican en los Estados Unidos, durante los primeros años los clubes de migrantes eran quienes proponían las obras a ejecutar en su comunidad de origen, inclusive ello ha generado una serie de conflictos entre los migrantes y los Ayuntamientos (Rodríguez, Maribel, 2011), no obstante, esto ha ido cambiando, tal es el caso que 21 personas (44.68 %) señalaron que la obra fue propuesta por la comunidad o por el propio comité, 11 personas (23.4 %) que fue propuesta por el Ayuntamiento, cinco personas (10.6 %) que fue el club y el resto afirma que fueron miembros de la iglesia, autoridades escolares, entre otros (ver Gráfica 5.13).

Igualmente, con el fin de realizar un análisis más amplio, se elaboraron las siguientes tablas dinámicas para correlacionar las respuestas dadas a por lo menos dos preguntas:

En la Tabla 5A se tiene que de las 27 personas que no recibieron capacitación, 14 es la primera vez que participan en un comité de esta naturaleza y 11 ya han participado en otros comités; de los 19 que si recibieron capacitación, 12 han participado más de una vez

y sólo seis de las personas que si recibieron capacitación es la primera vez que participan. Una de las personas que en más de una ocasión ha participado no contestó si recibió capacitación.

Cruzando la información acerca de ¿Quién le invitó a participar? con la de ¿Quién elaboró el proyecto?, destaca el hecho que de los 14 que invitó el Ayuntamiento, a siete (50 %) les elaboró el proyecto, a seis (42 %) se los elaboró la propia comunidad, y uno lo elaboró la escuela; de los siete que invitó el club, en tres (42.8 %) el proyecto fue elaborado también por el club, dos (28.5 %) afirman que lo elaboró la comunidad y en los dos restantes, uno fue elaborado por la escuela y otro por la iglesia; de los diez a los que invitó la comunidad, siete (70 %) manifiestan que fueron elaborados por la comunidad, dos (20 %) que fue el club y uno (10 %) que fue la iglesia; lo anterior muestra que quién invita a participar por lo regular es quien contribuye más en la elaboración del proyecto en cuestión (ver Tabla 5B).

TABLA 5A.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE CAPACITACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL COMITÉ

PREGUNTAS CRUZADAS	¿ES LA PRIMERA VEZ QUE PARTICIPA?			
	MÁS DE UNA VEZ	PRIMERA VEZ	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
¿RECIBIÓ CAPACITACIÓN?				
NO	11	14	2	27
SI	12	6	1	19
SIN RESPUESTA	1	-	-	1
TOTAL GENERAL	24	20	3	47

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5B.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE QUIÉN INVITÓ A PARTICIPAR EN EL COMITÉ Y QUIÉN ELABORÓ EL PROYECTO.

PREGUNTAS CRUZADAS	¿QUIÉN ELABORÓ EL PROYECTO?							
	AYTTO.	CLUB	COMUNIDAD	ESCUELA	IGLESIA	OTRO	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
AYUNTAMIENTO	7	-	6	1	-	-	-	14
CLUB	-	3	2	2	-	-	-	7
COMUNIDAD	1	2	7	-	-	-	-	10
ESCUELA	2	-	2	2	-	-	1	7
IGLESIA	1	-	2	-	1	-	-	4
OTRO	-	-	2	-	-	1	-	3
SIN RESPUESTA	-	-	-	-	-	-	2	2
TOTAL GENERAL	11	5	21	5	1	1	3	47

Fuente: Elaboración propia.

En Tabla 5C se muestra la correlación que existe entre la capacitación otorgada y la forma en que los comités de obra vigilan la ejecución del Programa 3x1. Como se advierte, de los 27 que señalan no haber recibido capacitación, 11(40.74 %) revisan documentación de la obra en cuestión, ocho (29.6 %) observan la ejecución, y cinco (18.5 %) no hacen nada, uno afirma que hace varias cosas y dos no respondieron. De los 19 que si recibieron capacitación, 16 (84.2%) efectuaron acciones de revisión, dos de observación y uno no respondió, y en este caso ninguna persona afirmó no hacer nada. Se puede inferir que cuando los integrantes del comité son capacitados no se limitan a observar, sino que tienden más a revisar, y por otra parte, no hay una persona que haya recibido capacitación y no haga nada.

TABLA 5C.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE CAPACITACIÓN Y LA FORMA EN QUE VIGILAN

PREGUNTAS CRUZADAS	¿CÓMO VIGILAN?						
	INFORMAN AL CLUB	NO HACEN NADA	OBSERVAN	REVISAN	SIN RESPUESTA	VARIAS	TOTAL GENERAL
NO	-	5	8	11	2	1	27
SI	1	-	2	16	-	-	19
SIN RESPUESTA	-	-	-	-	1	-	1
TOTAL GENERAL	1	5	10	27	3	1	47

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5D.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS PROBLEMAS PARA REALIZAR SU TRABAJO

PREGUNTAS CRUZADAS	¿HA TENIDO ALGÚN PROBLEMA PARA REALIZAR SU TRABAJO?				
	NO	NO SE	SI	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
NO	4	-	6	-	10
NO HAN SOLICITADO	7	1	5	-	13
SI	10	-	10	-	20
SIN RESPUESTA	1	-	2	1	4
TOTAL GENERAL	22	1	23	1	47

Fuente: Elaboración propia.

Resulta igualmente relevante analizar la relación que existe entre los que tienen acceso a la información y aquellos que han enfrentado problemas para realizar sus funciones como comité (ver Tabla 5D). De las 10 personas que manifestaron no tener acceso a la información, seis (60 %) si señalan haber tenido problemas y cuatro (40 %) dicen que no; de las 20 personas que afirmaron si tener acceso a la información, 10 (50 %) dijeron no tener problemas y 10 (50 %) si han tenido algún problema; de las 13 personas que no han solicitado información o documentación, siete (53.83 %) manifiestan no haber tenido problema, cinco (38.46 %) dicen que si y una persona no supo responder. De las cuatro personas que no respondieron si han tenido acceso a la información, dos si tuvieron problemas, una dijo que no y uno no respondió.

Asimismo, de las 22 personas encuestadas que dicen no haber tenido problemas, 21 (95.45 %) no han presentado alguna queja; de las 23 personas que señalan si haber tenido problemas, 17 (73.9 %) no han presentado ninguna queja formal y 6 (26.1 %) si han presentado alguna queja (ver Tabla 5E).

TABLA 5E.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE SI HAN TENIDO PROBLEMAS Y SI HAN PRESENTADO ALGUNA QUEJA

PREGUNTAS CRUZADAS	¿HA PRESENTADO ALGUNA QUEJA?			
	NO	SI	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
¿HA TENIDO ALGÚN PROBLEMA PARA REALIZAR SU TRABAJO?				
NO	21	-	1	22
NO SE	1	-	-	1
SI	17	6	-	23
SIN RESPUESTA	-	-	1	1
TOTAL GENERAL	39	6	2	47

Fuente: Elaboración propia.

De nueve personas que afirman reunirse frecuentemente con personal del Municipio, ocho (88.88 %) si tienen comunicación con el club de migrantes y una (11.11 %) no tiene comunicación; de las cuatro que dicen reunirse de manera mensual con el Municipio, tres (75 %) señalan que si tiene comunicación con el club; de las 11 personas que no se reúnen con alguna persona del Ayuntamiento, 10 (90.90 %) afirman no tener comunicación tampoco con el club, sólo una dice tener contacto; de las 17 personas que expresan reunirse poco con el Municipio, 10 (58.8 %) no tienen comunicación con el club y siete (41.17 %) si tienen comunicación); de las seis personas que no respondieron cada cuándo se reúnen con el Municipio, tres (50 %) si tienen comunicación con el club, dos (33.3 %) no tienen comunicación y una tampoco respondió esta pregunta (ver Tabla 5F).

TABLA 5F.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE CADA CUÁNDO SE REUNE CON EL MUNICIPIO Y SI TIENE COMUNICACIÓN CON EL CLUB DE MIGRANTES

PREGUNTAS CRUZADAS	¿TIENE COMUNICACIÓN CON EL CLUB QUE APOYÓ LA OBRA?			
	NO	SI	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
¿CADA CUÁNDO SE REUNE CON EL MUNICIPIO?				
FRECUENTEMENTE	1	8	-	9
MENSUALMENTE	1	3	-	4
NO	10	1	-	11
PERIODICAMENTE	10	7	-	17
SIN RESPUESTA	2	3	1	6
TOTAL GENERAL	24	22	1	47

Fuente: Elaboración propia.

Además de la información anteriormente recabada, se considera de suma importancia mencionar que las personas entrevistadas emitieron algunos comentarios y sugerencias que resultan de suma utilidad para reflexionar sobre el desempeño del

Programa 3x1, pero sobre todo que nos muestran un cumulo de oportunidades para impulsar una mayor participación de la ciudadanía tanto local como transnacional en la vigilancia y control de dicho programa, destacando lo siguiente:

En varias de las obras inconclusas que datan de ejercicios anteriores se demandó al Contratista por incumplimientos al contrato y mala calidad en las obras, inclusive en uno de los casos éste huyó, de aquí que se recomienda no dar más obras a contratistas incumplidos, qué el órgano estatal de control “ A la voz de inmediatamente ponga a los contratistas con el dedo en la llaga que es a quien le tienen más miedo, más personal y más seguimiento,²⁶¹” que se tome en cuenta su opinión a la hora de contratar ya que esta situación ha generado muchos problemas, y en ocasiones el mismo Ayuntamiento tiene que hacer cosas que le corresponden al contratista, inclusive en uno de los casos el Club vino a ver la obra, por lo que se fue muy disgustado y reclamándole al entonces Presidente Municipal por falta de supervisión constante.

Los integrantes de los comités sienten que tienen que trabajar mucho para concluir la obra y no hay apoyo de todos los vecinos, además de que personal del Ayuntamiento no se presta para hablar.

Respecto al manejo de los recursos hubo comentarios en el sentido de que los migrantes frecuentemente supervisan por los desfalcos que han existido, que antes si apoyaban los clubes, pero a raíz de los desvíos, la gente se desanimó y ya no es la misma participación, por ello piden “Tratar de ser más claros y transparentes en lo que se aporta”²⁶² y que se saquen claramente a relucir los gastos.

En relación con el acceso a la información y la comunicación comentaron que “al principio tuve problemas para la información pero después si me la dieron, no quedó bien la obra, por eso es importante que siempre estemos todos juntos viendo las cosas”²⁶³; “la sociedad nos debemos poner más lista e informarnos, es tedioso pero si crees y le inviertes tiempo vale la pena”;²⁶⁴ algunos hablan de cómo la información con la que cuentan se las entregó una instancia estatal y no el Ayuntamiento, sienten que les ocultaron información y no les pagaron lo que se debía, ya que ellos construyeron la obra.

²⁶¹ Tesorero de Comité de Obra en Comunidad Ignacio Zaragoza del Municipio de Noria de Ángeles, Entrevista, abril del 2011.

²⁶² Delegado de la Comunidad Estación San José del Municipio de Fresnillo, Entrevista, abril del 2011.

²⁶³ Presidente de Comité de Obra en Escuela del Municipio de Chalchihuites, Entrevista, abril del 2011.

²⁶⁴ Vocal de Comité de Obra de Templo en el Municipio de Fresnillo, Entrevista, abril del 2011.

Reiteraron algunas personas que nunca les invitaron a nada por eso tienen miedo de haberse metido en algún problema. Aunque también manifiestan problemas de comunicación al interior del comité, de aquí que una persona sugiere que “hubiera más coordinación en cuanto al comité para conocer el avance y funcionamiento”, “que haiga comunicación, si yo convoco a reunión viene la mitad y los que no vienen echan grilla”.²⁶⁵

En cuanto a la participación de los integrantes en la ejecución del programa, así como en la vigilancia y control del mismo, varios de los entrevistados afirmaron que “nosotros nunca tuvimos ninguna participación, nunca nos informaron que hacer”; “de ningún modo tuvimos experiencia solo firmamos por un requisito”; y “nunca nos dijeron que intervenían los migrantes, nunca conocimos a nadie”.

Finalmente, también existieron comentarios positivos como “el 3x1 se me hace un buen sistema de trabajo y si nos han explicado cómo trabajar y cooperar”; asimismo, solicitaron que se involucre más al Ayuntamiento, que haya más apertura porque es muy burocrático, manifestaron su deseo de salir bien para que no se desanime la gente y ofrecieron que “mientras esté de acuerdo la gente, seguiremos adelante”.

5.4.2.- Entrevista a Presidentes Municipales

La experiencia se adquiere a través de la vivencia o la convivencia, de la forma en que se enfrentan los problemas y del tiempo dedicado a una actividad determinada, por ello se consideró relevante preguntar a los funcionarios municipales entrevistados desde cuándo el Ayuntamiento participa en el Programa 3x1, obteniéndose los siguientes resultados: ocho (40 %) de los Municipios tienen más de 10 años participando, siete (35 %) entre 5 y 10 años, tres (15 %), y en dos Ayuntamientos no respondieron (ver Gráfica 5.20).

Es importante destacar que en 30 por ciento de los Municipios se habló directamente con el Presidente Municipal, en el resto las preguntas fueron contestadas por el Secretario del Ayuntamiento o por los Directores de Desarrollo Económico, sólo en un caso se entrevistó a personal técnico.

²⁶⁵ Presidente de Comité de Obra en la Comunidad La Villita del Municipio de Nochistlán, Entrevista, abril del 2011.

Se estima que 40 por ciento de los funcionarios municipales provienen de administraciones anteriores, y al entrevistarlos se hace evidente que ellos tienen un mayor conocimiento de la operación del programa, y por lo mismo emiten más comentarios y sugerencias.

La comunicación que tiene el Ayuntamiento con los otros actores participantes en el Programa 3x1 cobra especial importancia por la coordinación que debe existir con cada uno de ellos y el apoyo que se pueden brindar para eficientar el programa, y en este sentido, nueve personas entrevistadas (45 %) dicen tener buena relación con todos los actores (Seplader, Sefin, Sedesol, Contraloría Interna, Clubes de Migrantes y Federaciones de Clubes de Migrantes), tres (15 %) tienen mejor relación con Seplader, otras tres (15 %) con los clubes, dos (10 %) con Sedesol y sólo una (5 %) dijo que con el Estado, tres (15 %) no respondieron (ver Gráfica 5.21).

Gráfica 5.20



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.21



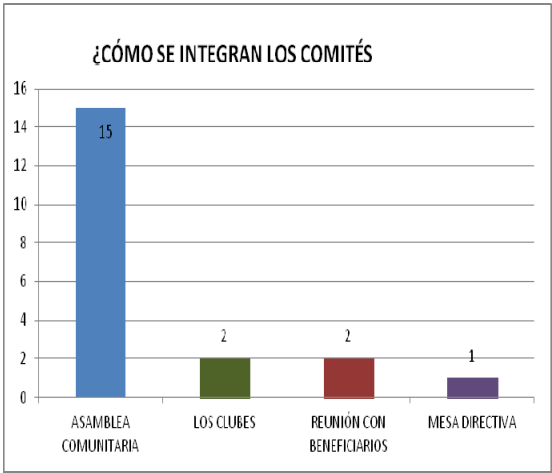
Fuente: Cálculos propios.

Al preguntar a los funcionarios municipales cómo se lleva a cabo la conformación del comité, con el fin de establecer si realmente es la comunidad la que elige a los

integrantes, 15 (75 %) funcionarios municipales contestaron que se eligen en Asamblea Comunitaria, dos (10 %) dicen que los elige el club, dos (10 %) que se eligen en reunión con los beneficiarios directos y uno (5 %) que los elige la mesa directiva porque regularmente se trata de domos; sin embargo, se recordará que el 30 por ciento de los comités afirman que fueron invitados expresamente por el Ayuntamiento.

Tanto los funcionarios municipales como los comités coinciden en cuanto a la poca intervención de los clubes en la selección de quienes en teoría serían sus ojos (ver Gráfica 5.22).

Gráfica 5.22



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.23



Fuente: Cálculos propios.

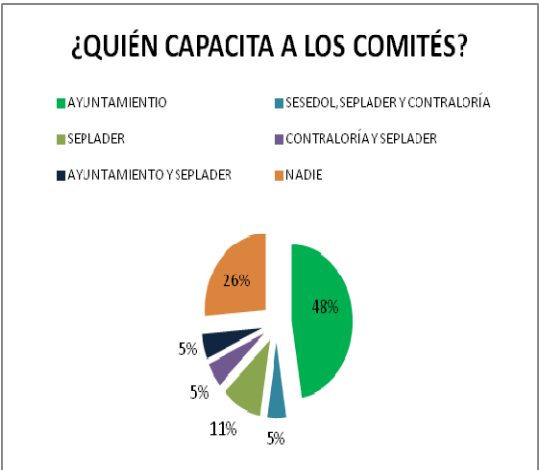
Se preguntó también si se pide a los integrantes de un comité que cumplan ciertos requisitos, a lo que 60 por ciento de los funcionarios entrevistados contestó que “ellos deciden”, 20 por ciento manifestó que se les pide “disposición”, 7 por ciento dijo que deben tener experiencia y 13 por ciento restante afirmó que “ninguno”.

En este sentido, si bien es cierto que al poner requisitos se limita la participación ciudadana, también es cierto que para poder realizar una vigilancia y un control más efectivo se requiere de cierto conocimiento técnico (ver Gráfica 5.23).

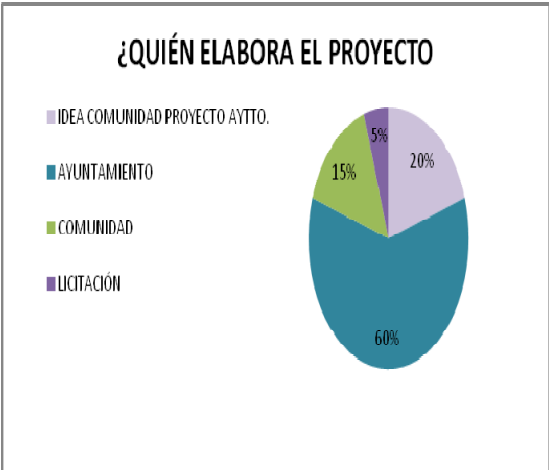
El Municipio es el que tiene por su naturaleza un mayor acercamiento con la población, y es el que ejecuta las obras, por ello se esperaría que independientemente de la capacitación que ofrezcan otras instancias a los comités de obra, ellos los provean de la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, pero de acuerdo con las respuestas emitidas se tiene que, 48 por ciento de los funcionarios municipales contestaron que es el Ayuntamiento el que capacita a los comités, 11 por ciento que es la seplader, 5 por ciento que la Sedesol y la Contraloría, siendo que de acuerdo con las reglas de Operación son los principales responsables; 5 por ciento dijo que la Seplader y la Contraloría, 5 por ciento que el Ayuntamiento y la Seplader, pero lo más preocupante es que 26 por ciento reconoció que nadie los capacita (ver Gráfica 5.24).

Gráfica 5.24

Gráfica 5.25



Fuente: Cálculos propios.



Fuente: Cálculos propios.

En el 60 por ciento de los Ayuntamientos son los propios funcionarios o servidores públicos municipales los que elaboran los proyectos de obra porque la comunidad o los beneficiarios no cuentan con la capacidad técnica para hacerlo, o porque no los involucran; en 20 por ciento de los Ayuntamientos, aunque el proyecto lo diseña el Municipio, por lo menos la idea si surge de la comunidad, en 15 por ciento de los Municipios si es la

comunidad incluyendo los comités, los que desarrollan el proyecto; y un funcionario manifestó que generalmente las obras se licitan y es el contratista el que elabora el proyecto (ver Gráfica 5.25).

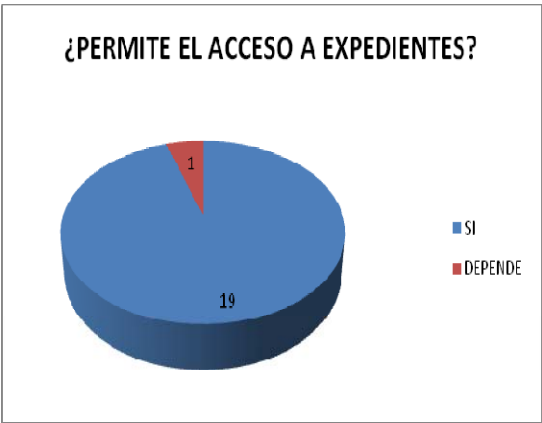
Respecto a las licitaciones se encontró que 50 por ciento de los funcionarios municipales sí invita a los integrantes de los comités a las licitaciones de obra cuando por los montos deben efectuarse, 40 por ciento expresó que no les invita, solamente les comunica los resultados, ya que es común que no les interese participar, y 10 por ciento no siempre, es decir a veces si, no es una práctica cotidiana el invitarlos cuando hay licitaciones (ver Gráfica 5.26).

Gráfica 5.26



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.27



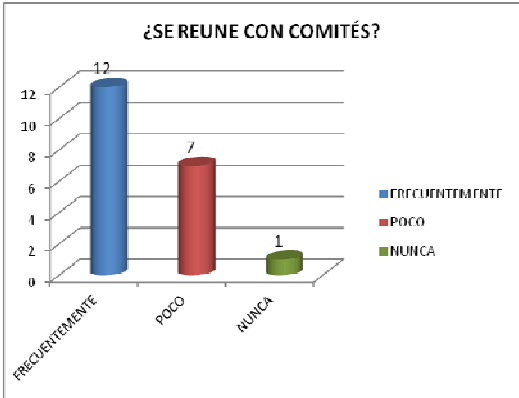
Fuente: Cálculos propios.

De los 20 funcionarios municipales entrevistados, 19 manifestaron una total apertura para que los comités y los clubes consulten la información que necesiten para realizar sus funciones de vigilancia, sólo uno de ellos señaló que dependía de quien solicitara la información, que si se trataba de un periodista, por ejemplo, no se les podía brindar la información porque la manejan mal (ver Gráfica 5.27).

De los funcionarios municipales entrevistados, 60 por ciento se reúne frecuentemente con los comités, es decir, cada semana, cada quincena o cada mes, 35 por ciento reconoce que tiene poco contacto con ellos, es decir únicamente cuando se necesita, o bien, una o dos veces por año; en tanto que un funcionario dijo que nunca se reúnen con los comités (ver Gráfica 5.28).

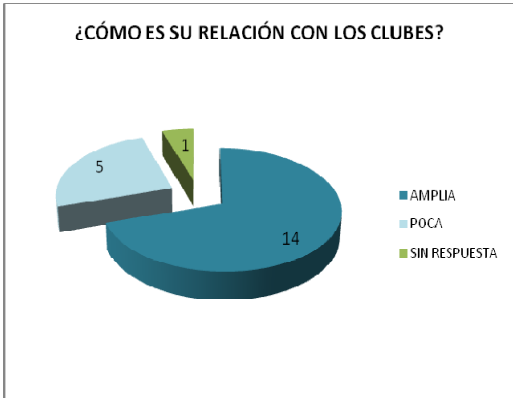
Con respecto a los clubes de migrantes, 14 (70 %) de los funcionarios entrevistados tiene una amplia relación con ellos, cinco (25 %) señalan que existe poca relación y una persona no contestó (ver Gráfica 5.29).

Gráfica 5.28



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.29



Fuente: Cálculos propios.

Los medios empleados para comunicarse con los clubes varían, ya que 35 por ciento afirman que están en contacto vía telefónica o cuando, sobre todo los Presidentes Municipales, viajan a los Estados Unidos para asistir a alguna reunión, los que no salen del País se comunican por teléfono y a través de medios electrónicos (35 %), otros, los menos, aunque vayan a Estados Unidos, también están en contacto por e-mail (10 %); hay quienes solamente se ven cuando ellos van a Estados Unidos o los migrantes vienen al Municipio

(10%) y el resto o no emplea ningún medio para contactarse o no respondió (ver Gráfica 5.30).

Existe la percepción general de que se ha incrementado la práctica de otorgar avales por parte de los clubes de migrantes, para que en el seno del Covam se aprueben obras y proyectos que son impulsados por los Presidentes Municipales y que son los Ayuntamientos o los beneficiarios quienes realizan la aportación que le corresponde a los Clubes, por tal motivo se les preguntó a los funcionarios municipales si habían solicitado el aval de algún club, obteniéndose los siguientes resultados: 60 por ciento aceptó haber solicitado el aval, 25 por ciento dijo que no lo ha hecho, 5 por ciento manifestó desconocer tal situación y 10 por ciento no dio respuesta a la pregunta (ver Gráfica 5.31).

Gráfica 5.30



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica 5.31

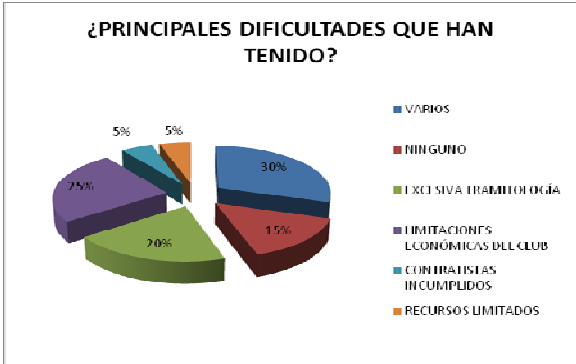


Fuente: Cálculos propios.

En un afán por de conocer cuál ha sido la experiencia de los Municipios en la ejecución del Programa 3x1, se les preguntó cuáles han sido las principales dificultades que han enfrentado, teniéndose los siguientes resultados: 30 por ciento expresa haber tenido varios problemas, 25por ciento se ha visto afectado por las limitaciones económicas de los clubes, ya que al no poder realizar los migrantes sus aportaciones el Ayuntamiento es el

que las cubre o recurre a los beneficiarios; 20 por ciento ha encontrado a su paso una excesiva tramitología que ocasiona perdida de tiempo, elevación de costos, aprobación tardía de obras e insatisfacción; y en un 5 por ciento está latente la molestia por los contratistas incumplidos y las dificultades económicas propias del Ayuntamiento; el 13 por ciento restante no ha tenido ningún problema para operar el Programa 3x1 (ver Gráfica 5.32).

Gráfica 5.32



Fuente: Cálculos propios.

A continuación se correlacionan las respuestas dadas a dos de las principales preguntas:

De los nueve funcionarios municipales que afirman que la capacitación a los comités es proporcionada por el Ayuntamiento, cinco (55 %) si invitan al comité a las licitaciones, tres (33.33 %) no los invitan y uno a veces; los dos entrevistados que afirman que Seplader es la que capacita, si invitan a las licitaciones. Igual sucede con los que afirman que el Ayuntamiento conjuntamente con otra instancia capacitan, pues todos invitan a las licitaciones.

El funcionario que reconoce que la capacitación la otorgan Contraloría y Seplader no invita a los comités a las licitaciones y de los cinco que dicen que nadie capacita a los comités, cuatro (80 %) no invitan a las licitaciones y uno (20 %) a veces. Se aprecia que los Ayuntamientos que brindan más capacitación en general son los que más invitan a las licitaciones (ver Tabla 5G).

Correlacionando la pregunta realiva a si permite el acceso a la información con la de si invita al comité a las licitaciones, se tiene que de los 19 Municipios que afirman sí permitir a los comités el acceso a la información y documentación que requieran, 10 (52.6 %) si invitan al comité a las licitaciones, ocho (42.10 %) no los invitan y uno respondió que sólo bajo ciertas circunstancias (ver Tabla 5H).

TABLA 5G.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE QUIÉN IMPARTE LA CAPACITACIÓN Y SI INVITAN A LOS COMITÉS A LAS LICITACIONES

PREGUNTAS CRUZADAS	¿INVITA AL COMITÉ DE OBRA A LAS LICITACIONES?			
	A VECES	NO	SI	TOTAL GENERAL
AYUNTAMIENTO	1	3	5	9
AYUNTAMIENTO Y CONTRALORÍA	-	-	1	1
AYUNTAMIENTO Y SEPLADER	-	-	1	1
CONTRALORÍA Y SEPLADER	-	1	-	1
NADIE	1	4	-	5
SEDESOL, SEPLADER Y CONTRALORÍA	-	-	1	1
SEPLADER	-	-	2	2
TOTAL GENERAL	2	8	10	20

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5H.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SI INVITAN A LOS COMITÉS A LAS LICITACIONES

PREGUNTAS CRUZADAS	¿INVITA AL COMITÉ DE OBRA A LAS LICITACIONES?			
	A VECES	NO	SI	TOTAL GENERAL
¿PERMITE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN?				
DEPENDE	1	-	-	1
SI	1	8	10	19
TOTAL GLOBAL	2	8	10	20

Fuente: Elaboración propia

Existe una mayor correlación entre la capacitación y la invitación a las licitaciones, mientras que el permitir o facilitar el acceso a la información no significa que haya la disposición para invitarles a los procesos licitatorios, pues se piensa que o no están preparados o no les interesa

Al comparar las repuestas acerca de cada cuándo se reúne el Ayuntamiento con el comité y como es su relación con el club, se encuentra que de los 12 funcionarios municipales que se reunen frecuentemente con el comité, nueve (75 %) tienen una relación amplia con los clubes de migrantes, dos (16.66 %) se relacionan poco y uno no contestó; de los siete que tienen poco contacto con el comité, cinco (71.42 %) tienen una relación amplia con el club y dos (28.57 %) se relacionan poco, mientras que el Ayuntamiento que nunca se ha reunido con el comité, tiene poca relación con el club. En general tanto los municipios que se reunen poco con los comités como los que se reunen frecuentemente, mantienen una buena relación con los clubes (ver Tabla 5I).

TABLA 5I.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE CADA CUÁNDO SE REÚNE EL MUNICIPIO CON EL COMITÉ Y CÓMO ES SU RELACIÓN CON EL CLUB

PREGUNTAS CRUZADAS	¿CÓMO ES SU RELACIÓN CON EL CLUB?			
	AMPLIA	POCA	SIN RESPUESTA	TOTAL GENERAL
¿CADA CUÁNDO SE REÚNE CON EL COMITÉ?				
FRECUENTEMENTE	9	2	1	12
NUNCA	-	1	-	1
POCO	5	2	-	7
TOTAL GENERAL	14	5	1	20

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, relacionando las respuestas acerca del tiempo que tiene el Ayuntamiento de participar en el Programa 3x1 con los requisitos que considera deben reunir los comités, se tiene que de los 3 Ayuntamientos que cuentan con menos de cinco años de participar, uno dice que los integrantes del comité deben tener experiencia, otro dice que ellos deciden y uno más que deben ser beneficiarios; de los siete que tienen entre 5 y 10 años de ejecutar el Programa 3x1, cuatro (57 %) dicen que la comunidad debe decidir, dos (29 %) que deben ser beneficiarios y un funcionario municipal (14 %) pide que se requiere que tengan disposición; de los ocho que tienen más de 10 años de participar, tres (37.5 %) considera que los ciudadanos deben decidir, dos (25 %) que deben ser beneficiarios, dos (25 %) que deben de tener disposición y uno dice que ningún requisito.

De los dos que no contestaron desde cuando participan en el Programa 3x1, uno (50 %) señala que ellos deciden y otro (50 %) afirma que ninguno. En los Municipios que tienen más de 10 años participando en el Programa 3x1 se observa que existe una mayor coincidencia en que deben reunir algún requisito específico quienes participan en un comité, ya sea tener disposición o ser beneficiarios (Ver Tabla 5J).

TABLA 5J.- CRUCE DE RESPUESTA A PREGUNTAS SOBRE DESDE CUÁNDO PARTICIPA EL MUNICIPIO EN EL PROGRAMA 3X1 Y LOS REQUISITOS PARA PERTENECER AL COMITÉ DE OBRA

PREGUNTAS CRUZADAS	¿QUÉ REQUISITOS DEBEN REUNIR LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ?					
	DISPOSICIÓN	ELLOS DECIDEN	EXPERIENCIA	NINGUNO	SER BENEFICIARIOS	TOTAL GENERAL
ENTRE 5 Y 10 AÑOS	1	4	-	-	2	7
MÁS DE 10 AÑOS	2	3	-	1	2	8
MENOS DE 5 AÑOS	-	1	1	-	1	3
SIN RESPUESTA	-	1	-	1	-	2
TOTAL GENERAL	3	9	1	2	5	20

Fuente: Elaboración propia.

Los comentarios y sugerencias vertidas por los presidentes y funcionarios municipales entrevistados se consideran de suma importancia, dado que reflejan su sentir y dan la pauta para realizar un diagnóstico de la situación que priva en estos momentos en cuanto a la participación de todos los actores involucrados en el Programa 3x1 y la problemática que los Ayuntamientos enfrentan a la hora de operar el mismo.

En cuanto a la ejecución de las obras los Presidentes y funcionarios municipales consideran indispensable que se inicien y concluyan en una misma administración debido a que en ocasiones al Ayuntamiento saliente deja muchas obras inconclusas y se gasta todos los recursos, por lo que el Ayuntamiento entrante no cuenta con la capacidad financiera para absorber los costos que implica la conclusión de las mismas y el Municipio no puede acceder a recursos para otras obras.

También proponen no pagar al contratista hasta que se concluya la obra, o no aceptar contratistas con antecedentes de incumplimiento en los contratos y mala calidad de las obras, incluso se recomienda involucrar al comité, a la Sedesol y a la Contraloría en las

licitaciones.²⁶⁶ De hecho también sugieren que se dé más seguimiento a las obras, siendo la Contraloría del Estado la instancia que realiza una supervisión más frecuente de las mismas. Otra de las sugerencias es que tanto la Contraloría como la Auditoría Superior del Estado y el municipio se coordinen para seleccionar al contratista.

Sobre la gestión de recursos los entrevistados señalan que es preciso agilizar las aportaciones y los trámites de validación, se requiere unificar los costos (el municipio tiene un catálogo de precios, el Estado otro y la Federación otro, lo que ocasiona muchos problemas para la integración de los proyectos).

Se advierte que los entrevistados asignan un peso preponderante a la participación ciudadana, por ello sugieren que se involucre más a la población, que haya mayor difusión del programa porque es muy conocido pero poco entendido.

Algunos de los Presidentes y funcionarios Municipales entrevistados afirman que en ocasiones no hay contacto con los clubes de migrantes o el club no tiene tampoco el conocimiento adecuado sobre el programa, por lo que recomiendan que haya enlaces entre la comunidad, club y Ayuntamiento, es más, que gente de experiencia en los clubes forme parte de cualquier comité de obra.

En relación a la transparencia los entrevistados manifiestan que observan una desconfianza grande en los migrantes y proponen evitar actos de corrupción a través del órgano estatal de control, en suma piden una mayor presencia de la Contraloría.

5.5.- Modelo de Análisis Propuesto

5.5.1.- Dimensiones Analíticas

Como resultado de la investigación documental y de campo se advierte la necesidad de establecer un modelo de análisis que permita medir y evaluar de una manera más objetiva el grado de participación de la ciudadanía en la vigilancia y control del Programa 3x1, dada la complejidad y la dosis de subjetividad inherente al tema de investigación.

²⁶⁶ De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y con la Ley de Obras Públicas del Estado, no es obligatorio que el Órgano Estatal de Control participe en los procesos licitatorios de los municipios, sin embargo, es conveniente que se les involucre para dar mayor transparencia. Desafortunadamente, la Contraloría Estatal no cuenta con la infraestructura humana necesaria para atender todas las licitaciones efectuadas por los Ayuntamientos.

Por tal motivo, además de analizar los resultados de la investigación de campo a partir de las sumatorias simples de las respuestas emitidas, con base en la información cualitativa obtenida, se plantea un modelo que consta de tres dimensiones analíticas con cuatro variables cada una, mismas que se esquematizan en un cuadrante, donde el color rojo representa lo no deseable, el amarillo lo aceptable y el verde lo deseable o conveniente.²⁶⁷ Cada variable a su vez consta de al menos cuatro indicadores que son desglosados en función de las tres categorías señaladas previamente (no deseable, aceptable, deseable o conveniente). Cada dimensión refleja una fase o una condición para llegar a la rendición de cuentas propiciada o impulsada por los propios ciudadanos, llámese beneficiarios, comités, o clubes de migrantes.

Un Estado democrático no sólo permite, sino que propicia, el involucramiento de los ciudadanos en el quehacer público, pudiendo participar en el diseño, ejecución, evaluación de políticas públicas, o bien en la planeación, ejecución y control de los programas sociales; y en el caso de la presente investigación, la participación que es objeto de estudio, es precisamente aquella que se centra en el control y en la vigilancia del programa 3x1, el cual ha sido muy emblemático por la participación y empuje que han dado al mismo los migrantes zacatecanos en un ejercicio de ciudadanía transnacional.

De aquí que la primera dimensión sea la participación ciudadana y la segunda dimensión sea el control social. Ahora bien, el control social para derivar en un verdadero impulso a la transparencia y rendición de cuentas debe tener ciertas características o reunir determinadas condiciones, mismas que se integran en una tercera dimensión.

Primera Dimensión: Participación Ciudadana Efectiva

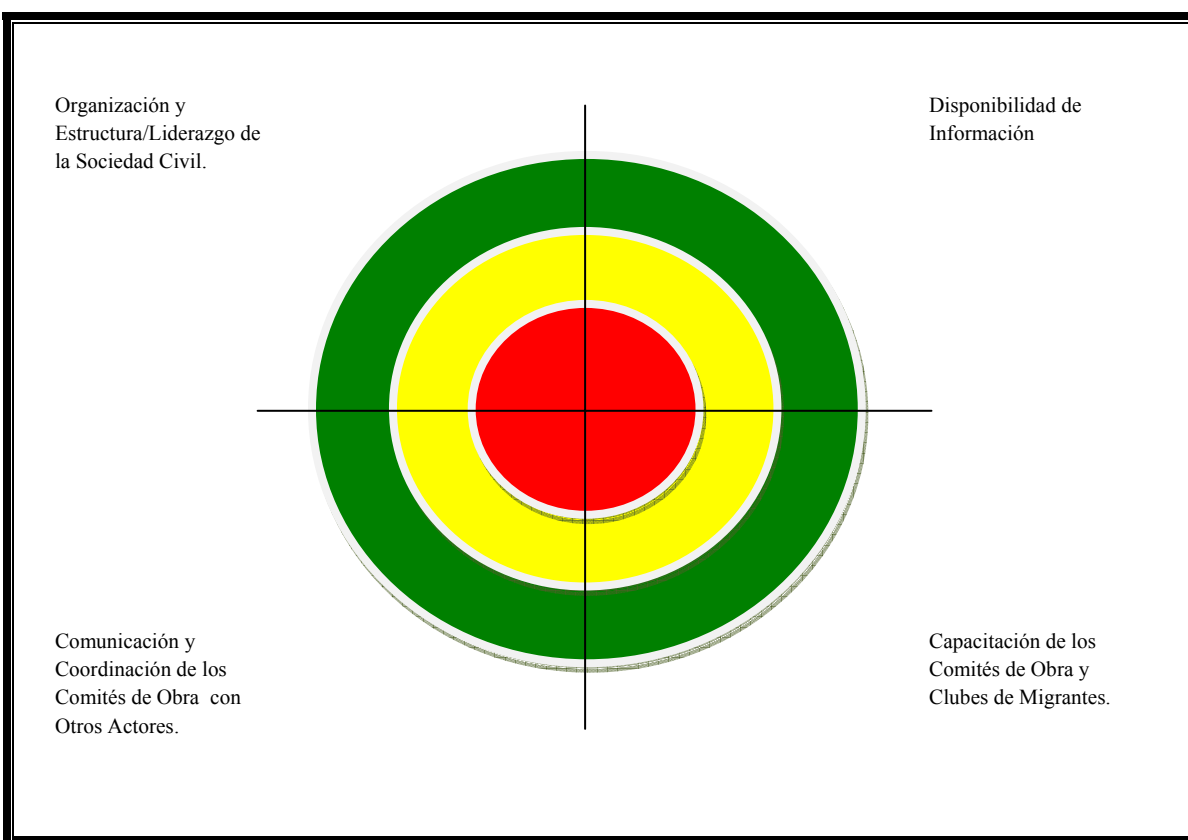
Variables:

- 1) Organización/Estructura y Liderazgo de la Sociedad Civil (comités de obra y clubes de migrantes).
- 2) Disponibilidad de Información (qué tanto acceso real tienen los comités y los clubes a la información necesaria para cumplir su misión).
- 3) Capacitación a Comités de Obra y Clubes de Migrantes

²⁶⁷ El estilo de semaforización fue tomado del Modelo de Municipios con Mayor Desarrollo Local, desarrollado por el INAFED.

4) Comunicación y Coordinación de los Comités de Obra con el Resto de los Actores (Municipio, Estado y Federación).

FIGURA 5.1.- PRIMERA DIMENSIÓN: PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 1.- ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA/LIDERAZGO DE LA SOCIEDAD CIVIL

INDICADORES	NULA ORGANIZACIÓN	ORGANIZACIÓN LIMITADA	ORGANIZACIÓN ADECUADA
1.- Objetivos	No se tiene un propósito definido para participar.	Existen objetivos pero no son del todo claros o no están formalizados.	Se cuenta con objetivos claros y éstos se encuentran formalizados por escrito.
2.- Funciones	No están definidas las funciones que deben realizar cada uno de los integrantes del	Se han fijado algunas funciones pero son un tanto vagas o no se han fijado las de todos los	Todas las funciones que deben desempeñar los integrantes se encuentran definidas y éstas

	comité de obra.	integrantes.	son claras.
3.- Niveles de Responsabilidad y Autoridad	No se ha definido quién coordina, quién tiene autoridad y quién es responsable de cada función.	Se tienen establecidos algunos los niveles de responsabilidad pero no está bien definido quien tiene autoridad y quien no, lo que genera contradicciones.	Las responsabilidades son acordes con el grado de autoridad y se tiene claramente establecido quién depende de quién.
4.- Liderazgo	No hay quién guíe los esfuerzos del comité hacia un objetivo colectivo.	Se cuenta con una persona que representa a los beneficiarios pero no posee la visión y capacidad suficiente para incentivar, mantener o fortalecer la participación ciudadana.	Una o varias personas tienen la capacidad y habilidad para guiar e impulsar la participación de la ciudadanía. Tienen poder para motivar a otros a fin de que participen.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 2.- DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

INDICADORES	NULA O ESCASA INFORMACIÓN	INFORMACIÓN BÁSICA PERO NO SUFICIENTE	INFORMACIÓN COMPLETA Y NECESARIA
1.- Información Sobre la Normatividad.	Los integrantes del comité no cuentan con las Leyes, Reglamentos, y demás normatividad vinculada con el programa, obra u acción en la que se participará.	Se cuenta con algunos documentos normativos relacionados con el programa, pero no se sabe si son todos o faltan algunos.	Si dispone de toda la normatividad vinculada con el Programa 3x1, en la cual se señala además la obligatoriedad de integrar los comités y las funciones que debe desarrollar de manera general.
2.- Información Sobre el Programa en el que se Pretende o Debe Participar.	No se tiene información acerca de cómo funciona el programa, ni se ha escuchado hablar de él.	Se ha escuchado hablar del programa y se tiene alguna información de su funcionamiento.	Se cuenta con información completa sobre el objetivo del programa, su funcionamiento real y su impacto.
3.- Información Sobre los Procedimientos.	No se cuenta con información sobre los procedimientos o los pasos que se siguen para operar el programa.	Se cuenta con información parcial pero no del proceso completo y se desconoce en qué momento se puede participar.	Se tiene información amplia sobre el o los procedimientos que contempla el programa y las fases en las que se puede participar.
4.- Información Financiera.	No se tiene información sobre cuánto se invertirá, quienes aportarán, en qué se invertirá.	Se dispone de alguna información acerca de los recursos que se destinarán al programa o a determinada obra, pero no sobre costos específicos.	Se cuenta con información relativa a la inversión que se destinará al programa u obra en el que se participará, los costos correspondientes, origen de las aportaciones, montos, entre otra.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 3.- CAPACITACIÓN DE COMITÉS DE OBRA Y CLUBES DE MIGRANTES

INDICADORES	CAPACITACIÓN DEFICIENTE O NULA	CAPACITACIÓN ELEMENTAL	CAPACITACIÓN EFECTIVA
1.- Conocimiento y Experiencia.	Las autoridades correspondientes no explican a los comités de obra que es lo que deben hacer, cuándo y por qué.	Se dice a los comités qué hacer, dónde y cuándo, más no se corrobora que haya quedado claro y a veces no se explica el propósito.	Se orienta sobre lo que se debe hacer, se reflexiona sobre el objetivo de la participación y se verifica que haya quedado comprendido.
2.- Quien Imparte la Capacitación.	Ni la Federación, ni el Estado, ni el Municipio ofrecen capacitación.	Alguno de los tres órdenes de gobierno ofrece capacitación.	Todos los órganos de gobierno a través de sus respectivas instituciones ofrecen capacitación.
3.- Etapa en la que se Ofrece la Capacitación.	No se capacita a los comités ni antes, ni durante y menos al finalizar una obra o acción.	Se capacita a los comités de obra únicamente al constituirse o al momento de la entrega-recepción de la obra.	Se ofrece capacitación en diversos momentos del proceso de ejecución de obra.
4.- Seguimiento	Las dependencias responsables no dan ningún seguimiento a los resultados de la capacitación, se desconoce si hay participación o no.	A veces se da seguimiento para ver si se obtuvieron los resultados esperados por la capacitación brindada.	Siempre se da seguimiento para verificar que se estén aplicando correctamente los conocimientos y hacer ajustes o reforzar en caso necesario.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 4.- COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES

INDICADORES	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN INEXISTENTE O ESCASA	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN BÁSICA	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN AMPLIA
1.- Comunicación al Interior de los Comités de Obra.	No se conocen los integrantes del comité de obra y nunca se juntan.	Se conocen los integrantes del comité y se comunican sólo en ocasiones.	Existe una comunicación constante entre los integrantes del comité y se coordinan para cumplir su función, además se comunican con otros actores.
2.- Comunicación Entre el Comité de Obra y el Club de Migrantes.	No se conocen el comité de obra y/o el club de migrantes correspondiente.	El comité de obra tiene conocimiento de quienes integran el club pero hay poca comunicación entre ambos.	Los comités de obra se comunican frecuentemente con el club de migrantes y se apoyan para dar seguimiento a la obra o acción.

4.- Comunicación del comité de obra o los clubes de migrantes con el Gobierno Municipal	Los comités de obra no tienen ningún contacto con autoridades municipales, sólo los buscan para que den su firma, nunca se les convoca a reunión ni se les invita a la supervisión de obra.	Existe poca comunicación entre los comités de obra y/o los clubes de migrantes con el Ayuntamiento, se reúnen de vez en cuando y a veces los funcionarios municipales piden opinión o aceptan sugerencias.	Los comités de obra se reúnen frecuentemente con los funcionarios municipales, desde la elaboración del proyecto, la licitación de la obra, hasta la entrega recepción de la misma. El Municipio toma parecer a los comités y/o a los clubes.
4.- Comunicación del Comité de Obra o los Clubes de Migrantes con el Gobierno Estatal	Existe nula comunicación entre el Gobierno del Estado y los comités de obra y/o los clubes de migrantes. Las autoridades estatales no conocen a los integrantes del comité.	Algunas veces los funcionarios estatales se reúnen con los comités, les ofrecen capacitación en cierto momento del proceso de la obra, más no los involucran en la supervisión.	Frecuentemente se reúnen funcionarios estatales con los comités de obra, escuchan sus inquietudes, les capacitan periódicamente y les ayudan a solucionar sus problemas.
5.- Comunicación del Comité de Obra o del Club de Migrantes con el Gobierno Federal	No existe comunicación y coordinación entre las autoridades federales y los comités de obra o los clubes de migrantes, o bien, es muy escasa y se concreta a la realización de trámites.	El gobierno federal mantiene poca comunicación con los clubes de migrantes y con los comités de obra. Se comunica más con los Presidentes de las Federaciones de Clubes. En algunas ocasiones la federación atiende peticiones directas.	La comunicación y coordinación entre la federación y los comités de obra es fluida y continua, les pide opinión sobre algunos aspectos del programa, les capacita y soluciona sus demandas.

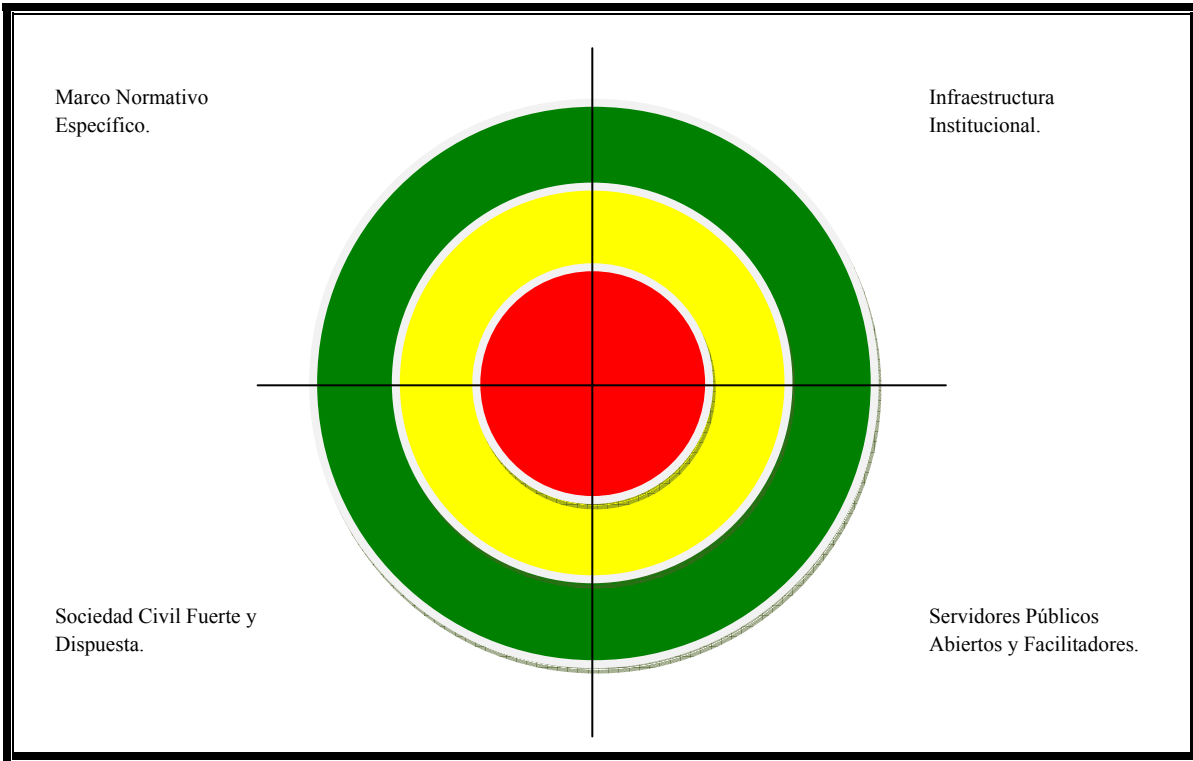
Fuente: Elaboración propia.

Segunda Dimensión: Control Social

Variables:

- 1) Marco Normativo Específico (sobre el control social).
- 2) Infraestructura Institucional (quienes realizan la función de control).
- 3) Servidores Públicos Abiertos y Facilitadores (con los que más interactúan los comités de obra y los clubes de migrantes).
- 4) Sociedad Civil Fuerte y Dispuesta (características de los comités de Obra).

FIGURA 5.2.- SEGUNDA DIMENSIÓN: CONTROL SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 1.- MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO

INDICADORES	MARCO NORMATIVO DÉBIL O INEXISTENTE	MARCO NORMATIVO BÁSICO	MARCO NORMATIVO VIGOROSO
1.- Existencia	El Estado no cuenta con Leyes y Reglamentos u otra normatividad que de sustento jurídico al control social.	El Estado cuenta con pocas disposiciones normativas relacionadas con el control social.	El Estado ha conformado un inventario amplio de Leyes y normas específicas sobre el control social,
2.- Claridad	Las pocas disposiciones existentes en materia de contraloría social son demasiado vagas y confusas, lo que dificulta su aplicación.	La normatividad con la que se cuenta es entendible para algunos, sobre todo para quienes poseen conocimientos jurídicos.	Las Leyes y Reglamentos en materia de control social son claros para todos los que deben aplicarlos o poseen algún interés en su contenido.
3.- Actualidad	Las normas existentes o la mayoría de ellas datan de mucho tiempo atrás y ya no corresponden al entorno actual.	Algunas de las Leyes existentes son de reciente creación y acordes a las necesidades actuales, pero otras son atrasadas.	Toda la normatividad existente ha sido creada o reformada recientemente.

4.- Aplicabilidad	Las disposiciones normativas existentes son inaplicables debido a que no se cumplen las condiciones necesarias para ello.	Es posible aplicar algunas leyes porque existen las condiciones adecuadas, más otras ameritan de ciertas circunstancias o instrumentos para ello.	Todas las Leyes emitidas están en condiciones de ser aplicadas de acuerdo a lo establecido.
5.- Amplitud/Alcance	El campo de actuación de los comités de obra o de los clubes es limitado en materia de control social.	Se concede a los comités de obra o a otros actores involucrados en el control social algunas atribuciones necesarias.	La normatividad existente en materia de contraloría social permite a los comités de obra y/o a los clubes de migrantes desempeñar un trabajo amplio y de fuerte impacto.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 2.- INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

INDICADORES	INSTITUCIONES DE BAJO IMPACTO	INSTITUCIONES CON CAPACIDAD MEDIA	INSTITUCIONES POTENCIADORAS
1.- Autonomía Legal	Las instituciones responsables de impulsar el control social dependen jurídica y orgánicamente de otras instancias.	Las instituciones responsables de impulsar el control social son autónomas por ley, pero en la práctica dependen jerárquicamente de otras instancias.	Las instituciones existentes poseen la autonomía jurídica necesaria para impulsar el control social y no dependen orgánicamente de otra instancia.
2.- Solvencia Presupuestal	Las instituciones responsables de impulsar el control social no cuentan con los recursos necesarios para operar de manera eficaz y eficiente.	Las instituciones cuentan con los recursos necesarios para su operación pero no para desarrollar proyectos de alto impacto en materia de control social.	Las instituciones cuentan con el presupuesto necesario para fortalecer su estructura y desarrollar proyectos de amplio alcance en materia de control social.
3.- Interrelación con Otras Instituciones.	Se trabaja de manera aislada en el desempeño de sus funciones de control.	En ocasiones se coordina con otras instituciones para fomentar el control social.	Mantiene una estrecha comunicación y coordinación con otras instituciones para asegurar el impulso al control social.
4.- Poder	En la práctica las instituciones encargadas de impulsar el control social no cuentan con autoridad para decidir.	Las instituciones pueden decidir únicamente en ciertos casos.	Las instituciones poseen la capacidad para tomar decisiones de alto impacto, las cuales afectan a otros entes.
5.- Voluntad Política	En la práctica no están dispuestas a facilitar o impulsar el control social.	A veces las instituciones están dispuestas a fortalecer el control social, o solo lo hacen en determinadas acciones o procesos.	En todo momento buscan propiciar un mayor control social, implementando para ellos diversas acciones.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 3.- SERVIDORES PÚBLICOS ABIERTOS Y FACILITADORES

INDICADORES	SERVIDORES PÚBLICOS APATICOS	SERVIDORES PÚBLICOS ACTIVOS	SERVIDORES PÚBLICOS PROACTIVOS
1.- Actitud	Los servidores públicos federales, estatales o municipales no muestran disposición para facilitar el control social.	Algunos servidores públicos ya sea del Municipio, del Estado o de la Federación, manifiestan interés por trabajar para que exista un mayor control social.	Los servidores públicos de todos los niveles de gobierno o con los que los comités de obra tienen mayor contacto, muestran una amplia disposición para realizar diversas acciones a fin de propiciar un control social amplio y eficaz.
2.- Comunicación	Los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno no establecen ningún contacto con quienes participan en el control social.	Los servidores públicos del Municipio, el estado o la Federación, se comunican a en ciertas ocasiones con las personas interesadas en participar en el control social	Los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno establecen comunicación con la ciudadanía interesada en participar en el control social para ayudarles en todo lo que sea posible.
3.- Apertura al Acceso a la Información	Los servidores públicos no proporcionan la información que les es requerida o ponen continua trabas para no otorgarla.	Los servidores públicos brindan la información que les es solicitada y buscan hacerlo de manera completa y oportuna.	Además de permitir el acceso a la información que se les requiere, los servidores públicos ofrecen a los comités información que consideran útil.
4.- Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias	Ninguno de los servidores públicos da trámite a las quejas y denuncias presentadas por los comités o los clubes de migrantes.	Algunos servidores públicos, ya sea del Municipio, del Estado o de la Federación reciben y dan seguimiento a las quejas y denuncias recibidas.	Todos los servidores públicos responsables de recibir las quejas y denuncias presentadas por los comités o los clubes, se esfuerzan por dar una respuesta o solucionar una problemática y siempre buscan la forma de efficientar el proceso de atención.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 4.- SOCIEDAD CIVIL FUERTE Y DISPUESTA

INDICADORES	SOCIEDAD CIVIL DÉBIL Y EXCEPTICA	SOCIEDAD CIVIL DISPUESTA	SOCIEDAD CIVIL FUERTE
1.- Compromiso Cívico	Los comités de obra no se encuentran interesados en participar en el control social porque no consideran que	Los comités de obra se interesan un en participar porque creen que pueden obtener algún beneficio	Los comités de obra poseen un gran interés en participar en el control social porque esperan resultados ampliamente

	pueda obtener un beneficio particular.	particular o de grupo.	favorables para su comunidad.
2.- Experiencia	Es la primera vez que los integrantes del comité participan y no saben qué hacer.	Los integrantes del comité no habían participado en una tarea de este tipo, pero si no saben qué hacer buscan orientación y apoyo.	Los integrantes del comité han participado en varios ocasiones y saben cómo hacer su trabajo, incluso tratan de mejorarlo.
3.- Capacitación	Los comités no reciben capacitación ni solicitan orientación de cómo ejercer el control social.	Los comités reciben cierta capacitación y a veces solicitan a la instancia más cercana que le oriente.	Los comités reciben la capacitación necesaria y también buscan capacitarse por su cuenta para ejercer adecuadamente el control social.
4.- Involucramiento	Los integrantes del comité de obra no participan en ninguna reunión, ni vigilan la ejecución de las obras.	Los integrantes del comité participan en las reuniones a las que se le convoca y vigilan ocasionalmente el desarrollo de las obras y acciones. Generalmente no denuncia cuando encuentra irregularidades.	Los integrantes del comité exigen que se les permita participar en todo el proceso, vigilan minuciosamente la aplicación de los recursos y la ejecución de las obras y contribuyen a la solución de problemas.
5.- Organización y Liderazgo	En el comité de obra no hay disposición para trabajar en grupo y no hay alguien que guíe a los demás. No se respetan las normas y cada quien hace lo que considera.	Hay una persona que está al frente de un comité de obra pero no logra unificar al grupo. Algunos integrantes del comité respetan las normas y tratan de organizarse.	Los Comités de obra o clubes de migrantes son encabezados por personas que cuentan con la plena confianza de todos o la mayoría de los integrantes. El líder logra encauzar a todos en un esfuerzo conjunto para lograr un objetivo determinado.

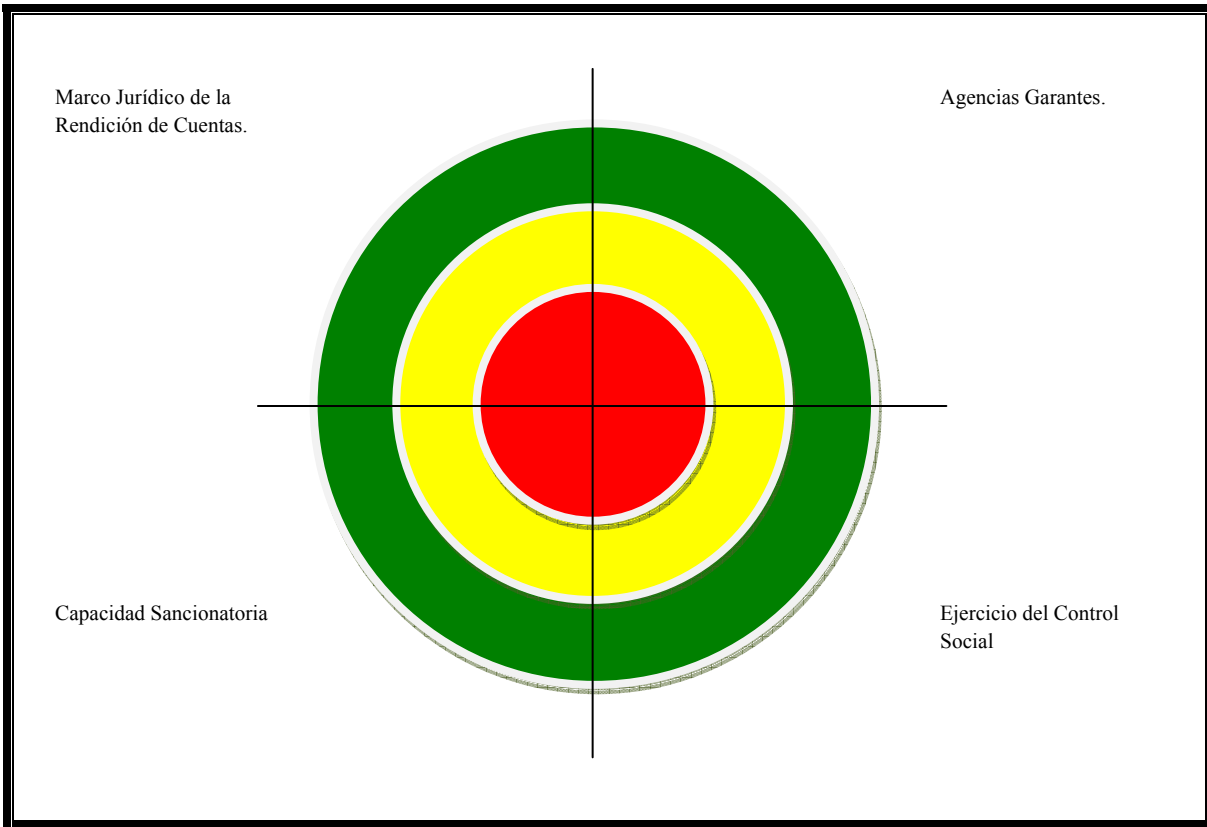
Fuente: Elaboración propia.

Tercera Dimensión: Rendición de Cuentas Pública

Variables:

- 1) Marco jurídico de la Rendición de Cuentas.
- 2) Agencias Garantes (de la rendición de cuentas).
- 3) Ejercicio del Control Social.
- 4) Capacidad Sancionatoria (agencias garantes).

FIGURA 5.3.- TERCERA DIMENSIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 1.- MARCO JURÍDICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

INDICADORES	MARCO NORMATIVO DÉBIL	MARCO NORMATIVO BÁSICO	MARCO NORMATIVO SÓLIDO
1.- Existencia	No existen ordenamientos jurídicos relacionados con la transparencia y rendición de cuentas	Se cuenta con algunas disposiciones normativas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas.	Se dispone de Leyes específicas transparencia y rendición de cuentas debidamente reglamentadas.
2.- Claridad	Las pocas disposiciones existentes en materia de transparencia y rendición de cuentas son demasiado vagas y confusas, lo que dificulta su aplicación.	La normatividad con la que se cuenta es entendible sólo para algunos, sobre todo para quienes poseen conocimientos jurídicos.	Las Leyes y Reglamentos en materia de transparencia y rendición de cuentas son claros para todos los que deben aplicarlos o poseen algún interés en su contenido.

3.- Actualidad	Las normas existentes en materia de rendición de cuentas datan de mucho tiempo atrás y ya no corresponden al entorno actual.	Algunas de las leyes vigentes son de reciente promulgación y acordes a las necesidades actuales, pero otras son atrasadas.	Toda la normatividad existente ha sido creada o reformada recientemente.
4.- Aplicabilidad	Las disposiciones normativas en materia de rendición de cuentas no pueden ser aplicadas por o en beneficio de los comités de obra	Es posible aplicar algunas leyes por o en beneficio de los comités, más otras ameritan de ciertas circunstancias o instrumentos para ello.	Todas las Leyes relacionadas con la rendición de cuentas están en condiciones de ser aplicadas de por o en beneficio de los comités de obra
5.- Amplitud/Alcance	Los comités de obra y los clubes de migrantes no pueden realizar acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.	La normatividad permite a los comités de obra, así como a otros actores relacionados impulsar algunas acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.	La normatividad existente otorga a los comités de obra y los clubes de migrantes amplias atribuciones para impulsar la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 2.- AGENCIAS GARANTES

INDICADORES	AGENCIAS GARANTES DÉBILES	AGENCIAS GARANTES ACEPTABLES	AGENCIAS GARANTES SÓLIDAS
1.- Autonomía Legal	Las instituciones encargadas de garantizar la transparencia y rendición de cuentas no poseen autonomía constitucional, ni de gestión.	Las instituciones garantes de transparencia y rendición de cuentas gozan de autonomía de gestión.	Las Instituciones cuentan con autonomía constitucional que les permite actuar en forma independiente y tomar sus propias decisiones.
2.- Suficiencia Presupuestal	Las instituciones no disponen de recursos suficientes para su operación.	Las instituciones tienen recursos suficientes para su adecuada operación, pero no para ejecutar proyectos estratégicos.	Las instituciones disponen de los recursos necesarios para su operación, así como para la implementación de acciones tendientes a lograr una mayor transparencia Y rendición de cuentas.
3.- Estructura y Funcionamiento	Las instituciones no cuentan con una estructura acorde a sus necesidades por lo que su actuación es muy limitada.	La estructura con la que cuentan las instituciones es adecuada para el cumplimiento de sus funciones básicas, pero no le permite crecer.	Las instituciones cuentan con las unidades administrativas idóneas para llevar a cabo sus funciones, y tienen la capacidad para incorporar nuevas áreas.
4.- Compromiso con la Ciudadanía	No le interesa a las instituciones asegurar que los comités de obra o los clubes de migrantes puedan impulsar la transparencia y rendición de	En algunos casos las instituciones garantes apoyan a los comités de obra y a los clubes para que exijan transparencia y rendición de	Las instituciones están al pendiente de que los comités de obra y los clubes tengan las condiciones adecuadas para exigir cuentas a sus

	cuentas.	cuentas a las autoridades correspondientes.	gobernantes y les apoyan u orientan.
--	----------	---	--------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 3.- EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL

INDICADORES	CONTROL SOCIAL INEXISTENTE	CONTROL SOCIAL SIMULADO	CONTROL SOCIAL AUTENTICO
1.- Acceso ciudadano a la Información.	Los comités de obra no tienen acceso a la información que requieren para ejercer el control social o no les interesa.	Se brinda a los comités de obra únicamente la información que quieren o les conviene a otros.	Los comités de obra disponen de la información necesaria para vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos. Se les entrega toda la información que solicitan.
2.- Conocimiento del Proceso a Verificar	Los comités de obra no saben que es lo que deben checar, cuándo y de qué manera.	Los comités de obra saben que deben o pueden verificar la actuación de los servidores públicos y la ejecución de los programas sociales, pero no conocen todas sus facultades.	Los comités de obra poseen el conocimiento indispensable para aplicar el control social, saben a qué instancias recurrir y qué hacer en cada fase del proceso.
3.- Participación en la Vigilancia y Control	Los comités de obra y los clubes de migrantes no vigilan, no checan y no se interesan por saber qué está haciendo el gobierno.	Los comités de obra y los clubes de migrantes participan en la vigilancia y control sólo al inicio del programa y en determinados actos públicos.	Los comités de obra y los clubes de migrantes participan activamente en cada una de las etapas del proceso que deben seguir para ejercer el control social. Revisan minuciosamente lo que el gobierno realiza y verifican que sea lo correcto.
4.- Comunicación de Observaciones y Seguimiento a la Solventación	Aún cuando los comités de obra detectan fallas o irregularidades en la operación de algún programa no lo manifiestan.	Los comités de obra únicamente manifiestan sus observaciones más no dan seguimiento a su solventación	Los comités de obra señalan claramente tanto las observaciones que encuentran durante su verificación y están al pendiente de que se corrijan las irregularidades.
5.- Incidencia en la Actuación de las Instancias Gubernamentales.	Las instancias gubernamentales no toman en cuenta la opinión o exigencias de los comités de obra y clubes de migrantes.	Como resultado de las observaciones notificadas por los comités de obra y los clubes de migrantes, las instancias gubernamentales realizan algunas acciones correctivas o de mejora en forma discrecional ya que no se da seguimiento por parte de la ciudadanía.	Ante la insistencia de los comités de obra y de los clubes de migrantes, las instancias gubernamentales atienden solicitudes de mejora, informan, justifican y solucionan problemáticas.

Fuente: Elaboración propia.

VARIABLE 4.- CAPACIDAD SANCIONATORIA

INDICADORES	INCAPACIDAD PARA SANCIONAR	CAPACIDAD LIMITADA PARA SANCIONAR	CAPACIDAD SANCIONATORIA AMPLIA.
1.- Sustento Legal	Aunque existen Leyes y Reglamentos, éstos no establecen quién puede sancionar y bajo qué circunstancias.	La normatividad existente contempla algunas sanciones para quienes incumplen las Leyes pero los castigos no son acordes con las faltas o existen lagunas que limitan su aplicación.	Las Leyes existentes establecen de manera clara y detallada qué sanciones aplicar, bajo qué circunstancias y quienes las aplicarán.
2.- Voluntad Política	Quienes tienen la facultad para autorizar la aplicación de sanciones, no resuelven la aplicación de algún castigo aunque haya elementos.	Se autoriza la aplicación de sanciones pero en la práctica no se aplican o se ponen trabas para su ejecución.	Se permite o facilita a las instancias competentes castigar conforme a la Ley a quienes no cumplen con su responsabilidad de rendir cuentas o impiden a otros rendirlas.
3.- Perfil de los Servidores Públicos	Los servidores públicos encargados de aplicar las medidas correctivas o castigos por incumplimiento de la ley no cuentan con el perfil idóneo para ello, o se corrompen al negociar la aplicación de la Ley.	Los servidores públicos poseen la formación adecuada para llevar a cabo los procesos sancionatorios pero se dejan intimidar por múltiples factores externos e internos en determinadas ocasiones.	Los servidores públicos cuentan con la experiencia necesaria para instaurar los procesos de responsabilidad y determinar los castigos correspondientes, además no negocian su aplicación, se ajustan a lo establecido.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante aclarar que con la información obtenida durante la investigación de documental y de campo no es posible aplicar el modelo propuesto en el 100 por ciento de los indicadores que integran cada una de las variables que a su vez conforman las tres dimensiones analíticas, sin embargo, como se expondrá a continuación, se pueden valorar más del 80 por ciento de los mismos.

De igual forma, es conveniente precisar que para efectos de medición, a lo no deseable se le asignó un valor de 1, a lo aceptable un valor de 2, a lo deseable o conveniente un valor de 3. Tales valores fueron aplicados con base en las entrevistas efectuadas a comités de obra (principalmente) y funcionarios municipales.

5.5.2.- Análisis de Resultados por Dimensión Analítica

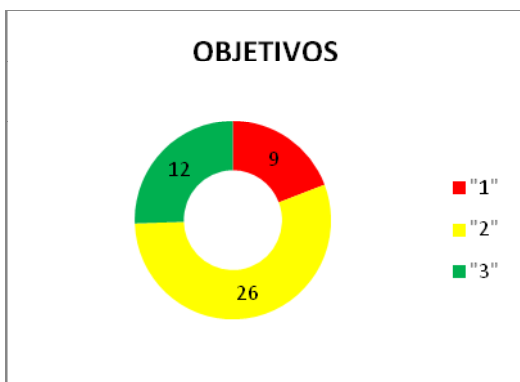
5.5.2.1.-Primera Dimensión: Participación Ciudadana Efectiva

Variable 1.- Organización, Estructura y Liderazgo de la Sociedad Civil

Para que la sociedad civil esté en condiciones de participar en el quehacer público, es preciso que las organizaciones, asociaciones o grupos que la conforman posean objetivos sólidos, claros y formalizados, que sus funciones sean debidamente especificadas y comprendidas, asimismo, que los niveles de responsabilidad se encuentren adecuadamente trazados y sean congruentes con los niveles de autoridad, para que con el impulso de uno o varios líderes puedan alcanzarse las metas fijadas.

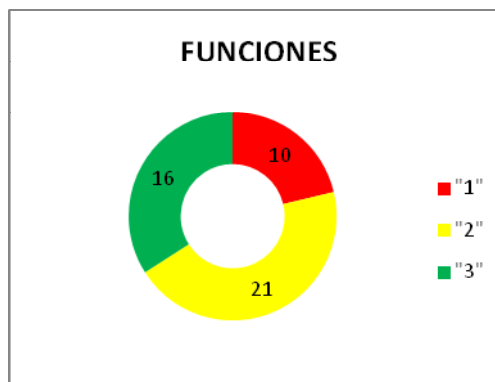
En este caso, se ubicó a los comités de obra del Programa 3x1 como miembros de la sociedad civil y como representantes ciudadanos, por lo que se analizaron los resultados de las entrevistas realizadas a integrantes de 47 comités de obra, obteniéndose lo siguiente:

Gráfica D1 V1-1



Fuente: Cálculos propios.

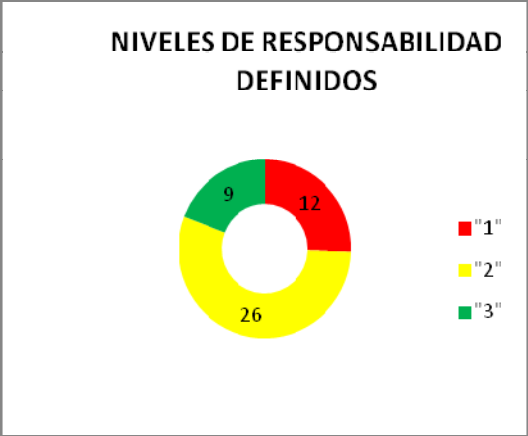
Gráfica D1 V1-2



Fuente: Cálculos propios.

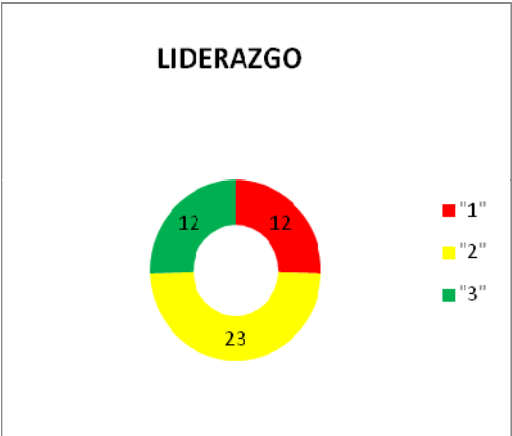
Doce comités poseen objetivos claros y están conscientes de la importancia de su participación, 26 aunque tienen objetivos o propósitos definidos, éstos no son del todo claros, y nueve comités no cuentan con objetivos de participación o sólo fueron integrados por cumplir un requisito (ver Gráfica D1 V1-1); 16 comités cuentan con funciones bien definidas y tienen claro su papel, 21 cuentan con funciones establecidas pero en ocasiones hay confusiones sobre su cumplimiento, 10 comités no cuentan con funciones establecidas y peor aún no llevan a cabo ninguna función (ver Gráfica D1 V1-2).

Gráfica D1 V1-3



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V1-4



Fuente: Cálculos propios.

Respecto a los niveles de responsabilidad, en 12 comités no existe una estructura de responsabilidad y autoridad, nadie responde por nada y no hay quién coordine; en 26 comités aunque existen niveles de responsabilidad claramente definidos, algunos de los integrantes no cuentan con la autoridad acorde con sus funciones pues por ejemplo, el Presidente tiene menor autoridad que un Vocal o el Tesorero es quien toma todas las decisiones, etcetera (ver Gráfica D1 V1-3).

Sobre el liderazgo que existe en los comités de obra, se encontró que en 12 comités sus integrantes poseen las habilidades necesarias para propiciar la participación tanto del

comité como de otros miembros de la sociedad civil en la vigilancia de las obras y acciones del 3x1, 23 comités a pesar de contar con una persona que guie las acciones del grupo, ésta no logra incentivar la participación de el resto del comité (ver Gráfica D1 V1-4).

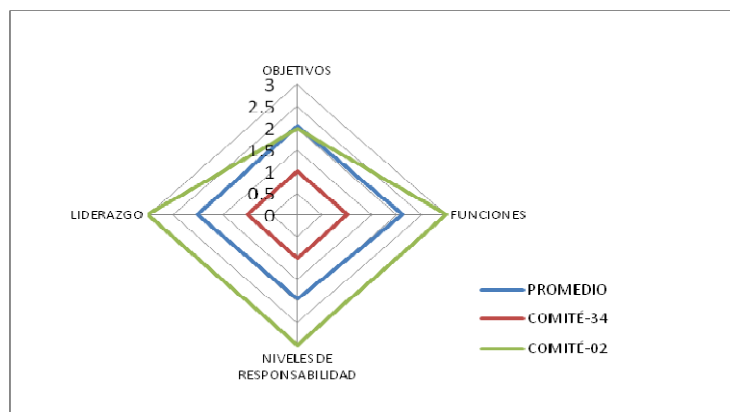
Comparando las variables: “Objetivos, Funciones, Niveles de Responsabilidad y Autoridad, y Liderazgo”, en la que existe un mayor número de comités que alcanzan el nivel deseable, es en la de “Funciones”.

Las variables: “Objetivos y Niveles de Responsabilidad” cuentan con un mayor número de comités que se ubican en el nivel aceptable, en tanto que en la variable “Objetivos” es la que cuenta con un número menor de comités no deseables, es decir la mayoría de los comités tienen un propósito definido.

El mayor número de comités que alcanzan la evaluación de no deseable se encuentran en las variables: “Niveles de Responsabilidad y Autoridad” y “Liderazgo”, por lo tanto estas son las áreas en las que se debe trabajar un poco más.

En complemento al análisis anterior se ubicó al comité con la evaluación más baja y al comité con la evaluación más alta en relación con el promedio (ver Gráfica 5D1V1-Global).

Gráfica 5D1VI-Global



Fuente: Cálculos propios.

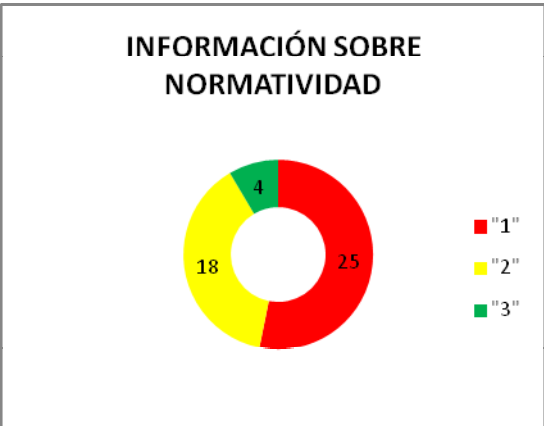
El comité con la calificación más baja, es decir el que presenta niveles no deseables en los cuatro indicadores, es el correspondiente a una obra de electrificación en el Municipio de Pánuco, en tanto que el comité con la calificación más alta corresponde a una obra de pavimentación de carretera en el Municipio de Apulco, el cual, según se aprecia en la grafica anterior, se encuentra más débil en cuanto a la definición o precisión de los objetivos del comité.

Variable 2.- Disponibilidad de Información

Si un comité no tiene información acerca de las normas que rigen tanto su actuación como el programa en el que ha de participar, no conoce en qué consiste el programa y cuál es su objetivo, no dispone de información relacionada con el procedimiento a seguir para poder ejercer un control, o no cuenta con información acerca de los costos, presupuestos, recursos aprobados o montos ejercidos, su actuación se verá seriamente limitada.

En este caso los resultados obtenidos son los siguientes: sólo cuatro comités de obra disponen de la información normativa necesaria para realizar su trabajo (Guías, Manuales, Reglas de Operación), 18 comités poseen alguna información pero no conocen todas las disposiciones relacionadas, y 25 comités de obra no disponen de información alguna sobre la normatividad que deben cumplir (ver Gráfica D1 V2-1).

Gráfica D1 V2-1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V2-2



Fuente: Cálculos propios.

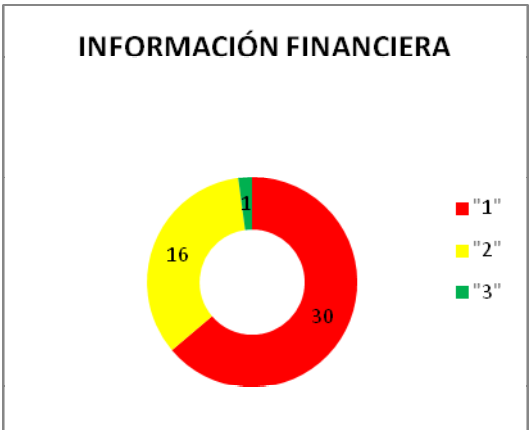
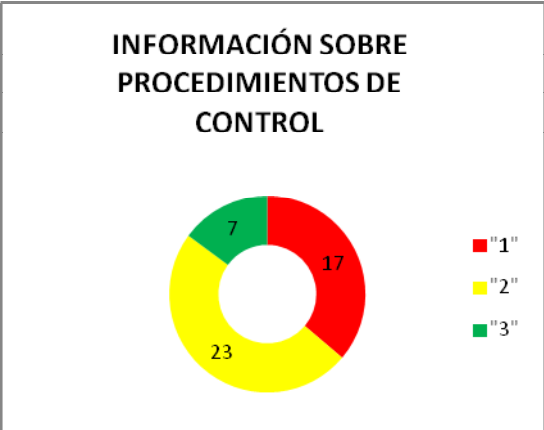
Nueve comités tienen información amplia sobre el programa y sus alcances, 27 comités han escuchado hablar del programa y tienen una idea general de su funcionamiento, y 11 comités desconocen cómo funciona, quienes aportan y alguno de ellos no ha escuchado hablar del programa 3x1 (ver Gráfica D1 V1-2) a pesar de estar participando en él.

En cuanto a los procedimientos de control que se deben cumplir en el caso del Programa 3x1, siete comités cuentan con información suficiente, 23 comités poseen información parcial, ya que se les ha brindado alguna información durante alguna capacitación, pero desconocen algunos procedimientos, y 17 comités carecen de información sobre los pasos a seguir para verificar la correcta ejecución del programa (ver Gráfica D1 V2-3).

Únicamente un comité dispone de información financiera sobre el programa o la obra a la que se dará seguimiento, 16 comités cuentan con alguna información sobre los montos aprobados, pero desconocen como se ha ejercido, y 30 comités no conocen cuánto se aprobó, cuánto se aportó y menos aún en qué se gastó (ver Gráfica D1 V1-4).

Gráfica D1 V2-3

Gráfica D1 V2-4

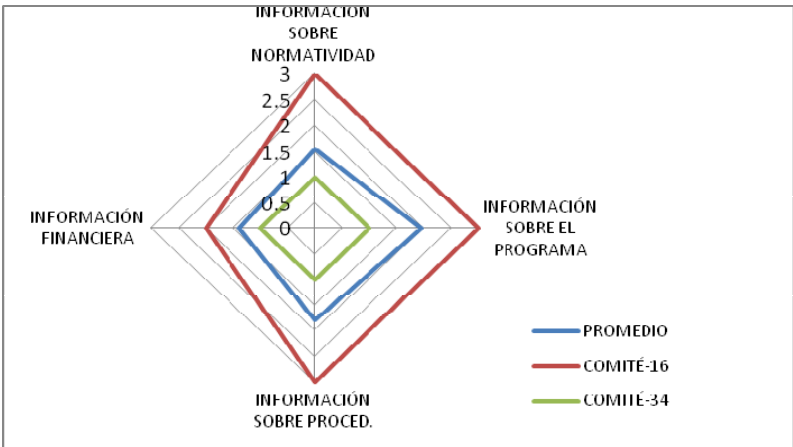


Fuente: Cálculos propios.

Fuente: Cálculos propios.

Del análisis complementario (ver Gráfica 5D1V1-Global) se desprende que el comité con la calificación más baja, es decir el que presenta niveles no deseables en los cuatro indicadores, es también el correspondiente a una obra de electrificación en el Municipio de Pánuco, en tanto que el comité con la calificación más alta corresponde en este caso a una obra de pintura de viviendas en la comunidad de Minillas de Génaro Codina, el cual, según se aprecia en la gráfica siguiente, se encuentra más débil en cuanto a la información financiera, es decir, tiene información sobre la normatividad que debe cumplir, acerca del programa en el que participa y en torno a los procedimientos que debe seguir para realizar sus funciones de vigilancia, pero no dispone de información sobre montos aprobados, ejercidos o costos, lo que significa que existe más dificultad para obtener información financiera.

Gráfica 5D1V2-Global



Fuente: Cálculos propios.

Variable 3.- Capacitación de Comités de Obra y Clubes de Migrantes

Capacitar a los integrantes de los comités de obra es una de las principales obligaciones de los tres niveles de gobierno y un requerimiento básico para que los comités no sean sólo de

ornato, de aquí que se trata de una herramienta estratégica para eficientar la actuación de los comités, por ello no sólo es importante conocer si las instancias competentes les aportan conocimientos e información sobre sus funciones, sino también quién les está impartiendo la capacitación, es decir, si el Ayuntamiento, las instancias estatales o la federación, si la capacitación se imparte al arranque de la obra, durante su ejecución o al finalizar la misma, y además, si las instancias capacitadoras verifican que los conocimientos e información proporcionada están siendo aplicados de acuerdo a lo esperado.

En este aspecto se obtuvo lo siguiente: tres comités de obra si recibieron la capacitación e información suficiente sobre lo que deben hacer y cuál es el propósito de su intervención, 19 comités recibieron capacitación sobre lo que deberían hacer pero no se les explicó claramente el objetivo de ello, y 25 comités no recibieron ninguna capacitación, ni se les brindó ninguna información.

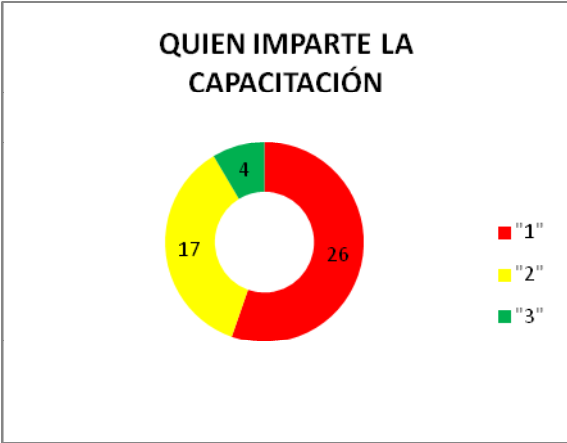
Cuatro comités fueron capacitados por dos o tres instancias, ya sea por el Municipio y la Seplader, por la Seplader y la Contraloría, por la Contraloría y la Sedesol, entre otras; 17 recibieron capacitación directa de una sola instancia, ya sea el municipio, la Sedesol, la Seplader o la Contraloría Interna, aunque la mayoría fue capacitada por el Municipio, y 26 comités no tuvieron contacto formal con alguna instancia capacitadora (ver Gráfica D1 V3-2).

Gráfica D1 V3-1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V3-2



Fuente: Cálculos propios.

De los 47 comités, tan solo dos recibieron la capacitación en diversos momentos, es decir al inicio, durante la ejecución de la obra y antes de concluirla, 19 comités fueron capacitados únicamente al arranque de la obra o durante la entrega recepción de la misma (información ex post), lo que por supuesto repercute en la eficacia de la actuación del comité pues como afirma una de las funcionarias de la Contraloría Interna “Se les dice usted debió hacer esto o aquello...” (ver Gráfica D1 V3-3) y ya para qué.

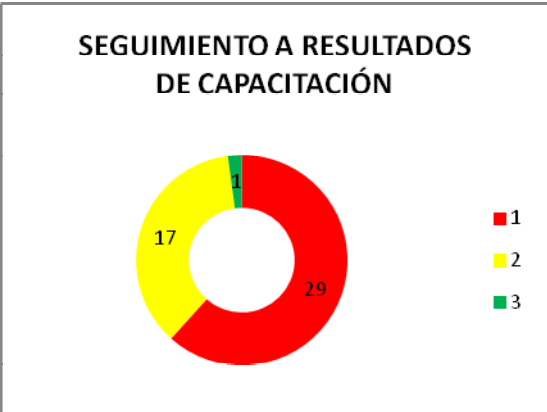
Acerca del seguimiento a los resultados de la capacitación se tiene que además de los 26 comités a los que no se capacitó y por lo tanto no se dio seguimiento a si sabían o no hacer su trabajo, en otros tres comités de los que habían sido capacitados, tampoco se indagó si la capacitación proporcionada fue suficiente o eficaz, en 17 comités algunas veces se dio seguimiento y sólo en un caso si se dio puntual seguimiento (ver grafica D1 V1-4).

Gráfica D1 V3-3



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V3-4

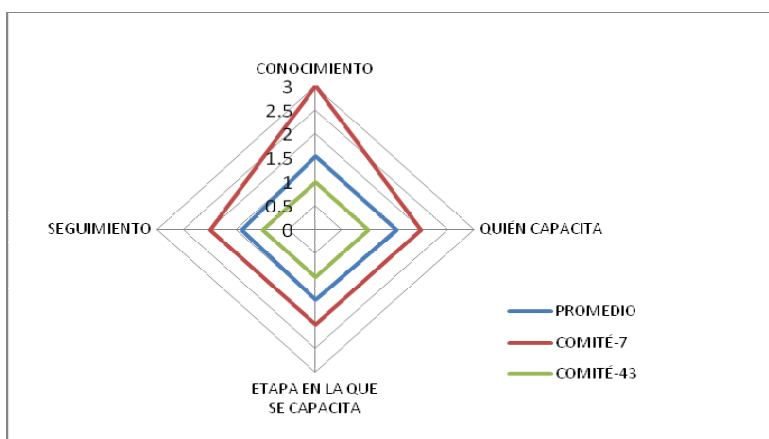


Fuente: Cálculos propios.

En el análisis complementario (ver Gráfica 5D1V3-Global) se encontró que existen varios comités ubicados en la calificación más baja, por ello se seleccionó el primero del listado, correspondiendo a la construcción de un puente en Villa González Ortega, este comité presenta niveles no deseables en los cuatro indicadores, mientras que el comité con la calificación más alta corresponde en este caso a la pavimentación de una carretera en la

Comunidad de Río Frio de Calera, el cual, según se aprecia en la grafica siguiente, sobresale en cuanto al conocimiento e información del comité, lo cual es comprensible dado que los integrantes del comité trabajaron arduamente en la vigilancia de la obra, al grado en que fueron invitados a participar en el concurso de contraloría social del ejercicio 2009, obteniendo un lugar destacado en la fase estatal.

Gráfica 5D1V3-Global



Fuente: Cálculos propios.

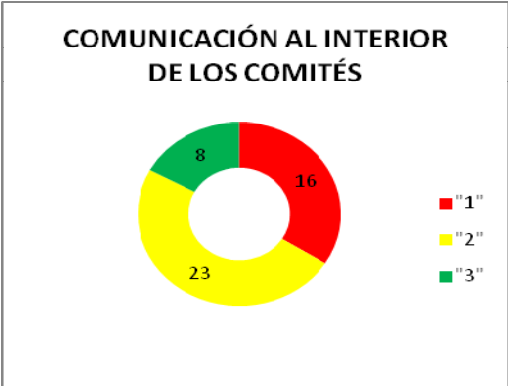
Variable 4.- Comunicación y Coordinación con Otros Actores

Si no existe una adecuada comunicación y coordinación entre los comités de obra y los clubes de migrantes, o entre éstos y cada uno de los tres niveles de gobierno, aunque se cuente con un marco normativo que permita a los ciudadanos participar en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas, se capacite tanto a los beneficiarios como a los migrantes y se les permita acceder a información y documentación, no es posible alcanzar una participación efectiva de la sociedad civil.

Analizando este aspecto se encontró que ocho comités dan muestra de tener una amplia comunicación interna, 23 comités mantienen una comunicación ocasional, es decir

todos los integrantes se conocen, pero no siempre están en contacto, y 16 comités no tienen ninguna comunicación al interior, pues sus integrantes ni tan siquiera se conocen entre sí ya que simplemente plasmaron su firma por indicación o solicitud de algún miembro del Ayuntamiento (ver Gráfica D1 V4-1).

Gráfica D1 V4-1



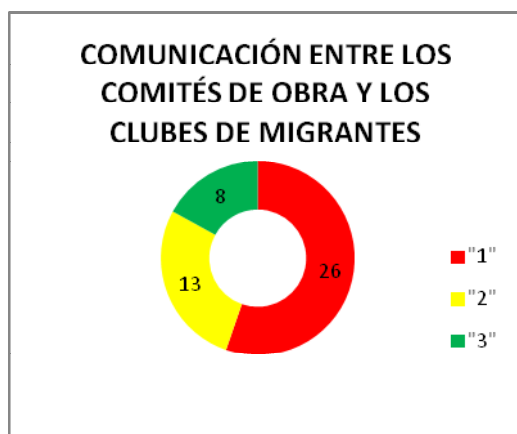
Fuente: Cálculos propios.

Como ya se ha planteado anteriormente, los comités de obra y los clubes de migrantes representan la participación ciudadana en el Programa 3x1, por lo que la relación que exista entre ambas figuras es fundamental bajo la premisa de que la unión hace la fuerza y no será el mismo impacto si cada uno trabaja por su cuenta.

En este caso se tienen los siguientes resultados: en ocho comités si existe una amplia comunicación entre alguno de los integrantes del comité y el presidente del club de migrantes que financia o avala la obra, en 13 comités existe poca comunicación con los clubes, algunos de ellos conocen de manera directa a alguno de los migrantes que integran el club pero se comunican en forma esporádica o en ocasiones es otro de los integrantes del comité el que se comunica de vez en cuando con los migrantes.

En 26 comités, la comunicación es nula, ya sea porque el club únicamente dio su aval y no le interesa dar seguimiento a la obra, porque el comité no funge como tal debido a que el Ayuntamiento lo integró en el papel o porque no les interesa participar; o bien, porque es el Ayuntamiento el que se comunica con los clubes (ver Gráfica D1 V4-2).

Gráfica D1 V4-2



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V4-3



Fuente: Cálculos propios.

La comunicación que existe entre los ciudadanos locales y los ciudadanos transnacionales con los funcionarios del Municipio en el cual habitan los primeros y del cual emigraron los segundos, es preponderantemente aceptable dado que seis comités se comunican cotidianamente con el Ayuntamiento y 25 de manera esporádica pero reconocen que los funcionarios municipales sí han establecido contacto con ellos, en tanto que 16 comités no se comunican ni con los clubes de migrantes ni con funcionarios municipales (ver Gráfica D1 V4-3).

La comunicación de los comités de obra y los clubes con el Estado es casi nula, pues 37 de los 47 comités no tienen contacto con autoridades estatales en ningún momento de su gestión, ocho comités manifiestan tener comunicación con funcionarios ya sea de Seplader o de la Contraloría pero sólo al inicio de la obra o durante la entrega-recepción, y sólo dos comités señalan tener contacto con funcionarios estatales de manera frecuente o en diversas etapas del proceso de ejecución (ver Gráfica D1 V4-4).

Gráfica D1 V4-4



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D1 V4-5

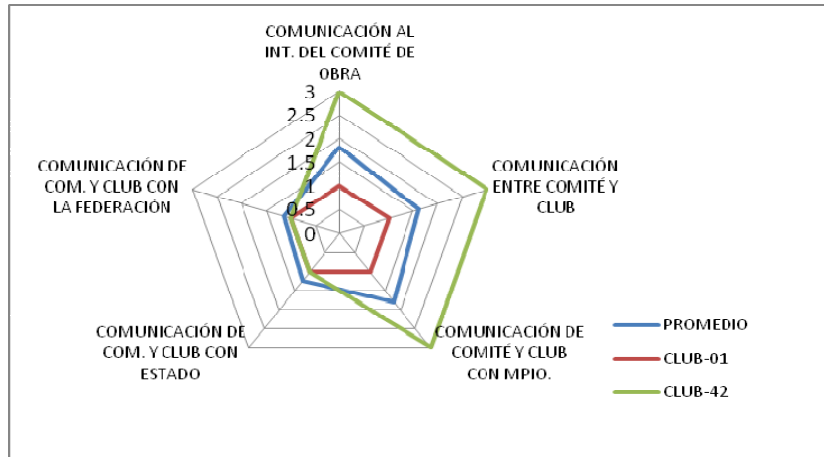


Fuente: Cálculos propios.

Respecto de la comunicación que los comités de obra y los clubes de migrantes tienen con la federación, el panorama es aún más desalentador, pues a pesar de que el Ayuntamiento es el orden de gobierno más cercano a la gente, en el caso del Programa 3x1 debiera existir una amplia comunicación y coordinación también con la federación, representada por la Sedesol, más no es así, ya que 40 comités no tienen ningún contacto con algún funcionario de la delegación de la Sedesol en Zacatecas y siete comités han tenido comunicación solamente al inicio de la obra, durante alguna capacitación o al momento de la entrega recepción (ver Gráfica D1 V4-5).

En la Gráfica 5D1V4-Global, se aprecia que en promedio es mejor la comunicación que existe al interior de los comités de obra que la que existe entre éstos y los clubes de migrantes y que existe mayor comunicación y coordinación con el Municipio que con el Estado y la Federación.

Gráfica 5D1V4-Global



Fuente: Cálculos propios.

En el comité de obra para la construcción de un Templo en la Comunidad de Tenayuca del Municipio de Apulco no existió comunicación con ninguno de los actores ni al interior del mismo, mientras que en el caso del comité para la pavimentación de carretera en la Comunidad de Maravillas en Villanueva, se aprecia que existió muy buena comunicación al interior del comité y entre éste y el club de migrantes pues frecuentemente estaban en contacto para informarles de los avances de la obra, incluso se señala que en varias ocasiones los migrantes vinieron a verificar personalmente y estuvieron presionando al Presidente Municipal para que se subsanaran los problemas que surgieron durante la ejecución, con el Estado y la Federación no existió ningún contacto.

5.5.2.2.- Segunda Dimensión: Control Social

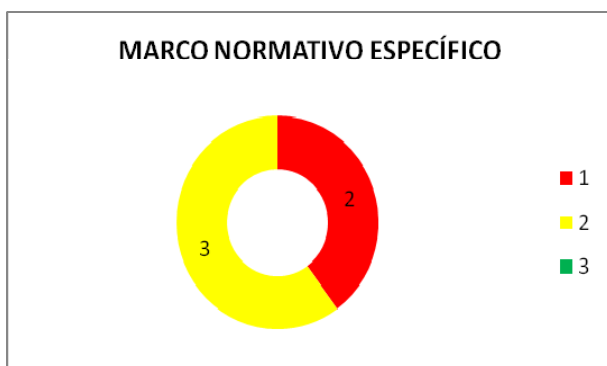
Variable 1.- Marco Normativo Específico

Esta variable se considera es más compleja de evaluar, debido a que se requiere una opinión más especializada sobre los ordenamientos vigentes que contemplan el tema de la participación ciudadana, incluso se requiere efectuar un estudio ex profeso para medir cada uno de los indicadores.

No obstante, se efectuó una revisión general de diversos instrumentos jurídicos, como son: la Constitución Política de Los Estado Unidos Mexicanos, respecto al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la información pública, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas que fue publicada en septiembre del 2001 y que se centra en el derecho al voto, el referéndum y el plebiscito, el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004 y 2004-2010 que menciona el tema de la participación ciudadana como un tema estratégico pero que no se establecen acciones estratégicas concretas, y la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas la cual establece como una vertiente de planeación la concertación con la sociedad civil, pero que limita dicha participación al diseño de programas y no contempla la participación en la ejecución y control de los mismos.

En un esfuerzo por tratar de evaluar el marco normativo revisado con base en el modelo propuesto, se llegó a la conclusión general de que los ordenamientos caen dentro de la categoría de lo no deseable en lo que respecta a actualidad y amplitud o alcance de los mismos, y en lo que respecta a existencia, claridad y aplicación, caen dentro de lo aceptable, ninguno de los indicadores se ubica dentro de lo deseable o conveniente (ver Gráfica D2 V1-1).

Gráfica D2 V1-1



Fuente: Cálculos propios.

Variable 2.- Infraestructura Institucional

Al igual que la variable anterior, en la presente investigación se realizó un análisis general acerca de las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad específica de impulsar la participación ciudadana en el quehacer público debido a que el objeto de estudio se centró en los comités de obra y los clubes de migrantes, y su relación con el Municipio, el Estado y la Federación.

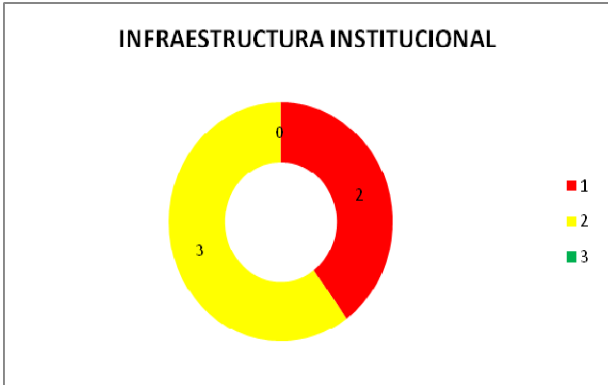
Esta variable tiene una especial relevancia porque a través de ella se puede conocer y entender cuál es en la práctica el impulso real que se otorga a la participación ciudadana desde el ámbito oficial. Actualmente las instancias gubernamentales que cuentan con atribuciones para realizar acciones e implementar programas que impulsen o fortalezcan la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución o evaluación de políticas públicas son la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Contraloría Interna del Gobierno del Estado y el Comité de Planeación del Estado (COPLADEZ) que es más bien un órgano consultivo en el que participan varias dependencias estatales.

En términos generales se considera que las instituciones gubernamentales que cuentan con la atribución de impulsar la participación ciudadana se ubican en una calificación no deseable en cuanto a la autonomía legal, sobre todo de tipo constitucional,

pues aún cuando poseen autonomía de gestión, se encuentran subordinadas a la estructura del Ejecutivo del Estado.

En cuanto a suficiencia presupuestal, interrelación con otras instituciones o actores, poder y voluntad política, se catalogan en la posición de aceptable, pues a pesar de que si se asignan recursos para implementar programas que impulsen la participación de la ciudadanía, éstos son muy limitados, asimismo, entre las dependencias estatales y federal existe una buena comunicación e interacción, pero la interrelación entre éstas y los municipios es más distante y no se diga con los clubes de migrantes y los comités de obra; respecto a la voluntad política, si se manifiesta el deseo y preocupación por el tema, pero en la práctica todavía se advierte cierta resistencia (ver Gráfica D2 V2-1).

Gráfica D2 V2-1



Fuente: Cálculos propios.

Variable 3.- Servidores Públicos Abiertos y Facilitadores

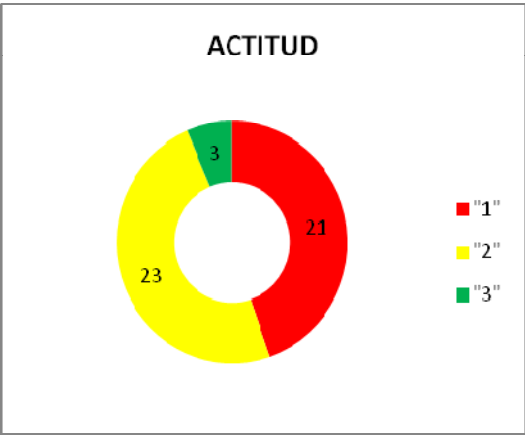
Históricamente ha existido una gran resistencia por parte de los funcionarios gubernamentales para permitir el acceso real de la ciudadanía a la información y al quehacer público, más aún si se trata de que la sociedad civil vigile y controle la actuación de quienes ostentan el poder y exija el correcto ejercicio del gasto público. Por ello se considera de suma importancia analizar la actitud y la actuación de los servidores públicos con quienes los integrantes de los comités de obra y los migrantes tienen contacto, pues de

esa manera se puede inferir si existen condiciones facilitadoras del control social o limitadoras.

Sobre la actitud observada en los servidores públicos, tres comités manifestaron que recibieron en todo momento su apoyo y disposición para solucionar la problemática que se presentó, 23 comités señalaron que los servidores públicos les escucharon y les ofrecieron atender sus solicitudes pero no dieron seguimiento a sus peticiones, y 21 comités dijeron que no recibieron ningún apoyo, ni atención y que no se les facilitó la realización de su trabajo (ver Gráfica D2 V3-1).

En cuanto a la comunicación, en tres comités algunos funcionarios, principalmente municipales, se comunicaron con ellos de manera frecuente o los convocaron a reuniones periódicas, además de que tomaron en cuenta sus opiniones y sugerencias; en 27 comités los servidores públicos con los que estuvieron en contacto se comunicaron esporádicamente y a veces les solicitaron o tomaron en cuenta sus opiniones, y en 17 comités, ni el personal del Ayuntamiento ni de otras instancias de gobierno estableció comunicación con ellos, ni les tomó parecer de nada (ver Gráfica D2 V3-2).

Gráfica D2 V3-1



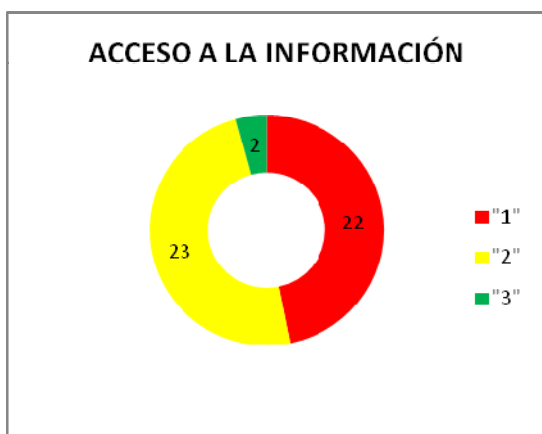
Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D2 V3-2



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D2 V3-3



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D2 V3-4



Fuente: Cálculos propios.

A dos comités se les entregó copia de los expedientes de obra²⁶⁸ y les facilitaron la documentación que solicitaron sin ningún problema, a 23 comités les permitieron consultar los expedientes cuando así lo solicitaron o se les entregó una copia cuando fue requerida, y a 22 comités no se le permitió el acceso a ningún documento, aunque argumentó que el comité nunca solicitó nada, lo cual no es una justificación porque es obligación del Ayuntamiento brindarles la información y documentación necesaria para que puedan realizar sus funciones de vigilancia (ver Gráfica D2 V3-3).

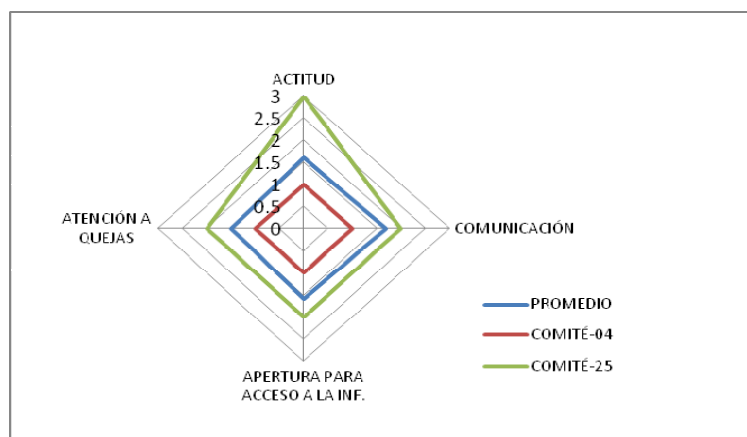
A pesar de que ya se expuso que no todos los comités que enfrentaron problemas para realizar su trabajo o que detectaron irregularidades en la propia ejecución de la obra, interpusieron formalmente alguna queja ante la autoridad correspondiente, existe una determinada percepción acerca de si se atienden o no las quejas, denuncias y sugerencias por parte de los servidores públicos a quienes se las expusieron de manera verbal o informal, y en ese sentido, tan sólo dos comités afirmaron que sus quejas fueron resueltas, 19 comités sintieron que el personal ante quien se quejaron al principio les apoyó, pero al

²⁶⁸ Un expediente técnico se integra por: oficio de aprobación, oficio de autorización, Contrato, catálogo de conceptos, bitácoras de obra y todos aquellos documentos que se generen durante el proceso de contratación.

final no dio seguimiento para la conclusión del asunto y 26 comités sintieron que se les dio “atole con el dedo” o ni tan siquiera se les escuchó (ver Gráfica D2 V3-4).

En la Gráfica 5D2V3-Global, se aprecia de manera general como el comité para la construcción de la Casa Pastoral del Municipio de Apulco enfrentó serios problemas tanto de actitud, comunicación, falta de atención a quejas y denuncias y de apertura al acceso a la información por parte del personal del Ayuntamiento, en tanto que el comité para la pavimentación de una calle en el Municipio de Juan Aldama sintió el respaldo del personal del Ayuntamiento, pero sobre destaca la buena actitud que ha encontrado en tales servidores públicos.

Gráfica 5D2V3-Global



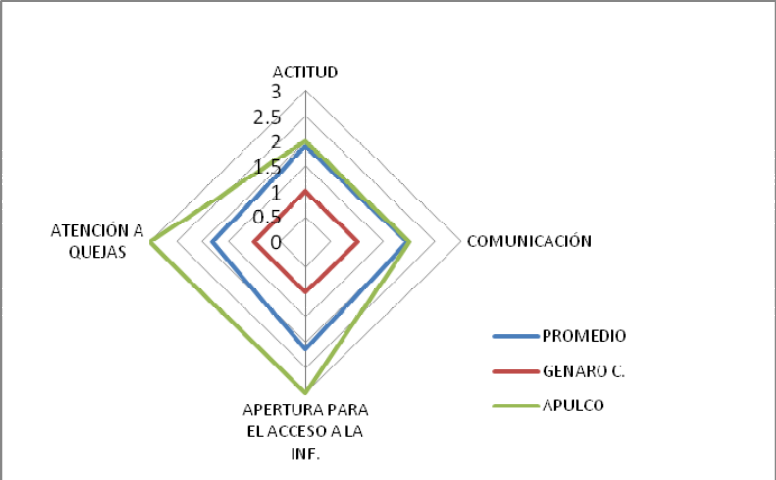
Fuente: Cálculos propios.

Analizando tales indicadores a partir de la entrevista realizada a los Presidentes Municipales (Ver Gráfica 5D2V3-1Global), se encuentra que el Municipio donde se percibe una actitud más negativa, poca disposición para el acceso a la información, poca comunicación con los comités de obra y los clubes y un nulo seguimiento a quejas y denuncias, es en el Municipio de Genaro Codina.

El Municipio de Apulco en cambio, presenta una actitud muy positiva para sacar adelante el Programa 3x1 e involucrar a la ciudadanía en la vigilancia y control, así como para atender las quejas y denuncias ciudadanas, incluso a pesar de que la administración

anterior dejó muchos problemas, la actual administración buscó sacar adelante las obras, mantiene una comunicación frecuente con los comités de obra y con los clubes, además de que frecuentemente se reúne con el comité para informarles y aclarar sus dudas.

Gráfica 5D2V3-1Global



Fuente: Cálculos propios.

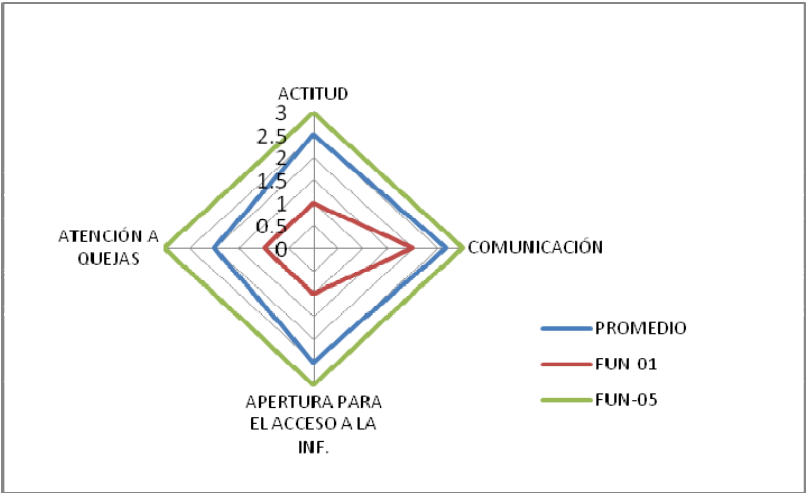
Realizando el mismo análisis pero a partir de las respuestas de los funcionarios estatales y federales entrevistados (ver Gráfica 5D2V3-2Global), se tiene que el funcionario de la delegación de la Sedesol mostró cierta predisposición con el Programa 3x1 por considerar que los migrantes quieren resolver sus problemas políticos al seno del Covam, reconoció no recibir quejas directamente ya que se atienden por parte del órgano estatal de control, tampoco manifestó una real apertura para que los comités o clubes de migrantes tengan acceso a cualquier información que requieran para desarrollar sus funciones de vigilancia, aunque si se encuentra en comunicación con las instancias estatales más que con el Municipio.

La Contraloría Estatal mostró una amplia disposición de impulsar y fortalecer la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de los programas sociales y aún con sus limitaciones actualmente es la que ofrece una mayor atención y seguimiento a las

quejas que presentan los comités de obra y los clubes de migrantes, aunque reconocieron las funcionarias entrevistadas que existe una mayor comunicación con los primeros.

Es importante destacar que también expresaron su disposición para permitir que los ciudadanos accedan a la documentación e información indispensable para cumplir su trabajo, pues advirtieron que de lo contrario estarían entorpeciendo el control social.

Gráfica 5D2V3-2Global



Fuente: Cálculos propios.

Variable 4.- Sociedad Civil Fuerte y Dispuesta

Participar en la vigilancia y control de los programas sociales no es solo cuestión de voluntad de las autoridades, para ello es preciso que los ciudadanos estén convencidos, que tengan un interés personal y de grupo, que se preocupen realmente por el bienestar de la sociedad en su conjunto, que posean la experiencia necesaria en control social, que se les brinde la capacitación específica y se les dote de las herramientas necesarias, que se involucren en las actividades de vigilancia al igual que los otros actores, y que tengan la capacidad y habilidad de organizarse, así como potencial para liderar dichas acciones.

En este aspecto se obtuvieron los siguientes resultados: 24 comités muestran una amplia disposición para realizar diversas acciones en beneficio de la comunidad y su deseo de participar en acciones de vigilancia y control del Programa 3x1. A pesar de los problemas que han enfrentado, se sienten satisfechos y lo consideran una buena experiencia.

Diecisiete comités manifiestan su interés de participar activamente en las tareas de control, no obstante, por diversas circunstancias no pudieron desempeñar las funciones correspondientes, y seis comités no mostraron ningún deseo de ayudar a su comunidad, ni realizaron ninguna actividad porque no consideraron que pudieran obtener un beneficio particular (ver Gráfica D2 V4-1).

Gráfica D2 V4-1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D2 V4-2



Fuente: Cálculos propios.

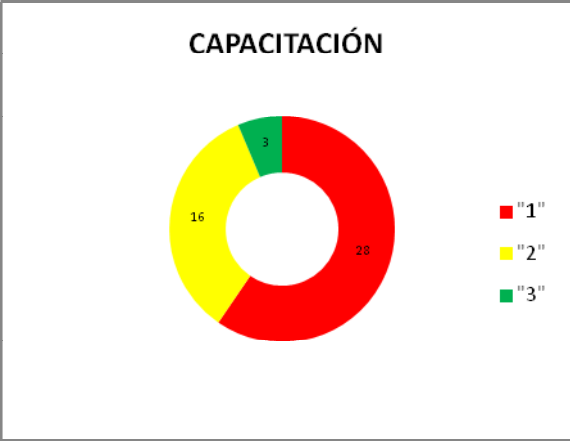
En relación a la experiencia, 14 comités cuentan con integrantes que han participado más de una vez en este tipo de acciones, o que han formado parte activa de otros comités, 16 comités a pesar de contar con integrantes que han participado en actividades de control, éstos no se han involucrado demasiado y por tanto no han adquirido la experiencia

suficiente, y 17 comités señalan no tener ninguna experiencia en el control social (ver Gráfica D2 V4-2).

No es lo mismo capacitar a los ciudadanos para que participen en la elaboración de un marco normativo, en el diseño de políticas públicas o en la ejecución de las mismas, que formarlos para que puedan ejercer un control efectivo en la operación de programas sociales, ya que la función de control demanda de mayor seguridad, de un mayor respaldo normativo y de capacidades sancionatorias por ejemplo.

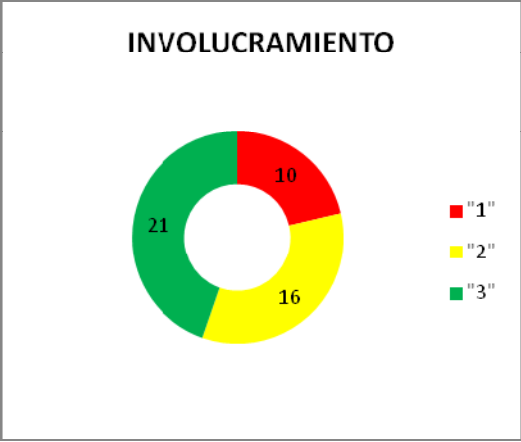
La investigación realizada arrojó que tres comités si fueron debidamente capacitados para llevar a cabo la contraloría social de la obra para cual fueron integrados, por lo cual realizaron diversas gestiones para obtener más información que les permitiera hacer bien su trabajo, 16 comités si recibieron capacitación en este sentido, más no buscaron recibir más información al respecto, y 28 comités ni recibieron capacitación ni la solicitaron (ver Gráfica D2 V4-3).

Gráfica D2 V4-3



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D2 V4-4



Fuente: Cálculos propios.

El nivel de involucramiento es relativamente alto ya que 21 comités se meten de lleno en sus funciones, realizan gestiones, vigilan, exigen, buscan ejercer el control social a como dé lugar, 16 comités realizan acciones aunque con menos frecuencia y no tan

insistentemente, mientras que 10 comités no se interesan en involucrarse en el ejercicio del control social (ver Gráfica D2 V4-4).

La mayoría de los comités se ubican en un punto medio, por así decirlo, en cuanto a organización y liderazgo, ya que 25 comités se encuentra integrados por personas que no trabajan con el mismo compromiso, tienen una estructura definida y conocen sus funciones, pero con frecuencia son unos cuantos los que trabajan, 10 comités si se observan fuertes y sólidos porque de acuerdo con su decir, todos los integrantes son unidos trabajan parejo, cada uno cumple con sus tareas y existe alguien que los encabeza; mientras que 12 comités no muestran disposición para trabajar en equipo, ni para organizarse y no hay alguien que los impulse y guie (ver Gráfica D2 V4-5).

Gráfica D2 V4-5



Fuente: Cálculos propios.

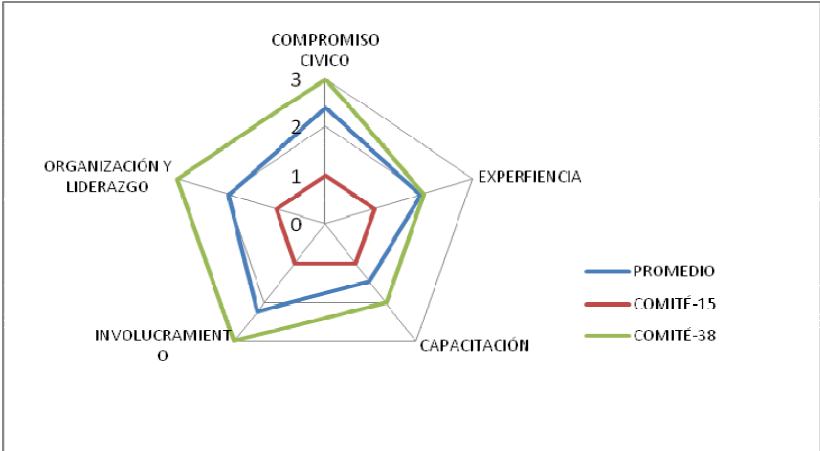
En la Gráfica 5D2V4-Global, tomando como referencia los valores promedio, se muestra como el compromiso cívico y el involucramiento son las fortalezas de los comités, en tanto que la experiencia, la organización y el liderazgo, y sobre todo la capacitación, son las áreas débiles y por lo mismo, constituyen las áreas de oportunidad en las que se deben enfocar esfuerzos concretos.

El comité que obtuvo una calificación menor fue el integrado para la Construcción de un Camino en la Comunidad de la Purísima del Municipio de Genaro Codina donde al comité se le pagó para que construyera la obra, pero nunca se les facilitó la información, ni

documentación, se les retrasó el pago y éste fue por debajo del precio de mercado, entre otros problemas que tuvieron que enfrentar.

El comité que obtuvo la calificación más alta fue el correspondiente a la Iluminación de una Cancha de Fútbol en Sombrerete pues recibió capacitación del club de migrantes, el cual lo invitó a participar. Constantemente se encuentran en comunicación comité y club para revisar avances, el comité verifica la construcción y el abastecimiento de los materiales de manera frecuente y se advierte un amplio compromiso con la comunidad. En este caso faltó capacitación por parte de los tres órdenes de gobierno y un poco más de experiencia en el tema de control social (ver Gráfica 5D2V4-Global).

Gráfica 5D2V4-Global



Fuente: Cálculos propios.

5.5.2.3.- Tercera Dimensión: Rendición de Cuentas Pública

Si los ciudadanos locales y transnacionales participan en el quehacer público y lo hacen concretamente en el tema del control social, indudablemente que estarán incidiendo de manera significativa en la rendición de cuentas pública por parte de las autoridades municipales, estatales y federales.

Variable 1.- Marco Jurídico de la Rendición de Cuentas

El marco legal en el que se sustenta la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de los que ostentan el poder y el derecho que tienen la sociedad civil para exigirla, es un poco más amplio que el andamiaje jurídico concerniente a la participación ciudadana. Además de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han emitido diversas leyes específicas para garantizar a los ciudadanos el acceso a la información como un paso o condición previa para llegar a la rendición de cuentas pública.

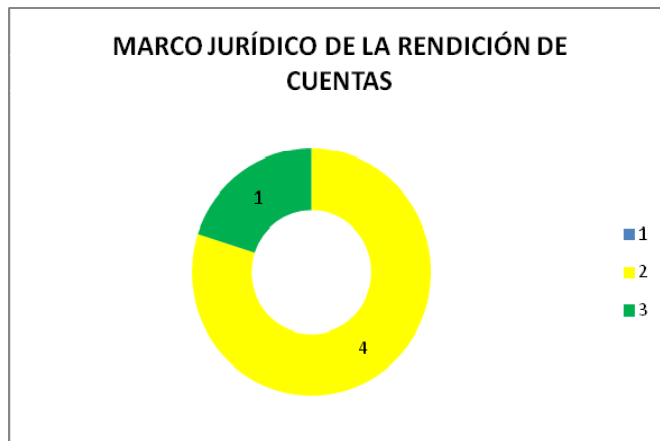
Se cuenta con la Ley de Transparencia Federal y su Reglamento, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Zacatecas que entró en vigor en septiembre del 2011, la Ley de Desarrollo Social que establece la obligatoriedad de crear las contralorías sociales, la Guía emitida por la Secretaría de la Función Pública para normar y orientar la acción de los comités de contraloría social, las Reglas de Operación del Programa 3x1, por el tema que nos ocupa, y el propio Plan Estatal de Desarrollo.

Efectuando una valoración general con base en la información obtenida, se puede afirmar que en cuatro de los indicadores el Marco Normativo específico para la Rendición de Cuentas, se ubica como aceptable, siendo éstos: existencia, claridad, aplicabilidad y alcance, en tanto que en el indicador: “actualidad”, se califica como deseable gracias a las constantes reformas sobre el tema ocasionadas entre otros factores, por la crisis social, económica y política que enfrenta el mundo entero, así como por la urgente necesidad de consolidar el estado democrático.

De hecho, se espera que continúe incrementandose el inventario de ordenamientos en materia de rendición de cuentas ya que no son todos los que se necesitan, ni contemplan todas las aristas, por ejemplo, continúa estando pendiente el tema específico del control social en la normativa estatal.

Aquí los ciudadanos locales y los ciudadanos transnacionales pueden jugar un papel relevante como impulsores, y el 3x1 es el único programa que propiamente beneficia a los beneficiarios-migrantes (ver Gráfica D3 V1-1) por lo que puede coadyuvar en la construcción de capital social.

Gráfica D3 VI-1



Fuente: Cálculos propios.

Variable 2.- Agencias Garantes

Las instituciones que han sido creadas ex profeso para impulsar o garantizar el acceso a la información y que por consiguiente inciden en una mayor transparencia y rendición de cuentas son: El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y en el caso de Zacatecas, la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública (CEAIP).

La Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Órgano Estatal de Control (OEC) se erigen como instituciones sancionadoras en caso de incumplimientos por parte de los sujetos obligados a brindar información y a transparentar el ejercicio gubernamental, pero también como impulsoras de una mayor participación ciudadana en la vigilancia y control de los programas sociales, asimismo tienen la tarea de capacitar a los comités de obra, comúnmente conocidos como comités de contraloría social o clubes espejo.

En este momento resulta difícil emitir una valoración, aunque sea de carácter general, debido a que se trata de instituciones que corresponden a dos niveles de gobierno distintos, el federal (IFAI y SFP) y el estatal (OEC y CEAIP), cuyas condiciones son muy distintas en autonomía, capacidad presupuestal estructura y funcionamiento. El análisis de

esta variable implica en sí misma una oportunidad de investigación específica que posteriormente puede integrarse a la aplicación del modelo analítico.

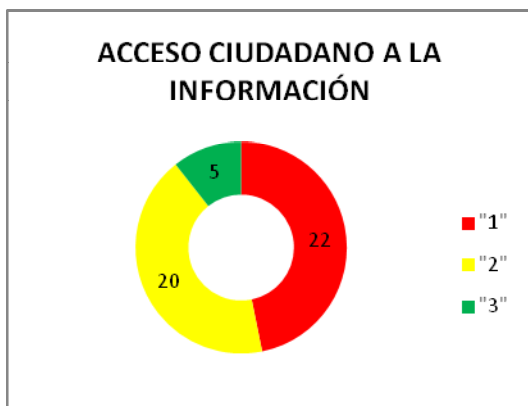
Pese a lo anterior, se puede afirmar que las instancias federales gozan de mayor autonomía y disponen de mayores recursos, lo que les permite fortalecer su estructura orgánica; sin embargo, en cuestión de compromiso ciudadano las instancias estatales tienen mejores condiciones para establecer un contacto más cercano con la gente lo que puede convertirse en una fortaleza al momento de motivar a los ciudadanos para que exijan cuentas claras a sus gobernantes.

Variable 3.- Ejercicio del Control Social

Si se cuenta con un marco normativo adecuado y amplio para impulsar la rendición de cuentas, y se crean las instituciones que habrán de garantizar la misma por parte de los gobernantes, el ciudadano representa un factor estratégico para exigir y propiciar que las normas se apliquen y las instituciones actúen, pero para ello es necesario, de nueva cuenta, que la sociedad civil tenga acceso a la información que le permita corroborar que las cosas se estén realizando correctamente, también es indispensable que conozca cómo se asigna el contrato de una obra, y cuál es su proceso de ejecución. Si los ciudadanos están en condiciones de llevar a la práctica tales conocimientos y detectan irregularidades, es fundamental comunicarlas a las instancias competentes, además de dar seguimiento a la atención de las mismas.

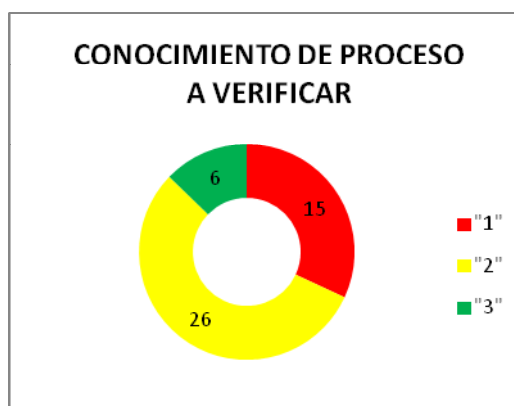
De los 47 comités de obra que se entrevistaron, cinco si tienen acceso a información y documentación sobre los proyectos de obra, procesos licitatorios, contratos, presupuestos, estimaciones, entre otros, 20 cuentan con algunos documentos pero no se les facilita toda la información que deben conocer, y 22 no disponen de ninguna información, ni de ningún documento para poder cotejar, entender, explicar o dar seguimiento a la obra en cuestión (ver Gráfica D3 V3-1).

Gráfica D3 V3-1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D3 V3-2



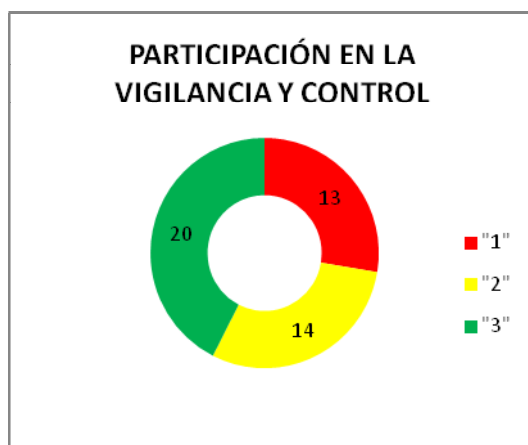
Fuente: Cálculos propios.

Asimismo, seis comités conocen perfectamente lo que deben realizar, qué es lo que deben verificar y vigilar, en qué momentos y de qué manera, 26 comités disponen de alguna información, como por ejemplo quien es el contratista, cuánto es el momento aprobado para la obra, pero no tienen información detallada sobre su participación y en qué momento intervenir, y 15 comités no saben qué deben vigilar, ni cómo hacerlo, ni en qué momento, de hecho hay algunos que piensan que ni siquiera deben hacer algo, solo dar su firma (ver Gráfica D3 V3-2).

La práctica o el ejercicio del control social es hasta cierto punto alentadora, ya que 20 comités participan activamente desde la elaboración del proyecto o la licitación de la obra, hasta su entrega recepción, incluso, algunos intervienen para su puesta en operación, vigilan la actuación de los contratistas o de los funcionarios municipales y hasta exigen que todas las instancias de gobierno que participan en el Programa 3x1 actúen de acuerdo a las Reglas de Operación.

Catorce comités realizan también acciones de vigilancia y exigen rendición de cuentas pero lo hacen ya sea al inicio o al final, es decir de manera muy esporádica, y 13 comités no participan ni se interesan en checar lo que se está haciendo y menos aún en exigir que se haga o se corrija algo que esté pendiente o que no se está haciendo correctamente (ver Gráfica D3 V3-3).

Gráfica D3 V3-3



Fuente: Cálculos propios.

Además de los que no participan en el ejercicio del control social y por lo tanto no detectan irregularidades, otros cuatro comités tampoco comunican a las instancias gubernamentales ya sea federales, estatales o municipales lo que han detectado, por ello se tienen 17 comités que no dan seguimiento a la solventación de observaciones.

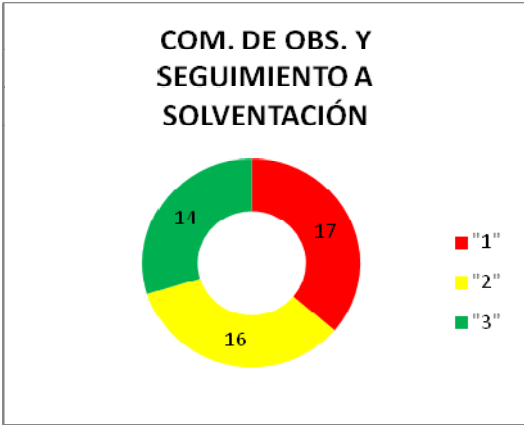
Dieciséis comités si comunican las observaciones encontradas o bien los problemas existentes, más no dan seguimiento a la atención por parte de las autoridades involucradas, ya sea por desconocimiento del proceso, por falta de interés o de tiempo, entre otros, y 14 comités si dan puntual seguimiento a la solventación de las observaciones o irregularidades detectadas y notificadas, al grado que si una autoridad no les escucha, van con otra, se manifiestan públicamente, solicitan el apoyo del club, o realizan diversas acciones para hacerse escuchar (ver Gráfica D3 V3-4).

Lamentablemente la actuación de los comités y de los clubes de migrantes a través de los comités, no siempre tiene el efecto esperado, ya que 24 de los comités expresan que el Ayuntamiento o cualquier otra autoridad hicieron lo que ellos quisieron, seleccionaron al contratista de su contentillo, no los convocan a reunión, no los invitan a realizar un recorrido por las obras, no les toman parecer, de hecho hay quienes a pesar de haber

comunicado alguna observación o haber exigido que se atendiera alguna problemática, tampoco fueron tomados en cuenta.

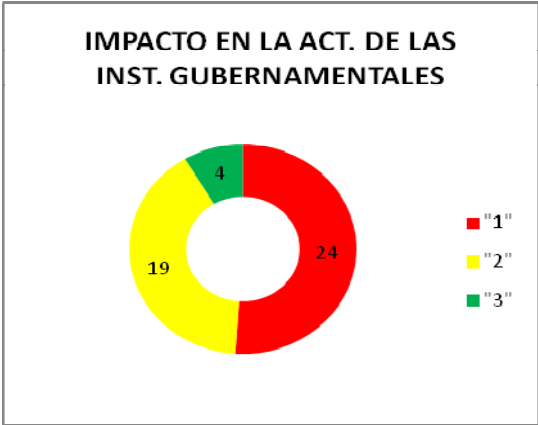
Diecinueve comités si lograron que se realizaran algunas acciones para atender sus observaciones, pero no se solucionaron del todo y ellos ya no insistieron, y cuatro comités gracias a su insistencia lograron que se solucionaran los problemas expuestos, que se les brindara información o que se desistieran de alguna acción en su perjuicio (ver Gráfica D3 V3-5).

Gráfica D3 V3-4



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D3 V3-5



Fuente: Cálculos propios.

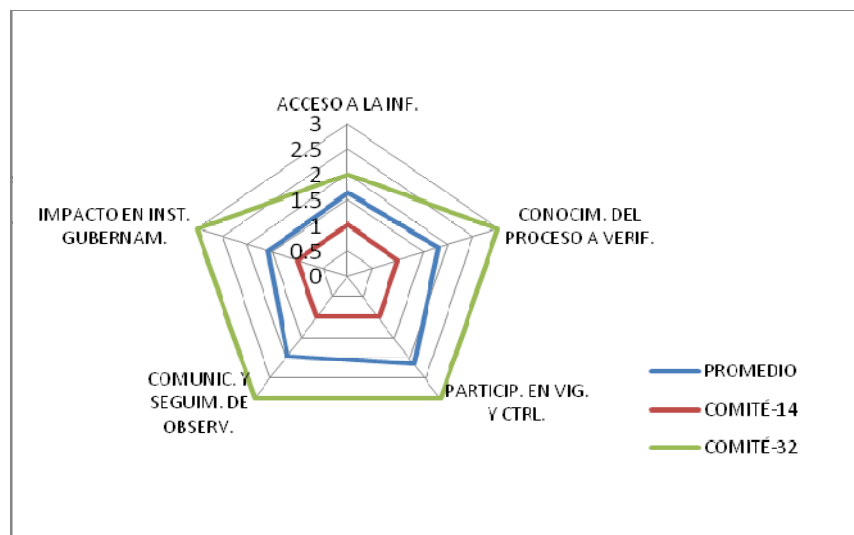
En la grafica siguiente se visualiza como en promedio existe amplia participación ciudadana en la vigilancia y control, se tiene cierto conocimiento del proceso a verificar y se comunican las observaciones detectadas, sin embargo no hay un acceso suficiente a la información y todavia hace falta incidir más en la actuación de las instancias gubernamentales (ver Gráfica 5D3V3-Global).

En este caso el comité con una calificación menor es el que se integró para la Construcción de una Barda Perimetral en el Panteon de la Comunidad de Estación San José del Municipio de Fresnillo, debido a que no han tenido ninguna actuación porque tienen problemas legales con el terreno y no se ha comenzado la obra.

El comité mejor calificado corresponde a la Pavimentación de una Carretera en una Localidad de Panuco por su tenacidad en la búsqueda de solución a los problemas que surgieron con el contratista, incluso se presentó una queja formal ante la Contraloría Interna y se pidió su intervención.

Este comité recibió la capacitación necesaria para realizar acciones de contraloría social tanto por la Sedesol como por el Órgano Estatal de Control y con su participación logró que las instancias gubernamentales involucradas les escucharan y resolvieran favorablemente. El ámbito en el que se debe trabajar es en el acceso a la información porque todavía tienen dificultades para que se les proporcione de manera espontánea la documentación necesaria.

Gráfica 5D3V3-Global



Fuente: Cálculos propios.

Variable 4.- Capacidad Sancionatoria

De qué sirve que se denuncien irregularidades si quienes las cometen no pueden ser obligados a corregirlas ni ser castigados por sus actos que dañan de una manera u otra a la sociedad, es preciso que las instancias creadas para garantizar la rendición de cuentas gubernamental tengan capacidad sancionatoria.

La capacidad sancionatoria no se mide únicamente por el sustento legal en que se respalda, sino también por la voluntad política de los funcionarios públicos, ya que si ellos no están convencidos o no están dispuestos a sancionar, las Leyes no se cumplirán, también incide en la capacidad sancionatoria el perfil de los servidores públicos encargados de aplicar las normas existentes o impulsar la creación de otros instrumentos jurídicos vinculados, pues si no tienen una visión amplia o una formación adecuada, no sancionarán correctamente o se dejarán intimidar por otros, y por último, podrá existir el marco normativo idóneo, contar con la voluntad política para su aplicación, disponer de servidores públicos preparados, y simplemente no aplicarse las sanciones por atender a intereses facticos.

En este caso, no fue posible evaluar la capacidad sancionatoria de las autoridades correspondientes con base en las entrevistas realizadas a los comités de obra, debido a que ellos no cuentan con información sobre el marco legal que permite sancionar a quienes actúan indebidamente, es más resulta difícil para los ciudadanos en general ubicar en ocasiones los ámbitos de competencia, es decir no saben si alguna responsabilidad es atribuible al Municipio, al Estado o a la Federación, tampoco pueden aportar información acerca del perfil de los servidores públicos, no obstante, en las respuestas dadas si aportan elementos para determinar la voluntad política y la aplicación de sanciones desde su óptica, como se describe a continuación:

Únicamente un comité manifiesta que las autoridades municipales, que son con las que estuvo en contacto permanente, mostraron en todo momento una gran disposición de atenderles y de castigar en caso necesario a quien incumpliera la norma, aunque finalmente no fue necesario, 21 comités perciben que las autoridades son imparciales y que muchas veces protegen al contratista o “se echan la bolita” y que “no son parejos”, y 25 comités sintieron que no existe disposición real en las autoridades de los tres órdenes de gobierno

para sancionar, ya sea porque no hicieron nada, porque no los escucharon o porque los hicieron dar muchas vueltas para nada (ver gráfica D3 V4-1).

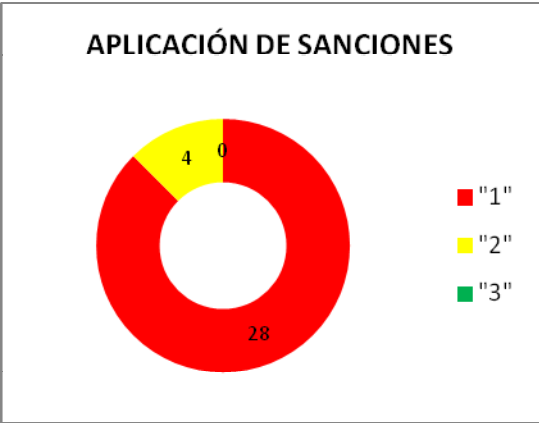
En el caso de la aplicación de sanciones, si bien es cierto que fueron pocas las quejas que se interpusieron de manera formal, hay varias denuncias interpuestas ante la Procuraduría de Justicia del Estado, pero hasta ahora no ha habido ninguna sanción para quienes contrataron a contratistas incumplidos, ni para los servidores públicos que no supervisaron adecuadamente, ni para los que no permiten el acceso a la información, nadie ha sido sancionado y ello incide en la percepción de impunidad (ver Gráfica D3 V4-2).

Gráfica D3 V4-1



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D3 V4-2



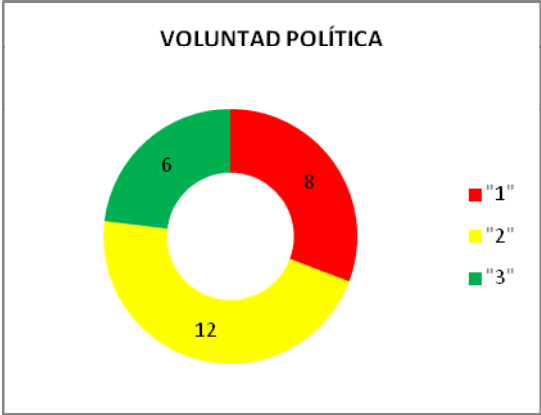
Fuente: Cálculos propios.

Analizando las entrevistas efectuadas a 20 presidentes y servidores públicos municipales, así como a seis funcionarios estatales y federal, se tiene que en seis de los entrevistados se advierte que existe una amplia disposición para sancionar y que lo harán cuando se presente alguna irregularidad, en 12 personas se observa cierta disposición para sancionar, pero aún deben sortear varios obstáculos, y en ocho personas no se percibe ninguna disposición para sancionar (ver Gráfica D3 V4-3).

En cuanto a la aplicación de sanciones, 17 de los entrevistados, principalmente funcionarios municipales, dijeron no haber tenido que aplicar ninguna sanción porque no se presentaron problemas serios en la operación del Programa 3x1, cuatro señalaron que

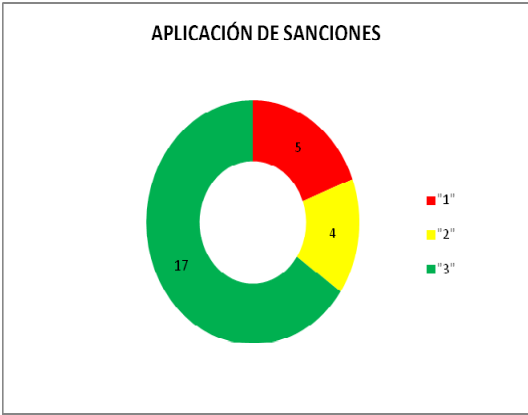
interpusieron denuncias penales, pero las sanciones no han estado en sus manos, y cinco no mostraron mucha disposición para aplicar sanciones, o manifestaron que existe poco avance en este sentido (ver Gráfica D3 V4-4).

Gráfica D3 V4-3



Fuente: Cálculos propios.

Gráfica D3 V4-4



Fuente: Cálculos propios.

Los datos obtenidos durante la investigación de campo realizada en comunidades de los 20 Municipios visitados, permiten corroborar la participación de los comités de obra en la vigilancia y control del Programa 3x1; sin embargo, aún cuando la semaforización aplicada muestra avances en algunos rubros, la mayoría de las variables no ha logrado el estado deseable.

En el tema de la capacidad sancionatoria con la que deben contar los ciudadanos que ejercen el control social hay mucho por hacer, pues todavía se encuentra en una posición no deseable que limita la participación efectiva de la sociedad civil tanto local como transnacional en la vigilancia y control del Programa 3x1.

Se considera que las dimensiones analíticas propuestas pueden contribuir a la realización de una medición empírica sobre el estatus que guarda la participación de los ciudadanos residentes y de los ciudadanos zacatecanos que han emigrado a los Estados Unidos para contribuir a una mayor rendición de cuentas por parte de quienes operan el Programa 3x1.

Los indicadores que se proponen pueden coadyuvar a la realización de un análisis holístico en el que si bien es cierto los actores de la sociedad civil son el objeto de estudio, no menos importante resulta analizar sus vínculos con los otros actores y conocer sus características y relaciones. El presente estudio es apenas un pequeño intento por establecer las condiciones que potencian o limitan la construcción de ciudadanía local y transnacional como un mecanismo para impulsar una verdadera transparencia y rendición de cuentas pública.

5.6.- Otras Entrevistas Realizadas

Con el fin de ampliar la perspectiva de análisis, a continuación se describen algunos resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos estatales y federales, clubes y federaciones de migrantes, así como a Investigadores especialistas en el tema.

5.6.1. Entrevistas a Funcionarios

Se entrevistó a dos Secretarios de Estado, a un funcionario federal, a tres funcionarias públicas estatales y a un Ex Director del Programa 3x1. El criterio utilizado en este caso para determinar a cuáles funcionarios entrevistar, fue el de seleccionar a representantes de cada uno de los integrantes del Covam, por la relevancia que esta figura tiene para asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas del Programa en cuestión.

En la Tabla 5.4 se plasman las principales opiniones de este segmento de entrevistados.

TABLA 5.3. OPINIONES DE FUNCIONARIOS DE GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL

FUNCIONARIO	OPINIONES Y SUGERENCIAS
Delegado de la Sedesol	<ol style="list-style-type: none"> 1.- El Programa 3x1 es muy noble u singular. 2.- Se ve al COVAM como un espacio para solucionar todos los problemas de los migrantes. 3.- A veces está presente la Sedesol en la conformación de los comités. 4.- No se capacita al 100% de los comités constituidos. 5.- Se tiene poco contacto con los comités. 6.- No participa en la modificación de las reglas de Operación. 7.- No reciben quejas y denuncias de los ciudadanos. 8.- Tiene poco contacto con los clubes, se comunica más con las Federaciones de Clubes. 9.- El principal desafío del Programa 3x1 es que no lo vean como fuente de financiamiento. 10.- Es conveniente la participación ciudadana para que haya más transparencia.
Secretario de Planeación y Desarrollo Regional	<ol style="list-style-type: none"> 1.- El 3x1 es un Programa noble. 2.- El principal desafío del programa 3x1 es que no lo vean como fuente de financiamiento. 3.- Se ofrece capacitación permanente a los Municipios y cada 3 años se capacita a los encargados del 3x1. 4.- Nuestra meta es no llegar a los avales. 5.- Hay que motivar a los migrantes para que vuelvan a confiar. 6.- Se comunica poco con los clubes, tiene más contacto con las Federaciones. 7.- Se comunica con los comités desde el inicio hasta la conclusión de la obra. 8.- Cuándo los migrantes participan si contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas. 9.- Hay que motivar a los clubes para que participen. 10.- Los clubes que no participan son fantasmas y no benefician.
Contralor Interno	<ol style="list-style-type: none"> 1.- El Programa 3x1 es de vital importancia. 2.- Si se han emitido sugerencias para modificar las Reglas de Operación. 3.- El 12.5% de las quejas recibidas en 2010 corresponden al 3x1. 4.- Las quejas son presentadas comúnmente por los comités y beneficiarios. 5.- Existen diversos mecanismos para recepción de quejas. 6.- Las sanciones se encuentran en proceso. 7.- Se capacita a algunos comités, no al 100 por ciento de los constituidos. 8.- Se tiene contacto con los comités al inicio y durante la ejecución de la obra. 9.- La ciudadanía participa poco en la vigilancia y control de las obras. 10.- la participación de la ciudadanía no necesariamente migrante, ha transformado en un programa ordinario al 3x1.
Representante de la Secretaría de Finanzas	<ol style="list-style-type: none"> 1.- El 3x1 es un Programa singular y generoso. 2.- El programa se politizó. 3.- Por dos trienios el municipio más participativo y cumplido fue Nochistlán. 4.- Si tiene cierta comunicación con los comités de obra y con los clubes, aunque en el caso de los migrantes tiene mayor contacto con las Federaciones. 5.- Es conveniente que se forme una organización donde los migrantes vigilen. 6.- Considero al 3x1 como un programa maduro y listo para que los clubes potencien a los comités de obra para que sean sus clubes espejo. 7.- Es necesarios que se respeten las Reglas de Operación y los Acuerdos del COVAM por parte de todos los que participan, principalmente las instancias gubernamentales.

FUNCIONARIO	OPINIONES Y SUGERENCIAS
Directora de Contraloría Social	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Por medio de la contraloría social se promueve que la ciudadanía fomente la rendición de cuentas. 2.- Participamos con las instancias federales, estatales y municipales para constituir comités de contraloría social. 3.- Hemos tenido conocimiento de que a los comités no se les capacita lo suficiente 4.- Muchas veces no se le da la importancia debida a la vigilancia que realiza la ciudadanía. 5.- Nuestra capacitación es conjunta con la Sedesol porque así lo establecen las Reglas de Operación. 6.- No capacitamos a todos los comités porque estamos supeditados a la invitación de la instancia normativa. 7.- En ocasiones hemos detectado que cuando se les da una capacitación no está del todo claro. 8.- Como Contraloría Social no tenemos contacto con los clubes. 9.- Si se han logrado corregir cosas a partir de las quejas y denuncias ciudadanas. 10.- Les hacen falta a los comités más herramientas para vigilar, por ello hay que reforzar la capacitación. Hay que capacitar desde el inicio. 11.- Muchas veces se anda brindando capacitación el día que se entrega la obra. 12.- Es conveniente una mayor comunicación entre la contraloría y los comités.
Ex Directora de Contraloría Social	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Había que buscar por todos los medios que la ciudadanía participe. 2.- Sí se lograron solventar muchas observaciones a partir de la participación de la ciudadanía. 3.- “Ellos se vuelven muy observadores, muy hábiles, saben todo lo que se va a invertir en recursos y se vuelven más vigilantes”. 4.- Muchas veces entrábamos cuando ya estaba en ejecución la obra y lo ideal es entrar desde la planeación. En ocasiones nos reportaban una obra hasta que se iba a entregar y era cuando entrábamos a capacitar. 5.- Nosotros solo teníamos comunicación con los comités, con los migrantes no. 6.- Los comités informaban a los migrantes lo que estaban haciendo, lo que estaban viendo y lo que recibían de capacitaciones. 7.- Llegamos a tener problemas con un área interna porque nos metíamos a trabajar con los comités y surgían muchas cosas que no estaban bien, y decían “donde dice que debe estar la ciudadanía”. 8.- En las reglas de operación se debe contemplar un presupuesto exclusivo para contraloría social.
Ex Director del Programa 3x1	<ol style="list-style-type: none"> 1.- El Programa 3x1 es un programa que resulta muy exitoso para el Gobierno del Estado. Ha logrado acercar a los que emigraron con los que están aquí y con las autoridades. 2.- El 3x1 ha evolucionado en cuanto a la sistematización de la información y a partir de que la Contraloría se integró al Covam pues ésta da un seguimiento más puntual. Sedesol tiene una supervisión menos constante. 3.- Muchos Municipios en lugar de ir a buscar a los clubes para que aportaran, pidieron solamente su aval. 4.- La crisis económica por la que están pasando los clubes acentúa la solicitud de avales. 5.- Todavía hay muchos clubes que siguen participando y trabajando para apoyar. 6.- Es hasta cierto punto bueno el que ahora los beneficiarios puedan aportar una parte de lo que le corresponde al club porque así se involucran más tanto en el desarrollo de la obra como en presionar a los contratistas y otras cosas. 7.- Yo estoy convencido de que los comités de obra y los clubes pueden coadyuvar a que haya más transparencia y rendición de cuentas. 8.- Los comités pueden realizar una función importante si se les capacita. Ellos deben saber que tienen la facultad de detener una obra si no se está haciendo como debe ser.

FUNCIONARIO	OPINIONES Y SUGERENCIAS
	9.- Cuándo el club aporta está al pendiente y cuando solo da su firma no. 10.- Por las irregularidades que se han presentado y que han sido denunciadas a fecha no se ha emitido ninguna resolución contra nadie, siguen ahí como pendientes y eso hace que no exista temor por parte de quienes cometen las faltas.

Fuente: Elaboración propia.

5.6.2.- Entrevistas a Clubes y Federaciones de Migrantes

Con el propósito de asistir a uno de los eventos más relevantes que realizan las Federaciones de Clubes de Zacatecanos radicados en Estados Unidos, así como a una de las Reuniones del Covam a celebrarse en el vecino País del Norte, en julio del 2011, se viajó a la Ciudad de Chicago, en donde se pudo entrevistar al Presidente de la Federación de Clubes de Zacatecanos de Santa Ana California, a tres Ex presidentes de la Federación de Clubes de Zacatecanos en Illinois, a tres Clubes de Migrantes, al Presidente de la Cámara Empresarial Binacional, así como a una colaboradora de la Federación. Cabe señalar que se tuvo la oportunidad de asistir a una de las reuniones preparatorias para los festejos, a la cual asistió el Director de Giras del actual Gobernador, y además se pudo observar la inauguración de uno de sus eventos ante la concurrencia de aproximadamente 200 personas, lo cual permitió observar la dinámica de interacción al interior de la federación, la relación con las autoridades estatales, además de la integración y entusiasmo de los migrantes.

En la Tabla 5.4 se plasman importantes comentarios hechos por los migrantes durante el viaje a Chicago.

TABLA 5.4. OPINIONES DE LOS MIGRANTES

MIGRANTE	OPINIONES Y SUGERENCIAS
<p>PRESIDENTE DE FEDERACIÓN DE CLUBES DE ZACATECANOS DE SANTA ANA CALIFORNIA.</p>	<p>1.- En el 2008 se creó esta Federación que se desprendió de la Federación del Sur de California. 2.- Tiene entre 6 y 9 clubes. 3.- No se cuenta con cuota de membrecía y se vive de las donaciones de simpatizantes, se da a cambio un recibo deducible de impuestos. 4.- Cuando se integra un club sólo se les pide como requisito que no haya otros clubes en ese mismo lugar para que no interfieran. 5.- No existe un mecanismo para evaluar nuestra gestión pero si se debe tener. 6.- Los Presidentes Municipales a veces priorizan y otras veces no, hemos tenido problemas con las becas porque como no son obra que se ve, nos las relegan. 7.- Si se da lo de los avales pero no lo veo malo si se trata de obras que benefician a la comunidad. 8.- Ahorita la economía aquí está muy dura (en Estados Unidos), es necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento interno de los clubes para los proyectos.</p>
<p>PRESIDENTE DE CAMARA BINACIONAL EMPRESARIAL DE CHICAGO.</p>	<p>1.- Se ha hecho un intento por formar la Cámara desde administraciones pasadas pero finalmente ya parece que se concretará la firma de acuerdos. 2.- Se busca la diversificación y la identidad de los zacatecanos en todo el mundo. 3.- Dado que se está trabajando con los gobiernos federal, estatal y municipal, en este sentido si se ha avanzado bastante. 4.- Hay mucho interés, pero también mucho desconocimiento y mucha desconfianza. 5.- Uno de los mayores y más difíciles retos es contar con socios de confianza y luego concretar proyectos viables. Se trata de una confianza mutua. 6.- La relación debe ser empresarios con empresarios, porque el Gobierno no es empresario, solo debe ser impulsor. 7.- Se piensa que el mercado de la nostalgia va a comprarte un producto más caro y no es así, tiene que competir en calidad. 8.- Muchas veces el Gobierno no le da los proyectos a la gente más capacitada, sino al político. 9.- La legalización es el problema más grave que hemos enfrentado porque afecta en muchas cosas. 10.- “Los gobiernos nos quieren meter a su rollo político, inconscientemente han logrado adentrarse por ejemplo en Federaciones como en California, aquí no, ni permitiremos”. 11.- Los clubes genuinos no andan a medias, trabajan incansablemente. 12.- El Programa 3x1 es un programa muy noble pero hay muchas manos metidas y arreglos por debajo de la mesa.</p>
<p>EX PRESIDENTE DE DE LA FEDERACIÓN DE CLUBES DE ZACATECANOS EN ILLINOIS-1</p>	<p>1.- Cuando inicié mi gestión eran 28 clubes y al finalizar eran 54, ahora otra vez son como 24 ó 28. No se conoce el número total de agremiados en cada club. 2.- La Federación cuenta con Estatutos pero no siempre se respetan. 3.- Durante mi administración se pudo pagar la deuda del edificio. 4.- Nuestras fuentes de financiamiento son las cuotas de membrecía y los eventos que organizamos. 5.- Tratamos de ser muy dinámicos e impulsar el Programa 3x1. 6.- Yo me atreví a ponerles una cajita para que dejaran sus comentarios sobre mi actuación y si hubo cosas. Se atendieron y eso ayudó a mejorar. 7.- Hay muchos Presidentes Municipales que no conocen el programa y no quieren participar y otros que participan y hacen todo tipo de chuecuras. 8.- Se tienen canales estrechos de comunicación con todos los gobiernos. 9.- En el sexenio anterior hubo la iniciativa de unirnos las Federaciones pero no prosperó por culpa del Gobierno del Estado. 10.- Cuando yo estuve era poco usual lo de los avales, ahora muchos clubes ya no están</p>

MIGRANTE	OPINIONES Y SUGERENCIAS
	<p>invirtiendo.</p> <p>11.- El Gobierno no ayuda a controlar que muchos clubes se comprometan con obras que no pueden y por eso son los avales.</p> <p>12.- El reto actual no es para el programa sino para los migrantes “¿Qué vamos a hacer para que el Programa 3x1 sea usado adecuadamente y las organizaciones no se caigan?”.</p>
<p>EX PRESIDENTE DE DE LA FEDERACIÓN DE CLUBES DE ZACATECANOS EN ILLINOIS-2</p>	<p>1.- Cuando yo estuve de Presidente eran como 42 clubes y cuando salí como 40.</p> <p>2.- No se conoce el número total de agremiados.</p> <p>3.- Los lineamientos se respetaban en un 90 por ciento.</p> <p>4.- Además de apoyar para que se realicen obras del Programa 3x1 y realizar gestiones, ahora estamos creciendo como COFEMEX (Confederación de Federaciones de Mexicanos en Estados Unidos).</p> <p>5.- Cada dos meses que se reunían los Presidentes de los clubes llenaban un formato para evaluar nuestra actuación y sí funcionó.</p> <p>6.- Algo que molesta mucho a los migrantes es que se está politizando el programa.</p> <p>7.- Los Presidentes Municipales no toman en cuenta ni al club ni al comité.</p> <p>8.- Yo traté de evitar lo de los avales, es poco usual pero si se da.</p> <p>9.- Al club que solo da la firma no le interesa como quede el proyecto, ni la calidad porque no le costó.</p> <p>10.- El club que aporta su 25 por ciento pone más esfuerzo, le pone más atención, es más vigilante y exigente.</p> <p>11.- Lo principal ahora es buscar que todas las Federaciones lleguen a un acuerdo para actuar.</p>
<p>EX PRESIDENTA DE DE LA FEDERACIÓN DE CLUBES DE ZACATECANOS EN ILLINOIS-3</p>	<p>1.- Cuando yo estuve de Presidenta la Federación tenía 24 clubes.</p> <p>2.- Esta Administración está trabajando bien con las Finanzas, de las anteriores no puedo decir mucho.</p> <p>3.- No era una organización muy grande y los lineamientos eran sencillos.</p> <p>4.- “Me tocó a mí la negociación del Centro Cultural, la compra, el establecer la organización administrativa bajo el reglamento tanto del Estado de Illinois, como la federal y municipal...”.</p> <p>5.- Yo no tuve problemas, tuve mucho apoyo. Nos falta mucho por alcanzar pero seguimos en la línea.</p> <p>6.- No movemos masas pero para ser una organización de zacatecanos hemos contribuido no solo a este país, sino a nuestras propias familias y a México.</p> <p>7.- Estamos creando liderazgos dentro de las familias.</p> <p>8.- “Me lo dijeron a manera de ofender, señora es que a usted le gusta tener el control y yo le dije, si ese es mi trabajo, si soy Presidenta es por algo...”.</p> <p>9.- Sí quería tener el control, quería saber que estaba haciendo cada comité.</p> <p>10.- En mi administración fue fundada una organización de jóvenes que eran nuestros hijos y lo que veían en nosotros les motivo para organizarse, son muchachos muy exitosos en sus carreras, muchos con Maestrías, pero en las administraciones anteriores los revocaron. Es una gran pérdida que Alianza Juvenil ya no participe.</p> <p>11.- Estas organizaciones han venido a crear vínculos y a revivir el cariño por nuestra tierra, quienes no tienen esta participación no tienen un motivo para ir a su pueblo.</p> <p>12.- Nos falta motivar a la juventud para que participe, pues además pueden aportar conocimientos porque están estudiando y muchos de nosotros no estudiamos. Los estamos desperdiciando.</p>
<p>PRESIDENTE DE CLUB</p>	<p>1.- “A veces es desgastante porque los migrantes tenemos una visión y una ilusión y los que están allá tienen otra”.</p> <p>2.- Yo dije “La Gobernadora y a la Contralora también deben ayudar a cuidar”.</p> <p>3.- Aprendí que un proyecto que se inicia, sea chiquito o grande, quien lo promueve es el</p>

MIGRANTE	OPINIONES Y SUGERENCIAS
	<p>responsable.</p> <p>4.- No hay que soltar un proyecto hasta que se termine.</p> <p>5.- Un club debe representar un líder con un equipazo atrás.</p> <p>6.- “En una ocasión que yo fui a México, (...) arrime al Gobierno de Zacatecas, arrime al Gobierno de Aguascalientes, arrime al Gobierno de Jalisco”, y fuimos con los diputados y ya se está trabajando en una carretera regional.</p> <p>7.- No se deben hacer comparaciones pero en un Gobierno de un Estado se hizo una obra mal y con un costo elevado, en la otra entidad se hizo una obra bien hecha y aportándole el Gobierno un monto más alto de lo normal.</p> <p>8.- Hay que reflexionar acerca de lo que ha cambiado a partir de la constitución del club, si se ha mejorado vale la pena si no, no tiene caso.</p> <p>9.- En el club todos deben luchar por la misma causa, el que no está de acuerdo se debe cortar solo.</p>
PRESIDENTA DE CLUB	<p>1.- El club se integró en 1998 y yo me incorporé en 1999. Éramos cuatro y ahora somos como 55.</p> <p>2.- Lo que me motivo a entrar es estar cerca de los zacatecanos y luego el ayudar. Con el Programa 3x1 podemos beneficiar a más personas.</p> <p>3.- Hay muchas cosas que queremos hacer pero no lo hacemos por la economía.</p> <p>4.- Hacemos muchas actividades para recabar fondos, estamos muy comprometidos.</p> <p>5.- Yo nunca he dado un aval ni he firmado una cosa así porque no se en que me estoy metiendo.</p> <p>6.- Tengo muy buena relación con el presidente y estoy en comunicación constante con el comité.</p> <p>7.- Nunca he participado en una reunión de Covam, solo voy de observadora cuándo vienen, no tengo voz ni voto y si nos piden opinión sobre las Reglas de Operación del Programa 3x1 a veces.</p> <p>8.- Han venido a darnos pláticas de la Sedesol y del Estado.</p> <p>9.- Nosotros no hemos tenido problemas.</p> <p>10.-Tengo la sensación de que nos dan atole con el dedo (los gobiernos), y no hay que dejarse intimidar por los Presidentes Municipales.</p> <p>11.- Yo si participaría en la vigilancia y control del programa.</p>
TESORERA DE CLUB	<p>1.- El club se formo el 1998 y somos ocho integrantes.</p> <p>2.- Nos interesamos en participar porque cuando íbamos a nuestra comunidad era muy triste que tardábamos mucho en llegar porque la carretera era de terracería.</p> <p>3.- De allá nos dicen necesitamos esto y nosotros miramos que podemos hacer.</p> <p>4.- Hacemos rifas y eventos cada año, todos llevan comida para vender, es muy bonito.</p> <p>5.- No comunicamos con el comité por teléfono porque en el rancho no hay computadoras. Estamos a llame y llame.</p> <p>6.- Nos ayuda el Presidente del Municipio colindante porque el Presidente Municipal de nuestra comunidad no nos apoyó y actuó mal.</p> <p>7.- Si el Presidente Municipal no te quiere apoyar no puedes hacer nada. Hay cada cambio de gente que no quieren hacer nada, no te ayudan.</p> <p>7.- No se si se haya dando alguna vez un aval, solo el presidente del club sabe.</p> <p>8.- Nosotros no participamos en las reuniones del Covam.</p> <p>9.- Hay favoritismos en el gobierno.</p> <p>10.- No hay contacto con el Gobernador y cuando viene quiere que le escribamos una carta. Sin clubes no hay Federación, a qué viene el Gobernador.</p> <p>11.- No nos piden opinión sobre las Reglas de Operación y la capacitación se la dan a los Presidentes de los Clubes o Federaciones y no a nosotros.</p> <p>12.- Con nosotros se han beneficiado las comunidades pero también los gobiernos.</p> <p>13.- Yo sugiero que también los clubes estén involucrados en el Covam para que conozcan más y puedan reclamar.</p>

MIGRANTE	OPINIONES Y SUGERENCIAS
EX SECRETARIA DE FEDERACIÓN	1.- Mi esposo es de Zacatecas y yo entré a trabajar porque acudía a as reuniones y me invitaron. Luego organicé por muchos años el concurso Señorita Zacatecas. 2.- Muchas señoritas solo conocen la Comunidad de sus padres y así conocieron más. 3.- Durante la administración de la señora Rosalva Ruíz es cuando se lograron más cosas, como comprar el Centro Cultural. Aprendí mucho de ella. 4.- Muchas veces las organizaciones empiezan crecer y a crecer y pierden el control. 5.- La Federación ha tenido más clubes en la Administración de Jaime Rodríguez. 6.- Sabemos cuántos clubes tenemos pero no cuantas personas tiene cada club, es difícil registrarlos porque mucha gente tiene miedo que los registros caigan en otras manos. 7.- La Federación de Zacatecas no es la más grande pero si de las más organizadas. 8.- En el tiempo que estaba nos enorgullecíamos porque aquí no se daba lo de los avales como en la Federación del Sur de california, ahora si se da. 9.- A veces decimos mira ese club tiene un proyecto pero no es de él es del Municipio. 10.- Es muy difícil cuando el club no tiene un club en la comunidad, alguien debe administrar y alguien debe ver lo que se está construyendo.

Fuente: Elaboración Propia.

5.6.3.- Entrevistas a Investigadores

Se entrevistaron cinco investigadores:

- 1.- Dra. Xochitl Bada, Investigadora de la Universidad de Illinois en Chicago.
- 2.- Dra. Katrina Burgess, Associate Professor. International Political Economy. Fletcher School, Tufts University
- 3.- Dr. Raúl Delgado Wise, Director Ejecutivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Director de la Revista Migración y Desarrollo.
- 4.- Dr. John Ackerman, Investigador Asociado "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- 5.- Dr. Mauricio Merino, Profesor Investigador Titular de la División de Administración Pública del CIDE.

La Doctora Katrina Burgess realizó en el 2006 una investigación relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas en el programa 3x1, en coordinación con el ITAM y la Universidad Autónoma de Zacatecas, para lo cual en aquel momento entrevistó a comités de obra zacatecanos y michoacanos.

La Dra. Xochitl Bada ha centrado sus estudios en la participación cívica, cultural y política de las asociaciones de migrantes, sobre todo michoacanas, y por tanto también ha tenido una cercanía relativa con el programa 3x1.

El Dr. Raúl Delgado se ha especializado en el tema de la migración internacional y ha tenido acercamiento con el programa a través del tema de las remesas colectivas.

El Dr. Ackerman por sus Líneas de Investigación sobre Democracia, Reforma del Estado y Rendición de Cuentas ha realizado importantes estudios en el tema del control social.

El Dr. Mauricio Merino cuyas Líneas de Investigación son Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gobiernos Locales, entre otras, cuenta con una amplia experiencia en el tema de la participación ciudadana.

En la Tabla No 5.5 se exponen aquellos comentarios, opiniones o sugerencias externadas por los investigadores, que se consideran más relevantes en relación con la participación de la ciudadanía para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1.

TABLA 5.5.- OPINIÓN DE INVESTIGADORES

INVESTIGADOR	OPINIONES Y SUGERENCIAS
DRA. XOCHITL BADA	1.- Las Federaciones de Migrantes Zacatecanos no tienen los mismos niveles de madurez y organización, varían dependiendo de los intereses muy particulares de sus liderazgos y del contexto. 2.- Las Federaciones de Clubes de Migrantes Michoacanas se encuentran más empoderadas que las de Zacatecas. Su liderazgo es más joven pero están avanzando más rápidamente. 3.- La capacitación es indispensable para fortalecer los liderazgos. 4.- El compromiso del Estado de origen muchas veces hace la diferencia. 5.- Las organizaciones michoacanas amarraron la oportunidad de institucionalizarse cuando tenían el apoyo del Gobernador. 6.- Las organizaciones zacatecanas no fueron apoyadas por su gobernadora para amarrar la continuidad y posicionar verdaderos liderazgos. 7.- Hay que capacitar a ambos, clubes y comités. No han tenido la capacitación necesaria para convertirse en contralores. 8.- Todavía los Municipios dominan la agenda. 9.- “La mejor forma de escindir un club en mil pedazos es que haya alguien a quien le quedó la duda de en qué se gastaron 30 dólares...”
DRA. KATRINA BURGESS	1.- Los clubes de zacatecanos tienen una historia de organización más larga. 2.- Existen diferencias regionales en los clubes de migrantes (en algunos lugares son más organizados, unos tienen mayores vínculos con sus comunidades). 3.- Diferente rol de los Estados. 4.- Divisiones en todas las Federaciones de Clubes pero en unas más marcadas. 5.- Diferencias en presencia y relación con los comités. 5.- A mayor aportación mayor contacto. 6.- Los clubes tienen potencial para incidir en la rendición de cuentas. 7.- Se requieren ojos desde abajo y desde afuera. 8.- En los comités falta capacitación y vida más allá de los proyectos.

INVESTIGADOR	OPINIONES Y SUGERENCIAS
	<p>9.- Muchos migrantes no tienen confianza en los comités para darles una voz verdadera y la confianza es fundamental.</p> <p>10.- Los beneficiarios no son considerados como un actor clave como lo son los clubes y los tres órdenes de gobierno y en contraparte Sedesol está tratando de poner los beneficiarios por encima del club.</p> <p>11.- Falta capacidad organizativa en los clubes.</p> <p>12.- “He visto una preocupación o (...) como un reconocimiento de (...) unos líderes migrantes (...) la cuestión de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas (...) antes no era en su mapa, no pensaban eso para nada”.</p>
DR. RAÚL DELGADO	<p>1.- El 3x1 es una iniciativa interesante porque surge de los migrantes y cuando estuvo bajo el control de ellos fue muy importante.</p> <p>2.- La fortaleza del programa radicaba en su organización, la identidad y los vínculos que generaba con las comunidades de origen.</p> <p>3.- Lo que permitía la continuidad era una contraparte local fuerte.</p> <p>4.- Muchos migrantes se han sentido defraudados y ha surgido la desconfianza natural hacia el gobierno. A veces no es tan transparente el programa.</p> <p>5.- Hay algunos líderes migrantes que tienen mucho interés en tener un cierto protagonismo y es un vehículo también de incidencia y de negociación política.</p> <p>6.- Se han metido los migrantes en problemas políticos y se están desmembrando muchas organizaciones.</p> <p>7.- Ha incrementado el interés de los gobiernos por controlarlas y corporativizarlas.</p> <p>8.- “Creo que es importante la rendición de cuentas pero no como una concesión graciosa, (...), sino como algo que fue exigido, como una conquista de los movimientos”.</p> <p>9.- Es importante que la sociedad exija y tenga la capacidad para exigir, y no se trata solo de que existan reglas que no se cumplan.</p> <p>10.- cuando hay comunidades fuertes y clubes relativamente fuertes y logran hacer mancuerna, se logra avanzar incluso a proyectos de infraestructura productiva que ya perfila hacia algo como desarrollo.</p>
DR. JOHN ACKERMAN	<p>1.- “La vigilancia ciudadana, tiene que ser necesariamente transnacional sobre todo cuando hay programas transnacionales...”</p> <p>2.- “para mí el problema con los mecanismos de rendición de cuentas es que normalmente se limitan a lo local”.</p> <p>3.- “A veces los esfuerzos internacionales agrandan la participación pero (...) demasiadas veces termina siendo de buenas voluntades, no se institucionaliza a nivel local y no se llega a la dimensión federal.”</p> <p>4.- Las instituciones públicas tienen la responsabilidad de fomentar la participación ciudadana.</p> <p>5.- La transparencia juega en tres pistas, tiene que darse una coordinación de voluntad política de participación de tres partes, una es el gobierno, otra sociedad y en tercer lugar el órgano garante correspondiente.</p> <p>6.- Muchas veces la participación ciudadana termina controlada por el Gobierno.</p> <p>7.- “Si queremos que pase de una simulación de control social a ser una participación auténtica, necesitamos una democracia real y la voluntad de los actores sociales para lograr una transparencia verdadera”.</p> <p>8.- Debe imperar la perspectiva social en materia de transparencia.</p>
DR. MAURICIO MERINO	<p>1.- Se tiene el derecho de acceder a la información que se encuentra en las oficinas públicas, y luego viene la rendición de cuentas.</p> <p>2.- Muchas veces la obra termina siendo un elefante blanco y la comunidad insatisfecha porque no se le permitió la información.</p> <p>3.- Mientras no tengamos exacta claridad respecto a que se gastó, qué se devengó, quién es el responsable, para qué lo usó, etc., no puede haber rendición de cuentas.</p>

INVESTIGADOR	OPINIONES Y SUGERENCIAS
	<p>4.- La participación ciudadana nunca es una participación universal, nunca es una participación igualitaria y nunca produce para todos los mismos resultados.</p> <p>5.- Hay que reflexionar en ¿Qué tanta información se necesita para que una democracia lo sea?</p> <p>6.-“La participación ciudadana (...) tiende a ser subsidiaria del tipo de régimen, si es un régimen autoritario, hay una forma de participar, si existe un régimen (...) se llama sistemas híbridos (...) la gente no participa a menos que exista una razón para hacerlo”.</p> <p>7.- Los clubes de migrantes, han estado realizando acciones desde Estados Unidos, porque están mezclando recursos privados con fondos públicos.</p> <p>8.- Los contralores sociales ciudadanos participan porque son beneficiarios de un programa social.</p> <p>9.-La participación ciudadana implica construcción de ciudadanía.</p> <p>10.- La participación es subsidiaria, porque si el gobierno proveyera la información para que querría la contraloría social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, existen coincidencias o convergencias en la mayoría de los entrevistados, funcionarios, migrantes e investigadores, consideran al 3x1 como un programa especial, bondadoso o innovador, por sus orígenes, por la naturaleza de sus fundadores, y por la diversidad de actores que en el confluyen.

A todos preocupa la problemática que se presenta en la actualidad, tanto en las cuestiones relativas a la calidad de las obras, como en cuanto a los procesos de asignación de contratos, supervisión, aportaciones, falta de capacitación a los comités, entre otros.

Se reconoce la conformación de clubes y comités de obra fantasmas, el relativo marginamiento de los ciudadanos locales y transnacionales en la toma de decisiones y en la modificación de las Reglas de Operación del Programa 3x1, existe polémica en cuanto al otorgamiento de avales, pues unos están a favor y otros en contra, y se hace evidente la politización del programa.

No obstante, también se encuentra en sus opiniones manifiestas el reconocimiento y admiración por la labor de los migrantes en beneficio de sus comunidades de origen, la dedicación y el compromiso de los comités y/o los clubes para vigilar la ejecución de las obras, y la disposición de los académicos para apoyar en la capacitación de los representantes de la sociedad civil que estén dispuestos a vigilar y a exigir cuentas.

El liderazgo se convierte en una constante, en un ingrediente esencial, y todos los entrevistados abierta o implícitamente están dispuestos a participar en la formación de líderes y en la potenciación de los ciudadanos, aunque claro unos más que otros, unos por convicción y otros por obligación.

Para finalizar el presente capítulo en la Tabla 5.6 se esquematizan las variables y los indicadores de cada una de las dimensiones, estableciendo de manera general cual es el propósito de cada uno de ellos, en la Tabla 5.7 se aplica el modelo para describir los hallazgos por variable e indicador, mientras que en la Tabla 5.8 se describen con base en el modelo las acciones propuestas por cada variable e indicador.

TABLA 5.6.- DIMENSIONES ANÁLITICAS PARA IR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DIMENSIONES ANALÍTICAS	VARIABLES	INDICADORES	IMPACTO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA	ORGANIZACIÓN ESTRUCTURA Y LIDERAZGO.	OBJETIVOS	<p>EL PRIMER RETO QUE SE PRESENTA PARA LOGRAR QUE LA ACTUACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PARTICIPA EN EL PROGRAMA 3XI INCIDA REALMENTE EN LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, ES LOGRAR QUE EXISTA UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA, Y DE ACUERDO CON LA INVESTIGACIÓN REALIZADA, LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A ELLO SON: EL QUE LOS COMITÉS DE OBRA, TENGAN UNA ESTRUCTURA SÓLIDA Y CUENTEN CON UN LÍDER QUE LOS GUIE HACIA EL LOGRO DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS.</p> <p>PARA DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES LOS COMITÉS DEBEN TENER ACCESO A INFORMACIÓN ACERCA DE LAS LEYES, REGLAMENTOS, ACUERDOS U OTROS ORDENAMIENTOS QUE PERMITEN SU PARTICIPACIÓN. TAMBIÉN DEBEN ACCEDER A INFORMACIÓN SOBRE LOS ORIGENES Y NATURALEZA DEL PROGRAMA 3XI, SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL CIUDADANO Y, SOBRE TODO, DEBEN TENER INFORMACIÓN FINANCIERA DE LA OBRA EN LA QUE PARTICIPARÁN.</p> <p>LOS COMITÉS DE OBRA Y LOS CLUBES DE MIGRANTES DEBEN SER CAPACITADOS PARA PODER DESEMPEÑAR ADECUADAMENTE SUS FUNCIONES, DICHA CAPACITACIÓN DEBE SER IMPARTIDA POR LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO ANTES DE INICIAR UNA OBRA, DURANTE SU EJECUCIÓN Y AL MOMENTO DE SU ENTREGA.</p> <p>LAS INSTANCIAS CAPACITADORAS DEBEN VERIFICAR PERIÓDICAMENTE QUE LOS COMITÉS Y LOS CLUBES HAYAN ADQUIRIDO LOS CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA NECESARIOS PARA REALIZAR SU TRABAJO. TAMBIÉN ES INDISPENSABLE QUE HAYA UNA ADECUADA COMUNICACIÓN AL INTERIOR DEL COMITÉ TRABAJEN REALMENTE EN EQUIPO, QUE A SU VEZ TENGAN BUENA COMUNICACIÓN CON EL MUNICIPIO QUE ES GENERALMENTE EL RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN, CON LAS DEPENDENCIAS ESTATALES QUE PARTICIPAN EN LA APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA OBRA Y CON LA FEDERACIÓN QUE ADEMÁS DE LO ANTERIOR MODIFICA LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA.</p>
		FUNCIONES	
		NIVELES DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIDAD DEFINIDOS	
		LIDERAZGO	
	DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN SOBRE NORMATIVIDAD	
		INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA	
		INFORMACIÓN SOBRE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL	
		INFORMACIÓN FINANCIERA	
	CAPACITACIÓN A COMITÉS DE OBRA Y CLUBES DE MIGRANTES.	CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA	
		QUIEN IMPARTE LA CAPACITACIÓN	
		ETAPA EN LA QUE SE IMPARTE LA CAPACITACIÓN	
		SEGUIMIENTO A LOS RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN	
	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES.	COMUNICACIÓN AL INTERIOR DE LOS COMITÉS DE OBRA	
		COMUNICACIÓN ENTRE LOS COMITÉS DE OBRA Y LOS CLUBES DE MIGRANTES	
		COMUNICACIÓN ENTRE LOS COMITÉS Y EL MUNICIPIO	
COMUNICACIÓN ENTRE LOS COMITÉS Y EL ESTADO			
		COMUNICACIÓN ENTRE LOS COMITÉS Y LA FEDERACIÓN	
CONTROL SOCIAL	MARCO NORMATIVO SOBRE CONTROL SOCIAL.	EXISTENCIA	<p>EL SEGUNDO RETO QUE SE PLANTEA ES LOGRAR QUE LA CIUDADANÍA PARTICIPE CONCRETAMENTE EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DE UN PROGRAMA SOCIAL COMO ES EL 3XI. PARA LO CUAL ES INDISPENSABLE CREAR UN MARCO NORMATIVO QUE NO SOLO PERMITA, SINO QUE ADEMÁS FACILITE A LA SOCIEDAD CIVIL REALIZAR ESTA FUNCIÓN DE UNA MANERA CLARA, ACORDE A LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES DEL ENTORNO, SIN QUE EXISTAN LAGUNAS O CANDADOS. LA NORMATIVIDAD DEBE PERMITIR CONTROLAR VARIOS ASPECTOS DEL PROGRAMA. EL ESTADO DEBE CREAR INSTITUCIONES ESPECIALES Y AUTÓNOMAS Y QUE CUENTEN CON RECURSOS PARA IMPULSAR O ASEGURAR LA ACTUACIÓN VIGILANTE DE LOS COMITÉS DE FORMA EFICIENTE.</p> <p>NO DEBEN ACTUAR EN FORMA AISLADA SINO EN COORDINACIÓN, DEBEN TENER EL PODER DE DECIDIR, Y SOBRE TODO QUERER ACTUAR REALMENTE.</p> <p>LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DEBEN CONTAR CON UNA ACTITUD POSITIVA HACIA LOS COMITÉS DE OBRA Y LOS MIGRANTES, ESTAR EN COMUNICACIÓN FRECUENTE CON ELLOS, BRINDARLES LA INFORMACIÓN QUE LES SOLICITEN Y LA QUE REQUIERAN PARA CUMPLIR SUS TAREAS, ASI COMO DAR PUNTUAL SEGUIMIENTO A LAS QUEJAS Y DENUNCIAS QUE PRESENTEN LOS CIUDADANOS RESPECTO DEL PROGRAMA 3XI. Y, PRINCIPALMENTE LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS DE OBRA DEBEN TENER UN COMPROMISO CON LA COMUNIDAD, PREOCUPARSE POR EL BIEN COLECTIVO, BUSCAR O EXIGIR CAPACITACIÓN, ADQUIRIR O APLICAR SU EXPERIENCIA, METERSE DE LLENO EN LA VIGILANCIA, UNIRSE Y ORGANIZARSE, PUES UNA ACTUACIÓN INDIVIDUAL TIENE MENOS ECO.</p> <p>DEBE HABER ALGUIEN QUE ENCABECE AL GRUPO, QUE LO GUIÉ Y LO MOTIVE PARA EJERCER UN ADECUADO CONTROL SOCIAL.</p>
		CLARIDAD	
		ACTUALIDAD	
		APLICABILIDAD	
		ALCANCE/AMPLITUD	
	INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	AUTONOMÍA LEGAL	
		SOLVENCIA PRESUPUESTAL	
		INTERRELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES	
		PODER	
	SERVIDORES PÚBLICOS ABIERTOS Y FACILITADORES	VOLUNTAD POLÍTICA	
		ACTITUD	
		COMUNICACIÓN	
	SOCIEDAD CIVIL FUERTE Y DISPUESTA	APERTURA AL ACCESO A LA INFORMACIÓN	
		ATENCIÓN A QUEJAS DENUNCIAS Y SUGERENCIAS	
		COMPROMISO CIVICO	
		EXPERIENCIA	
		CAPCITACIÓN	
		INVOLUCRAMIENTO	
		ORGANIZACIÓN Y LIDERAZGO	
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	MARCO JURIDICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.	EXISTENCIA	<p>SE SI LOGRA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA CIUDADANÍA, EN EL ÁMBITO DEL CONTROL SOCIAL, EL TERCER RETO ES CREAR LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, GUÍAS, MANUALES U OTROS DOCUMENTOS NORMATIVOS, QUE PROPICIEN Y GARANTICEN UN EJERCICIO REAL DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS IMPULSADO DESDE ABAJO, CON AYUDA DESDE ARRIBA.</p> <p>TALES ORDENAMIENTOS ESPECÍFICOS AL IGUAL QUE LOS RELATIVOS AL CONTROL SOCIAL, DEBEN SER CLAROS, ACORDES AL MOMENTO QUE SE VIVE, DE FÁCIL APLICACIÓN Y DEBEN CONTEMPLAR DIVERSAS SITUACIONES Y ACTORES PARA QUE SEA UN EJERCICIO COMPLETO.</p> <p>DEBEN EXISTIR INSTITUCIONES CUYA MISIÓN SEA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS, PARA LO CUAL DEBEN GOZAR DE AUTONOMÍA LEGAL, SUFICIENCIA PRESUPUESTAL, DEBEN CONTAR CON LA ESTRUCTURA ORGÁNICA NECESARIA PARA CUMPLIR SUS OBJETIVOS, PERO SOBRE TODO, DEBEN PREOCUPARSE POR EL BIENESTAR CIUDADANO Y ESTAR DISPUESTAS A APOYAR A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA QUE TENGAN ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPEN ACTIVAMENTE EN LA VIGILANCIA Y CONTROL.</p> <p>SI LOS COMITÉS DE OBRA Y LOS CLUBES DE MIGRANTES TIENEN INFORMACIÓN, SABEN QUÉ HACER, CÓMO Y CUÁNDO HACERLO, REALIZAN ACCIONES DE VIGILANCIA, COMUNICAN SUS OBSERVACIONES, PRESENTAN SUS QUEJAS Y BUSCAN DE DIVERSAS FORMAS LA SOLUCIÓN, HASTA LOGRAR SER ESCUCHADOS O QUE SE CORRIAN LAS ANOMALÍAS, SE ESTARÁ ANTE EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL, Y SI TANTO ELLOS COMO LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES POSEEN ATRIBUCIONES LEGALES PARA CASTIGAR, PERO SOBRE TODO, ESTAN DISPUESTOS A HACERLO CUANDO SE REQUIERA Y SABEN COMO Y CUALES SANCIONES APLICAR, HABRÁ ENTONCES UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.</p>
		CLARIDAD	
		ACTUALIDAD	
		APLICABILIDAD	
		ALCANCE/AMPLITUD	
	AGENCIAS GARANTES	AUTONOMÍA LEGAL	
		SUFICIENCIA PRESUPUESTAL	
		ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	
	EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL.	COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA	
		ACCESO CIUDADANO A LA INFOMACIÓN	
		CONOCIMIENTO DEL PROCESO A VERIFICAR	
		PARTICIPACION EN LA VIGILANCIA Y CONTROL	
		COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES Y SEGUIMIENTO A LA SOLVENTACIÓN.	
	CAPACIDAD SANCIONATORIA	INCIDENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES	
		SUSTENTO LEGAL	
VOLUNTAD POLÍTICA			
PERFIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS			
DEMOCRACIA/CIUDADANÍA/CIUDADANÍA TRANSNACIONAL		TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, GESTIÓN PÚBLICA CÍVICA, DESARROLLO LOCAL	

**TABLA 5.7.- DIMENSIONES ANÁLITICAS Y ACTORES DEL PROGRAMA 3X1
SITUACIÓN ACTUAL**

DIMENSIONES ANALITICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3X1				
		COMITÉS DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA	ORGANIZAN ESTRUCTURA Y LIDERAZGO.	NO TIENEN OBJETIVOS DEFINIDOS. NO TODOS LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CONOCEN SUS FUNCIONES. UNO O DOS SON LO QUE TRABAJAN Y CUMPLEN CON SUS RESPONSABILIDADES. HAY LIDERAZGO PERO ES DÉBIL EN SU MAYORÍA YA QUE NO TIENEN AUTORIDAD.	VARÍA SU CAPACIDAD ORGANIZATIVA EN CADA REGIÓN. MUCHOS LÍDERES SE HAN POLITIZADO. A PESAR D ELA CRISIS MUCHOS CLUBES SE HAN MANTENIDO Y SIGUEN TRABAJANDO ARDUAMENTE PARA OTORGAR BECAS, O PARA HACER OBRAS COMUNITARIAS, DESTINAN POCOS RECURSOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS. LOS MIGRANTES SIENTEN QUE LAS NUEVAS REGLAS DE OPERACIÓN LOS ESTÁN DESPLAZANDO.	INTEGRA COMITÉS A MODO. NO IMPULSA LIDERAZGOS. NI EN LOS COMITÉS NI EN LOS CLUBES. EN OCASIONES IMPIDE QUE CUMPLAN SUS FUNCIONES. LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES NO DAN MUCHO JUEGO A LOS COMITÉS PORQUE LES EXIGEN, PREFIEREN QUE NO APRENDAN.	A VECES PARTICIPA EN LA CONFORMACIÓN DE COMITÉS. EN OCASIONES IMPULSA CIERTOS LÍDERES MEDIANTE LA CAPACITACIÓN QUE BRINDA LA CONTRALORÍA. SEPLADER APOYA MÁS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS CIOMITÉS. HAY QUEJAS DE LOS PROPIOS AYUNTAMIENTOS POR LA BUROCRACIA PARA LA APROBACIÓN DE LAS OBRAS..	RARA VEZ PARTICIPA EN LA CONFORMACIÓN DE LOS COMITÉS. NO INTERVIENE EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS CLUBES. DELEGA EL TEMA DE LA ORGANIZACIÓN A LAS INSTANCIAS ESTATALES. SE APOYA A COMITÉS DE OTROS PROGRAMAS CON RECURSOS PARA ATENCIÓN CIUDADANA.
	DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN	TIENE POCO ACCESO A LA INFORMACIÓN. SI NO PIDEN NO LES ENTREGAN Y A VECES AL PEDIR LES NIEGAN. LA INFORMACIÓN FINANCIERA ES A LA QUE MENOS ACCESO TIENEN. LOS COMITÉS QUE APORTAN EL RECURSO DEL CLUB, RECLAMAN NO APARECER EN LAS MAMPARAS.	ALGUNOS CLUBES SE COMUNICAN DIRECTAMENTE A FINANZAS O A LAS OTRAS INSTANCIAS PARA SOLICITAR INFORMACIÓN. LOS COMITÉS SON LOS QUE MANTIENEN INFORMADOS A LOS CLUBES.	POR LO REGULAR NO MUESTRA TODO EL EXPEDIENTE. INVITA POCO A LOS COMITÉS A LAS LICITACIONES. AUN HAY RESISTENCIA PARA ENTREGAR INFORMACIÓN.	NO DISPONE DE EXPEDIENTES COMPLETOS. LA INFORMACIÓN CON LA QUE CUENTA NO ES ACCESIBLE A LOS COMITÉS POR LA LEJANÍA FÍSICA.	LA INFORMACION CON LA QUE CUENTA NO ES ACCESIBLE A LOS COMITÉS POR LA LEJANÍA FÍSICA. NO EXISTE UN INTERCAMBIO ÁGIL DE INFORMACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS.
	CAPACITACIÓN A COMITÉS DE OBRA Y CLUBES DE MIGRANTES.	POCOS COMITÉS RECIBEN CAPACITACIÓN. LA CAPACITACIÓN NO ABARCA MUCHOS ASPECTOS QUE SE NECESITAN. LA MAYORÍA DE LOS COMITÉS RECIBEN ORIENTACIÓN DEL MUNICIPIO.	LOS PRESIDENTES DE CLUB SON LOS ÚNICOS QUE RECIBEN CAPACITACIÓN EN OCASIONES. LA CAPACITACIÓN ES IMPARTIDA MUCHAS VECES POR AUTORIDADES CONSULARES. OCAS VECES POR FUNCIONARIOS FEDERALES Y ESTATALES.	OFRECE UNA PLÁTICA AL INTEGRAR EL COMITÉ. A VECES ORIENTA A LOS COMITÉS DURANTE LA EJECUCIÓN. NUNCA CAPACITA A LOS CLUBES. HAY AYUNTAMIENTOS QUE NO CONOCEN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 3X1.	IMPARTE CAPACITACIÓN CUANDO SEDESOL LE INVITA. MUCHAS VECES CAPACITA AL MOMENTO DE LA ENTREGA-RECEPCIÓN DE LA OBRA. LA CONTRALORÍA ES LA INSTANCIA QUE DA MÁS SEGUIMIENTO A LA CAPACITACIÓN. NO SE CUENTA CON RECURSOS ESPECÍFICOS PARA CAPACITAR A LOS COMITÉS.	CAPACITA GENERALMENTE AL ARRANQUE DEL COMITÉ. NO CAPACITA A TODOS LOS COMITÉS CONSTITUIDOS. NO EVALÚA LA CAPACITACIÓN IMPARTIDA. A VECES CAPACITA A LAS FEDERACIONES DE CLUBES DE MIGRANTES.
COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES.	EXISTE POCA COMUNICACIÓN ENTRE TODOS LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ. ALGUNOS INTEGRANTES NI SE CONOCEN. SI EXISTEN ALGUNOS COMITÉS CON AMPLIA COMUNICACIÓN ENTRE SUS INTEGRANTES. EN LAS ESCUELAS INICIA UN COMITÉ Y TERMINA OTRO PORQUE SON PADRES DE FAMILIA. NISIQUIERA SABEN QUE PARTICIPAN MIGRANTES EN EL 3X1.	ALGUNOS CLUBES MANTIENEN UNA COMUNICACIÓN MUY ESTRECHA CON LOS COMITÉS. EN OCASIONES SE COORDINAN CLUB Y COMITÉ PARA DAR SEGUIMIENTO. LA MAYORÍA NO SE CONOCE O TIENE POCO CONTACTO. LA FEDERACIÓN DE CLUBES DEL SUR DE CALIFORNIA ENFRENTA MUCHOS PROBLEMAS Y HAY SERIAS DIVISIONES.	EL MUNICIPIO ES EL ÓRDEN DE GOBIERNO QUE TIENEN MÁS CONTACTO CON LOS COMITÉS DE OBRA. VARIOS COMITÉS SON INTEGRADOS POR EL AYUNTAMIENTO PARA CUBRIR UN REQUISITO Y NUNCA LOS TOMA EN CUENTA.	TIENEN MENOS COMUNICACIÓN CON LOS CLUBES QUE CON EL AYUNTAMIENTO. SÓLO VEN A LOS COMITÉS CUANDO LOS CAPACITAN O CUÁNDO ÉSTOS INTERPONEN UNA QUEJA.	SABE CUANTOS COMITÉS EXISTEN SÓLO POR LOS REGISTROS. NO TIENE CONTACTO CON LOS COMITÉS, SALVO CON LOS POCOS QUE CAPACITA. NO TIENE COMUNICACIÓN DIRECTA CON CLUBES TODO ES A TRAVÉS DE LAS FEDERACIONES	
CONTROL SOCIAL	MARCO NORMATIVO SOBRE CONTROL SOCIAL.	LA NORMATIVIDAD ESTATAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE CENTRA A CUESTIONES ELECTORALES. LAS LEYES ESTATALES PRIVILEGIAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN.	LAS REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA 3X1 SON EL ÚNICO INSTRUMENTO NORMATIVO EN EL QUE SE CONTEMPLA A LOS MIGRANTES COMO UN AGENTE DE CONTROL SOCIAL.	LOS PROGRAMAS MUNICIPALES NO CONTEMPLAN LA FIGURA DE CONTRALORÍA SOCIAL. EL PROPIO ÓRGANO DE CONTROL MUNICIPAL NO TIENE FUNCIONES DEFINIDAS AL RESPECTO.	LA CONTRALORÍA HA CREADO UNA ESTRUCTURA INTERNA PARA IMPULSAR EL CONTROL SOCIAL... EN COORDINACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS HA EMITIDO POLÍTICAS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA EN EL 3X1.	LAS MODIFICACIONES A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL 3X1 SE REALIZAN A NIVEL CENTRAL. LA SFP HA EMITIDO GUÍAS DE CONTROL SOCIAL PERO SON GENERALES.
	INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	ÚNICAMENTE LA SEPLADER Y LA CONTRALORÍA TIENEN LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DE IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LAS INSTITUCIONES CARECEN DE RECURSOS PARA LLEGAR A TODOS LOS COMITÉS.	LAS FEDERACIONES REPRESENTAN UNA IMPORTANTE ESTRUCTURA DE APOYO INSTITUCIONAL PARA LOS CLUBES. NO EXISTE UNA INSTANCIA ESPECIAL PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS MIGRANTES. EXISTE TEMOR EN LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS POR ELLO SE NIEGAN A REGISTRARSE ANTE LA	NO CUENTA EL MUNICIPIO CON UNA ESTRUCTURA PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES ESTÁN DÉBILES Y SIN RECURSOS. MUCHOS AYUNTAMIENTOS ESTÁN APORTANDO LA PARTE QUE LE CORRESPONDE A LOS CLUBES Y EN CIERTOS CASOS HASTA EL CONTRATISTA.	POCO PRESUPUESTO PARA CAPACITAR Y VISITAR A LOS COMITÉS DE OBRA. PREOCUPACIÓN POR IMPULSAR LA PARTICIPACION CIUDADANA.	CUENTA CON UNA MAYOR INFRAESTRUCTURA PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MAS SE ENFOCA AL PROGRAMA OPORTUNIDADES. SE COMENTA QUE A LOS MUNICIPIOS "AZULES" SE LES PRUEBAN OBRAS CON MAYOR FACILIDAD.

DIMENSIONES ANALITICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3X1				
		COMITÉS DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
			FEDERACION Y SOLO PARTICIPAN ECONOMICAMENTE ATRAS DEL CLUB.	FALTA CAPACIDAD TÉCNICA EN EL MUNICIPIO PARA HACER LOS PROYECTOS.		
	SERVIDORES PÚBLICOS ABIERTOS Y FACILITADORES	MUCHOS COMITÉS NO SE SIENTEN ESCUCHADOS. LAS QUEJAS CIUDADANAS NO SIEMPRE SON ATENDIDAS. LOS COMITÉS NO SIEMPRE SON CONVOCADOS.	ALGUNOS CLUBES SE SIENTEN DEFRUADOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EXISTE POCO CONTACTO DIRECTO DE LOS MIGRANTES CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS COMO LAS INSTANCIAS ESTATALES Y FEDERALES SOLAPARON EL OTORGAMIENTO DE AVALES EN UNA REGIÓN, SE GENERALIZÓ EN EL RESTO.	MUCHOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES NO SE INVOLUCRAN CON COMITÉS. ALGUNOS COMITÉS SIENTEN QUE LES DAN "ATOLE CON EL DEDO" O SE LES CONFORMA SOLO DE "PARAPETO". EN OCASIONES EL PROPIO MUNICIPIO GENERA CONFLICTO ENTRE LOS CLUBES.	LA MAYORÍA DE LOS FUNCIONARIOS ESTATALES MUESTRA CONVICCIÓN POR APOYAR A LOS COMITÉS PERO EN LA PRÁCTICA NO SE REFLEJA DE LA MISMA MANERA. LOS FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORÍA SON LOS QUE MÁS SUPERVISAN Y ATIENDEN LAS QUEJAS.	LOS FUNCIONARIOS FEDERALES VIEN EL VE EL PROGRAMA 3X1 COMO UN ESPACIO EN QUE LOS MIGRANTES BUSCAN SOLUCIÓN A SU PROBLEMAS. POCA DISPOSICIÓN DE APOYO A COMITÉS Y CLUBES. LAS AUTORIDADES ESTATALES Y FEDERALES SE DESLINDAN DE LAS DISTORCIONES DEL PROGRAMA Y LAS ATRIBUYEN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL 3X1.
	SOCIEDAD CIVIL FUERTE Y DISPUESTA	EXISTE EL DESEO DE APOYAR A LA COMUNIDAD. A PESAR DE LOS PROBLEMAS SE SIENTEN SATISFECHOS DE PARTICIPAR, AUNQUE FALTA EXPERIENCIA Y CAPACITACIÓN. EN OCASIONES LOS COMITÉS TIENEN MIEDO DE METERSE EN PROBLEMAS Y POR ESO NO ACTÚAN.	LOS CLUBES HAN ADQUIRIDO EXPERIENCIA. DESEAN AYUDAR A SUS COMUNIDADES DE ORIGEN. ESTAN DISPUESTOS A PARTICIPAR EN EL CONTROL SOCIAL, AUNQUE LES FALTA CAPACITACIÓN Y ALGUNAS FEDERACIONES ESTÁN MUY DIVIDIDAS.	EN OCASIONES BUSCA COPTAR A LOS COMITÉS PARA BENEFICIO DE ALGÚN FUNCIONARIO. CUANTO EL COMITÉ O EL CLUB INTERFIERE EN ALGÚN INTERÉS PARTICULAR SE LE MARGINA.	SE IMPULSA LA PARTICIPACIÓN DE COMITÉS ACTIVOS, EN CONCURSOS DE CONTRALORÍA SOCIAL. SE BUSCA POTENCIAR A LOS COMITES PARA QUE ACTÚEN CORRECTAMENTE. NO SE PUEDE LLEGAR A TODOS LOS COMITÉS POR FALTA DE RECURSOS HUMANOS Y ECONÓMICOS.	LOS COMITES CON MAS EMPUJE ACUDEN HASTA LAS INSTANCIAS FEDERALES PARA SOLUCIONAR SU PROBLEMÁTICA. PARECIERA QUE A LA SEDESOL NO LE INTERESA QUE LOS COMITÉS Y LOS CLUBES SE FORTALEZCAN EN EL CONTROL SOCIAL.
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	MARCO JURIDICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.	LA FUNCION DE LOS COMITES DE OBRA EN MATERIA DE CONTROL SOCIAL ES LIMITADA. MUCHA DE LA LABOR QUE REALIZAN PARA EXIGIR CUENTAS NO ESTÁ NORMADA.	LAS ACTIVIDADES QUE REALIZAN LOS CLUBES PARA EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES NO SE ENCUENTRAN CONTEMPLADAS DE MANERA ESPECÍFICA EN NINGUNA NORMATIVIDAD.	LOS MUNICIPIOS HAN EMITIDO POCAS NORMAS EN RELACIÓN AL TEMA DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. SE RIGEN EN GENERAL POR NORMAS FEDERALES O ESTATALES. GENERALMENTE NO SE LICITAN LAS OBRAS Y SE ASIGNAN A CONTRATISTAS QUE NO TIENEN LA CAPACIDAD TÉCNICA.	EL ESTADO HA DADO UN FUERTE IMPULSO A LA ACTUALIZACIÓN Y CREACIÓN DE ALGUNOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PERMITIR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, AUNQUE NO NECESARIAMENTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SUS PROGRAMAS SOCIALES. TODAVÍA NO SE RECONOCE A PLENTIUD LA IMPORTANCIA DE LA CONTRALORÍA SOCIAL.	EL GOBIERNO FEDERAL HA SIDO PIONERO EN EL IMPULSO A LA CREACIÓN DE ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, MÁS NO EN LA CREACIÓN DE ORDENAMIENTOS QUE PERMITAN MAYOR INGERENCIA CIUDADANA.
	AGENCIAS GARANTES	LOS COMITÉS DE OBRA TIENEN POCO O NULO CONTACTO CON ALGUNAS AGENCIAS GARANTES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	EL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL ES LA INSTANCIA CON LA CUAL TIENEN LOS CLUBES DE MIGRANTES MAYOR CONTACTO. LAS FEDERACIONES DE CLUBES RECURREN MÁS A LA FIGURA DEL COVAM. LAS FEDERACIONES DE CLUBES DE MIGRANTES RECLAMAN QUE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y FEDERALES NO RESPETAN SU AUTONOMÍA.	LA CEAIAP EXIGE AL MUNICIPIO ATENDER LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN. LA CONTRALORÍA MUNICIPAL NO TIENE LA CAPACIDAD DE FUNGIR COMO ÓRGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. MUCHOS MUNICIPIOS PREFIEREN MANTENER ALEJADOS A LOS COMITÉS PARA QUE NO PRESIONEN. LAS OBRAS QUE SE HACEN POR ADMINISTRACIÓN, LAS SUBCONTRATAN ALGUNOS MUNICIPIOS Y ELEVAN SUS COSTOS.	SÓLO LA CONTRALORÍA RECIBE QUEJAS Y DENUNCIAS Y LES DA SEGUIMIENTO. SE VIGILA MÁS LO RELATIVO A OBRA QUE EL VERDADERO IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. POR LOS CONSTANTES CAMBIOS QUE SE HACEN DURANTE LA MARCHA A LAS OBRAS, SE ELEVAN LOS COSTOS Y TIENE QUE APORTAR MÁS EL CLUB Y ELLO LES HACE DUDAR DE LA TRANSPARENCIA.	EL IFAI SE CENTRA FUNDAMENTALMENTE EN EL TEMA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA S.F.P. EN EL CONTROL PREVENTIVO, IMPULSA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PERO NO VERIFICA DIRECTAMENTE SU CUMPLIMIENTO.
	EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL	DE MANERA EMPÍRICA REALIZAN DIVERSAS ACCIONES DE CONTROL. CUANDO RECIBEN CAPACITACIÓN ESTÁN MÁS DESPIERTOS PARA VIGILAR. VARIOS INTEGRANTES DE COMITÉ HAN PARTICIPADO EN OTROS COMITÉS. LOS COMITÉS QUE SOLO DAN SU FIRMA NO REALIZAN NINGUNA ACCIÓN. LOS COMITÉS QUE APORTAN DAN MÁS SEGUIMIENTO. LOS BENEFICIARIOS CULPAN A VECES A LOS COMITÉS SI UNA OBRA TIENE PROBLEMAS Y ESO LOS DESANIMA.	LA CRISIS ECONÓMICA POR LA QUE ATRAVIESA ESTADOS UNIDOS HA LIMITADO LAS APORTACIONES DE MUCHOS CLUBES. LOS CLUBES QUE MÁS APORTAN, VIGILAN MÁS. LOS CLUBES QUE SOLO DAN SU FIRMA NO PARTICIPAN EN LA VIGILANCIA NI ESTÁN EN CONTACTO CON COMITÉS.	LOS COMITÉS MÁS ACTIVOS ESTUVIERON SOLICITANDO INFORMACIÓN Y EXPLICACIÓN AL MUNICIPIO. VARIAS DEMANDAS FUERON INTERPUESTAS COMO RESULTADO DE LA PRESIÓN DE LOS COMITÉS. A VECES LAS MISMAS OBRAS TIENEN COSTOS MUY DIFERENTES DE MUNICIPIO EN MUNICIPIO.	LA MAYORÍA DE LOS COMITÉS QUE TUVIERON MÁS INTERVENCIÓN EN EL CONTROL SOCIAL, FUERON CAPACITADOS POR LA CONTRALORÍA. ALGUNAS DE LAS QUEJAS INTERPUESTAS ANTE EL ÓRGANO ESTATAL POR LOS COMITÉS TUVIERON CONSECUENCIAS. VARIOS COMITÉS SIGUEN EXIGIENDO ATENCIÓN.	LA SEDESOL CANALIZA TODAS LAS QUEJAS A OTRAS INSTANCIAS. LA ACTUACIÓN DE LOS COMITÉS POCAS VECES LLEGA HASTA LA DESEDOL. LA S.F.P. TIENE CONTACTO CON COMITÉS QUE PARTICIPAN EN CONCURSO. HAY POCA VERIFICACIÓN.
	CAPACIDAD SANCIONATORIA	NO TIENEN NINGUNA CAPACIDAD SANCIONATORIA, TIENEN QUE SOLICITAR INTERVENCIÓN DE UNA	NO PUEDEN APLICAR NINGÚN MEDIO DE APREMIO O SANCIÓN CUANDO DETECTAN	LA CONTRALORÍA MUNICIPAL NO TIENE ATRIBUCIONES PARA SANCIONAR DIRECTAMENTE.	EL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL ES EL FACULTADO PARA APLICAR LA LEY DE RESPONSABILIDADES Y	LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA APOYA EN LA FUNCIÓN PREVENTIVA.

DIMENSIONES ANALITICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3XI				
		COMITÉ DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
		INSTANCIA GUBERNAMENTAL Y TIENEN SERIAS DIFICULTADES PARA QUE LES ATIENDAN CUANDO SE ANIMAN A DENUNCIAR.	IRREGULARIDADES.	HAY POCO CONTACTO ENTRE LOS CONTRALORES MUNICIPALES Y LOS COMITÉS. POCAS QUEJAS SON RECIBIDAS Y RESUELTAS EN ESTE ÁMBITO.	DEPENDE DEL EJECUTIVO. NO SE PUEDE SANCIONAR A DIRECTAMENTE A FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y SON LOS MAS DENUNCIADOS.	PERO TODO LO SANCIONABLE LO DEJA AL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL.
DEMOCRACIA/CIUDADANÍA/CIUDADANÍA TRANSNACIONAL		TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, GESTIÓN PÚBLICA CÍVICA, DESARROLLO LOCAL				

**TABLA 5.8.- DIMENSIONES ANÁLITICAS Y ACTORES DEL PROGRAMA 3X1
(ACCIONES PROPUESTAS)**

ACADEMIA CAPACITACIÓN A CLUBES DE MIGRANTES, APOYO EN EL DISEÑO DE PROYECTOS, IMPULSO A NUEVOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	DIMENSIONES ANALÍTICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3X1				
			COMITÉS DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
			PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA	ORGANIZACIÓN ESTRUCTURA Y LIDERAZGO.	INTEGRAR COMITÉS CON BENEFICIARIOS SIN AFILIACIÓN PARTIDISTA. QUE EL CLUB PARTICIPE EN LA ELECCIÓN DEL COMITÉ. CURSAR UN TALLER INICIAL OBLIGATORIO PARA FIJAR OBJETIVOS, FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES.	ESTABLECER REGLAS PARA LA INTEGRACIÓN Y PERMANENCIA DE LOS CLUBES. SEPARAR LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS DE LAS DE GESTIÓN. FORMAR LÍDERES QUE ABONEN AL CRECIMIENTO Y EFICACIA DE LOS CLUBES. IMPULSAR LA CREACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN QUE BUSQUE INCORPORAR A MIGRANTES INTERESADOS EN PARTICIPAR EN LA VIGILANCIA DEL 3X1.	INTEGRAR COMITÉS PARA EL OTORGAMIENTO DE BECAS. SOLICITAR A LOS BECARIOS DEL PROGRAMA 3X1 QUE REALICEN A CAMBIO TRABAJO EN APOYO DE LABORES DE CONTROL SOCIAL.
	DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN	ELABORAR UN LISTADO INDICATIVO MÁS NO LIMITATIVO DE LO QUE DEBEN PEDIR LOS COMITÉS. CONCIENTIZAR A LOS COMITÉS ACERCA DE QUE TIENEN CAPACIDAD PARA EXIGIR INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA 3X1.	QUE LA SECRETARÍA DE FINANZAS EMITA REPORTES PERIÓDICOS A LOS CLUBES SOBRE EL EJERCICIO DEL GASTO. QUE LOS AYUNTAMIENTOS INFORMEN EN REUNIONES ESPECÍFICAS A LOS COMITÉS SOBRE EL EJERCICIO DEL GASTO.	QUE SE INVITE A LOS COMITÉS A LAS LICITACIONES O SE LE PIDA OPINIÓN SOBRE CONTRATISTAS. QUE SE MUESTRE A LOS COMITÉS TODO EL EXPEDIENTE DE LA OBRA O SERVICIO. LO PIDAN O NO LO PIDAN.	QUE VERIFIQUE QUE EL AYUNTAMIENTO ENTREGUE LA INFORMACIÓN QUE DEBE ENTREGAR O QUE SE LE SOLICITA. FACILITAR LA INFORMACIÓN CON LA QUE SE CUENTA A LOS COMITÉS.	DISEÑAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL QUE MANTENGA A LAS OTRAS INSTANCIAS ACTUALIZADAS SOBRE APROBACIONES, ARRANQUES DE OBRA, FONDOS, ENTRE OTROS.	
	CAPACITACIÓN A COMITÉS DE OBRA Y CLUBES DE MIGRANTES.	SE DEBE ESTABLECER UN PORCENTAJE MÍNIMO DE COMITÉS A CAPACITAR. INFORMAR A LOS COMITÉS SOBRE LA NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL PROGRAMA. REALIZAR DINÁMICAS DE INTEGRACIÓN PARA UNIFICAR A LOS COMITÉS.	APROVECHAR LAS REUNIONES DEL COVAM EN ESTADOS UNIDOS PARA CAPACITAR A LOS CLUBES. CREAR UNA INSTANCIA CAPACITADORA CON LOS MIGRANTES QUE POSEEN MÁS EXPERIENCIA Y QUE NO SE IDENTIFIQUEN CON ALGÚN PARTIDO O FORMEN PARTE DE ALGUNA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL...	SOLICITAR CAPACITACIÓN AL ESTADO Y A LA FEDERACIÓN. COORDINARSE CON OTRAS INSTANCIAS PARA CAPACITAR A LOS COMITÉS. CAPACITAR TAMBIÉN A LOS CONTRATISTAS PARA QUE ENTIENDAN LA NATURALEZA DEL PROGRAMA Y REALICEN SU TRABAJO CORRECTAMENTE.	DESTINAR RECURSOS ESPECÍFICOS PARA CAPACITAR A LOS COMITÉS DE OBRA. CAPACITAR A COMITÉS POR REGIONES. CAPACITAR AL MENOS EN TRES MOMENTOS A LOS COMITÉS.	APROVECHAR LA CAPACIDAD INSTALADA PARA CAPACITAR A INTEGRANTES DE CLUBES. APOYAR A LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN LA CAPACITACIÓN	
	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES.	DEBE EXISTIR UN MÍNIMO DE REUNIONES ENTRE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ.	BUSCAR UN MAYOR ACERCAMIENTO CON LOS COMITÉS.	ORGANIZAR REUNIONES O EVENTOS EN LOS QUE PUEDAN CONVIVIR LOS COMITÉS Y LOS CLUBES. ESCUCHAR Y ATENDER A LOS COMITÉS SIN SUBESTIMARLOS.	PROMOVER A TRAVÉS DE LA PÁGINA WEB DEL 3X1 MAYOR INTERACCIÓN ENTRE COMITÉS Y CLUBES. FOMENTAR EN LOS COMITÉS EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN CON AUTORIDADES.	INFORMAR AL ESTADO OPORTUNAMENTE SOBRE LOS COMITÉS REGISTRADOS. PERMITIR QUE EL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL CAPACITE DE MANERA DIRECTA. REALIZAR MÁS VISITAS DE CAMPO Y REUNIRSE CON LOS COMITÉS.	
	CONTROL SOCIAL	MARCO NORMATIVO SOBRE CONTROL SOCIAL.	SE REQUIERE UN LENGUAJE CIUDADANO. MODIFICAR LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA INCLUIR EL CONTROL SOCIAL. PRECISAR EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN EL PORCENTAJE QUE PUEDEN APORTAR LOS BENEFICIARIOS.	INCLUIR EN LAS GUÍAS DE CONTROL SOCIAL A LOS CLUBES DE MIGRANTES EN EL CASO DEL 3X1. ESTABLECER UN MÍNIMO DE TAREAS A REALIZAR POR LOS CLUBES QUE NO PUEDEN APORTAR RECURSOS PERO DAN SU AVAL.	AMPLIAR LAS FACULTADES DE LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES. ELABORAR GUÍAS ESPECÍFICAS DE CONTROL SOCIAL MUNICIPAL. SUSCRIBIR CONVENIOS CON EL ESTADO, LA FEDERACIÓN Y OTRAS INSTANCIAS PARA DIVERSIFICAR FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y NO DESVIAR RECURSOS DEL 3X1.	ELABORAR CÓDIGOS DE ÉTICA. PROMOVER REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE DERECHOS PARA OBTENER RECURSOS PARA CONTROL SOCIAL. TIPIFICAR COMO CAUSAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EL INCUMPLIMIENTO A LAS NORMAS DE CONTRALORÍA SOCIAL.	INCLUIR A LOS COMITÉS DE OBRA EN LAS REUNIONES DEL COVAM AL MENOS AL APROBAR LA OBRA. TOMAR EN CUENTA LA OPINIÓN DE TODOS LOS ACTORES PARA MODIFICAR LAS REGLAS DE OPERACIÓN, BUSCANDO EL BENEFICIO COLECTIVO Y NO INTERESES PARTICULARES.
		INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	ES NECESARIO CREAR MÁS INSTANCIAS ESPECÍFICAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE A CIUDADANÍA EN EL CONTROL SOCIAL.	CREAR UNA INSTANCIA QUE AYUDE A LOS CLUBES A PARTICIPAR EN EL CONTROL SOCIAL Y LOS COORDINE CON LOS COMITÉS.	DOTAR DE MAYORES RECURSOS A LOS CONTRALORES MUNICIPALES. INVOLUCRARLOS EN LA CAPACITACIÓN DE COMITÉS. CREAR ÁREAS DE CONTRALORÍA SOCIAL	FOMENTAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ÁREAS DE FISCALIZACIÓN Y DE CONTRALORÍA SOCIAL AL INTERIOR DE LA CONTRALORÍA INTERNA.	ASIGNAR MAYORES RECURSOS PARA CAPACITAR A SERVIDORES PÚBLICOS, COMITÉS Y CLUBES PARA IR EN UNA MISMA SINTONÍA.

DIMENSIONES ANALITICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3X1				
		COMITÉS DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
				MUNICIPAL.		
	SERVIDORES PUBLICOS ABUERTOS Y FACILITADORES	CONCIENTIZAR A LOS SEVIDORES PÚBLICOS PARA QUE VEAN EN LOS COMITÉS UN APOYO Y NO UNA INTROMISIÓN. CUANDO LOS SERVIDORES PÚBLICOS NO TEGAN APERTURA, NI INTERÉS DE AYUDAR A LOS COMITÉS, SE DEBEN TOMAR CARTAS EN EL ASUNTO.	CAMPANA PARA INVITAR A NUEVOS MIGRANTES A PARTICIPAR EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DEL PROGRAMA. COMPARTIR LAS EXPERIENCIAS ADQUIRIDAS EN OTRAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES PARA FORTALECER LA ACCIÓN DE LOS COMITÉS. APOYAR A LOS COMITÉS EN GESTIONES ANTE TERCEROS.	FOMENTAR UNA CULTURA DE SERVICIO. ESCUCHAR A LOS COMITÉS Y TRATAR DE SOLUCIONAR SU PROBLEMÁTICA. MAYOR COORDINACIÓN ENTRE LOS COMITÉS Y LOS AYUNTAMIENTOS PARA EXIGIR A LOS CONTRATISTAS. AGILIZAR LA REVISIÓN DE EXPEDIENTES.	NO ESPERAR QUE LOS COMITÉS O LOS CLUBES SE QUEJEN, HAY QUE ESTAR EN CONTACTO FRECUENTE CON LOS COMITÉS PARA INFORMARLES Y CONOCER SUS INQUIETUDES. VIGILAR QUE EL DISCURSO DE APERTURA SE TRADUZCA EN ACCIONES.	CAMBIO DE ACTITUD EN FUNCIONARIOS FEDERALES PARA VER AL PROGRAMA 3X1 NO EN FUNCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS NI DE LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA, SINO DE LO QUE REPRESENTA. HOMOGENEIZAR CRITERIOS PARA INTEGRACIÓN DE PRESUPUESTOS.
	SOCIEDAD CIVIL FUERTE Y DISPUESTA	ESTABLECER PERFILES DE INTEGRANTES DE COMITÉS. RECLUTAMIENTO POR CONVOCATORIA ABIERTA. BENEFICIARIOS CON EXPERIENCIA CAPACITEN A OTROS. RECONOCIMIENTO PÚBLICO A LOS COMITÉS MÁS ACTIVOS.	QUE LOS CLUBES PARTICIPEN EN LAS REUNIONES DEL COVAM AL MENOS UNA VEZ AL AÑO. QUE LOS CLUBES COMPARTAN SUS EXPERIENCIAS CON LOS CLUBES NUEVOS. QUE LOS CLUBES PARTICIPEN EN LA CAPACITACIÓN A COMITÉS.	EL AYUNTAMIENTO PUEDE ALIARSE CON LOS COMITÉS PARA BUSCAR MÁS RECURSOS O MEJOR ATENCIÓN POR PARTE DE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO. EN COORDINACIÓN CON LOS COMITÉS EXIGIR A LOS CONTRATISTAS OBRAS DE CALIDAD.	IMPULSAR PROYECTOS DE ALTO IMPACTO REGIONAL MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DE COMITÉS Y CLUBES DE DIVERSAS COMUNIDADES O MUNICIPIOS.	DEJAR DE VER A LOS COMITÉS COMO VOTOS Y EVITAR QUE OTRAS AUTORIDADES LOS UTILICEN.
TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS	MARCO JURIDICO DE LA RENDICION DE CUENTAS.	OTORGAR A LOS COMITES FACULTADES PARA EXIGIR INFORMACIÓN. MODIFICAR LA LEY DE RESPONSABILIDADES PARA FACILITAR EL PROCESO DE INTERPOSICIÓN DE QUEJAS CIUDADANAS. ESTABLECER PROCEDIMIENTOS QUE FACILITEN A LOS COMITÉS EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.	INSTITUCIONALIZAR LA FIGURA DE LOS CLUBES COMO AGENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS. ESTABLECER REGLAS PARA EVITAR QUE LOS CLUBES SEAN MANIPULADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS. ESTABLECER CRITERIOS CLAROS PARA DETERMINAR QUE COMUNIDADES APOYAR.	OTORGAR MAYOR CAPACIDAD SANCIONATORIA A LOS CONTRALORES MUNICIPALES. ESTABLECER SANCIONES ESPECIFICAS PARA LOS MUNICIPIOS QUE HAGAN UN USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS O DEL PROGRAMA 3X1. REVISAR LOS MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE CONTRALORES.	DOTAR A LA DIRECCIÓN DE CONTRALORÍA SOCIAL DE MAYOR AUTONOMÍA DE GESTIÓN PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE MAYOR CAPACIDAD PARA EXIGIR AL INTERIOR Y EXTERIOR DE LA DEPENDENCIA. NORMAR ADECUADAMENTE LA ACCIÓN DE BOLETINAR A CONTRATISTAS INCUMPLIDOS.	INCLUIR EN LAS MAMPARAS A LOS BENEFICIARIOS. INCLUIR EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMA UN MECANISMO PARA ASEGURAR QUE ISO INTEGRANETS DEL COVAM CUMPLAN SU FUNCIÓN. CONTEMPLAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS Y CLUBES.
	AGENCIAS GARANTES	QUE LA CEaip INCLUYA EN SUS PROGRAMAS INFORMATIVOS A LOS COMITES DE OBRA. QUE LA S.F.P. TENGA UN MAYOR ACERCAMIENTO CON LOS COMITÉS. INFORMAR A LOS COMITÉS A QUE INSTITUCIONES PUEDEN RECURRIR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS.	PROMOVER ANTE LOS CLUBES LOS MECANISMOS DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON LO QUE CUENTA EL ESTADO. FIJAR MECANISMOS PARA DETERMINAR QUE CLUBES SI TRABAJAN Y CUALES SON FANTASMAS.	ESTABLECER UN ÁREA O PERSONA ESPECIFICA PARA ATENCIÓN A COMITÉS DE OBRA. BUSCAR SOLUCIÓN A PROBLEMÁTICA DE OBRAS AUNQUE NO SEA DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL.. LOS SUPERVISORES SE PUEDEN APOYAR EN LOS COMITÉS AL IGUAL QUE LOS CLUBES." ENTRE MAS OJOS MEJOR" (KATRINA BURGESS, 2011).	COORDINARSE CON OTRAS INSTANCIAS PARA IMPLEMENTAR PROYECTOS INNOVADORES DE CONTROL SOCIAL. RESPETAR Y VERIFICAR QUE SE RESPETEN LOS ACUERDOS TOMADOS AL SENO DEL COVAM. INVOLUCRAR A LOS CLUBES EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	LA SEDESOL Y LA S.F.P. DEBEN GESTIONAR UNA MAYOR CANALIZACIÓN DE RECURSOS POR PARTE DE LA FEDERACIÓN PARA CONTROL SOCIAL. GESTIONAR Y VERIFICAR LA RADICACIÓN OPORTUNA DE RECURSOS. FIJAR TIEMPOS PARA CADA ETAPA Y RESPETARLOS.
	EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL	APROVECHAR A QUIENES HAN PARTICIPADO EN OTROS COMITÉS PARA QUE EXPLIQUEN A SUS COMPAÑEROS QUE DEBEN HACER. EVALUAR LA ACTUACIÓN DE LOS COMITÉS. INVESTIGAR, CONSULTAR, SOLICITAR ORIENTACIÓN Y OTRAS ACCIONES PARA MEJORAR LA ACTUACIÓN DEL COMITÉ.	FORTALECER LOS MECANISMOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA DIRECTA CON LOS CLUBES DE MIGRANTES. PREMIAR A LOS CLUBES MÁS TRANSPARENTES. CONCIENTIZAR A LOS CLUBES SOBRE EL RIESGO DE OTORGAR SÓLO A VALES. LUCHAR POR MANTENER AL MIGRANTE COMO UNA FIGURA CENTRAL DEL CONTROL SOCIAL.	FACILITAR A LOS CONTRALORES MUNICIPALES LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE CONTRALORÍA SOCIAL. AGILIZAR LA STANCIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD. DAR SEGUIMIENTO A LA ATENCIÓN DE LAS RESOLUCIONES SANCIONATORIAS EMITIDAS.	LOS SUPERVISORES DEL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL DEBEN INVITAR A LOS COMITÉS A LA SUPERVISIÓN. SE DEBE VERIFICAR QUE LOS COMITÉS NO SEAN DE ORNATO. EVITAR QUE LOS FUNCIONARIOS ESTATALES SE COLUDAN CON LOS MUNICIPALES O SOLAPEN SUS INCUMPLIMIENTOS. EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS A QUIÉN CORRESPONDA.	VERIFICAR QUE LAS OTRAS INSTANCIAS CUMPLAN CON LA NORMATIVIDAD Y FACILITEN A LOS COMITÉS SU TRABAJO. REALIZAR EVALUACIONES PRODICAS Y ACTUAR EN CONSECUENCIA.
	CAPACIDAD SANCIONATORIA	INSTITUCIONALIZAR ALGUNAS MEDIDASDE PRESIÓN TOMADAS POR LOS COMITÉS.	INSTITUCIONALIZAR ALGUNAS MEDIDASDE PRESIÓN TOMADAS POR LOS CLUBES	ESTABLECER ALGÚN MECANISMO PARA EVITAR QUE LAS SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES SEAN NEGOCIADAS POR LOS	AMPLIAR FACULTADES AL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL PARA QUE PUEDA SANCIONAR A FUNCIONARIOS MUNICIPALES.	MAYOR INTERVENCIÓN DE LA S.F.P. EN LA VIGILANCIA DE LAS ACCIONES DE CONTROL SOCIAL. CHECAR QUE SE CASTIGUE

	DIMENSIONES ANALITICAS	VARIABLES	ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA 3X1				
			COMITÉS DE OBRA	CLUBES DE MIGRANTES	MUNICIPIO	ESTADO	FEDERACIÓN
							AYUNTAMIENTOS. EXIGIR LA ATENCIÓN ÁGIL A LAS DEMANDAS PENALES INTERPUESTAS.
	DEMOCRACIA/CIUDADANÍA/CIUDADANÍA TRANSNACIONAL	TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, GESTIÓN PÚBLICA CÍVICA, DESARROLLO LOCAL					

Conclusión

Se han creado muchos intereses alrededor del Programa 3x1 que limitan el aprovechamiento del capital social que han construido a pulso los migrantes y algunos ciudadanos locales, no obstante, ambos, han demostrado el potencial que poseen para realizar con eficacia el control social.

Es decir, a pesar de que existen problemas en la operación del programa 3x1, los clubes de migrantes y los comités de obra han contribuido significativamente en la transparencia y rendición de cuentas que existe, aunque por supuesto, falta mucho por hacer y muchos obstáculos que superar en este rubro.

Por tal motivo, en el siguiente Capítulo se propone la creación de un observatorio ciudadano que por un lado permita aprovechar la experiencia que han adquirido los migrantes organizados en materia de transparencia y rendición de cuentas, y por el otro contribuya a la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades. Esta forma de participación ciudadana en el control social permitirá fortalecer tanto la ciudadanía local como la ciudadanía transnacional y poner un granito de arena para alcanzar el desarrollo local.

CAPITULO VI.- DE LA VIGILANCIA Y CONTROL DEL PROGRAMA 3X1 A UN OBSERVATORIO TRANSNACIONAL.

Introducción

La participación ciudadana, y sobre todo la de tipo colectivo, que se orienta a la vigilancia y control en la aplicación de recursos destinados a programas sociales, misma que incide en la transparencia y rendición de cuentas gubernamental, es el eje central de la propuesta que se pretende esbozar en el presente capítulo.

“Ackerman argumenta que la participación ciudadana tendría que ser un eje de acción del combate a la corrupción, el mejoramiento de la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia en la actuación gubernamental (...) sin embargo en un país como el nuestro donde las prácticas autoritarias continúan signando el desempeño político de los actores e instituciones de gobierno, la movilización politizada y concientizada de la sociedad civil es el medio más efectivo para contrarrestar la extensión de prácticas antidemocráticas.”²⁶⁹

La sociedad civil, caracterizada por una construcción de ciudadanía resultado de ciclos de luchas sociales y de la lenta institucionalización (Olvera, Alberto, 1999), se ha organizado de diversas formas para vigilar la actuación de sus gobernantes, ya sea en consejos de participación, comités de obra, juntas vecinales y observatorios ciudadanos. “En las ciudades latinoamericanas existe un tejido asociativo y diversidad de formas de organización colectiva más o menos formal que representa un importante capital social”.²⁷⁰

De las múltiples formas de organización, la figura de un observatorio ciudadano es la que se plantea como alternativa para impulsar la participación de ciudadanos residentes, como llama Katrina Burgess (2011) a quienes permanecen en las comunidades de origen, y la participación de los ciudadanos que se encuentran allende las fronteras, pero que están

²⁶⁹ Sandoval, Irma Eréndira (2011), *Proyecto de Contraloría Social de la Universidad Campesina del Sur y la Asociación Civil Raíz Subia del Estado de Guerrero, en Contraloría Social en México, Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas*, S.F.P., Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Oaxaca, Editorial Rima, México, p. 136.

²⁷⁰ Borja, Jordi y Zaida Musí (2011), *El Gobierno del Territorio y la Urbanización*, en García del Castillo, Rodolfo y Arzaluz Solano Socorro, *Gobiernos Municipales: Desarrollo, Cohesión social y democracia participativa*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. (IGLOM), México, Ed. Hess.

dispuestos a luchar por mantener vínculos con sus paisanos a través de un ejercicio de ciudadanía activa transnacional.

Se trata de incorporar a la sociedad civil local y a la sociedad civil transnacional en una dinámica de control social a fin de lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos que tanto la Federación como el Estado canalizan al diseño y ejecución de programas orientados a generar oportunidades de desarrollo para los migrantes y sus familias que permanecen en sus comunidades de origen.

En razón de lo anterior en el presente capítulo se exponen las características de este mecanismo de participación ciudadana y se desarrolla de manera general una propuesta para impulsar desde abajo y con el apoyo de los zacatecanos organizados que radican en los Estados Unidos de Norteamérica la constitución de un observatorio a través del cual ciudadanos residentes, ciudadanos migrantes, entre otros miembros de la sociedad civil, puedan incidir en la integración de aquellos presupuestos que contienen recursos etiquetados para los migrantes y sus familias, así como dar seguimiento a su aplicación y evaluar el impacto de los mismos, lo cual sin duda habrá de incidir en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

6.1.- Generalidades de los Observatorios Ciudadanos

6.1.1.- ¿Que son los observatorios ciudadanos?

Si bien es cierto que desde el gobierno, sobre todo federal, se han promovido importantes iniciativas de control ciudadano y que se han tratado de generar cambios en la cultura burocrática para colocar al ciudadano en el centro de la gestión gubernamental (Salvador Vega Casillas, 2008),²⁷¹ y paralelamente se han implementado diversas iniciativas tendientes a consolidar una cultura de legalidad que abone a la transparencia y rendición de cuentas, aún persiste el reto de lograr transitar de modelos de vigilancia correctivos a

²⁷¹ Salvador Vega Casillas en la Presentación del Número Especial de La Revista de Administración Pública, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (septiembre – diciembre del 2008, Volumen XLIII), reconoce avances en la gestión pública, pero también acepta que el reto es lograr una mayor confianza ciudadana en las instituciones públicas y en su gobierno.

modelos preventivos que contemplen una mayor participación social en los asuntos públicos, como es el caso de los observatorios ciudadanos.

La Secretaría de la Función Pública define a los observatorios como

Formas de organización especializada que dan seguimiento y analizan el desempeño de instituciones, problemas que afectan a diversos grupos sociales y en general, revisan la ejecución de las políticas públicas. Una de las características básicas es la utilización de la información pública y la generación de conocimiento, a partir de diversas herramientas y métodos de análisis, para contrastar los objetivos y los resultados del gobierno y otras instituciones, con la realidad social”²⁷².

Para Felipe Hevia de la Jara (2006) la contraloría social es un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por medio de las personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas horizontal y vertical.

De acuerdo con lo anterior los observatorios ciudadanos tienen como propósito central evaluar y analizar la acción pública y para ello, sus integrantes observan, vigilan y documentan las políticas públicas y la actuación de instancias gubernamentales, lo cual también facilita la rendición de cuentas. Tales acciones representan un vínculo entre los ciudadanos y la administración pública, por lo que puede ser considerado como un instrumento idóneo para construir ciudadanía.

“Un elemento distintivo de los observatorios es su independencia técnica con respecto a las entidades de gobierno”,²⁷³ y es precisamente esta característica un elemento central para considerar que es una de las alternativas ciudadanas viables para impulsar el control social específicamente.

²⁷² Secretaría de la Función Pública (2012), *Gobierno y Sociedad: Participación Ciudadana en la Mejora de la Gestión Pública*, Documento de análisis.

²⁷³ Centro de Investigación en Matemáticas (CIMAT), Encuentro de Observatorios Ciudadanos, Aguascalientes, febrero del 2012.

6.1.2.- Observatorios Ciudadanos Registrados

En opinión de varios investigadores, Europa presenta muchos casos de éxito en cuanto a observatorios ciudadanos en diversas áreas. Alemania, Noruega, Suecia, Republica Checa y sobre todo España serían en cierta forma el ejemplo a seguir.

En Norte América destaca en este rubro Canadá y en América Latina, Colombia es el País que sobresale por sus observatorios ciudadanos de Cartagena, Barranquilla, Popoyán, Cali, Manizales y Bogotá, mientras que en México los observatorios de León y Monterrey son los que se consideran más sólidos y efectivos. Seguramente existen muchas iniciativas exitosas en ámbitos locales pero muchas no llegan a trascender por falta de difusión.

El Sistema de Información de Observatorios Ciudadanos,²⁷⁴ tiene registrados 128 observatorios, de los cuales 84 son de México, cinco de España y 39 corresponden a otros países Latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

TABLA 6.1.- OBSERVATORIOS CIUDADANOS EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS.

PÁIS	CANTIDAD	TEMÁTICA
Argentina	4	Infancia y Juventud, Grupos Vulnerables, Desarrollo Social, Igualdad entre Hombres y Mujeres, Desarrollo Rural, Superación de la Pobreza.
Bolivia	3	Seguridad y Orden Público, Fortalecimiento de la Democracia y Desarrollo Público, Derechos Humanos, Desarrollo Económico y Social, Derecho a la Información
Brasil	4	Derechos Humanos, Protección al Ambiente, Empleo y Relaciones Laborales, Competitividad y Empresas, Empleo, Infancia y Juventud, Grupos Vulnerables, Pueblos y Comunidades Indígenas.
Chile	4	Ciencia y Tecnología, Educación, Derechos Humanos, Desarrollo Social y Pueblos Indígenas, Desarrollo Social.
Colombia	4	Ciencia y Tecnología, Derechos Humanos, Grupos Vulnerables, Igualdad entre Mujeres y Hombres, Agua, Ciencia y Tecnología, Competitividad de Empresas, Comunicaciones y Transportes; Derechos a la Información, Derechos Humanos, Desarrollo Económico, Modernización del Sistema Público, Participación Ciudadana, entre otros.
Costa Rica	3	Desarrollo Rural, Derecho a la Información, Desarrollo Económico, Desarrollo Social,

²⁷⁴ Se trata de una plataforma electrónica de conocimiento impulsada por la Fundación este País con el fin de dar a conocer el trabajo que realizan los observatorios ciudadanos, su forma de constitución o grado de institucionalización, su ubicación, entre otros aspectos.

		Competitividad y Empresas..
Ecuador	5	Derecho a la Información, Derechos Humanos, Desarrollo Económico, Transparencia y Rendición de Cuentas, Salud, Desarrollo Económico, Salud, Desarrollo Social, Seguridad y Orden Público.
El Salvador	2	Igualdad entre Mujeres y Hombres, Eficiencia y Eficacia Gubernamental, Transparencia y Rendición de Cuentas.
Nicaragua	2	Desarrollo Económico, Competitividad y Empresas; Eficiencia y Eficacia Gubernamental, Fortalecimiento de la Democracia y Desarrollo Público, Desarrollo Social.
Perú	4	Igualdad entre Hombres y Mujeres, Derecho a la Información, Eficiencia y Eficacia Gubernamental; Transparencia y Rendición de Cuentas, Desarrollo Social, Superación de la Pobreza; Desarrollo Económico, Empleo y Relaciones Laborales.
Uruguay	2	Educación; Seguridad y Orden Público; Prevención del Delito.
Venezuela	2	Derecho a la Información, Comunicaciones y Transportes; Derechos Humanos, Procuración y Administración de la Justicia.
México	84	Política, Agua Ciencia y Tecnología, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Competitividad y Empresas, Comunicaciones y Transportes, Derecho a la Información, Derechos Humanos, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación, Eficiencia y Eficacia Gubernamental, Fortalecimiento de la Democracia, Grupos Vulnerables, Participación Ciudadana, Procuración de Justicia, Transparencia y Rendición de Cuentas, Seguridad y Orden Público, entre otros.
España	5	Protección al Medio Ambiente, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Vivienda, Protección del Ambiente y Desarrollo Social, Educación, Tecnologías de la Información y Comunicación, Agua, Ciencia y Tecnología, Competitividad de Empresas, Comunicaciones y Transportes.

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en la página web www.observatoriosciudadanos.org, consultada el 26 de marzo del 2012.

Como se puede apreciar en la Tabla 6.1, Colombia, Ecuador, el Salvador, Perú y México son los únicos Países que tienen registrado algún observatorio ciudadano orientado de manera específica ya sea a la participación ciudadana, a la transparencia y rendición de cuentas, o generalmente a ambas temáticas.

En el Caso de México, de las 32 entidades federativas del País, de acuerdo con el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (2012), tan solo 19 tienen registrado algún observatorio ciudadano, siendo éstas: Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Chihuahua, Coahuila, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, San Luís Potosí, Sonora, Yucatán, más no todas cuentan con algún observatorio vinculado con la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, únicamente

Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Puebla y San Luís Potosí han registrado algún observatorio con tal propósito.

Cabe señalar que la mayoría de los observatorios que abordan el tema de la participación ciudadana versan también sobre transparencia y la rendición de cuentas, son pocos los que no abordan esta temática junta.

En cuanto al tipo de organización y origen de los observatorios, éstos se clasifican en: Académicos, Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil, Gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil, no especifica, o pueden tener de todos los tipos.

En el plano nacional, aun cuando no se han constituido bajo la forma jurídica de observatorio, existen dos organizaciones que por los proyectos realizados, los financiamientos obtenidos y el posicionamiento que han tenido como agrupaciones serias y profesionales vale la pena señalar, se trata de Fundar Centro de Análisis e Información y el Colectivo por la Transparencia que agrupa a seis organizaciones de la sociedad civil. Ambas organizaciones se han especializado en el objeto de estudio y pueden representar en un momento dado una fuente de capacitación y formación para los integrantes del observatorio que se propone.

Respecto al Estado de Zacatecas, se tiene que no ha registrado ningún observatorio en el Sistema de Información previamente mencionado, incluso en el caso de asociaciones ciudadanas, aún cuando existe una Red Estatal de Organizaciones Civiles que cuenta con diez asociaciones registradas formalmente, ninguna tiene como objeto el impulsar la participación ciudadana en la vigilancia y control de los programas sociales o incidir de manera directa en la transparencia y rendición de cuentas, lo cual evidencia el área de oportunidad que todavía existe en materia de construcción de ciudadanía activa y organización de la sociedad civil.

Lo anterior pudiera deberse en cierta forma al hecho de que a pesar de que en la entidad gobernó el PRD en los dos sexenios anteriores (1998-2004 y 2004-2010), el corporativismo y el clientelismo que caracterizó por más de 70 años al PRI, no han sido desarraigados del todo y la sociedad civil apenas se está independizando de un paternalismo que le tenía sometida, pues aún cuando han existido grupos antagónicos y movimientos de lucha, hasta ahora son los migrantes los principales actores zacatecanos que han logrado

trascender de lo local a lo nacional e internacional gracias a la institucionalización del Programa 3x1.

A pesar de que se ha logrado involucrar de manera institucional a los beneficiarios de las obras y servicios como vigilantes, sus acciones no han logrado permear como se requiere para extender su círculo de influencia a otros programas.

Si bien es cierto que durante el ejercicio 2011 se constituyó en Zacatecas un Observatorio Ciudadano en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, éste se ha integrado a convocatoria expresa del Gobernador del Estado y el máximo órgano de gobierno del observatorio es presidido por funcionarios estatales de alto nivel, situación que pone en entredicho la independencia de esta figura, toda vez que en opinión de varios expertos en materia de contraloría social, el término observatorio expresa en sí mismo una distancia de la figura gubernamental aspecto que dota de autonomía y cierto nivel de imparcialidad a las observaciones.

Por otra parte, al realizar la investigación documental, no se ha localizado ningún acuerdo o decreto de constitución y menos aún algún reglamento o lineamientos específicos que den sustento legal a este observatorio, sin embargo, se encontró que en 1994 ya se había intentado instalar “La Contraloría Social en Seguridad Pública en el Estado de Zacatecas (...) como organismo integrante y coadyuvante del Consejo Consultivo de Seguridad Pública del Gobierno del Estado”,²⁷⁵ aunque nunca funcionó y tuvo muy poca difusión.

Por lo regular observatorios de esta naturaleza, cómo es el caso del Observatorio Ciudadano para la Prevención del Delito y Fomento a la Cultura de la Legalidad de Michoacán, son impulsados desde arriba y cuentan con funcionarios de primer nivel dentro del máximo órgano de gobierno que es el consejo ciudadano, es decir, aún cuando existen representantes de la sociedad civil, las decisiones no son tomadas exclusivamente por ciudadanos, y por otra parte la presencia de servidores públicos puede inhibir las discusiones, reencauzar las acciones en beneficio propio o de las dependencias observadas, como por ejemplo buscar legitimar acciones y programas gubernamentales.

²⁷⁵ La Contraloría Social fue creada con el fin de supervisar y evaluar en el desempeño de todas sus actividades a la Policía Judicial del Estado, de la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad y del Ministerio Público Estatal, así como investigar quejas de la población relativas a estas dependencias, además de proponer al Ejecutivo del Estado medidas y acciones conducentes al mejoramiento de las instituciones de seguridad pública.

6.2.- La Viabilidad de la participación de los Migrantes Organizados en Acciones de Control Social

De acuerdo con García Zamora (2011),²⁷⁶ desde finales de los años 90 del siglo anterior las organizaciones zacatecanas de migrantes han manifestado su preocupación y molestia por los bajos presupuestos que el Estado ha venido asignando para apoyarles a ellos y a sus familias que permanecen en sus comunidades de origen, por ello resulta indispensable realizar acciones tendientes a revertir tal situación, y qué mejor que los propios migrantes sean quienes encabecen los esfuerzos, ya que de esa forma existen mayores posibilidades de que las políticas y programas dirigidos a quienes han tenido que abandonar el Estado y sortear un sinnúmero de obstáculos en el vecino país del Norte, se construyan a partir de necesidades reales y bajo la supervisión de los primeros interesados.

Es conveniente recordar que el programa 3x1 se logró institucionalizar gracias a la persistencia de los migrantes zacatecanos y en este momento es aplicado en más del 90% de las entidades federativas, ha trascendido fronteras ya que es conocido en diversas partes del mundo y a pesar de los problemas que enfrenta, es considerado por muchos como un modelo de desarrollo local y un laboratorio para involucrar a la ciudadanía en el control social, de aquí que resulte de vital importancia vigilar su correcta operación.

Respecto a las iniciativas que surgieron desde arriba, se tiene que durante el gobierno de Ricardo Monreal también se constituyó un Fondo denominado “Fideicomiso Migrantes Invierte en Zacatecas”,²⁷⁷ con el propósito de fomentar el desarrollo de proyectos productivos provenientes de iniciativas de migrantes, incrementar los índices de empleo, mejorar los niveles salariales y ofrecer mayores oportunidades de desarrollo a fin de evitar el éxodo masivo de zacatecanos a otras entidades federativas o países, principalmente a Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, se desconoce su impacto real, así como el potencial de permanencia y crecimiento que tiene en este momento.

²⁷⁶ García, Zamora, Rodolfo (2011), *Observatorio Estatal sobre Políticas Públicas de Desarrollo y Migración, Zacatecas una Experiencia Piloto*, Proyecto Ejecutivo, Zacatecas, documento.

²⁷⁷ Según informes de Nicolás Castañeda Tejeda (2009), Secretario de Desarrollo Económico durante la mitad del sexenio de Amalia D. García Medina (2004-2010), de manera individual o mediante los clubes, los migrantes habían invertido durante el 2009 alrededor de cinco millones de dólares en 25 proyectos productivos, mientras que de 2004 al 2009 se habían canalizado recursos a 70 proyectos productivos (instalación de granjas, comercios, televisoras municipales y minas)

Asimismo, por medio del Instituto Estatal de Migración el Gobierno del Estado a través de varios programas ha canalizado recursos para apoyar tanto a migrantes repatriados, como a quienes deciden ya sea libremente o por la difícil situación económica que vive Estados Unidos, retornar a sus comunidades de origen, pero al igual que en el caso del Fondo de Migrantes, se desconoce si las comunidades de migrantes o las comunidades de origen se han visto ampliamente beneficiadas y fortalecidas con estos recursos.

Al igual que los apoyos señalados con antelación, existen otras políticas, programas o acciones desarrolladas exclusivamente para migrantes y sus familias, los cuales es preciso evaluar y darles seguimiento, ya sea para reforzar, para eliminar o para crear e implementar, y sin duda los migrantes cuentan con elementos suficientes para encabezar estas acciones ya que han demostrado compromiso y tenacidad.

6.3.-Observatorio Ciudadano Propuesto.

6.3.1.- Justificación

La revisión teórica y la exploración empírica permiten constatar que los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno (Manuel Pérez Castro, 2012),²⁷⁸ y que debido a que no siempre la visión de los gobiernos es coincidente con la visión de la sociedad, resulta indispensable y urgente incentivar y fortalecer la participación ciudadana en el quehacer público, no para que la actuación de la sociedad civil sustituya o desplace la acción de los gobiernos, sino por el contrario para que la complemente ya que ambos se necesitan.

Asimismo, la investigación de campo da cuenta de que existe voluntad en los migrantes para realizar diversas acciones tendientes a mantener o estrechar vínculos con sus comunidades de origen, no sólo vía aportaciones económicas, sino también a través de la vigilancia en la aplicación de los recursos que ellos aportan o que los gobiernos son destinando para su beneficio o el de sus familias que permanecen en el país de origen.

²⁷⁸ Manuel Pérez Castro es Director General Adjunto de la Secretaría de la Función Pública, la cual durante poco más de 20 años ha venido impulsando la contraloría social en los programas sociales financiados total o parcialmente con recursos federales. Es importante reconocer que la Secretaría de la Función Pública ha sido una de las principales promotoras de este mecanismo de participación ciudadana.

Y en este tenor, se considera que una de las opciones viables para propiciar que los migrantes vigilen y exijan una mayor transparencia y rendición de cuentas en la estructuración de los programas que tienen un impacto directo en su bienestar y el de sus comunidades, es el de promover la instalación de un Observatorio Ciudadano Transnacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en Programas Ejecutados con Recursos Federales o Estatales en Beneficio de Comunidades de Migrantes Zacatecanos y sus Familias.

Consideraciones para plantear la propuesta

- 1) Si los migrantes participan en el diseño y evaluación de políticas, programas y acciones que les impactan directamente, tendrán un aliciente o una mayor motivación para comprometerse con el proyecto.
- 2) A la fecha no existe ningún observatorio ciudadano para la transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Zacatecas y mucho menos alguno que contemple a los migrantes como actor central.
- 3) El Programa 3x1 durante poco más de 20 años de operación, ha logrado formar varios líderes y ha representado un cumulo de experiencias que se constituyen en un capital social que debe ser aprovechado.
- 4) Los beneficiarios de programas sociales que han participado en los comités de obra o de contraloría social han adquirido conocimientos y experiencia a partir de la interacción con uno, dos, o con los tres órdenes de gobierno.
- 5) La actuación conjunta de los migrantes y de quienes permanecen en las comunidades de origen, representa una importante oportunidad para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y construir una ciudadanía vigorosa y tenaz que luche por sus derechos y exija cuentas claras a sus gobernantes.
- 6) Las instituciones creadas por el Ejecutivo y por el Legislativo para impulsar la rendición de cuentas horizontal y establecer un contrapeso al poder público, se han visto rebasadas por intereses facticos, por lo que es conveniente activar a los ciudadanos para que tomen un rol central en la rendición de cuentas impulsada desde abajo.

6.3.2.- Condiciones que favorecen la instalación del Observatorio en Zacatecas

- 1) En este momento existen condiciones legales y coyunturales que favorecen la asociación de miembros de la sociedad civil para realizar acciones de vigilancia y control de la gestión gubernamental;
- 2) La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Estatal de Control contemplan la contraloría social como uno de sus programas sustantivos por lo que se espera recibir apoyo institucional para la instalación del observatorio.
- 3) El Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016 incluye dentro de sus ejes estratégicos el apoyo a los migrantes zacatecanos y el impulso a la participación ciudadana;
- 4) Existe la voluntad expresa de algunos migrantes para realizar acciones de control social desde el otro lado de la frontera norte y para compartir la experiencia que han adquirido en ese rubro;
- 5) El marco jurídico tanto nacional como local sobre transparencia y rendición de cuentas se ha incrementado en los últimos años y existe una mayor cultura del acceso a la información que en la década pasada.
- 6) Diversas organizaciones que han emergido de la sociedad civil, así como varios centros de investigación, preocupados por el desarrollo económico y social del país han mostrado un gran interés por coadyuvar en la construcción de capital humano e intelectual bajo la convicción de que la generación de conocimiento y capacidades sociales es fundamental para poder incidir en la toma de decisiones y en la construcción de una agenda pública que contemple las necesidades reales de la población.

6.3.3.- Objetivos

Objetivo General

Conformar un observatorio ciudadano capaz de integrar a verdaderos representantes de la sociedad civil transnacional que están dispuestos a participar en el desarrollo del Estado, aportando su experiencia, conocimiento y liderazgo a fin de lograr que los gobiernos federal y estatal incluyan en sus programas prioritarios y en sus presupuestos de egresos

mayores recursos para desarrollar proyectos tendientes a fortalecer las capacidades organizativas de los migrantes zacatecanos, así como a generar mayores oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida en aquellas comunidades de las cuales han emigrado.

Objetivos específicos

- 1) Aprovechar el capital social que han adquirido los migrantes comprometidos con su país de origen, así como la experiencia que han adquirido algunas organizaciones de la sociedad civil en materia de control social.
- 2) Coadyuvar en el incremento de la capacidad organizativa de los migrantes para lograr verdaderas transformaciones jurídicas en el proceso de generación de políticas públicas sobre transparencia y rendición de cuentas.
- 3) Impulsar una reforma jurídica que dote a los ciudadanos locales y transnacionales de la capacidad legal para sancionar a quienes actúan al margen de la ley.
- 4) Formar líderes con un alto compromiso social.
- 5) Incidir en los residentes locales para que se transformen en verdaderos aliados de quienes desde la lejanía lucharán por incorporar sus demandas a la agenda pública y porque los gobernantes respeten los acuerdos y las normas establecidas.
- 6) Concienciar a la población acerca de la importancia de su participación para lograr un verdadero ejercicio democrático y una mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamental, abonando así a una mayor gobernanza.
- 7) Contribuir a la construcción de ciudadanía mediante la participación de los integrantes del observatorio transnacional en el mejoramiento de la gestión pública estatal.
- 8) Construir un sistema de información que proporcione a quienes participen en el observatorio la información necesaria para llevar a cabo sus funciones de seguimiento y control, y que a su vez retroalimente a las instancias gubernamentales para una adecuada toma de decisiones.
- 9) Forjar un espacio de interacción entre la academia, los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía tanto local como transnacional.

- 10) Coadyuvar con las instancias de control en la transparencia y rendición de cuentas.
- 11) Emitir propuestas ciudadanas para crear, reformar o eliminar normas a fin de facilitar, fortalecer o asegurar la participación ciudadana en la vigilancia y control de los programas sociales.
- 12) Generar herramientas, metodologías, diagnósticos y propuestas de mejora a las políticas públicas en materia de apoyo a comunidades de migrantes.
- 13) Impulsar la creación de una red de observatorios ciudadanos transnacionales.

6.3.4.- Funciones

- a) Identificar organizaciones de migrantes que destaquen por su compromiso hacia sus comunidades de origen, que posean liderazgo tanto en el país de residencia como en el país de donde han emigrado, que se encuentren unificadas y que no participen en actividades de apoyo a ningún partido o candidato político.
- b) Ubicar las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema de la transparencia y rendición de cuentas que operan a nivel estatal o nacional, las cuales posean un amplio reconocimiento ante la ciudadanía por su seriedad y profesionalismo.
- c) Integrar el observatorio de acuerdo con la estructura que para tal efecto se determine, pudiendo tomar en cuenta los criterios generales que se sugieren en el siguiente apartado.
- d) Diseñar las reglas de actuación o los criterios que habrán de orientar y controlar el comportamiento y las actividades a realizar por el observatorio.
- e) Conformar una agenda de trabajo para los primeros dos años, estableciendo entre cuatro y seis ejes temáticos como por ejemplo: Marco Normativo Básico, Presupuestos Asignados, Impacto de los Programas, Participación Ciudadana, Sanciones por Incumplimiento, entre otros.
- f) Capacitar a los integrantes del Observatorio Transnacional en cada una de las temáticas que se hayan establecido a fin de que puedan desempeñar sus funciones con eficiencia y eficacia.

- g) Promover una cultura de participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos que son destinados a los migrantes y sus familias, e impulsar programas y acciones que contribuyan al fortalecimiento de la sociedad civil.
- h) Evaluar de manera periódica el desempeño y resultados alcanzados por el observatorio con una visión crítica, de manera que se esté en condiciones de realizar las mejoras o ajustes necesarios de una manera oportuna y eficaz.
- i) Vincular diversos organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales para realizar proyectos conjuntos en materia de transparencia presupuestal, políticas públicas de apoyo a migrantes, rendición de cuentas así como para proponer puntos de acuerdo ante la Legislatura del Estado para dotar a los observatorios de capacidad sancionatoria.
- j) Convenir espacios de interlocución con dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal para canalizar quejas y presentar propuestas, así como para dar difusión a los resultados obtenidos.
- k) Realizar un diagnóstico del entorno político, económico y social del Estado que permita conocer la política migratoria que existe en la entidad, la visión que se tiene de las organizaciones migrantes, los programas, políticas y presupuestos que han sido diseñados para apoyar de manera directa o indirecta a los migrantes y sus familias; así como el impacto que ello tiene en el desarrollo local y regional.
- l) Revisar del marco normativo (reglas de operación, tratados internacionales y convenciones en la materia), presupuestos y programas e indicadores, y en su caso, elaborar propuestas de mejora.
- m) Efectuar una investigación de campo para conocer cómo operan en la práctica los programas, mediante entrevistas a los beneficiarios a fin de establecer su grado de satisfacción.

Se trata de verificar si los presupuestos para apoyar a las comunidades migrantes y sus familias se encuentran alineados al desarrollo local, así como a la construcción de ciudadanía y si existen mecanismos para verificar su cumplimiento e impacto, lo cual implica checar: la cobertura, población objetivo y su congruencia con el presupuesto; la coordinación con otros programas; la tramitología (sencilla o complicada); mecanismos de control de los recursos; montos, destino e impacto; si

los migrantes y sus familias han sido informados de sus derechos y obligaciones al recibir el apoyo; la calidad del servicio brindado por los servidores públicos; así como quejas y denuncias, cantidad, trámite, resoluciones dadas y seguimiento (si los beneficiarios saben dónde cómo presentar una queja y si se les protege).

- n) Identificar los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, ejecución y control de los presupuestos y programas, por ejemplo, checar cuántos comités de contraloría social están constituidos, qué actividades realizan y cuántos proyectos son validados mediante una planeación participativa.
- o) Implementar mecanismos para blindar del uso clientelar a los programas y recursos y asegurar la autonomía e independencia en los programas.
- p) Analizar la viabilidad de apoyar proyectos multianuales o transexenales.
- q) Revisar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas legalmente establecidos para determinar su efectividad.
- r) Desarrollar una metodología de evaluación y control específica para este tipo de observatorios transnacionales y un sistema de información útil para la toma de decisiones.
- s) Diseñar material de difusión y generar acuerdos de colaboración con medios de comunicación para publicación de las actividades realizadas y los resultados obtenidos por el observatorio.
- t) Otras (realizar foros temáticos en los que participen representantes de los tres órdenes de gobierno, migrantes, beneficiarios, expertos en el tema y ciudadanos en general; editar memorias, etc.).

6.3.5- Fases y estructura

Fases

Con el propósito de asegurar que el observatorio logre los resultados esperados, es conveniente que en una primera fase las acciones del mismo se orienten a su adecuada integración, al establecimiento de su marco regulatorio, a la elaboración de sus metas y

programa de trabajo, a la capacitación de sus integrantes y al desarrollo de los indicadores de evaluación.

En una segunda fase se propone realizar el diagnóstico del entorno para establecer las oportunidades o amenazas que en el ámbito económico, político y social deben enfrentar los migrantes tanto para poder participar en el observatorio, como para promover la permanencia o ampliación de programas de apoyo para ellos y sus familias, además de llevar a cabo la revisión documental. Asimismo, suscribir los acuerdos y convenios con los actores de la sociedad civil y entes gubernamentales que sea preciso.

En una tercera fase vendría la verificación de campo, la elaboración de informes, las propuestas de mejora en cuanto al diseño de políticas públicas, programas, presupuestos, indicadores, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, formas de participación ciudadana, y la difusión de resultados para que los migrantes, sus familias y cualquier ciudadano conozcan qué se hace, cómo se hace y con qué recursos.

Estructura

A.- Un Consejo Directivo

El Consejo Directivo será la máxima autoridad del observatorio y estará integrado por tantos Consejeros Directivos como se crea conveniente y de entre ellos se designará el Consejero Presidente, con base en los criterios que para tal efecto se establezcan al interior del Consejo.

B.- Un Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo se conformará por expertos en el tema y académicos reconocidos quienes orientarán al Consejo Directivo y le proporcionarán los elementos de juicio necesarios para una adecuada toma de decisiones. Los integrantes de este Consejo serán designados por el Consejo Directivo.

C.- Grupos temáticos de trabajo

La conformación de grupos temáticos en los observatorios es positivo porque propicia cierta autonomía en su actuación y mayor especialización y eficacia en sus decisiones, sin embargo, a su vez puede generar que se margine personas interesadas y comprometidas con el control social, porque carecen de una especialización técnica o experiencia, la cual se puede adquirir con el tiempo, en tanto que la actitud y el compromiso no, por tal motivo al momento de seleccionar a los integrantes de los grupos se debe buscar analizar cuidadosamente el perfil y actitud de los prospectos.

Los grupos de trabajo que se propone integrar son:

- 1) Comisión de Presupuestos y Políticas Públicas para apoyo a Comunidades Migrantes.
- 2) Comisión de Fortalecimiento a la Participación Ciudadana en el control social.
- 3) Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas.
- 4) Comisión de Difusión y Enlace Institucional con Organizaciones Nacionales e Internacionales.

Naturalmente que sobre la marcha pudieran hacerse los ajustes necesarios en cada uno de los aspectos planteados en el presente documento.

D.- Secretaría Técnica

La operación y seguimiento de acuerdos del observatorio transnacional estará a cargo de un Secretario Técnico designado también por el Consejo Directivo, quien podrá tener a su cargo el personal que se considere necesario y que se esté en condiciones de contratar.

En el acta constitutiva de este observatorio, así como en sus lineamientos de operación específicos, se deberán puntualizar: características, atribuciones, forma de designación de los integrantes, requisitos, periodicidad de las reuniones, bases generales de trabajo, y todo aquello que se considere indispensable para asegurar un eficaz desempeño.

Es conveniente reiterar la sugerencia de que ninguno de los integrantes del observatorio sea miembro activo de algún partido político o coalición, ni tener una mala imagen ante la ciudadanía.

6.4.- Fuentes de financiamiento y capacitación

- a) Secretaría de la Función Pública.
- b) Secretaría de Desarrollo Social.
- c) Fundar A.C., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, A.C. Transparencia Mexicana, Aldezac A.C., entre otras.
- d) Universidad Autónoma de Zacatecas y la Unidad de Estudios del Desarrollo, Colegio de la Frontera Norte, Universidades de Illinois en Chicago, Universidad de Santa Cruz, Tufts University.
- e) Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- f) Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos para que se asigne de los recursos del 5 al millar un determinado porcentaje a las organizaciones de la sociedad civil que lleven a cabo acciones de vigilancia y control de los programas sociales.²⁷⁹

La integración de esta figura tendrá sustento en lo establecido en los artículos 6, 8, 9 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, 13, 24, 29, 30 y 34 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, y deberá sujetarse a lo establecido en la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas, misma que fue publicada el 8 de julio del 2004, así como en el

²⁷⁹ El Artículo 191 de la Ley Federal de Derechos establece que “Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo”, y este recurso es entregado a los Órganos Estatales de Control con base en el Acuerdo de Coordinación suscrito con la Secretaría de la Función Pública, ya que en los Lineamientos para el Ejercicio de los Recursos del 5 al Millar establecer en el capítulo segundo: “En aquellos casos en que las Entidades Federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho antes señalado, se destinarán a la Entidad Federativa que los recaude, para la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios a que se refiere este artículo, en los términos que señale dicho convenio y conforme a los lineamientos específicos que emita para tal efecto la Secretaría de la Función Pública”.

Reglamento de dicha Ley, el cual se expidió el 14 de octubre del 2011,²⁸⁰ ya que estos documentos normativos tienen como propósito: fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con pleno respeto a su estructura jurídica y administrativa, señalar las facultades que tienen las autoridades estatales para aplicar esta Ley, precisar los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que se registren con tal carácter, y establecer las condiciones bajo las cuales las OSC pueden acceder a fondos públicos, o bien a los beneficios que se obtengan como resultado de convenios de carácter nacional o internacional que se suscriban en el marco de la temática para la cual fue creada la organización.

Mucho se ha expresado por parte los gobernantes que existe la voluntad política para impulsar este tipo de iniciativas y esta es una buena oportunidad para gestionar el reconocimiento y posterior institucionalización de estas estructuras organizativas de la sociedad civil cuya misión sea formar ciudadanos capaces de ejercer una verdadera contraloría social, la cual exija cuentas claras, además de un manejo honesto y eficaz de los recursos públicos y privados que se destinan a programas de desarrollo local. Esta es una buena oportunidad para probar la autenticidad de sus manifestaciones.

Si las instituciones públicas no desean generar las condiciones idóneas para asegurar la participación ciudadana, o peor aún si los gobernantes desean mantener alejados a los ciudadanos, no habrá democracia, ni tampoco una rendición de cuentas social (Smulovitz y Peruzzotti, 2002) o transversal (Isunza Vera, 2006).

Se precisa de un verdadero ejercicio democrático para abatir el bajo índice de participación ciudadana en la constatación del ejercicio gubernamental y para dar viabilidad a este tipo de propuestas.

Conclusión

Existen los elementos suficientes para que esta propuesta pueda llevarse a la práctica en el corto plazo, dado que ya se cuenta con manifestaciones de interés por participar

²⁸⁰ La Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas se promulgó en el 2004, mientras que su Reglamento fue expedido hasta el 2011, por lo que hay quienes consideran que primero debió efectuarse una actualización de la Ley antes de elaborar el Reglamento, pues el contexto político, económico y social ha cambiado notablemente en 7 años.

provenientes de los migrantes, de académicos y de organizaciones de la sociedad vinculadas con el tema de la participación ciudadana.

Sin embargo, con todo y que las condiciones del entorno favorecen la creación del observatorio, dado que no se trata únicamente de aprovechar la coyuntura sino de implementar un mecanismo permanente para que la sociedad civil migrante vigile y exija una mayor transparencia y rendición de cuentas, es conveniente realizar previamente un cuidadoso de cómo se puede evitar que intereses fácticos se infiltren y de qué manera hacer fructificar el capital social con el que ya cuentan los migrantes.

CONCLUSIONES GENERALES

Como resultado tanto de la investigación documental y bibliográfica como de la investigación de campo, se llegó a las conclusiones que se presentan a continuación de manera temática.

Del marco conceptual

Desde el inicio de la presente investigación se expuso que no es posible hablar de un Estado democrático o de una democracia liberal si no existe el involucramiento ciudadano en el quehacer público, ya que es precisamente la participación de la sociedad civil una de las condiciones básicas para que los gobernantes rindan cuentas a sus representados.

El Programa 3x1 se ha convertido en uno de los programas sociales más emblemáticos de la construcción de ciudadanía y ciudadanía transnacional debido a que en él se expresa de manera más amplia que en otros programas la relación existente entre los conceptos de participación ciudadana y transparencia y rendición de cuentas, en el momento mismo en que los comités de obra y los migrantes organizados realizan diversas acciones de vigilancia y control en el ejercicio de los recursos del programa y la ejecución de las obras.

Sin embargo, tal relación no se alcanza de manera espontánea y mucho menos como una concesión voluntaria de los gobiernos, pues los ciudadanos residentes y los ciudadanos que se encuentran más allá de los límites territoriales formalmente establecidos, enfrentan un sinnúmero de obstáculos para desempeñar funciones de control social, por la resistencia de quienes ostentan el poder, ya que para lograr una mayor rendición de cuentas, es preciso contar en primer lugar con un piso básico de información y esta no siempre se proporciona por parte de quienes la generan o resguardan.

En segundo lugar, debe haber una clara justificación de la actuación de los funcionarios públicos, y en el caso del Programa 3x1, pocas veces se da esta condición en los tres órdenes de gobierno.

En tercer lugar, debe existir la capacidad sancionadora (Schedler, Andreas, 2004) por parte de quienes ejercen la vigilancia y control, más el órgano estatal de control es la única instancia que hasta ahora cuenta con la capacidad legal para sancionar y

lamentablemente las debilidades del marco jurídico vigente limitan su alcance real, en tanto que las figuras de control social institucionales carecen de poder sancionador.

Como la participación ciudadana que incide en una mayor transparencia y rendición de cuentas es la que se orienta específicamente a la vigilancia, el control y la evaluación de los programas y acciones de gobierno (Hevia de la Jara, Felipe, 2011), por tanto los migrantes no sólo contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades de origen, sino que también inciden en el control social pues exigen información acerca de la aplicación de sus recursos, exigen que se atiendan las irregularidades que se presentan en la construcción de las obras y presentan quejas o denuncias ante las instancias competentes, apoyándose para ello en ocasiones en los comités de obra, comités de contraloría social o clubes espejos como suelen llamarse los beneficiarios que radican en las comunidades de origen y que forman parte de tales comités.

El ejercicio del control social tiene un ámbito de influencia amplio, dado que además de incidir en la transparencia y rendición de cuentas vertical y diagonal (Isunza, 2006), ser una herramienta útil para la construcción de ciudadanía y fortalecer la democracia participativa, contribuye a lograr una mayor gobernanza debido a que obliga directa o indirectamente a los funcionarios públicos a tener una actuación más efectiva y apegada a la norma, al igual que acerca a gobernantes y gobernados y ello genera un mayor conocimiento de las necesidades reales de la población y a su vez una mayor legitimación de las políticas y programas de gobierno.

En opinión de Felipe Hevia de la Jara (2011) tal influencia dependerá del tipo de contraloría social con el que se cuente, es decir si es débil, no rebasará el simple intercambio de información, si es fuerte podrá modificar reglas de operación, generar cambios en la forma de organización de las acciones gubernamentales, lograr apertura ante denuncias relacionadas con el abuso de poder y exigir sanciones para quienes incumplan con las normas establecidas.

En este caso, por lo tanto, se concluye que los comités de obra representan con frecuencia la cara débil de la contraloría social ya que es común que no cuenten con una agenda propia y que dependan de los procesos que establezcan las instituciones gubernamentales, en tanto que los clubes de migrantes, a través de las Federaciones de

Clubes constituyen comúnmente la otra cara de la moneda, la contraloría social fuerte, o al menos, relativamente fuerte, toda vez que han logrado cambios en las Reglas de Operación del Programa 3x1, incluso, gracias a sus exigencias el órgano Estatal de Control ha realizado innovaciones a su página web destinada especialmente a difundir información actualizada del programa y se han tomado decisiones relevantes en las reuniones del Covam.

También cabe aclarar que existen comités de obra que representan una contraloría social fuerte y clubes de migrantes o federaciones que reflejan una contraloría social débil. La capacidad para sancionar o exigir que se castigue, sigue siendo una de las cuentas pendientes.

Otro de los indicadores del tipo de contraloría social es el grado de autonomía, pues en opinión de Jonathan Fox (1994), la construcción de autonomía es indispensable porque puede marcar el difícil paso del clientelismo a la ciudadanía y ello implica estructura, marco legal, recursos y capacitación, entre otros aspectos,²⁸¹ de tal manera que una de las primeras estrategias para blindar a los comités y a los clubes de migrantes del clientelismo es capacitarlos y construir un marco normativo adecuado para que puedan ejercer eficientemente el control social.

En este sentido, de acuerdo con la investigación realizada todavía falta mucho por hacer, sobre todo en el caso de la ciudadanía local, ya que ésta es menos autónoma de las funciones del Estado (González, Roberto, 2011) debido a que se trata de una figura impulsada desde arriba, en tanto que los clubes y Federaciones de Migrantes se visualizan más autónomas a partir no sólo de su contribución económica al programa, sino de su independencia orgánica y financiera con respecto al gobierno.

²⁸¹ Nuria Cunill (2007) también opina que lograr la autonomía de los actores habilitados para ejercer el control social es un elemento esencial, y señala además, que los procedimientos de selección y reclutamiento de los integrantes de los comités de obra, así como su capacidad para determinar el funcionamiento y organización interna y la capacidad para modificar sus reglas internas, son un indicador para medir si existe o no autonomía.

De las Teorías del Desarrollo

Múltiples teorías han tratado de explicar desde diversas ópticas las diferencias e inequidades económicas, geográficas y sociales que existen y que dan cuenta del gran fracaso del neoliberalismo, con el propósito de entender su origen y establecer cursos de acción que lleven a la concreción del desarrollo tan ansiado.

Si bien es cierto que las teorías dominantes enfatizan en el crecimiento económico como el instrumento principal para alcanzar el desarrollo y la pobreza como el precio inevitable del progreso,²⁸² hay otras teorías que gracias al surgimiento de la sociología han puesto en la mesa el concepto de capital humano y capital social como factores estratégicos de un desarrollo al que se denomina desarrollo social porque implica una evolución o un cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones, para el bienestar de la sociedad (ONU).

En el caso particular, se considera que el término de capital social, así como el concepto de capital humano, permiten tender un puente de análisis y correlación entre las teorías de desarrollo y la participación ciudadana en el control social, que a la par repercute en una mayor transparencia y rendición de cuentas en una democracia liberal.

La Teoría del Desarrollo Local surge en los 90 del siglo XX y se sustenta en los siguientes cuatro pilares: crecimiento económico, acumulación de capital, ampliación de capacidades de desarrollo humano y empoderamiento (Veltmeyer, Henry, 2012). Para Francisco Albuquerque que es uno de los máximos exponentes del desarrollo local, se trata de un proceso de acumulación de capacidades “cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad”.²⁸³

La participación coordinada de los ciudadanos locales y ciudadanos transnacionales materializada en las figuras de comités de obra y clubes de migrantes dentro del programa 3x1, representa la conjunción de esfuerzos y capacidades para impulsar el bienestar de las comunidades de origen por medio del incremento o mejoramiento de infraestructura básica,

²⁸² Bustelo, Pablo (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España, p. 21

²⁸³ Albuquerque, Francisco, Et Al (2008), *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia*, UNSAM EDITA, de la Universidad de San Martín, Argentina.

el fomento a la cultura y la educación, la formación de líderes y el diseño e implementación de proyectos productivos, entre otros aspectos.

Desde el punto de vista económico y social, el Programa 3x1 aún con todas las dificultades que enfrenta en estos momentos, puede erigirse como una agencia de desarrollo regional si se logra impulsar la unión de varios clubes de migrantes pertenecientes a varios municipios de una misma zona para que participen en el financiamiento de proyectos que beneficien a varias comunidades y que representen importantes opciones de empleo, como pueden ser hospitales de segundo y tercer nivel, centros de investigación, cooperativas agrícolas, presas, entre otras obras y acciones que impliquen fuertes inversiones y la confluencia de varios actores.

Ciertamente, la tarea no es fácil pues amerita de una nueva cultura tanto en los migrantes como en los funcionarios públicos y una reestructuración institucional, es decir, los clubes deben recuperar la confianza en aquellos que han de administrar y ejecutar sus recursos, deben fortalecer su capacidad organizativa para crear alianzas y sobre todo deben tener una visión de largo plazo.

Por su parte el gobierno federal puede hacer efectivo el apartado 3.5 (Tipos y Montos de Apoyo) de las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes que a la letra dice en el párrafo cinco

Sólo para el caso de los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios, que por su magnitud, impacto social o características específicas requieran un monto superior a 1'000,000 de pesos el apoyo deberá ser aprobado por el Covam, pudiendo el Gobierno Federal aportar hasta un 50 por ciento del costo del proyecto, el resto será cubierto de conformidad con lo establecido en el convenio de concertación que para tal efecto se suscriba”

Es decir, se pueden suscribir convenios específicos con la federación para la ejecución de proyectos especiales y buscar también el apoyo estatal y municipal.

Otra estrategia para lograr que el Programa 3x1 transite del financiamiento de obras para infraestructura básica o que simbolizan sus afectos y sus apegos, a obras que generen un verdadero impacto en el desarrollo local, es la incorporación de las organizaciones de migrantes como parte de la estructura de los Comités de Planeación para el Desarrollo

Regional (COPLADER), que a su vez derivan del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ).

De acuerdo con la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (2003), para poder alcanzar el desarrollo integral del Estado es indispensable un nuevo proceso de planeación, que entre otras cosas, propicie la participación ciudadana y vincule a los sectores público, social y privado en la formulación, ejecución y control de planes y programas de desarrollo, estableciendo para tal efecto las modalidades de concertación e inducción, para incorporar a los particulares y a los grupos organizados en las tareas de desarrollo regional.

El marco jurídico permite que el Programa 3x1 forme parte de los programas de desarrollo local, sólo hace falta que confluyan la voluntad política de los gobernantes y el liderazgo de la sociedad civil migrante para explorar esta opción.

En conclusión, si los propios ciudadanos participan en la generación de políticas públicas, en su ejecución y en su evaluación, y lo hacen de manera informada, con los conocimientos técnicos necesarios y con un gran compromiso cívico, habrán de coadyuvar para alcanzar una mayor gobernanza y una nueva gestión pública más incluyente y preocupada por el bienestar común, de hecho varios estudiosos afirman que un común denominador del desarrollo social, económico, político y cultural es la necesidad de ajustar los intereses del Estado a los intereses de la sociedad civil y la mejor forma de hacerlo es propiciando su participación.

Del Modelo Analítico propuesto (Hallazgos)

1.- De la Participación Ciudadana

La participación institucionalizada de los comités de obra se encuentra orientada fundamentalmente hacia el control social, mientras que la actuación de los clubes de migrantes por medio de las federaciones se amplía al ámbito de la planeación, presupuestación y financiamiento, lo que les coloca en una mejor posición para exigir transparencia y rendición de cuentas a los servidores públicos de federales, estatales y municipales involucrados en el programa.

Aquellos comités de obra que se encuentran participando activamente, no sólo cuidan que los recursos se ejerzan adecuadamente, sino que además exigen que las obras y servicios sean de calidad y tengan un beneficio real para la comunidad, situación que con frecuencia implica que tengan que enfrentar una muchos obstáculos y no necesariamente de índole económico.

En la actuación de los comités de obra se observa que aquellos integrantes que han participado varias veces en un comité, tienen una mayor experiencia y por tanto realizan de manera más eficiente su trabajo, pero a la vez corren un mayor riesgo de ser cooptados o asechados por los funcionarios de los tres órdenes de gobierno.

En aquellos municipios donde los actuales Presidentes provienen de administraciones anteriores, existe un mayor conocimiento y comprensión del programa y por tanto se trabaja más y mejor, pues varios de los que no lo conocen ven más problemas en su aplicación que beneficios.

A pesar de que a decir de los presidentes y funcionarios municipales el incremento en la demanda de avales se debe a los cada vez más limitados recursos económicos del Municipio y, a que en opinión de los clubes y federaciones de migrantes la crisis económica que está sufriendo Estados Unidos persiste, aún existen clubes de migrantes que sí se preocupan por apoyar a sus comunidades independientemente de las barreras que encuentren en su camino, algunos realizando grandes esfuerzos para poder reunirse y programar actividades como venta de alimentos, rifas, cooperaciones o donativos.

Los migrantes organizados no sólo realizan diversas actividades para aportar recursos, sino que también llaman por teléfono, se comunican por correo electrónico, hablan a la secretaría de Finanzas para ver si llegaron sus recursos, visitan las obras, realizan gestiones de lobby ante instancias federales, estatales y municipales, ahorran para estar en condiciones de mandar recursos, y eso es un gran ejercicio de ciudadanía transnacional ya que la reconfiguración de los límites territoriales se hace manifiesta, no están físicamente en sus comunidades de origen, pero si están al pendiente y cuando mantienen una constante comunicación con los comités de obra logran mejores resultados.

Muchas veces los migrantes allanan el camino para las gestiones de los comités, les orientan o hasta los acompañan.

Cuando no existe una buena comunicación entre los clubes de migrantes y los comités de obra, el control social se torna más difícil porque cada uno trabaja por su cuenta. Hay ocasiones en que alguno de los dos no trabaja y esto suele ocurrir cuando el comité se integró únicamente pro cumplir un requisito, o bien comúnmente se da cuando el club de migrantes no aportó recursos y sólo otorgó su aval, es decir, la mayoría de los entrevistados coincidió en que cuando los clubes no aportan recursos tienden a involucrarse menos en la vigilancia y control del Programa 3x1.

Lo anterior pone de manifiesta la importancia de que se establezca puntualmente en las Reglas de Operación el porcentaje máximo que pueden aportar los beneficiarios, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que los migrantes puedan ser desplazados por los beneficiarios, o en su defecto y como en algunos casos ya ocurre de manera informal, por los Presidentes Municipales.

Hay presidentes y funcionarios estatales o federales que consideran que los migrantes entre más lejos mejor, porque se reúsan a ser vigilados por ellos, pues saben que tienen todo el derecho de exigirles cuentas claras.

Resulta conveniente establecer requisitos o un perfil técnico en al menos uno de los integrantes de los comités de obra a fin de que el grupo de trabajo tenga mayores posibilidades de formarse como club espejo de los clubes de migrantes, es decir, para que los primeros realmente se conviertan en los ojos de los segundos; sin embargo hay que hacerlo con cautela dado que ello puede poner en riesgo la ciudadanización de su actividad y hay que reflexionar ampliamente sobre los siguientes cuestionamientos:

¿Cómo lograr un equilibrio entre la capacidad técnica que se requiere del comité y la apertura real para cualquier ciudadano?

En cuanto al marco normativo, las leyes y reglamentos relativos a la participación ciudadana no están actualizados y limitan la participación a las figuras del referéndum y el plebiscito.

2.- Del Control Social

“La contraloría social es, a un tiempo, espacio de control y de dialogo, de exigencia y de participación y, por tanto, un vinculo que revaloriza y acorta la distancia entre los gobiernos y los ciudadanos”.

Cejudo, Guillermo (2011)

Existe una relación de mercado en términos de que los migrantes son inversionistas en un proyecto local y por tanto están sujetos a las leyes de la oferta y la demanda (González, Roberto, 2011), en este sentido, actualmente existe una gran demanda de avales por parte de los Presidentes Municipales, porque al incluir las obras del 3x1 en su programa de trabajo municipal, y aportar ellos lo correspondiente a los clubes, pueden obtener financiamiento para el 50 por ciento del proyecto vía aportación del gobierno federal y estatal. Es innegable que la situación económica que priva en México y en los Estados Unidos, ha distorsionado en cierto grado la relación Estado- Migrantes.

Algunos clubes de migrantes han financiado obras no solo para sus comunidades sino para otras de otros municipios, inclusive algunos tienen una mayor coordinación con otros Estados, como es el caso del Club de El Plateado cuyo Presidente ha realizado acciones de cabildeo en diversos ámbitos y con diversos actores como son Diputados Federales, Gobernadores y Funcionarios Locales, enfrentándose principalmente a la resistencia y obstáculos de los Presidentes Municipales locales.

Ello sin duda representa un importante capital social y humano que se debe aprovechar. Los migrantes cada vez ocupan más espacios públicos y son convocados a reuniones de evaluación en el plano nacional.

Una de las variables propuestas para medir el ejercicio real del control social tiene que ver con la capacidad de las instituciones públicas federales, estatales y municipales vinculadas con el Programa 3x1, y al respecto se encontró que las dependencias estatales o municipales a pesar de reconocer formalmente a los comités, muchas veces no toman en cuenta sus propuestas, ya sea porque no poseen la capacidad económica o administrativa para procesar la información e incorporarla a las acciones que realizan, o porque carecen de voluntad política.

Urge fortalecer las capacidades e incrementar incentivos para los comités de obra y los clubes de migrantes, y por qué no, también para los gobiernos a fin de que el control social sea realmente efectivo. Los comités de obra y los clubes por ejemplo, realizan múltiples acciones que no se encuentran documentadas pero que también constituyen un ejercicio de control social, por ello la urgente necesidad de capacitarles y orientarles.

La mayoría de los comités de obra y los clubes de migrantes manifiestan y evidencian en su actuar un gran compromiso cívico, lo que representa un potencial estratégico para su involucramiento en el control social.

En cuanto al marco normativo específico para fomentar el control social, se reconoce que ha habido avances importantes sobre todo a nivel federal que se reflejan en la Ley de Desarrollo Social, en las reglas de operación de programas sociales, en guías y manuales, pero son muy generales y acotan el ejercicio a unas cuantas acciones dejando de lado la evaluación por ejemplo, lo cual significa desaprovechar el potencial de innovación, incidencia y aprendizaje de la contraloría social (Hevia de la Jara, Felipe, 2011). En el plano Estatal se ha avanzado poco normativamente.

3.- De la Transparencia y Rendición de Cuentas

Los ciudadanos residentes y los ciudadanos transnacionales no cuentan con las herramientas indispensables para exigir información, actuaciones o sanciones. En la práctica nadie puede exigir castigos porque se cuenta con un sistema que presenta fallas estructurales, pues los municipios no pueden obligar a los contratistas, el estado no puede obligar a los municipios y la federación delega en el estado la sancionabilidad, de modo que muchas veces se termina negociando la solución a un problema determinado o el castigo de él o los culpables.

De los actores que participan en el proceso de transparencia y rendición de cuentas, los comités de obra son los más vulnerables, por lo que se valida la hipótesis general en el sentido de que los migrantes pueden contribuir en la formación de los ciudadanos residentes para que éstos ejerzan un mejor control.

Los migrantes se mueven en diversos ámbitos, en los planos local, nacional e internacional, por ello tienen un mayor potencial para liderar el ejercicio del control social,

en tanto que los comités de obra están generalmente limitados al ámbito local. Es preciso potenciar a los residentes locales y otorgarles mayores recursos para que poco a poco vayan actuando de manera autónoma e independiente y pueden realizar acciones efectivas de presión para una mayor rendición de cuentas.

En el ámbito político, se encontró que la problemática que enfrenta el programa 3x1 es común en todos los municipios, independientemente del partido que se encuentre en el poder, lo que sí se advierte es que cuando el Ayuntamiento entrante es de un partido diferente, suele ser más intolerante ante las anomalías detectadas, en tanto que cuando son del mismo partido, por lo regular se busca al menos concluir la obra, de lo contrario, se mantiene el estado de cosas como un recordatorio a la población respecto de lo que se hizo mal por el otro partido. Asimismo, cuando el color del Municipio es igual al del Estado, el primero se siente más protegido y con frecuencia tiene a cometer mayores irregularidades.

Un aspecto que se considera muy relevante para buscar incrementar la participación de los ciudadanos transnacionales en la vigilancia y control, tiene que ver con lo señalado por Katrina Burgess en el sentido de que las organizaciones de migrantes han adquirido conciencia de su rol dentro de la transparencia y rendición de cuentas, lo cual es fundamental para buscar un mayor compromiso de ellos.

Con base en lo anterior se propone la instalación de un Observatorio Ciudadano Transnacional en el que los migrantes con el apoyo de los ciudadanos residentes o de diversas organizaciones de la sociedad civil impulsen una mayor transparencia y rendición de cuentas en aquellos programas que han sido creados para su beneficio o el de sus familias.

Si bien es cierto que en el Capítulo VI del presente documento se expone a detalle dicha propuesta, se considera que para estar en condiciones de poner en marcha en un corto plazo dicho observatorio, es conveniente arrancar con una estructura pequeña, en la que se involucre un representante de los migrantes, un representante del sector académico y un representante de una organización de la sociedad civil especialista en el tema de transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana o migración, quienes además de diseñar el programa de trabajo, pudieran comenzar con revisar lo concerniente a los presupuestos asignados al Programa 3x1 y de acuerdo con los resultados obtenidos ampliar el alcance del análisis.

Paralelamente pueden reclutar a nuevos integrantes que reúnan el perfil deseable y tener acercamiento con diversas instituciones que les pueden brindar apoyo.

De la comprobación de hipótesis y el cumplimiento de objetivos

De acuerdo con los resultados de la investigación de campo, se determina que la Hipótesis General no se rechaza, debido a que cuando ni los comités de obra ni los clubes de migrantes se involucran en la vigilancia y control, existe una mayor opacidad porque no hay quien exija cuentas a los Municipios que son regularmente los que ejecutan las obras y acciones, mientras que en aquellos casos en los que los comités de obra participan activamente y mantienen una comunicación frecuente con los clubes, se da un mayor seguimiento a la conclusión de las obras, se solicita información más amplia a las autoridades y se ejerce una mayor presión para que se atiendan los problemas que surgen, los cuales comúnmente se refieren a incumplimientos de los contratistas.

Muchos clubes de migrantes frecuentemente llaman por teléfono a los comités para pedirles información acerca de los avances, les solicitan fotografías y en ocasiones viajan desde los Estados Unidos para constatar los trabajos.

A través de las reuniones del Covam muchos clubes exponen la problemática de sus obras ante las autoridades federales, estatales y municipales y exigen una solución.

También es preciso reconocer que varios comités de obra, sobre todo la mayoría de los ubicados en el Municipio de Genaro Codina, presentan una débil o nula participación debido a que las autoridades municipales los utilizan pues sólo buscan cumplir un requisito, por lo que no los toman en cuenta para nada.

Hay casos en que los clubes de migrantes y los comités actúan cada uno por su cuenta en el control social del Programa 3x1, lo cual repercute en la efectividad de la actuación de ambos, ya que se sostiene que para que haya una mayor rendición de cuentas, los ciudadanos locales y transnacionales deben participar conjuntamente.

La Hipótesis 1 tampoco se rechaza pues aquellos comités que reciben capacitación tanto del Municipio como de las Instancias Federal y Estatal, conocen qué información solicitar y acuden si es necesario a las dependencias a pedirla pues saben que los servidores públicos tienen la obligación de entregársela, una vez que disponen de ella verifican que se

cumpla lo programado y si detectan irregularidades presentan quejas y denuncias ante el órgano estatal de control.

Las entrevistas efectuadas a integrantes de clubes de migrantes, presidentes y ex presidentes de federaciones de clubes, permitió corroborar la hipótesis 2, ya que los propios entrevistados señalaron su preocupación por la mala calidad y la inoperatividad de las obras, por la proliferación de avales y con ello de clubes fantasmas, por la utilización política del programa por parte de los Presidentes Municipales, por las dificultades para desplazarse periódicamente para dar seguimiento (crisis económica e inseguridad), entre otros aspectos.

Además, los migrantes manifestaron su interés por participar en acciones tendientes a lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1, pero sobre todo, algunos migrantes con mayor experiencia y capacitación mostraron una visión más de largo alcance al plantear que es necesario que las federaciones se unifiquen, se organicen y busquen nuevas alternativas para conquistar mayores prerrogativas para los migrantes y mejores condiciones de vida para sus familias que se quedan.

En cuanto a los objetivos planteados, en general se considera que se han cumplido dado que se pudo constatar que los comités de obra y los clubes de migrantes sí realizan acciones de control social, en medio de importantes limitaciones y retos.

También se obtuvo información que permite concluir que la actuación de los comités de obra y de los clubes de migrantes sí repercute en la transparencia y rendición de cuentas del Programa 3x1, aunque no con la efectividad requerida debido, entre otras cosas, a la resistencia que todavía existe por parte de algunos funcionarios de los tres niveles de gobierno para permitir el acceso a la información, así como a la falta de una adecuada capacitación y orientación.

Se diseñó un modelo analítico con tres dimensiones: participación ciudadana, control social y transparencia y rendición de cuentas, el cual se espera que sea de utilidad para poder profundizar sobre el tema en investigaciones posteriores y que sirva de base para que los tres niveles de gobierno realicen una auto reflexión sobre su actuación y tomen decisiones al respecto si realmente se interesan por el bienestar social.

Aportes de la Tesis

Mediante la presente investigación se exponen argumentos y elementos empíricos que buscan demostrar que la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de los programas sociales incide de manera directa o indirecta en el desarrollo local y regional, pues si se fortalecen los vínculos entre gobiernos y ciudadanos será posible (Cejudo, Guillermo, 2011): mejorar la provisión de servicios públicos, monitorear el desempeño del gobierno, impulsar una cultura de la legalidad, contemplar las necesidades de los grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas públicas, exigir mayor transparencia y rendición de cuentas pública, así como exhibir fallas y corrupción en el gobierno.

El acercamiento entre los ciudadanos y gobiernos locales, mejora el proceso de descentralización y facilita el empoderamiento de los grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de generación de políticas públicas.

También se ofrecen elementos para reconocer la contribución de los migrantes, no solo al desarrollo de sus comunidades de origen vía construcción de infraestructura básica, sino a la generación de capital social capaz de ampliar la visión de bienestar social y exigir a los tres órdenes de gobierno un manejo adecuado de los recursos, se pretende ampliar el círculo de influencia de los migrantes organizados más allá del Programa 3x1.

Un tercer aporte consiste en que propone un modelo piloto para medir el avance real en el tema de participación ciudadana, control social y transparencia y rendición de cuentas a partir de una semaforización que visualmente refleja si los resultados son “no deseables”, “aceptables” o “deseables”. Asimismo, se plantean algunas recomendaciones según la situación que priva en cada una de las dimensiones, variables e indicadores analizados.

Lo que falta

Resulta indispensable dotar a los comités de obra y a los clubes de migrantes o federaciones de clubes, de las condiciones básicas para un mejor desempeño (capacitación, orientación, acceso a la información, estructura, apoyo económico, sustento legal, voz, entre otros).

Si bien es cierto que se imparte capacitación, esta no es suficiente ya que regularmente se ofrece sólo al inicio del proceso de ejecución de las obras o en algunos casos, lamentablemente, hasta el final, siendo que la capacitación debe impartirse antes y durante, no al momento de la entrega-recepción.

Por otra parte, las instituciones públicas no cuentan con recursos para atender el cien por ciento de los comités y muchas veces dejan la capacitación en manos de los Ayuntamientos, los cuales no siempre disponen de la formación necesaria o la voluntad política para hacerlo, por lo que es indispensable que todas las instituciones gubernamentales se coordinen para crear sinergias, que no se le deje a una sola instancia la responsabilidad, ni de la capacitación, ni del control, y que se luche por una mayor asignación de recursos para ampliar la cobertura de atención.

Se precisa de que los comités de obra y los clubes de migrantes tengan la real capacidad para activar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, pues una contraloría social fuerte requiere instrumentos, no únicamente para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose con la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Fox, Jonathan, 2007) y en este sentido uno de los aspectos en el que se le sigue debiendo a la sociedad civil es el otorgamiento de una real capacidad sancionadora.

A pesar de los avances existentes en materia de transparencia y rendición de cuentas, como es el hecho de contar con un Comité de Validación y Atención a Migrantes, resulta necesario y urgente que en el seno de dicho Comité exista una mayor participación de los clubes de migrantes ya que por el momento las Federaciones de Clubes de Migrantes son las que han cobrado un mayor protagonismo en la toma de decisiones y no siempre tienen los mismos intereses ni la misma visión.

Al respecto se plantea que por lo menos cuando las reuniones del Covam se realicen en Estados Unidos se invite al presidente un club activo de cada uno de los Condados participantes en el Programa 3x1, el cual deberá ser seleccionado por los propios presidentes de los clubes existentes en cada Región y deberá también contar con derecho a voz y voto.

En cuanto a los clubes y federaciones de migrantes, muchos comienzan a ver las organizaciones de migrantes como un trampolín político para ocupar una diputación o un

puesto en el Gobierno del Estado y eso ha repercutido notablemente al interior de las organizaciones porque ello ha derivado en una lucha de poder. Es preciso blindar estas organizaciones para que no sean infiltradas por intereses políticos desestabilizadores.

Por otra parte, según Nuria Cunill (1997) crear órganos específicos de control puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación ya que no se puede ejercer un control autónomo sobre lo que se forma parte, asimismo, en opinión de Katrina Burgess (2011) el tema de la representatividad debería constituirse en otro tema de investigación pendiente, de aquí que se retoma la opinión de ambas y se deja en la mesa como propuesta de una línea de investigación posterior que puede complementar el presente trabajo.

A 20 años de que la contraloría social ha sido implementada de manera institucional en México se está en un momento idóneo y coyuntural para analizar qué acciones de control social son más viables de acuerdo al entorno económico, político y social, qué prácticas han dado mejores resultados para activar la transparencia y la rendición de cuentas e incidir en una mejora de la gestión pública, y qué se requiere para que desde arriba se generen condiciones que faciliten la participación ciudadana en la vigilancia y control.

Finalmente, el ansiado desarrollo plantea un gran reto, tanto para el Estado como para la Sociedad Civil, dado que

El primero, debe crear las condiciones para generar riqueza y diseñar las políticas sociales para distribuirla con equidad, consolidando así su posición en un mundo cada vez más dominado por un mercado que en su caminar puede ser eficiente, pero carece de sentido social y humanista, en tanto que la sociedad civil para poder transformar su entorno, tiene que participar y recuperar a la política como el mejor camino para llegar a la democracia, es decir, la solución no es dar la espalda al Estado, debe comprometerse a ser más activa y vigilante del quehacer gubernamental y más creativa para exigirle a éste políticas que coadyuven en la satisfacción de sus necesidades básicas.²⁸⁴

²⁸⁴ Rosario Green (2006), considera que ese activismo de la sociedad civil al que se refiere, debe además cuidar los márgenes de la legalidad y mantenerse alerta para evitar la infiltración que puede corromper o tergiversar su naturaleza reivindicatoria. p.34.

En este contexto, la participación ciudadana en el control social puede ayudar a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas pública, así como a crear un sistema de pesos y contrapesos para eficientar el ejercicio gubernamental, y evitar que éste sea un obstáculo para el desarrollo.

ANEXOS

Anexo 1.- Cuestionarios semiestructurados empleados para guiar la entrevista a comités de obra, Presidentes Municipales, Funcionarios Públicos Federales y Estatales; así como a Clubes de Migrantes e Investigadores.

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR A CLUBES DE MIGRANTES

- 1.- ¿Cuándo se integró el Club?
- 2.- ¿Cuántas personas conforman el Club?
- 3.- ¿A qué Federación pertenecen?
- 4.- ¿Por qué integraron el Club? ¿Qué actividades realizan?
- 5.- ¿Cuántas obras han financiado desde su conformación? ¿Qué tipo de obras?
- 6.- ¿En base a qué deciden qué obras y acciones financiar?
- 7.- ¿De qué manera recaudan fondos? ¿Enfrentan algunas dificultades para ello?, En caso afirmativo ¿Cuáles?
- 8.- ¿Cómo dan seguimiento a las obras o acciones?
 - a) Acuden a la comunidad
 - b) Llaman por teléfono
 - c) Se comunican por e-mail
 - d) Solicitan apoyo de la Federación
 - d) OtroEspecifique:
- 9.- ¿Alguna vez han dado su aval para que se apruebe una obra? ¿En este caso han aportado recursos, o sólo han aportado su firma? En caso afirmativo ¿Por qué? ¿Cuál ha sido la experiencia al respecto?
- 10.- ¿Cuál autoridad sienten que les apoya más:
 - a) Federal
 - b) Estatal
 - c) Municipal¿Por qué?
- 11.- ¿Saben que es el COVAM? En caso afirmativo ¿Tienen alguna participación dentro de él?
- 12.- ¿Cuáles son los principales problemas que ustedes han detectado en la operación del programa?
- 13.- ¿Qué acciones realizan para solucionar la problemática en la ejecución de las obras o acciones?

- 14.- ¿Les han pedido su opinión para modificar las Reglas de Operación del Programa?
- 15.- ¿Reciben algún tipo de capacitación?
- 16.- ¿Han enfrentado o enfrentan algún obstáculo para poder participar activamente en el programa? ¿Cuál?
- 17.- ¿Qué significa para el Club el programa 3x1?
- 18.- ¿Estaría dispuesto a participar en la vigilancia y control del programa?

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR A LAS FEDERACIONES DE CLUBES DE MIGRANTES

- 1.- ¿Cuándo se integró la Federación?
- 2.- ¿Cuántos Clubes integran la Federación? ¿Cuántos agremiados tiene en total?
- 3.- ¿Cuántos de los Clubes permanecen desde su creación?
- 4.- ¿Cómo elijen a sus dirigentes?
- 5.- ¿Cuentan con lineamientos de operación?
- 6.- ¿Cuáles son sus principales fuentes de financiamiento?
- 7.- ¿Qué requisitos debe reunir un Club para integrarse?
- 8.- ¿Qué servicios o apoyos ofrece a los Clubes?
- 9.- ¿Realiza evaluaciones para medir el grado de satisfacción de los Clubes con su trabajo?
- 10.- ¿Ha participado en la revisión y reforma de las Reglas de Operación del programa?
¿Le han pedido su opinión?
- 11.- ¿Qué dificultades ha detectado en la operación del programa?
- 12.- ¿Con cuál Federación u organización de migrantes mantiene una mejor relación y con cuál enfrenta mayores conflictos? ¿Por qué?
- 13.- ¿Los Clubes de Migrantes que integran esta Federación han otorgado el aval para que se apruebe una obra o acción?
a) Frecuentemente b) Algunas veces c) Es poco usual d) Nunca
- 14.- ¿Por qué motivos? Y ¿Cuáles son los resultados?
- 15.- ¿Cuáles son los principales desafíos que presenta en la actualidad el Programa 3x1?
¿Desde su punto de vista cómo pueden superarse?

**CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR A SRA. ROSALVA RUIZ, EX
PRESIDENTA DE LA FEDERACIÓN DE CLUBES DE MIGRANTES
ZACATECANOS EN ILLINOIS**

- 1.- ¿Cuánto tiempo estuvo usted al frente de la Federación de Clubes de Migrantes Zacatecanos en Illinois?
- 2.- ¿Cuántos clubes integraban la Federación?
- 3.- Varias personas consideran que su gestión fue la mejor en transparencia, y en ese sentido ¿Cómo se elegían los dirigentes? ¿Cómo estaban organizados? ¿Qué actividades realizaban?
- 4.- ¿Qué logros se alcanzaron durante su gestión?
- 5.- ¿Cuáles eran los principales problemas que enfrentó en ese periodo la Federación?
- 6.- ¿Cuándo usted dejó su encargo qué fue lo que cambió?
- 7.- ¿Cómo observa ahora la dinámica de las Federaciones?
- 8.- Se considera que no todas las Federaciones se han desarrollado de la misma manera ¿En su opinión que ha limitado la maduración de las Federaciones?
- 9.- Tengo entendido que Usted trabajó muchos años en un Banco de Lituanos ¿Cómo fue su experiencia? ¿Qué cambios importantes ocurrieron durante ese tiempo que pudieran ser aplicados por los Zacatecanos radicados en Estados Unidos?
- 10.- ¿Qué opina usted de la coinversión con el gobierno?
- 11.-¿Qué opina de la transparencia al interior de estas iniciativas?
- 12.- ¿Qué opina de la transparencia al exterior?
- 13.- ¿Qué pasó con la Organización de Jóvenes Líderes Zacatecanos? ¿Cuáles fueron los motivos por los que no continuó?
- 14.- ¿Qué tanto interés observa usted aún por mantener los vínculos con las comunidades de origen?
- 15.- ¿Qué sugeriría usted para lograr que más zacatecanos se interesen en participar en este tipo de organizaciones y para fortalecer a las Federaciones?

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR A DELEGADO DE LA SEDESOL

- 1.- ¿Qué significa para usted el Programa 3x1?
- 2.- ¿Cuál es el principal objetivo del Covam? ¿Qué beneficios o limitaciones representa?
- 3.- ¿Existe representatividad de todos los actores involucrados en el programa 3x1 dentro del Ccovam?
- 4.- ¿Algún representante de la Sedesol está presente en la conformación de los comités de obra?
- 5.- ¿Se capacita al 100 por ciento de los Comités constituidos? De no ser así ¿Por qué?
- 6.- ¿Cuáles son los medios empleados para informar a los beneficiarios sobre los avances en la ejecución de obras y acciones del Programa 3x1? ¿Existe algún mecanismo para verificar si la comunicación está fluyendo de acuerdo a lo esperado?
- 7.- ¿Cuál es el proceso que se sigue para modificar las Reglas de Operación?
- 8.- ¿Participan los Clubes de Migrantes y los Comités de Obra en la modificación de las Reglas? En caso afirmativo ¿De qué manera?
- 9.- ¿Existe alguna evaluación institucional del Programa? en caso afirmativo ¿Con que periodicidad se evalúa? En caso negativo ¿Por qué?
- 10.- ¿Cuál es el cauce que siguen las quejas sobre el funcionamiento del programa?
- 11.- ¿Cuáles son las quejas más recurrentes?
- 12.- ¿Cuál es, en su opinión, la Federación o Federaciones de Clubes de Migrantes más comprometidas con el programa? ¿Por qué?
- 13.-¿Tiene contacto directo con los Clubes de Migrantes o se comunica por medio de las Federaciones correspondientes?
- 14.-La exigencia por parte de los Clubes de Migrantes hacia esa dependencia federal es:
 - a) Mucha
 - b) Poca
 - c) Nula
- 15.-¿Qué es lo que más exigen?
- 16.- Algunas Federaciones y Clubes de Migrantes están preocupados por el riesgo de ser excluidos del programa 3x1, debido a que las Reglas de Operación del Ejercicio 2011 permiten que la aportación de los migrantes pueda complementarse con recursos de las comunidades ¿Qué opina al respecto?
- 17.- ¿Cuáles son los principales desafíos que presenta en la actualidad el Programa 3x1? ¿Desde su punto de vista cómo pueden superarse?

18.- ¿De qué manera podría la Sedesol impulsar una mayor participación ciudadana en el programa?

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR AL CONTRALOR INTERNO

- 1.- ¿Qué significa para usted el programa 3x1?
- 2.- ¿El órgano estatal de control ha emitido observaciones y sugerencias para mejorar las Reglas de Operación del programa? En caso afirmativo ¿Ante qué instancia? ¿Han sido consideradas?
- 3.- ¿Cuántas quejas relacionadas con la ejecución obras y acciones reciben en promedio anualmente? ¿De éstas que porcentaje corresponde al Programa 3x1?
- 4.- ¿Quiénes presentan las quejas generalmente?
 - a) Los Clubes de Migrantes
 - b) Los Comités de Obra
 - c) Los Beneficiarios Directos
 - d) Otros
- 5.- ¿Qué medio es el más utilizado para hacer llegar las quejas?
 - a) Teléfono
 - b) Correo electrónico
 - c) Buzones
 - d) Denuncia personal¿Cuál es el curso que se les da?
- 6.- ¿Cuáles son las principales quejas?
- 7.- ¿Qué Municipios cuentan con mayor número de quejas?
- 8.- ¿Cuál es el tiempo promedio de atención de una queja a partir de que se presenta?
- 9.- ¿De las quejas recibidas aproximadamente que porcentaje resulta procedente?
- 10.- ¿Cuántos funcionarios municipales o estatales han sido sancionados como resultado de alguna queja en los dos últimos sexenios y por qué motivo?
- 11 ¿Qué problemas han podido resolverse gracias a la intervención de la Contraloría?
- 12.- ¿La Contraloría capacita a los Comités de obra? En caso afirmativo a:
 - a) Todos,
 - b) Algunos
 - c) Pocos
- 13.- ¿En qué momento tiene contacto con los comités?
 - a) Al inicio de la obra
 - b) Durante el proceso de ejecución
 - c) En la entrega-recepción.
- 14.- ¿En qué medida participa la ciudadanía en la vigilancia y control de las obras y acciones?
 - a) Mucho
 - b) Poco
 - c) Nada

15.- ¿En su opinión que beneficios representa la participación ciudadana en el programa 3x1? ¿De qué manera incentivar una mayor participación?

16.- ¿Cuáles son los principales desafíos que presenta en la actualidad el Programa 3x1? Desde su punto de vista ¿Cómo pueden superarse?

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR AL SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

1.- ¿Cómo concibe Usted el Programa 3x1?

2.- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta actualmente el programa 3x1?

3.- ¿Ofrece Seplader capacitación a los Ayuntamientos, a los Comités de Obra y a los Clubes de Migrantes para la elaboración de proyectos previo a la integración de los paquetes?

4.- ¿Se capacita a los funcionarios responsables del programa 3x1 al inicio de cada administración municipal o cuándo existe rotación de los mismos durante el trienio?

5.- ¿Qué criterios son considerados para autorizar un Proyecto?

6.- ¿De qué manera se asegura que el proyecto responda a las necesidades o demandas reales de la población beneficiada?

7.- ¿Qué opina acerca de que los clubes estén otorgando avales para la aprobación de obras? ¿Existe algún mecanismo de control para evitar ello? ¿En qué repercute?

8.- ¿Los Migrantes participan en la elaboración o revisión de las Reglas de Operación? En caso afirmativo ¿De qué manera? En caso negativo ¿Por qué?

9.- ¿Existe comunicación directa con los Clubes de Migrantes? En caso afirmativo ¿Por qué medio?

10.- ¿En qué momento tiene contacto con los Comités de Obra?

- a) Antes de iniciar la obra
- b) Durante la ejecución
- c) En la entrega-recepción.

11.- ¿Ha evaluado el impacto social del programa?

12.- ¿Se mide el desempeño de cada uno de los actores que participan en el programa?

13.- ¿Cree Usted que los Migrantes coadyuvan en la transparencia y rendición de cuentas del programa? En caso afirmativo ¿De qué manera? En caso negativo ¿Por qué?

14.- ¿Cómo aprovechar la experiencia de los Migrantes para mejorar la operación del programa?

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAR A DIRECTORA DE CONTRALORÍA SOCIAL

1.- ¿De qué manera la Contraloría Interna impulsa la rendición de cuentas del Estado?

2.- ¿Qué actividades realiza el área de Contraloría Social?

3.- ¿De qué manera o a través de qué mecanismos busca fomentar la participación ciudadana en el quehacer público?

4.- ¿No ha encontrado resistencia en los servidores públicos para permitir que la ciudadanía se involucre en la vigilancia y control tanto de los programas como de su actuación?

5.- ¿Considera usted que existe interés de la ciudadanía por participar en la vigilancia y control de los programas sociales?

6.- ¿Imparte capacitación a los Comités de Obra del Programa 3x1? En caso afirmativo ¿En qué etapa del proceso de ejecución de una obra se imparten los cursos?

7.- ¿De qué manera verifica la Dirección que los comités de obra estén debidamente capacitados y cuenten con la información necesaria para ejercer el control social?

8.- ¿Tiene algún contacto con los Clubes de Migrantes? ¿A través de que medio? ¿Con que frecuencia?

9.- ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para la recepción y trámite de las quejas? ¿Cuándo se da por concluido un proceso de atención de quejas?

10.- ¿Gracias a las quejas interpuestas por la ciudadanía se ha logrado corregir alguna problemática o irregularidad en beneficio de los ciudadanos?

11.- ¿En su opinión, qué factores impiden o limitan la participación de la ciudadanía en el control social?

12.- ¿Qué sugeriría para impulsar una mayor vigilancia ciudadana y que a través de ésta se logre una mayor rendición de cuentas en el Programa 3x1?

Anexo 2.- Versión estenográfica de algunas entrevistas realizadas.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE ENTREVISTA A COMITÉ DE OBRA DE GENARO CODINA CAMINO A NAVE INDUSTRIAL

¿Cuántas personas integraban el Comité?

Ya ni me acuerdo.

¿Personas que activamente la acompañaran?

Sí, se me hace que uno se llamaba, mmm

Bueno si gusta no me dé los nombres nada más cuántas personas eran.

Pos ya ni me acuerdo serían cuatro.

Cuatro más o menos.

Más o menos cuatro. ¿Y eso todavía es muy importante?, como digo, como ya son obras muy atrasadas y el otro Presidente ya salió o ¿Qué?

Si, es para una investigación relacionada con la participación de la ciudadanía en el programa 3x1 por eso sí es importante, ¿usted qué función realizaba en el Comité?

Pos que Presidenta.

¿Ya había participado en otros comités o era el primero?

¿De aquí mismo?

Sí, para obras del 3x1 también.

No nada más ese era, sí.

¿Es la única vez que ha estado en el comité?

Sí, o sea ya había estado pero así como en los caminitos o de otras cosas de otros caminos que hicimos para allá. No, eso no sería un parapeto que me pusiera a mí pos a mi ni me decía nada.

¿Quién la invitó a participar en el comité?

A mí me invitó el Presidente.

¿El Presidente Municipal?

Sí.

¿Cuándo ya todos estuvieron integrados les dieron alguna capacitación, algún curso, algún taller?

No.

¿Qué les dijeran miren ustedes van a hacer esto, hay checar esto van a ir a tal lado?

Nada, nada, a nosotros como le digo a lo mejor sería de parapeto que nos pusieron porque nosotros pos yo nunca nos dijeron cuánto.

¿Ni cuánto cuesta la obra?

Nada, nada, nada, nada.

¿Quién propuso que la obra?

¿Quién propuso? sería el Presidente.

¿Ustedes como beneficiario no?

No porque a mí cuando me dijeron fue porque ya iba a ser la obra.

¿Ya iba a ser?

Sí.

¿Ustedes no checaban la obra, no checaban cómo iba?

Es que nosotros nomás como le digo a mí nomás me dijo ¿Oiga cómo ve?, yo es un requisito nomás dijo es un requisito usted no va a hacer nada.

Claro, ¿Entonces no realizaron ninguna actividad?

No oiga no, nosotros nada, nada, nada, nada por eso le digo a lo mejor quizá nomás somos puro parapeto para un requisito porque nomás dijo es que es un requisito y vamos como ve si me ayuda y a bueno porque a mí no me gusta andar, le dije no, en primer lugar que yo no tengo tiempo, en segundo lugar que pos yo ni sé ni qué, oiga pos yo ni siquiera le dije, no pero no usted no va a hacer nada le dije bueno “nomás va a dar la firma”, yo dije pos bueno, será eso pues eso es.

¿Y qué problemas tuvo la obra no supo? Aparte del retraso.

No yo no me di cuenta de nada, de nada me di cuenta yo.

¿No oyó hablar si los migrantes estaban aportando algo?, ¿quién iba a aportar, quién iba a pagar, quién pago?, ¿ustedes no aportaron como beneficiarios aquí de la calle nada?

No.

¿no aportaron?

No, no aportamos nada no.

¿Y ya no supo quién iba a aportar verdad?

No ya no, no sé si nada más él porque como le digo mire a mí nada más eso fue lo que me dijeron al cabo nomás es, yo pienso que nomás fue como un requisito que él iba a llenar entonces ya pos ya me dijeron que sí bueno, como le digo en una no tengo tiempo en otra que yo no sé ni nada. Bueno pero si yo soy nunca habían dicho haber venga estamos bien o estamos mal o qué.

¿No le dijeron nada?

Nada, nada más fue desde un siempre de que a mí me pusieron de parece que de Presidenta, pero como le digo a mí no me invitaron nunca.

¿A reunión?

A ninguna reunión a que dijeran pos acompáñeme a checar.

¿A hacer algún recorrido, o vamos a entregar la obra?

Nada nunca, nunca, eso sí no.

¿Cómo la terminaron siempre?

Yo ya no me acuerdo porque sí la terminaron rápido en cuanto empezaron rapidito se la echaron y ya.

¿Habían tardado en empezar?

Sí se tardaron al empezaron pero fue de rápido de cuando se ya la pusieron fue rápido o sea de que se la llevaron de un (ruido).

Ah muy bien, no señora pues entonces eso sería todo.

Bueno porque yo digo, hay a poco me metí en un problema o me meten ¿Verda?

Sí es un requisito precisamente que hayan comités pero la idea de que hayan los Comités es porque van a vigilar la obra.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE ENTREVISTA A COMITÉ DE OBRA EN TECNOLOGICO DE RIO GRANDE.

¿Cuántas personas integraban el comité de la obra en la que usted participó?

Pues necesito ver.

Bueno así que recuerde usted que eran los que siempre andaban juntos.

Bueno al principio del comité ese era el Contador Cipriano, este Samaniego y otras personas que no tengo mucha, ahí tengo una copia de donde firmaron, nuevamente le firmé al Ing. Samaniego, como está en la Presidencia le firmé nuevamente un documento porque se actualizó, porque ahora el Director ya no es el C.P. Cipriano, ahora es el Lic. Manuel Peña Badillo.

¿Entonces cambió de integrantes?

El es el Presidente, también cambió otro integrante que ya no está por eso le decía.

No, no se preocupe, de hecho los nombres no son necesarios nada más saber cómo cuantos eran. En ese comité ¿Cuál era su función?

Pues yo nada más soy como vocal, Presidente Espejo según eso dice mi sobrino que yo soy el que les de información.

¿Usted es el que los guía, los coordina?

Estar al pendiente de que lo que van a enviar o se esté por enviar se vaya a aplicar para lo que es, porque lo que según sé, es que todavía no llega el recurso porque había un malentendido y me imagino que en Estados Unidos son muy cuidadosos de esos detalles porque cuando fuimos con el grupo de danza que les ofrecieron ese dinero habían dicho que para un proyecto, primero lo original era para darles dinero al grupo de danza pero algunos de los integrantes dijeron no, un proyecto productivo un proyecto de infraestructura, entonces todo eso como que allá generó ciertas dudas y he estado comunicándoles de qué se está tratando y qué se está haciendo porque sí está formalizado dentro del convenio que es para algo social.

¿Es la primera vez que usted participa en un comité?

Si.

¿Cómo fue que se incorporó usted al comité quién lo invitó a participar o quién lo eligió?

Pues yo creo mi sobrino porque él es el Presidente del Club y el Presidente de la Federación de Clubes de la República Mexicana, de los que radican allá en Estados Unidos y con acuerdo de ellos porque de aquí del Tecnológico que qué mejor que un familiar cercano que esté al pendiente de lo que se está sucediendo acá.

¿Si lo capacitaron?

No.

¿Nunca le dieron ninguna capacitación?

No.

¿La obra quien la propuso, ustedes la propusieron, la propuso su sobrino o del Tecnológico?

No, del tecnológico porque eran sus necesidades.

¿Cada cuándo usted visita? ¿Ahorita hay muy poco avance verdad? prácticamente nada.

Yo fui la última vez hace como unos quince días, no, hace ocho días y lleva un avance como de un 40 por ciento, ya iban en la planta alta.

¿Más o menos cada cuando se da sus vueltecitas, cada ocho días, cada quince?

No, no con mucha frecuencia pues es que si fui cuando empezaron la excavación y la compactación del terreno.

¿Qué actividades le ha tocado realizar como Presidente del Club Espejo?

Actividades ¿cómo qué?

Si, ¿ha hecho gestiones además de ir a supervisar, ha tenido que ir a reuniones?

Como unas dos tres reuniones al principio para formalizar el proyecto.

¿Fue con quién, con integrantes del Ayuntamiento?

En ese tiempo no, en ese tiempo era cuando estaba de Notario el Diputado Mario Alberto pero de la presidencia no recuerdo estaban todos los empleados del Tecnológico bueno no con todos los empleados con los directivos, como tienen varios directores y secretarios.

¿Entonces la manera en que usted vigila que todo salga bien, aparte de ir físicamente a la obra, les pide documentos para checar?

Bueno yo no pido documentos porque luego qué voy a decir, qué cómo, cuándo, por eso le decía que si quiere saco un expediente que tengo ahí y la comunicación ha sido con mi sobrino, a veces vía telefónica para estar insistiendo sobre el recurso porque la que tiene el dinero a veces dice pues a mí me dicen una cosa y luego me dicen de otra, el Director el Lic. Manuel Peña Badillo ya hizo un documento donde que para qué es el recurso para la que es encargada de fiestas patrias allá.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE ENTREVISTA A PRESIDENTA DEL CLUB RÍO GRANDE DE CHICAGO.

Muchas gracias doña Rafaela, vamos a grabar esta conversación pero igual usted siéntase muy tranquila, estamos aquí entre amigas.

¿Cuénteme cuándo se integró el club en el que usted estaba participando, el Club Río Grande?

¿Cuándo yo me inicie?

No ¿Cuándo se integro el club?

Oh el club se integró en el 98 en 1998.

¿Y usted se inició en ese tiempo?

No hasta después, yo me integré en el 99.

¿Casi al poco tiempo de haber iniciado?

Si, por mi esposo que vamos y vamos y le dije no yo no voy y mire el ya no va, el ya nunca ha ido mucho, pero que el vaya no.

¿El ha estado de lleno en la comitiva?

En la Federación no, pero en el club sí, es vocal, nos apoya mucho en nuestros eventos, en las becas.

¿Con cuántas personas inicio el club?

Se me hace que inicio con cuatro personas y horita somos alrededor de 55 personas.

¿Usted sigue teniendo participación verdad?

Si soy la Presidenta del Club.

¿A que Federación pertenece este club?

A la Federación de Clubes Unidos de Zacatecanos en Illinois.

¿Cómo fue que surgió este comité, tiene conocimiento de cuál fue la historia, cómo se conformó?

¿Cómo se conformó el club?, oh, un hermano mío, su esposa y dos hermanos, un hermano mío y dos hermanos de Río Grande y su esposa, eran dos hermanos, mi cuñada y su esposo, mi hermano, y uno de ellos fue el Presidente, luego a la larga fue otro y luego fui yo, y les digo órale ya, porque ya tengo muchos años, es mucho trabajito pero es gratificante ver la emoción de muchas personas.

¿Esto fue lo que los motivo para formar el club?

Lo que a ellos les motivo, es yo no sé si ya estaba el 3x1, pero lo que les motivó fue estar cerca de los zacatecanos y ya a la larga después se me hace que fue cuando empezaron a dar una beca a una señora porque fueron y ahí la conocieron y se la dieron, y ya después “porque no trabajamos para dar más becas”, porque esas becas parece que salieron del bolsillo de ellos y luego ya viene el 3x1 y dijimos con más razón porque vamos a beneficiar más personas y ese fue el detalle y cuando estaba un Presidente Pedro Martínez le dije porque no hacemos un asilo de ancianos y dijo no, no, no hay dinero, pero luego encontraron a una persona con la misma inquietud y luego ya unimos fuerzas y ya se inicio vimos la persona que nos donara eso y se hizo.

¿Cómo fue que encontraron la contraparte allá en Rio Grande y formaron el comité que estaba en contacto con ustedes?

Ellos se formaron porque el que estaba interesado era un padre, éramos tres personas interesadas, el padre, yo y la persona que donó el terreno, cuando a mi me dijeron de eso dije vamos a meterlo al 3x1 y ya la persona que donó el terreno está en el comité, luego como era un padre, a ellos se les llama los cursillistas, los que andan allí cada viernes y ellos fueron a los que les vendió la idea y empezaron a soñar y empezaron a decir que estuvo muy bien, cuando yo les explicaba el 3x1 no entendían, me decían hay que tener fe, pero yo les decía hay que empezar a hacer los trámites burocráticos que nos pide Zacatecas

y todo eso, entonces yo no podía ir en ese tiempo y se vino un Padrecito y aquí les explicamos las Reglas de Operación y ya las entendieron y se fueron muy interesados.

¿Hay mucha comunicación aún con ellos?

Si, ayer yo estuve muy pegada con ellos para ver lo de la rifa.

¿Esa rifa para qué es?

Es para terminar la casa hogar, queremos ver si se termina con la ayuda de dos cosas que faltan, el Presidente ya nos dio lo de una y a ver si el Gobernador nos da la otra.

¿Qué es lo que les falta?

OH, falta la entrada principal, ponerle su asfalto y la tratadora de aguas negras y esa la vamos a hacer por el 3x1 y también tenemos un dinero ahí guardadito para operar, y queremos saber si la Presidencia, Mario nos pidió para completar la parte de él y eso nos cuesta alrededor de un millón y entonces esas cosas son las que nos está deteniendo y los empleados, la operación nos cuesta alrededor de cuatro millones de pesos por año, matemáticamente hablando ya puede ser un poquito más o un poquito menos, pero ya le sacamos siete empleos a Mario como Municipio, vamos a ver al Gobernador con qué con que nos apoya, y nosotros también porque la obligación cuando nos metimos a ello sabíamos que al terminar la obra física no terminaba nuestra labor, se van a albergar como a 40 viejitos y alrededor de todo los que quieran nada más de día, se van a dormir a su casa.

¿Va a tener un costo?

No, no, queremos al parecer vamos a tener mucha cautela en agarrar a personas que deberás, deberás no tengan ningún familiar, que sean solitos, pero va a ser sin costo por eso queremos estar preparados, hay para 48 personas, si ya saturamos ese proceso ya no hay viejitos pero hay uno que es solo, no lo puede cuidar la hija pero que pueden pagar, adelante, ahí estará bien cuidado, otra cosa es que si los familiares están allá y deberás, deberás no pueden cuidarlo y pueden solventar algo y si no se puede con dinero, entonces con trabajo, pero se quiere ayudar a la persona que deberás no tenga , entonces ese es el primero, se va a ir ampliando mas lo que queremos es que estén las personas que quieran estar allí.

¿Y qué actividades han tenido que realizar como club?

Como club hemos tenido que realizar muchas cosas, hemos hecho kermes, rifa, bailes, que no nos funcionó pero lo hicimos ¿Qué mas hemos hecho?, pedir por familia, ahorita estamos comprometidos a dar donativos, en este momento estamos comprometidos a dar diez dólares por familia, por ejemplo aquí somos una familia, mi hermana es una familia, otras sobrinas también, así por familia, no por persona y eso no lo pusimos porque nadie quería vender boletos, mejor queríamos que nos costara para no trabajar, estamos saturados de rifas, vamos a la Federación y todo mundo está vendiendo que para un viaje a

Zacatecas, que para esto o lo otro, en una ocasión yo llevé unos perfumes y rapidito saque el dinero, depende de la necesidad que tengamos de ayudar.

¿Cuántas obras han financiado a parte de la Casa Hogar, han financiado otras obras a través del programa 3x1 o nada más esta?

Nada más esta, porque antes el club como que no quería, pero esto si se nos hizo muy noble, lo que si damos son las becas, desde que se fundó el club se está dando, ahorita hemos dado como 45 becas, no es mucho pero quisiéramos dar más.

¿Quién elije los destinatarios de las becas?

Tenemos a la Presidencia, la Presidencia es la que tiene el formato para que los interesados lleven su solicitud, y elija a quienes dárselas porque deben ser de bajos ingresos y buenos promedios.

¿Y en base a que decidieron que sean becas y que sea la Casa del Abuelo lo que hay que financiar, cómo elijen lo que hay que financiar, tienen algún criterio en particular?

No, inclusive hay muchas cosas que quisiéramos hacer, por ejemplo yo he querido financiar un parque y no lo hemos hecho, no podemos hacer muchas cosas a la vez, porque no podemos por la economía, pero este, a mi me gustaría buscar un comité para que sea un parque grande para niños, para adultos, con sus cosas, pero no se me ha dado, pero cuando se tiene la idea se puede realizar en la medida que se vaya dando, con el tiempo, así como el Asilo de Ancianos, yo cuando lo dije ha de ver dicho esta tonta, yo hasta le llegue a decir a mi papá, tenía una casa sola y le dije préstemela, préstemela, y se me quedo viendo le dio risa y me dijo que quieres hacer, meter unos viejitos aquí, hay un viejito que me conmocionó mucho porque ya estaba bien viejito y su único familiar era una nieta era la que lo cuidaba y tenía como 25 años la muchacha pero estaba cieguita y esa fue una inspiración y dije hay, no esta gente necesita una mano, pero una mano y de ahí nace la idea y se va dando, cuando el Ing. Pedro vio que hay movimiento de otras gentes entonces nos contacta.

¿Y aparte de las actividades que realizan para recaudar fondos como club, realizan otro tipo de actividades o todo lo que hacen está orientado a recaudar fondos para el programa 3x1?

No, es socializar también con nuestros paisanos, socializamos, nos visitamos como familia, como amigos, sabemos que vamos a nuestros terruños y pos que te vaya bien o me llevas esto o me traes esto, en Estados Unidos prácticamente más que paisanos somos amigos.

¿Han tenido algún tipo de dificultades para trabajar como club?

Hasta ahorita no, nos la hemos llevado bien en cuestiones de que si no estamos de acuerdo no nos paramos de la mesa hasta que no estemos de acuerdo, hasta que llegue que venda la

idea y se dé por vencido, si la mayoría no podemos llegar a un acuerdo, hasta que todos estemos contentos con lo que se va a hacer y participar.

¿Ustedes cómo dan seguimiento a las obras que están apoyando, ya sea a entrega de becas o a la Casa Hogar, acuden a la comunidad, llaman por teléfono, se comunican por e-mail, o le piden a la Federación que lo haga, como le dan seguimiento?

Por ejemplo nosotros ahorita estamos con el e-mail y con llamadas telefónicas y dejamos a la Presidencia que ella escoja por el motivo de que ella está allá y en caso que yo tengo una persona con mas necesidad o más buenos niveles académicos ellos tienen la obligación de dejar al que tenga más malita calificación y meter a la que apoyo, yo por ejemplo, nos pusimos de que yo iba a escoger la mitad, yo como Presidenta y más bien el club, nosotros la mitad y ellos la mitad, sin embargo, por la lejanía lo que usted quiera no se puede hacer, y tienen que llevar unos documentos que yo es imposible que yo los este mirando que tenga todo, por eso les dije tienen luz verde, hemos recomendado seis personas y yo les digo a unas no les dieron y me dijeron por qué, porque tenía una beca de otro recurso, y yo por mi yo se la hubiera dado, yo nunca me hubiera dado cuenta de que tenía otra beca, pero no le dije nada, yo sólo le dije vaya ahí y lleve estos documentos. Y también en Casa Hogar tenemos un contador muy eficiente que cada rato está llamando y mandando e-mail, Jesús Zapata y también con Antonio Sánchez, ¿lo conoce?, también ayer le he estado hablando mucho, me manda fotos de lo que hicieron, por ejemplo a la mejor ahorita ya hay fotos de lo del sorteo, por ejemplo la mayoría de lo que sale para la casa hogar para la rifa es del pueblo no de aquí de Chicago porque aquí somos muy poquitos y allí hay mucha gente cuando yo fui al pueblo en mayo vi mucha gente y teníamos la mitad de lo que era la rifa, pero si eso es lo que hacemos, la mayoría, la mayoría sale de allí.

¿Entonces usted nota en los integrantes del comité de obra que hay mucha disposición, están muy comprometidos?

Mucha disposición, ellos no firman si ven que hay un problema, por ejemplo ahorita no firmaron porque hay un detalle, se gotea. **(Entrevistadora) sí se le llama vicios ocultos.** (Entrevistada) Pero al parecer ya estaban queriendo arreglar.

¿Entonces les ha dado buen resultado esa comunicación?

Si se llevaron el primer premio a nivel estatal y luego a nivel nacional, están bien comprometidos.

¿En el caso de las becas no se conformó ningún comité?

No, inclusive como ayer se entregó y ahí andaba el Gobernador me pidieron que mandara un representante le dije a mi hermano ve pero ni siquiera lo mencionaron, no me debo sentir por eso, pero a veces no sabe uno ni porque, estaba programada a las 5 y llegó Alonso a las 6:30 y a veces ya es rapidito, rapidito, yo lo entiendo, se le da el crédito en el momento adecuado, no sé si él se sintió y dijo yo no sé que debes hacer pero, pero me

dijeron que si podía ir un representante y ayer me habló una persona para darme las gracias y dijo ni siquiera mencionaron a su hermano, no era el fin de que lo mencionaran ni nada por el estilo, pero ellos se fijaron en eso.

¿Precisamente en el caso de la Casa Hogar, usted participó en todo el desarrollo el proyecto, desde todos los papeles que hubo que llenar, todos los tramites que tuvo que realizar se dio sus vueltas?

Si desde que se dijo lo que se iba a hacer y cómo se iba a hacer, cuando hicieron la maqueta, en todos los proyectos nos hemos involucrado y hemos estado al tanto.

¿Lograron hacer buena sinergia con el comité?

Inclusive ahorita querían hacer esas dos cosas que nos faltan las quisieron hacer con otro comité del gobierno creo que del 1x1 y por eso estamos retrasados el año, porque estamos esperando que esa persona les resuelva y no se ha dado y se basaron también con Arturo Nahle se basaron que el también les dijo que les iba a llevar algo y cuando yo estaba allí le hablaron, le dijeron que querían hablar con él, todos ahí juntos dijo después voy, luego voy y nunca fue, y eso es lo que nos ha atrasado, yo estoy dispuesta a la hora que quieran de hablar con el Gobernador de concertar una cita, y después cuando fui le sacamos cosas a Mario como el tratado de aguas negras eso ya es un hecho, ya nada más que tengan el proyecto técnico, y esto ahora de la pavimentación del acceso yo les dije que si querían tratarlo allá yo les buscaba una cita con el asesor para que la tenga.

¿Con Peña?

No él es el Secretario Particular, el señor Pedro yo lo vi y me dijo nada más dígame que día quiere la cita, porque no se dan una vuelta el miércoles y eso si me dijeron, nada más lleven una hoja de lo más relevante, porque si le llevan algo extenso ni lo ve.

¿Por qué no ver también a obras públicas y a la JEC?

Yo quiero y se los he dicho a ellos, porque no concertamos una cita con él, pero a la vez decirle las dependencias con las cuales queremos ser apoyados y que estén allí como la de Educación, la de Salud, si usted quiere puros pasantes pero un especialista, y entonces eso es en lo que estamos trabajando y todavía les dije ayer, estaban muy ocupados por eso les digo deleguen a alguien, somos muchos, que vaya a hablar, si no tratan ellos a mi me va a tocar, pero ya se lleva una idea de lo que queremos y si por bien es que me den la cita y ellos se lanzan, que no me dejan ni los dejo porque somos una mancuerna, yo sin ellos no y ellos sin nosotros no.

¿Regularmente del 25% que le toca aportar al Club de Migrantes para la conformación del 3x1, con cuanto más o menos apoyan ustedes y cuanto apoya el comité, en cuestión de la obra?

En cuestión de las becas nosotros ponemos todo y en caso de la obra nos dividimos, por ejemplo para todo hacemos el conjunto, yo le puedo decir, yo vendí 500 boletos y yo aquí tengo familiares míos de California, Oklahoma de (...) y a todos les mando su boleto, ahí tengo algunos y los voy a pagar, ya para no decir de los 400 que me mandaron les regreso tantos, yo le voy a decir del 25 a lo mejor un diez por ciento si lo aportamos nosotros y cuando vamos allá apoyamos con trabajo, no con dinero, pero de ahí sale, ahorita tenemos un dinerito ahorrado que no queremos sacar por si algo sale, queremos ver si nos aprueban dos obras y ponemos nuestro veinticinco por ciento, si hay para eso, pero no podemos quedarnos sin nada, el año pasado rifamos una moto y nos quedó poquito, hicimos una rifa y nos quedaron 12, y así, y un año fue un baile aquí andaba la Rondalla de Saltillo y nos quedó dinero pero eso si fue para la becas, ya no tuvimos que hacer algo extra porque también es mucho trabajo andar promocionando y lo importante es que trabajamos con ellos sin invertir mucho, por ejemplo vamos al cincuenta por ciento, por la mitad, ellos se encargan de la publicidad, por eso si nos quedó ahí, pero en realidad estamos muy saturados de eventos, la mayoría de los clubes hace rodeos y uno este sábado y uno el domingo, a veces no podemos ir siempre pero a unos si les gusta, hay gente que va más que yo a esos rodeos, yo, a estas jovencitas no les gusta.

¿Alguna vez le han pedido al club que avale obras?

Si nos han pedido, inclusive ahí en Río Grande nos pidieron avalar una iglesia o una capillita pero ya, pero ya, nos decía el señor, le dije sabe que yo no me mando sola, yo tengo un club que me respalda y le debo dar conocimiento de lo que nosotros estamos haciendo y antes de contestarle hable con Jaime Rodríguez y me dijo Sra. Rafaela yo le voy a decir una cosa, ahorita lo quieren hacer ya porque quieren un voto, dígame que si se lo da pero hasta después de las elecciones a ver si se lo vienen a pedir y entonces les dije que a la mayoría de los integrantes del club no quiso porque era muy precipitados y nosotros tenemos que tener el cien por ciento de garantía de donde va a salir el dinero y que va a ser esa parte, yo nunca he firmado una cosa así porque yo no sé ni en que me estoy metiendo, lo que hemos hecho lo hemos hecho poquito, no hemos hecho mucho pero lo que hemos hecho y le digo quiero un parque y hay un señor me dijo porque no hacemos una secundaria y una alberca olímpica, yo le dije todo lo que sea para el bienestar de Río Grande vamos a echarle ganas, pero yo no lo puedo hacer sola, ustedes están aquí ustedes encárguense del estudio técnico, encárguense si sus directores quieren porque de ahí vamos a partir, hagan todas las gestiones y yo hago las mías con el club, la Presidencia, con quien sea, porque no nada más es así, tenemos que pedir con mucha anticipación al Presidente porque la aportación que ellos también reciben.

Por eso no hemos hecho mucho pero bien hecho. Al punto que esa obra ganó en contraloría social. No vamos a querer chiflar y comer pinole, vámonos despacito, al principio la gente no quería pero ya cuando vieron los cuartitos, y espérese que lo vean operando, yo pienso que al panadero que hace pan no se le va a hacer dolor darnos 20 piezas verdad, entonces ya nada más que este ahí la operación y va a ser diferente, porque

yo fijese que antes, ya no he ido, pero cuando yo iba a Rio Grande iba a Fresnillo por alguna cosa yo primero iba a la Farmacia y les compraba pañales, les compraba jabón, iba y se los dejaba cerquita de la plaza y la persona que los atiende estaba feliz, los viejitos tienen ganas de algo tan simple, porque no hay, porque no les llevan, pero ya tengo como tres veces que voy, que ya no voy.

¿En todo este trabajo que ha realizado el club, ha tenido contactos con personas de gobierno federal, estatal y municipal o solo con personas de gobierno municipal para todo todos los tramites que ha realizado, para lo de las becas y la casa hogar?

Con el Municipio, casi con el federal no, si lo hice en una ocasión pero como todavía no se nos da abrirlo hay una diputada federal me prometió cinco camas pero nunca las recogí, que cuando ya se fuera a abrir, y ya salió se apellida Mendivil, era diputada federal y me dijo cuenta con cinco camas Rafaela, ya se fue tengo sus teléfonos y todo pero en cualquier momento.

¿Con el Gobierno Federal no ha tenido contacto?

No.

¿Con Migue Alonso?

Ahora que vino aquí en diciembre cada Presidente de Club da su reporte y allí públicamente le dije necesitamos su apoyo Gobernador para echar andar la Casa Hogar y me dijo que si, luego después platicamos con su asesor Pedro de León y también dijo nomas díganos y nosotros apoyamos y me decía Carlos, este es más que el Gobernador si dice no, no, este es el que manda aquí.

¿Pero regularmente con quien más se apoyan es con el Municipio entonces?

Si y Mario es una persona que mis respetos, lo que nos ha dicho si lo ha cumplido, lo que no, es que no tiene recursos, pobrecito yo lo considero cuando uno está afuera dice que sangrón, pero tiene que proyectar tantas cosas y yo a veces lo defiendo de las malas lenguas, es que este no está haciendo nada, es que no es fácil, el Presidente Municipal anterior me decía “este me dejo muy endrogado” y ahora Mario también lo dice, y es una cadenita, si Estados Unidos está bien endeudado que es una potencia, eso tenemos que entenderlo, no nos gusta pero tenemos que entenderlo.

¿Sabe que es el Covam?

Si.

¿Usted ha tenido alguna participación?

No porque nomás participan las personas, este, que están asignadas para participar, yo he ido a muchas juntas pero nomas de observadora, pero no puedes ni sugerir ni votar, ni voz ni voto, hora va a ser el sábado aquí.

Ahora **¿Ustedes han detectado algún tipo de problema en la operación del programa 3x1?**

Si.

¿Cuáles son los problemas que han detectado?

Yo el problema que veo aquí de cerquitas, es por ejemplo el Secretario de Eventos no estaba firmando una petición para ciertas becas y hasta la Presidencia del Municipio vino y dijo con su firma o sin su firma mis becas van a pasar y pasaron, esa es la desgracia, entonces ahí es algo que no nos deja ser nosotros y ahí es donde empiezan los favoritismos que porque es ahijada de la Gobernadora, por lo que sea, el programa es el programa y si usted ya sabía ¿Por qué no se fue directamente con ella? ¿Por qué tiene que involucrar estas personas?, y le voy a decir directamente es de Valparaíso de donde es Bernabé y el firmó como Presidente que iba a dar tantas becas y Valparaíso tiene nueve clubes aquí en Chicago, entonces a cada quien vino con sus millones y dijo tu tantas y tu tantas y cuando se dio cuenta el que estaba firmando ya no quiso firmar y entonces al último agarraron otra aplicación y le pusieron diez becas, y cuando se dio vuelta y firmó lo pusieron Pinto, entonces lo que da más tristeza es eso que estaba haciendo mal uso (...) por ese mismo problema está vetado Jerez y Valparaíso para becas, se perjudican solos, pero nos llegan a perjudicar a nosotros, porque ahora nos están pidiendo la razón social de la criatura que va aplicar para la beca.

Creo que en Jerez encontraron esposas de doctores están recibiendo becas, por eso digo que le hace que cumplan los requisitos, que se vengan, pero ese tipo de acciones es más, pero Ramón se dio cuenta y así lo aprobaron, el Secretario de Proyectos que cree como se siente, esa es una que yo me di cuenta (...) que no debe de ser así (...) oigo que dicen, oigo que no debe ser así, porque inclusive a nosotros nos piden diez dólares por cada beca que metemos, yo de las 45 becas di 450 dólares, por club yo como Presidenta tengo que dar de 45 becas 450 dólares.

¿Para hacer la solicitud de cada beca?

Si.

¿Pero por qué? Tengo entendido que no se necesita

No pero aquí dicen que para ayudar con los gastos del Presidente y digo, si deberás hay necesidad yo digo yo coopero, porque yo se que el dinero no se va para ningún lado, pero ya si sabes algo ya te vas a dar cosa, es más yo pague por 52 que originalmente yo tenía pero luego saquearon becas que ya tenía y quedaron 45 y me deben los 70 dólares la Federación, pero allí están.

¿Entonces se los solicita la Federación?

Si para sus gastos.

¿Aparte de esos recursos ustedes tienen una aportación mensual?

Damos 150 dólares membrecía por año y participar en los eventos como club activo, pero por ejemplo si no puedo ir al banquete eso qué, pero al rodeo si tengo que pagar mis 10 dólares si no voy, ese es el único evento que es obligatorio para todos.

¿Vayan o no vayan hay que aportar?

Vendan los boletos o no los vendan.

¿Ustedes como club qué han hecho o cómo tratan de lograr que todo sea transparente que haya buen control qué esos problemas que ha vivido la Federación no vivirlos ustedes como club, cómo protegerse?

Por ejemplo ahorita tenemos una tesorera y a ella le llega el dinero, por ejemplo lo de los boletos no se le dio a ella, porque prácticamente inmediatamente te los mandan, pero en cuestión de los 10 dólares que damos por semana y del dinero que vamos recopilando en alguna rifa la tesorera las tiene y todos los demás casi la mayoría de las veces que se da, se da en una reunión.

¿Cuándo hay problemas como los que se están dando en la obra de la Casa del Anciano para solucionarlas ustedes se acercan al comité o a la Presidencia?

Oh sí, lo de las goteras en conjunto con Presidencia, se le llamó al contratista y él se hizo cargo de esto.

¿Alguna vez les han pedido a ustedes su opinión sobre las Reglas de Operación del Programa 3x1 para modificarlas?

Si nos han pedido, por ejemplo, ahorita estamos con el tianguis agropecuario que nos trae, nos viene a traer un tractor pero nos piden que tengamos muchas hectáreas y decimos si tuviéramos esas cantidades para que andaríamos acá, entonces ahora queremos y estamos tratando para que nos den cosas más fáciles que una persona en su misma casa pueda atender, unos marranos, bueno a lo mejor unas vacas ¿no?, pero unos borregos algo para empezar, es la urgencia que tenemos para el momento.

¿Exigen determinadas hectáreas?

Exigen que se tengan varias hectáreas o juntar por ejemplo cinco personas con cinco hectáreas cada uno, pero que sea el monto de lo que se va a dar, si hay personas que se los han ganado, pero finalmente batallan para hacerlo práctico.

¿Reciben como Club algún tipo de capacitación en cuestión del 3x1?

Pues vienen muchas veces a darnos platicas. El Secretario de Proyectos viene y nos dice esto paso en el Covam, esto se va a hacer de hoy en adelante, información que nos dan.

¿Pero que vinieran a darles un Taller?

Si vinieron en varias ocasiones.

¿Quien vino a darles el taller, gobierno federal, estatal o del Municipio?

No yo quisiera del Municipio tenerlos en un Taller, han venido del Estado, no recuerdo quien vino, una vez vino Ramón del Federal a darnos uno y a aclararnos unas dudas que teníamos y otra vez vino un Güero de lentes se me hace que ya no está. (Entrevistadora)

¿Salvador Quezada? (Entrevistada) ¿Qué ya no está verdad?, **(Entrevistadora) ahorita ya no está, ahora es el asesor de Estela Valencia,** (entrevistada) oh si, oh ok que bueno, bueno, bueno.

¿Entonces no han tenido algún problema fuerte para participar en el programa?

No para mí no, yo sé de algunas personas que si ya tienen su dinero allá y que no les arreglaron sus carreteras y de eso, y yo personalmente como nomas tenemos esas dos obras nos ha ido bien.

¿Para usted en sí que representa el 3x1, qué significado tiene?

De que nos dan atole con el dedo, yo una vez le estaba platicando a un señor lo que hacía y el es como le dijera, como muy realista porque también fue político, sabe que ustedes están haciendo el trabajo que le toca a esos malandrines y se soltó la boca diciéndome tantas cosas que (¿?) si y si yo quiero que mi pueblo tenga por ejemplo un Asilo de Ancianos yo por mas que se lo pida de rodillas nunca me lo va a dar, pero si empezamos de esta manera y ponemos nuestro granito de arena porque en realidad el gobierno federal pone tres partes, pues entonces vamos a hacerlo, sin nos toca así de esa manera vamos a hacerlo, pero sí recapacité y dije sí es cierto, de esa manera hacemos lo que queremos, ellos no nos iban a dar nunca nuestras becas, aunque nos cuesta, a veces no estamos en casa todo el día, a veces no concretamos lo que tenemos en mente y haber como le hago pero sale, y así no la llevamos, no es fácil, mayormente cuando estamos como clase trabajadora, ok si no hay trabajo como hacemos, si no hay trabajo a quien le pedimos y es más difícil decir dame para dar, si no trabajamos cómo, es más difícil decir, dame porque le falta a alguien, como dice nuestro logo “ayúdanos a ayudar”, y esa es la satisfacción que tenemos.

¿Con la experiencia que tiene estaría dispuesta a participar en la vigilancia y control de algún otro programa social?

¿De lo mismo?

Si vamos a suponer que alguien le diga: Usted ya ha participado en el 3x1, vamos a conformar un comité de transparencia o algo así, ¿Usted estaría dispuesta a participar?

OH si, mayormente si las cosas son para bienestar sí, si lo haría con gusto.

¿Muy bien algo que usted quisiera sugerir?

Lo que si me gustaría es de que no se deje intimidar por un Presidente Municipal, ni pasar por alto las personas que están dedicadas a él, en ese sentido como este Efraín también ha dado mucho, y ahora tal vez ya no está no sé, ellos aportan mucho, aportan su tiempo, sin embargo porque a alguien se le ocurre hacer algo, ya no es. Tomar en cuenta siempre la experiencia de quienes están involucrados y que tenga su valía para bien, porque si vamos a pregonar, lo que no nos beneficia pues ahí no, que sea para bien.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE ENTREVISTA REPRESENTANTE DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS.

¿Cuál es la importancia que el 3x1 tiene para la Secretaría Finanzas, cómo lo ves en relación con los otros programas? Porque son infinidad de programas, pero en este ¿Tienes una diferencia, hay un tipo de interacción especial o es la misma que con otros programas?

Si es un programa importante y si tiene su singularidad desde el momento en que atrae más recursos, es un programa muy generoso y además por la participación de los paisanos que radican en Estados Unidos, aquí se conjuga no únicamente el factor financiero sino también el factor social y de apreciación de paisanos que ya tienen muchos años radicando fuera del país y que ya tienen otra formación en cuanto a ser emprendedores, en este caso en cuanto al 3x1, para que mejoren sus comunidades, sí tiene particularidades y es un programa muy distinto al resto, a la mayoría.

En el tiempo que tienes tú de administrar este programa, de llevar la parte financiera, ¿Qué problemas se han enfrentado?

Varios problemas y depende también mucho de las épocas, ahorita lo mas reciente que yo percibo es que el programa se politizó desde el momento en que desde las Federaciones conformadas por los clubes de paisanos se están utilizando como plataforma política, desde donde surgen dos legisladores migrantes, entonces empieza a surgir una pugna muy notoria entre quién va a ser el Presidente de la Federación, porque eso puede ser un trampolín para ser diputados migrantes, eso es reciente, pero también se dio la apatía de los Municipios porque quien decidía únicamente era el club, tomaban en cuenta sólo al municipio para avisarles, vamos a hacer tal obra y les toca aportar tanto, te estoy hablando del inicio del gobierno de Amalia García que se dio esa problemática.

Ahora que los presidentes pueden participar en la decisión de las obras ¿Crees que los clubes se han sentido desplazados?

No, no se han sentido desplazados, eso se ha compensado con la parte política que te comento, ahora si participa el Municipio en las obras que se va a realizar, pero también participa el club desde el momento en que le interesa darse a conocer en sus comunidades

para que le den el apoyo para lanzarlos a las diputaciones, ahora se ha compensado de alguna manera, entonces lejos de desplazarse creo que se han adquirido fuerza las dos partes municipios y clubes.

Ahora, desde el punto de vista de las aportaciones, normalmente o históricamente ¿Cuál es el aportante más puntual?

La parte federal, en ese orden, estatal, clubes y al final los Municipios.

¿Aquí la Secretaría tiene registrado cuales son los Municipios que más se tardan, o en unas ocasiones son unos y en otras son otros?

Es muy variable, depende mucho del número de clubes que tengan activos, que tengan obra en el ejercicio que se esté llevando a cabo, en el ejercicio actual, depende mucho de la capacidad financiera técnica del Municipio, de la capacidad técnica incluso para hacer los proyectos, y como las administraciones son cortas, son de tres años, esto hace que una administración que se comportó muy efectiva al siguiente trienio se pierde el interés, no existe un parámetro, como para decir tal es cumplidor, se distinguió muchos años, dos sexenios, dos trienios continuos perdón, el caso de Nochistlán, porque el Presidente era un Nochistlense, una persona que tuvo muchas posibilidades de crecer mucho en este ámbito de desarrollo del 3x1 y estuvo muy activo impulsando a sus Presidentes a que realizaran obras y a que aportaran, pero pasó este periodo y ahora es de los más rezagados.

¿Existe algún mecanismo para determinar cuáles clubes únicamente están aportando el aval? Porque de todos es sabido que hoy en día muchos clubes no están aportando, que la aportación la hace el Municipio o la hacen los beneficiarios, ¿Ustedes tiene mecanismo para detectar, no saben?

No sabemos, sabemos por las discusiones que se generan al interior del comité de validación de migrantes, donde allí hay acusaciones veladas, pero son acusaciones entre las Federaciones, nosotros no nos podemos dar cuenta porque hay una cuenta y quien deposita son los clubes, quien se puede dar cuenta de esta situación es la Seplader y la Sedesol porque ellos son el contacto directo con las Federaciones, ellos se pueden dar cuenta claramente, porque cuando no hay comunicación del club, de los beneficiarios, pues obviamente que quien está manejando todo esto es el Municipio, en el caso de Finanzas no, definitivamente no tenemos la posibilidad de percatarnos directamente.

Hay una situación que se ha estado dando de muchas obras con atraso, con un avance físico muy bajo, que al finalizar el ejercicio quedan en proceso pero que muchas veces el recurso está ejercido al cien por ciento ¿Por qué se dan estas situaciones, por qué se liberan?

No es la mayoría, son pocas obras en esa situación son por lo general obras de monto considerable que se licitaron, que se estableció en un contrato que se debía depositar el cincuenta por ciento o más y los contratistas las dejan tiradas y esto es por consecuencia de

la falta de capacidad técnica que tiene el Municipio para realizar sus obras por licitación y hay muchos casos, esto sí es mayoría, donde la obra, el recurso esta ejercido al cien por ciento, pero la obra no está terminada porque le falta la comprobación o el acta de entrega recepción y está el otro caso en que las obras no se hicieron como estaba establecido en el expediente, como estaba considerado en el proyecto que se fueron realizando alteraciones o desvíos, y volvemos a los mismo, por la falta de capacidad técnica del Municipio para verificar que los conceptos realizados en campo sean los establecidos en el proyecto.

¿Cuándo hay alguna queja de una obra, ya sea de la comunidad o de los clubes, cuándo se presentan estas quejas ante la Contraloría la Sedesol u otras instancias, la Secretaría de Finanzas tiene conocimiento?

No nos notifican, nos enteramos cuando participamos en las reuniones del COVAM, del Comité de Validación, o en las reuniones del Subcomité también, pero no participamos en la parte de supervisión y de control de la obra, estrictamente en la parte financiera.

Entonces pudiéramos decir en este sentido, por la información que se vierte en el COVAM ¿Qué es un espacio para transparentar y rendir cuentas?

El principal objetivo de la integración de Comité es la validación de los proyectos, sin embargo cada vez este foro se ha ido ampliando con la participación de los mismos integrantes, a hacer ahí manifestaciones de todo tipo, técnicas, incluso hasta políticas, es un foro también donde se invitan a actores de la sociedad a exponer proyectos que puedan ser financiados por el 3x1 y sí, efectivamente es un foro para manifestar todo lo que tenga que ver con el buen o mal funcionamiento del 3x1.

¿Cómo asegura la Secretaría de Finanzas, por lo menos en lo que a su ámbito respecta, la correcta aplicación de los recursos?

Se establecen normas desde el seno del COVAM, de que se libera primero el cincuenta por ciento cuando se comprueba ante la Seplader y ante Sedesol, tiene que comprobar a las dos partes de manera satisfactoria, de ahí se genera la liberación del siguiente veinticinco por ciento, cuando se comprueba este veinticinco por ciento se genera la orden para liberar el restante veinticinco por ciento, es una manera de control el estarles liberando en forma paulatina a tres ministraciones.

En ese sentido pues, ¿Aquí la comunicación con Sedesol y Seplader es fundamental?

Hay un mecanismo de liberación que para liberar la primera parte, el cincuenta por ciento tiene que existir el oficio de aprobación, ahí sale el cincuenta por ciento, para liberar la segunda parte que es el veinticinco por ciento, tiene que haber una confirmación de parte de la Seplader, la liberación tiene que venir validada por Seplader de que ya le comprobó el cincuenta por ciento anterior y así para la parte subsecuente.

¿Existe algún tipo de comunicación de la Secretaria de Finanzas con los comités de obra?

Si, si tenemos comunicación, no con todos tenemos comunicación, casi siempre es través de los clubes y sobre todo la comunicación es para informarse, para solicitarnos información, de nosotros hacia ellos rara vez, pero de ellos a nosotros sí, acuden o llaman por teléfono para solicitarnos información sobre todo al momento de las liberaciones o ante quien tienen que presentar tal o cual documento, se ha estado trabajando en la forma de ejercer el recurso o ejecutar la obra a través de los comités de obra y esto hace necesario el acercamiento de los comités hacia la Secretaria de Finanzas.

¿Siempre ha sido la misma forma de operar o de ejecutar los recursos, siempre ha sido Finanzas quien va liberando los recursos, nunca han tenido los Comités de la Obra la administración del recurso?

Sí, siempre ha habido la posibilidad, siempre se libera a través de la Secretaría de Finanzas, pero el ejecutor de la obra lo determinan en el seno del Municipio, si es el Municipio el ejecutor se le libera al Municipio, si es el comité se le libera al comité, pero esto lo determinan en el Municipio.

Actualmente, dijéramos, ¿Qué porcentaje de los Comités de Obra son los que administran el recurso?

Es poco, no tengo el número preciso pero es relativamente poco, la mayoría lo aplica el Municipio, te puedo decir que es un ochenta y cinco por ciento.

¿Con los Clubes de Migrantes tienen comunicación directa?

Sí, si tenemos.

¿Con quién tienes más, con los Comités de Obra o con los Clubes de Migrantes?.

Con los clubes, si con los clubes y tenemos mucha comunicación con las Federaciones, con los Presidentes de las Federaciones, y lo mismo, los clubes llaman aquí para pedirnos información financiera, incluso a veces para corroborar que sus representantes hayan hecho los depósitos. Entonces si suele darse ese caso que diga ¿oiga la Federación ya depositó?, hablan y dicen “tal día, el miércoles, se fue el Presidente de la Federación y llevaba dinero, ¿ya está allí en las arcas del gobierno?”, nosotros en correspondencia les enviamos un comprobante de que está su depósito y una copia del recibo que les expedimos a los Presidentes de la Federación, ya con eso ellos pueden estar tranquilos de que su dinero está depositado.

¿Ha habido algún problema con alguna Federación o con algún club por cuestiones de que no se haya transparentado?

No que yo sepa, no ha habido ningún problema, supimos hace poco por los medios de comunicación que está cuestionada la Presidencia de la Federación del Sur de California y

acusan de malos manejos, sin embargo, yo no le doy crédito porque no deja de ser una acusación mediática, creo que de ser cierto ya habrían actuado de otra manera porque allá se comportan de otra manera, se comportan como norteamericanos, son muy exigentes son muy estrictos.

Nosotros el año pasado vivimos un problema muy serio con el Municipio de Guadalupe, volvemos a lo mismo, lo que tu comentabas al inicio, el Municipio acordó con el contratista que para darle la obra el contratista tenía que hacer el depósito que le correspondía al club, esto me parecía demasiado, no fue escandaloso porque se mantuvo oculto de alguna manera encubierto por el temor de que fuera un motivo para que la Federación cerrara definitivamente el programa 3x1, es un asunto bastante delicado, lo hizo el Presidente saliente, no alcanzó a hacer todo lo que él creía, supongo, porque no creo que una persona razonable iba a dejar un problema de esa magnitud, sin embargo la administración entrante no quiso involucrarse, parece que son de los problemas más fuertes que han surgido de una tremenda irresponsabilidad que no midieron las consecuencias de lo que puede ser el actuar de esa manera, salvo eso, no me he enterado, sabemos de todo lo que se ha manifestado en el COVAM, pero son manifestaciones que no se hacen las acusaciones directamente, conocemos de la inconformidad que hay en algunas Federaciones hacia otras porque se prestan, facilitan ahí los avales, pero a fin de cuentas creo que todas lo han hecho en algún momento.

¿Cuál de las Federaciones destaca, vamos a decir por ser de las más trabajadoras, las más activas o de las que más aportan recursos, pero que realmente, no precisamente a través de avales, sino que destaque el trabajo?

Yo en lo que he logrado constatar a través de las visitas que hemos hecho a Estados Unidos, yo no te pudiera decir que ésta es más que aquellas, hay unas más grandes que otras, pero todas trabajan con muchísimo entusiasmo, todos trabajan con un sentido de solidaridad de veras impresionante. A mí me parece que el trabajo que ellos hacen es para reconocerlo siempre aquí y allá, reconocerlo en todos lados, porque del dólar del que ellos se desprenden es un dólar que les cuesta a ellos y su familia, a su esfuerzo personal, porque allá no tienen ayudas de otro tipo, ellos cualquier depósito que hacen es restarle a sus ingresos propios, al producto de su trabajo y las veces que hemos estado allá hacen convivios familiares y cada quien llega con algo en las manos, un guiso para vender, una agua igual para venderla, una botella de licor, una artesanía que ellos mismos fabrican, todo para contribuir al desarrollo de sus comunidades, por eso yo realmente no te pudiera decir, yo he visto el entusiasmo en todas las Federaciones y sí reconozco en la de los Ángeles, la del Sur de California, donde es la Federación que tiene que tiene más años de creada, tiene más clubes conformados, pero también allí están la mayoría de nuestros paisanos.

La de Chicago es una Federación muy organizada que ya tiene muchos años conformada, también igualmente muy entusiasta, y allá esta el segundo en importancia de zacatecanos, luego está la de Fort Worth, que ha crecido de manera muy rápida en los últimos años, pero también con mucho entusiasmo y que con mucha disciplina han crecido,

hay gente, sobre todo de Guadalupe, gente de Jalpa, gente de Fresnillo donde van y se les olvida, de que Municipio son, allí son zacatecanos; y está la del Norte de California, donde la Federación la conforman puros familiares, porque dice la misma Señora Estela Valencia que fue en un tiempo Presidenta de la Federación, se fueron todos los parientes poco a poquito y allá conformaron la Federación y admirablemente reconozco que ellos han hecho una carretera, con la ayuda de los gobiernos claro, de los tres niveles, pero que ha sido gracias el esfuerzo de esa a familia y todo por, allá nada más tienen un tío, pero con el propósito de ir al lugar donde nacieron, y pues ya a través de un medio de comunicación más moderno, una carretera que dice, antes hacían tres horas para llegar a su comunidad, ahora dicen que en una hora, entonces yo no podría decir que unas trabajan más que otras, yo creo que todas trabajan con muchísimo entusiasmo, unas son más grandes que otras pero por obvias razones, que hay más zacatecanas, pero a todas hay que reconocerles su esfuerzo.

Claro, y precisamente, ¿Tú crees que la experiencia que ellos han adquirido permite pensar en que además de aportar un recurso económico puedan constituirse como un agente de rendición de cuentas, qué puedan ser un elemento clave para exigir que haya transparencia y rendición de cuentas en el programa?

Si definitivamente creo que hace falta dónde se constituya desde el seno de los migrantes una organización, una unidad donde ellos mismos vigilen el cómo se aplican los recursos que, pues son gracias al esfuerzo de ellos y también a la voluntad de los gobiernos, definitivamente creo que está haciendo falta esa parte y que sería conveniente, te comentaba ellos se comportan allá con una cultura de mucho orden y vienen acá y se relajan un poco, pero allá se comportan de una manera admirablemente disciplinada.

¿Crees que ellos pudieran ayudar a potenciar a los Comités de Obra también para que sean vigilantes, también para que sean sus clubes espejo o crees que todavía falta mucho para ello?

Yo creo que el programa 3x1 está lo suficientemente maduro como para implementar todas las medidas necesarias como para seguir impulsando el programa, es cuestión nada más de proponérselos, de decirles el propósito y es una gente muy trabajadora, es una gente mucho muy ordenada y lejos de poner obstáculos al contrario pues ellos quieren que aquí haya quien les responda por el trabajo que ellos realizan allá.

¿Alguna Sugerencia para mejorar la operación del programa 3x1?

Que las Reglas del 3x1 sean respetadas, es una propuesta que siempre he hecho, sé que es muy difícil, que la reglamentación ya existente se respete por los mismos directivos, por las cuatro dependencias que conforman el COVAM, junto con las Federaciones, porque pues es paradójico, pero nosotros proponemos las Reglas y somos los primeros en violarlas, proponemos que para tal fecha si no están tales compromisos la obra seguirá otro curso y antes de que se llegue la fecha ya estamos proponiendo otra salida o haciéndole un cambio,

entonces, creo que también los paisanos los que están en el extranjero ven eso con poca seriedad el comportamiento de los funcionarios, creo que eso debemos mejorar para exigirles a las Federaciones que se comporten a la altura, que no sean prestanombres, que no presten sus avales y así a cada orden de gobierno, también a los Municipios exigirles que sean muy transparentes en la aplicación de esos recursos.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE ENTREVISTA A DRA. KATRINA BURGESS

Bien pues agradezco a la Doctora Katrina Burgess la oportunidad de poder conversar, la verdad es un honor para mí el que usted haya accedido a compartir sus experiencias en el tema de mi investigación.

Doctora en principio ¿Desde cuándo usted está investigando el vínculo que existe entre la migración y la rendición de cuentas, aplicado concretamente al caso del 3x1?
Empecé al nivel de investigación de biblioteca como en 2003-2004.

De la percepción inicial que usted tenía cuando inicio esta investigación, vamos a decir las hipótesis que usted tenía en su momento ¿Qué ha cambiado a la fecha, qué diferencias hay con la investigación que usted pudo realizar en campo?, por ejemplo ¿en el caso de Zacatecas y Michoacán, cambio algo de su percepción inicial?

Claro que sí, pero creo que empecé con muchas expectativas porque no sabía nada, todo fue muy nuevo para mí, yo trabajé sobre migración en California hace algunos años, pero no era experta en migración, y pasaba todo mi tiempo en la Ciudad de México y en la Provincia de México, para mí todo era nuevo, en cuanto a mis expectativas del programa por ejemplo, la verdad es que no sé exactamente yo esperaba, porque estaba iniciando con mi investigación, y creo que no me sorprendió mucho, probablemente porque pasado un tiempo en México entendí como son las cosas, buena pregunta, no había pensado en eso.

¿Doctora y que características distintivas ha encontrado usted entre los clubes de migrantes de Zacatecas y los clubes de migrantes michoacanos, porque supongo que ha tenido la oportunidad de tener acercamiento con ambos?

Bueno los clubes zacatecanos tienen una historia de organización más larga, claro que son los más organizados de todos los demás, los michoacanos han seguido un camino parecido creo, pero no son tan fuertes yo diría que los zacatecanos, aunque hay diferencias regionales en Estados Unidos, en Chicago los michoacanos son más fuertes yo diría que los zacatecanos, por el otro lado en California los zacatecanos son los fuertes, bien organizados, no siempre queridos, pero muy bien organizados, hay pleitos donde quiera, los michoacanos son divididos hay como cinco organizaciones en que están luchando y, los clubes, tal vez una diferencia puede ser que es más el rol del Estado el diferente que los

clubes son en un sentido como diferentes, tal vez hay vínculos más establecidos entre los clubes y las comunidades, pero también hay mucha variación en los dos Estados, sí.

¿No hay una uniformidad vamos a decir al interior de los zacatecanos y al interior de los michoacanos, cada uno tiene al interior diferencias?

Si yo creo que sí, hay clubes fuertes, clubes débiles, yo encontré menos casos de clubes fantasmas en Michoacán y tal vez puede ser porque que el programa en Zacatecas tiene muchos años, los Presidentes Municipales son más como hábiles para manipular el programa y tienen todos los trucos más desarrollados, no es que no exista en Michoacán, pero lo encontramos menos allá, y tal vez por la selección de casos, pero creo que hay una diferencia, creo es mas por el lado del Estado que por los clubes mismos.

¿La relación que tienen con el Estado es diferente?

Si.

¿Ahora, de acuerdo a sus investigaciones se puede afirmar que las organizaciones de migrantes inciden en la transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales? ¿Sí ha encontrado usted esta incidencia?

Sí, pero no todos lo hacen, hay también mucha variación y depende mucho como tu dijiste antes, si han puesto fondos, están más dispuestos a insistir, pero aun así hay muchas diferencias en presencia, si están poniendo atención, el tipo de relación que tienen con los comités, con la comunidad, hay mucha variación, pero creo que hay ejemplos de esto y que tienen potencial que pueden jugar un papel muy importante para apoyo a los comités y para incidir en una mejor rendición de cuentas.

¿De acuerdo con el acercamiento que usted ha tenido con los comités de obra, cree usted que si hay la posibilidad de que los migrantes se apoyen en los comités de obra para poder impulsar esa rendición de cuentas?

Si creo que sí, es imprescindible ¿no?, y yo hablo de que es mejor tener múltiples ojos, los ojos desde abajo y los ojos desde afuera, y si los dos están mirando si hay algo mal, las cosas van a salir mejor.

¿Qué considera usted que hace falta a los residentes locales? ¿Si no me equivoco maneja usted el término de residentes locales para referirse a los comités de obra y a los beneficiarios?

Si.

¿Entonces qué considera usted que hace falta a los residentes locales para que se puedan convertir en impulsores de esa transparencia y rendición de cuentas, qué necesitan, qué debilidad ha encontrado usted en ellos?

Bueno hay varios pero creo de uno que hemos hablado ya, es la falta de capacitación, porque muchas veces no son listos, no son preparados para jugar este papel, pero también

me parece que hay una falta de organización que tiene vida más allá de los proyectos, es como una continuidad de organización, y hay unas excepciones en Michoacán y también en Zacatecas, pero generalmente es un comité se forma por un proyecto, la obra se termina y ya, a veces las mismas personas en cada comité, a través de muchos años, pero no hay una institucionalización de la sociedad civil con relación con los clubes, entonces yo creo que sería, que ayudaría mucho tener verdaderos clubes espejo deberás, no los de Sedesol, que deberás funcionen como socios de los migrantes, algunos migrantes están hablando de tratar de establecer estos comités, estos clubes espejo, pero es muy difícil, hay problemas de confianza de los migrantes para darles una voz verdadera, es parte de los migrantes también, la confianza es fundamental.

Doctora, bueno, no sé si está enterada que ahora en las Reglas de Operación del 2011 en el caso del Programa 3x1, se establece ya la posibilidad, por lo menos formal (que antes se daba ya en la práctica desde hace mucho tiempo o por lo menos en los últimos años), se da ya la posibilidad de que los propios beneficiarios pueden aportar recursos, dentro del 25 por ciento que le toca a los migrantes, ya lo establecen ahora, dicen “podrán aportar los beneficiarios una parte de los recursos que les tocan a los migrantes”, ¿qué opina usted de esta regla o de esta modificación, qué impacto cree que traerá, positivo o negativo, cómo ve usted esto?

Creo que tiene la potencial de ser algo positivo, porque informalmente esto pasa muchísimo, en este sentido también he visto diferencias entre Michoacán y Zacatecas y eso pasó por lo menos en 2005 más en Zacatecas que en Michoacán, pero creo que si los dos están poniendo recursos, los dos tendrán interés en asegurar que los proyectos salga bien, y también son formalmente socios, creo que en general una forma que se hace falta mucho en el 3x1 es que los beneficiarios no son un actor clave, es club, gobierno local y los niveles de gobierno y club, los beneficiarios reciben pero no aparecen, aparecieron en las reglas hasta ahora, ¿no?, el comité no era atención, me llama mucho la atención, creo que darles un papel explícito en el programa es una buena idea, pero por otro lado no me sorprendería si hay cierta manipulación de esta nueva regla y que los clubes se sientan que bueno ellos hacen su programa y no podemos contribuir, con la firma nada más, creo que tiene potencial de ser por lo menos de formalizar algo que ya es de facto, mejor que sea por arriba de la mesa ¿sí?, se presta menos a que haya corrupción y opacidad por lo menos en esas cosas. ¿Y la regla dice que pueden dar toda la parte de los migrantes?

(Entrevistadora) en realidad la regla viene muy ambigua, solo dice que podrán aportar una parte de los recursos pero no aclara hasta que porcentaje de ese 25 por ciento pueden otorgar, entonces, de hecho le comento que en una de las reuniones del Covam me tocó ver que había mucha molestia de las Federaciones porque sí manifestaron ellos que se les está desplazando, ellos sintieron como un agravio en términos de “nuestro programa va a dejar de serlo, va a llegar un momento en que ya no nos van a necesitar, entonces nuestro programa va dejar de serlo”, entonces quizás

lo sintieron un poco en términos de que había el riesgo de que simplemente se aliaran las administraciones locales con los comités y los comités estando tan vulnerables, mas fácil los iban a manejar, hay esta polémica.

Esto no me sorprende para nada, porque creo, tengo la impresión que los migrantes ven la Sedesol que está tratando de tomar control a través de dar apoyo y poder a los beneficiarios por encima de los clubes y en efecto la palabra, se me olvido, pero quitar fuerza a los cambios por los cuales ellos han luchado, por ejemplo el cambio del programa, desde el 2004, un programa para migrantes, ellos piensan que por la puerta de atrás Sedesol está tratando de restablecer las reglas de antes, yo no sé si es totalmente así, pero yo he visto y he escuchado estas manifestaciones por parte de los clubes.

De hecho ya ve que precisamente hubo un tiempo en que el programa era 3x1 iniciativa ciudadana y los migrantes empezaron a protestar, es que dónde estamos nosotros, nos estás dejando fuera y es un programa que nosotros impulsamos, que nosotros logramos que se institucionalizara, de hecho lograron que finalmente las Reglas volvieran a cambiar y la denominación quedo nuevamente como 3x1 para Migrantes, está nuevamente el programa así.

Ahora, ¿creé usted Doctora que los problemas de inseguridad en México, por un lado, y la crisis económica por el otro en Estados Unidos, cambien el patrón de comunicación que hay entre los migrantes y los comités de obra? esto es, en ocasiones por ejemplo se encontraba con frecuencia que venían los migrantes a ver las obras, a checar como iban, o estar en constante comunicación, se prevé que pueda esta misma crisis económica, o bueno, ha hecho que muchos tengan que regresar o la inseguridad ha hecho que otros tengan que huir, entonces ¿usted creé que impacte o que reconfigure, la relación entre los dos principales actores ciudadanos?

Desafortunadamente creo que probablemente sí, no puedo hablar de experiencia directa con eso porque mi estudio llega hasta 2008 y mucho ha cambiado, he hablado con migrantes y en ese sentido si me imagino que ellos no se sientan seguros de venir a sus comunidades tan seguido y también por la crisis económica que parece que no tiene fin en Estados Unidos hace las cosas muy difíciles en enviar, pero también en pagar viajes y entonces si me preocupan los dos problemas, en cuanto al programa, los recursos para empezar, pero también la capacidad de ser ojos abiertos, todavía pueden llamar por teléfono e intercambiar ideas, pero eso por los avances en comunicaciones no va a parar la relación, pero la relación personal puede ser dañado por eso de (...) **(Entrevistadora) Aquí las Tecnologías de información y comunicación estarían transformando la relación, por internet o por skype.**

¿No sé si usted ha tenido conocimiento de que en las últimas fechas ha habido problemas entre las Federaciones de Clubes de Migrantes, que se han hecho manifiestos a la luz pública?, el caso, bueno, hay algunas Federaciones sobre todo en

los Ángeles, que han estado por ahí haciendo manifiestos varios altercados al interior, que hablan en ocasiones de falta de transparencia, que hablan de malos manejos, una serie de situaciones que han estado denunciando, ¿Sí ha tenido conocimiento de ello?

Recientemente no, no he seguido la política de estas Federaciones, pero yo sé que no es atípico, los pleitos, liderazgos, hay mucha política y también hay gente que piensa que la Federación de Zacatecanos del Sur de California controlan demasiado, que los clubes nunca han tenido o han perdido su autonomía, dependen demasiado en los clubes que tienen que pagar a ellos, yo sé que hay tensión a veces entre los liderazgos de la Federación y algunos clubes que no están de acuerdo con ellos de que controlan el programa y es difícil porque también es su fuerza, si tienen este poder, esta capacidad de negociación con el Estado de México, tiene dos lados uno positivo y uno negativo, pero si se ven mucho estos pleitos internos sobre todo en la población, porque hay cotos de poder, desafortunadamente hay líderes nuevos que quieren ayudar a sus comunidades, hay otros de corazón, hay muchos, pero también hay gente que le gusta el poder y esa es como su arena para poder hacer política, ese es el problema.

¿Podríamos decir que estos problemas que existen en las Federaciones son de tipo estructural o son coyunturales?

Ah, buena pregunta, no sé, me parece, no soy experta en eso, pero me parece que tiene mucho que ver con las personalidades, es como el espejo de la política de México tiene mucho que ver con la fuerza de las personalidades y una debilidad de las instituciones, y de cómo procesos ilegítimos para seleccionar líderes, para tomar decisiones, entonces es un, parece un problema estructural por la falta de institucionalización se transforme en problemas coyunturales, depende de las personas, a veces tienen muy buenas intenciones pero entra un tipo que quiere tomar control y hay pleito, entonces es una combinación.

Doctora le comento que los problemas que en su momento usted encontró, de acuerdo a los documentos que he podido leer, a los reportes y los artículos que usted ha realizado, muy interesantes por cierto, en lo que hasta hoy yo he podido constatar los problemas se han agudizado, cada vez hay más clubes fantasmas, cada vez hay una mayor descoordinación entre los clubes de migrantes y los comités de obra, los comités de obra no están cumpliendo realmente como clubes espejo, las administraciones municipales cada vez con más problemas de limitación de recursos, y cada vez están recurriendo más a los comités de obra pero para que respalden o legitimen acciones que no son correctas, entonces yo creo que muchos de los problemas que usted encontró se han agudizado ¿Creé usted que haya posibilidades de revertir esto en beneficio de la transparencia y rendición de cuentas del programa?

Yo no sé si ha empeorado, creo que siempre han existido estos problemas, con la excepción de que el programa ahora ya está en muchos Estados que no tienen una capacidad organizativa de los clubes, eso pasa mucho en Michoacán, es más un programa de los Presidentes Municipales, en Michoacán y Zacatecas hay clubes fuertes y autónomos,

no todos, pero también hay clubes fantasmas, pero creo que es más que esos problemas siguen, pero no necesariamente tengo la impresión de que es peor o que era peor en 2008, de hecho tal vez al revés, hubo una mejora, creo que una cosa que me da un poco de fe, que he visto una preocupación o por lo menos como un reconocimiento de parte de unos líderes migrantes que la cuestión de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas es importante, que ellos deben prestar atención, porque antes no era en su mapa, no pensaban eso para nada, yo he visto a través de posiblemente esta actividad que yo realice aquí hace un año y medio, que ellos es como han descubierto “ah eso es importante y nosotros podemos encontrarnos en esta problemática”, es algo pequeño pero creo hay como una semilla de posibilidad, con algunos apoyos de la Secretaría de la Función Pública, de las ONG’s, se puede empezar a hacer cambios positivos, por lo menos a los micros he visto que da un poco de fe.

¿En ese sentido entonces pudiéramos decir que se observa cierta curva de aprendizaje en los migrantes que puede ser empleada para promover otras iniciativas de control social?

Sí, creo que sí, y también no está pasando por todos lados, por todos los líderes, pero hay el potencial.

También ¿Bajo estos términos se puede hablar que estos migrantes con esta experiencia que ya tienen, ese capital que ya tienen, se pueda aplicar en beneficio del control social para la transparencia y rendición de cuentas en México? ¿El hacerlo desde allá hacia los programas sociales que aquí se ejercen, pudiéramos estar hablando de un control social transnacional, sería factible manejar este término?

Puede ser que sí, pero es muy complicado yo diría que requiere de unas estrategias y mecanismos de coordinación bien planeado porque como he escrito, tal vez ya has leído, yo creo que ¿en qué me quedé?,

Decía usted que es difícil hablar de un control social transnacional, que es preciso establecer reglas, que debe haber estrategias claras, muy bien definidas para que pueda darse este control social.

Sí, pero sí creo que es posible construir mecanismos de contraloría social transnacional, pero es que cada actor trae algo diferente a la mesa, entonces es una cuestión de maximizar las ventajas que cada actor trae para generar sinergias, pero también puede caer en desconfianza y competencia y eso puede caer en algo más negativo, creo que es muy importante comenzar por lo menos con confianza y créame que para los migrantes yo he escuchado esta actitud de “son ignorantes, son flojos”, de la comunidad y puede ser que a veces tengan razón, pero si estás empezando con esta actitud y no sé si hay una dinámica de género también, muchas veces los clubes son de los hombres y los comités son de las mujeres que se quedan, aunque he escuchado mujeres migrantes también hablando así, no es totalmente una cuestión de género pero me imagino que también afecta la relación si puede ser de socios, “yo mando”, incide.

¿A lo largo de su carrera investigativa ha podido conocer otras organizaciones de migrantes que también se ocupen o busquen incidir en la transparencia y rendición de cuentas de otros países?

Si, si, hay algunos ejemplos pero no son muy bien documentados, yo he oído del caso de Filipinas, es un caso muy interesante, quisiera hacer más investigación sobre eso de las Filipinas. También hay un programa súper interesante en Mali, no se tanto de la rendición de cuentas, en Mali hay un programa parecido al 3x1 entre los migrantes que están en Francia y una región de historia de migración en Mali, son muy bien organizados que empezó por una ONG en Francia de migrantes que hizo proyectos entre los clubes, asociaciones y sus gobiernos locales, después el gobierno entró con su propio programa, no se mucho más de eso y no sé si ellos han(...) porque Mali es una Ciudad, que no es muy democrática es súper pobre y yo no sé cómo funciona este programa, pero es otro punto de migrantes interesante investigarlo más, como funciona deberás, pero es otro ejemplo de migrantes haciendo remesas colectivas en coordinación con gobiernos locales.

¿Usted realizó también una investigación con migrantes Salvadoreños?

Ah, sí claro.

¿Y ahí cuáles fueron sus principales hallazgos en relación con el tema?

Bueno no sé el caso Salvadoreño también como el caso mexicano, pero acabo de terminar el rol de asesora de una estudiante que hizo su doctorado sobre cuatro clubes salvadoreños y sus relaciones con sus comunidades, si te interesa te podría enviar una copia, es muy interesante, ella también llega a la conclusión de que es imprescindible la relación entre el club y la comunidad, pero también con el gobierno local, entonces está el triángulo, **el mismo triángulo es la clave** y ella hace como un marco conceptual muy interesante del tipo de relaciones entre el club y gobierno y club y comunidad y es muy interesante, pero la conclusión básica es que es clave está relación entre club y comunidad.

Una cosa que es diferente en el Salvador es que es mucho más común tener una contraparte organizada en la comunidad, entonces no son comités de obra, son clubes espejo de veras, ahora a veces funcionan bien. Hay un caso en su tesis de un club espejo muy fuerte pero muy separado del resto de la comunidad, muy de elite, con una relación buena con el gobierno, pero una exclusión, no es suficiente esta relación y eso es donde creo que todos nosotros debemos trabajar más, es la relación entre el comité con el resto de la comunidad a quien están representando ellos, a un barrio, a mi eso me hace falta en mi trabajo, también es muy importante, el hermano del Presidente del Club realmente están haciendo algo para la familia y no tiene como un beneficio social.

Es cierto porque se nos está quedando de lado la relación con la comunidad en general, qué tanto realmente los representantes están representando a la comunidad o no la están representando. Sería muy interesante una investigación en este tema específicamente.

¿Por ultimo Doctora cuales son los principales desafios para lograr que los migrantes organizados participen proactivamente en la vigilancia y control de los programas sociales como el 3x1, para que haya una mayor transparencia y rendición de cuentas?

Bueno yo diria que hay dos caminos, un camino puede venir de ellos mismos, que ellos deciden que es importante que vamos a dar atención, creo que sería importante trabajar con académicos, con ONG's, tener aliados, ellos no son expertos en eso, ellos no sabían que existía la Secretaría de la Función Pública, ellos no tenían ni idea que tengo estos derechos, que hay estas instituciones que, por lo menos formalmente, me pueden ayudar con una educación, una capacitación de los clubes, pero también que ellos reconozcan que eso importa, debo dar si no recursos por lo menos tiempo y por otro lado ayudaría mucho, no sé si va a pasar, el apoyo del gobierno, más allá de retórica, de que vamos a trabajar con ustedes, yo he visto el problema de actitud por parte de la Sedesol, que ellos son los “me cuestan trabajo estos clubes, son muy exigentes y sin respeto y es algo cultural” y ellos piensan tú no puedes ser mexicano, si no entonces hay un choque transcultural, pero también creo que Sedesol está acostumbrado de mandar y trabajar con un grupo que no acepta esta regla del juego es difícil, entonces no se si, me imagino que también depende de las personas que están al frente, hay unos que creen en el programa, tienen buenas intenciones, y otros que son como muy, mmm, pero también sería mejor tener reglas más claras, porque hay tanto espacio para saltarlas, tienen que ser flexibles para decir que la comunidad tiene que poner el veinte por ciento, pero en el tema de contraloría social son súper ambiguos pero a propósito, no les conviene que la gente sepa lo que debe hacer.

¿Doctora quiere agregar algo?

No, No adelante suerte.

Anexo 3: FOTOGRAFÍAS DE ENTREVISTA A COMITÉS DE OBRA
ENTREVISTAS A INTEGRANTES DE COMITÉS DE OBRA

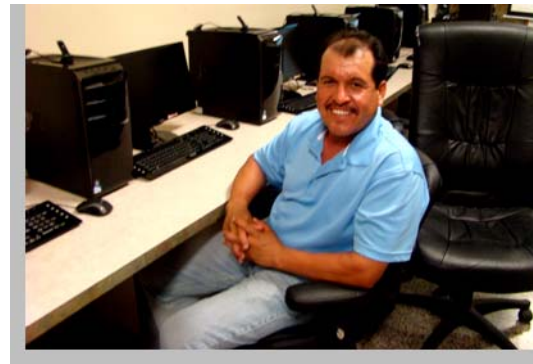


OBRAS EJECUTADAS CON RECURSOS DEL 3X1



FOTOGRAFÍAS DE ENTREVISTA A MIGRANTES E INVESTIGADORAS.

ENTREVISTAS A MIGRANTES EN CHICAGO



ENTREVISTA A DRA. XOCHITL BADA Y DRA. KATRINA BURGESS



BIBLIOGRAFÍA DE CAPÍTULO I

- Acotto, Laura** (2003), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil, un Camino para la Construcción de Ciudadanía*, Editorial Espacio, Buenos Aires, Argentina.
- Ackerman, John M.** (2008), *Más Allá del Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México.
- Ackerman, John M.**,(2005), *Social Development Papers, Participation & Civic Engagement*, CESI, Prem Network, p.11.
- Ackerman, John M.** (2004), *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*, documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31, Washington.
- Aguilar, Rivera, José Antonio** (2006), *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, IFAI, México.
- Arteaga, Basurto, Carlos** (2008), *Tópicos del Trabajo Social y las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barrera, Grageda, Juan Manuel** (2004), *Reseña de Gerencia Pública en la Globalización de Omar Guerrero*, Revista Economía, Sociedad y Territorio, julio diciembre, año/vol. IV, número 016, Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, Estado de México.
- Barrera, Zapata, Rolando** (2009), *Una Transparencia Dolorosa, la Gestión Pública de la Transparencia y el Acceso a la Información en el Estado de México 2004-2008*, IAPEM, México.
- Bobbio, Roberto** (2008), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Traducción de José F. Fernández Santillán, México, quinta reimpression.
- Bobbio, Roberto** (2005), *Estado, Gobierno y Sociedad, por una Teoría General de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Undécima reimpression, traducción de José F. Fernández Santillán, México.
- Carbonell, Miguel** (2007), *La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas*, CEAIIP, Zacatecas, México
- Chávez Carapia, Julia del Carmen** (2006), Coordinadora, *Participación de la Sociedad Civil*, Editorial ENTSUNAM, Serie Organización y Participación Social, Número Uno.
- Domínguez Cáceres, Roberto** (2006), *La Reconfiguración de la Ciudadanía, Los Retos del Globalismo y la Posmodernidad*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Faist, Thomas, and Kivisto, Peter** (2010), *Dual Citizenship in Global Perspective, From Unitary to Multiple Citizenship*, General Editors: Zig Layton-Henry and Daniele Joly, USA.
- Fox, Jonathan, Haight, Libby, et al** (2007), *Derecho a Saber, Balance y Perspectivas Cívicas*, Fundar, México.
- Fuentes, Guillermo, Güemes, Ma. Cecilia e Isaza, Carolina** (2009) *Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una Mirada desde la Realidad Latinoamericana*, Revista Enfoques, Vol. VII, No. 11, pp 55/84.
- Guerrero, Olvera, Miguel**, (2008), *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, IAPEM, México.
- Guerrero, Omar** (2010), *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Guerrero Omar** (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, (2006), *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Isunza Vera, Ernesto y J. Olvera, Alberto** (2006), *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México.
- Kivisto, Peter, and Faist, Thomas**, (2008), *Citizenship, Discourse, Theory, and Transnational Prospects*, Blackwell Publishing, Australia.
- Laguna Barrera, Gelasio** (2008), *Participación Ciudadana*, y Deledda Francisco, *La Democracia*, Partes 1 y 2, www.monografias.com.
- Merino, Mauricio** (1995), *La Participación Ciudadana en la Democracia*, Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, IFE, México.
- Navarro, Ernesto**, (2001), *Omar Guerrero, Del Estado Gerencial al Estado Cívico, México*, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999, Revista Gestión y Política, Vol. X, No. 1.
- Olvera, Alberto J.** (2010), *La Rendición de Cuentas en México, Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, SFP, México.

- Osorio, Vargas, Jorge** (2006), *Ciudadanía Democrática y Desarrollo Sustentable*, Revista Futuros No. 13, Vol. IV.
- Puyana, Alicia y Farfán, Guillermo** (2003), *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía, Las Políticas Sociales en América Latina*, FLACSO, México, Plaza y Valdés Editores, México.
- Reyes, Heróles, Federico** (2004), *Corrupción: de los Ángeles a los Índices*, Cuadernos de Transparencia 01, IFAI, México.
- Rodríguez, Zepeda, Jesús** (2004), *Estado y Transparencia: un Paseo por la Filosofía Política*, Cuadernos de Transparencia 04, IFAI, México.
- Schedler, Andreas** (2006), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, México.
- Sandoval, Irma Eréndira** (2009), *Corrupción y Transparencia, Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Siglo XXI Editores, IIS-UNAM, México.
- Sartori, Giovanni** (2003), *¿Qué es la Democracia?*, México, Taurus.
- Transparencia Internacional** (2000), *Sourcebook en Español, el Libro de Consulta 2000*, Portal de Transparencia Internacional sobre Recursos del Combate a la Corrupción (CORIS).
- Vergara, Rodolfo** (2006), *La Transparencia como Problema*, Cuadernos de Transparencia 05, IFAI, México.
- Vicher, Diana** (2009), *De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanoamérica*, IAPEM, Toluca, México.

BIBLIOGRAFÍA DE CAPÍTULO II

- Calderón Chelius, L.** (2003), *Votar en la Distancia*. Instituto Mora, México, D.F.
- Comisión Permanente de Contralores Estados Federación**, Secretaría de la Función Pública (2009), *Manual para la Contraloría Social*, Veracruz, México.
- Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas** (2001), *Informe Ejecutivo, Programa 3x1, Avances Físicos 2007-2010*, Zacatecas.
- Dagnino Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo** (2006), La Disputa por la Construcción de Ciudadanía Democrática en América Latina, FCE, CIESAS.
- Faist, Thomas** (2010), Artículo, *Transnationalization and Development, Toward and Alternative Agenda*.
- Faist, Thomas and Kivisto Peter** (2007), *Dual Citizenship in Global Perspective from Unitary to Multiple Citizenship*, General Editors: Zig Layton- Henry and Daniele Joly.
- Fernández de Castro, Rafael, García Zamora, Rodolfo y Vila Freyer, Ana** (2006), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional de México?*, Miguel Ángel Porrúa, UAZ e ITAM.
- Fox, Jonathan y Gois William** (2010), *La Sociedad Civil Migrante: Diez Propuestas para la Discusión*, Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, México.
- García, Zamora, Rodolfo** (2007), *El Programa Tres por Uno de Remesas Colectivas en México, Lecciones y Desafíos*, Migraciones Internacionales, enero-junio, año/vol. 4, número 001, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp. 165-172.
- Glick, Schiller, Nina**, (2010), Artículo, *A Global Perspective on Migration and Development*.
- Glick, Schiller, Nina and Faist, Thomas** (2010), Artículo, *Migration, Development, and Social Transformation*,.
- Jones-Correa, M.** (2001), *Ander Two flags: Dual Nationality in Latin America and its Consequences for Naturalization in the United States*, *International Migration Review* 35, pp 997-1029.
- Lanly, Guillaume y Valenzuela V. M. Basilia** (2004), *Clubes de Migrantes Oriundos Mexicanos en los Estados Unidos, la Política Transnacional de la Nueva Sociedad Civil Migrante*, Universidad de Guadalajara, CUCEA.

Moctezuma L. Miguel (2007), *El Migrante Colectivo Transnacional, Senda que Avanza y Reflexión que se Estanca*, CADEC- Zacatecas, UAZ.

Olvera, Alberto J. (2008), *Ciudadanía y Democracia*, IFE, México.

Rescher, Gilberto (2006), *Ciudadanía Transnacional, Política Local y Desarrollo: El Caso de dos comunidades en el Valle del Mezquital*, Universidad de Bielefeld Alemania, Artículo.

Sedesol, Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio 2010.

Sedesol, Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio 2011.

www.mexicotaller.org, página consultada el 2 de abril del 2011.

BIBLIOGRAFIA DE CAPÍTULO III

- Ackerman, Jonh M.** (2008), *Más allá del Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y El Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores.
- Ackerman, John M.** (2005), *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 82, CESI
- Albuquerque, Francisco** (1999), *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Alburquerque Francisco; Costamagna Pablo y Ferraro Carlo** (2008), *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia, Ideas para un Cambio*, Serie Desarrollo y Territorio, UNSAM EDITA, Universidad General de San Martín, Argentina.
- Burgess, Katrina** (2006), *El Impacto del 3x1 en la Gobernanza Local, en El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, Artículo.
- Bustelo, Pablo**, (1999), *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Síntesis, España.
- D. Tello, Mario** (2006), *Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo*, CIES, Pontifica Universidad de Perú, Departamento de Economía de la Florida State University, Tallase, estados Unidos.
- Fox, Jonathan** (2008), *Accountability Politics, Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford Studies in Democratization, Laurence Whitehead Editor.
- Fox, Jonathan** (2006), *Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas*, Latinoamericanos, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, sede México, No. 27.
- Fuentes, Guillermo; Güemes, Ma. Cecilia, e Isaza Carolina** (2009), *Modernizar y Democratizar la Administración Pública, una Mirada desde la Realidad Latinoamericana*, Revista Enfoques, Vol. VII, No. 11, pp.55-84.
- Galicchio, Enrique** (2004), *El Desarrollo Local en América Latina, Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social*, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay, Ponencia presentada en el

seminario “Desarrollo, Inclusión y Equidad: sus Implicancias Desde lo Local”, realizado en Sehas, Ciudad de Córdoba (Argentina).

García, Zamora, Rodolfo (2010), *El Mantra de las Remesas y el Desarrollo Local*, Conferencia dictada en el Doctorado en Estudios del Desarrollo, UAZ.

Iglesias, Enrique (2006), *El Reencuentro con el Estado en las Estrategias de Desarrollo*, Expediente del BID, CEPAL.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera Alberto J. (2006) *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa Editores, Universidad Veracruzana, CIESAS y Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Mezones, Francisco (2005), *Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas: Estudio de Caso, Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala*, X Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Merino, Mauricio, Et Al (2011), *Conclusiones del Seminario “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”*, Red por la Rendición de Cuentas, México, 22 y 23 de agosto.

Merino, Mauricio (2003), *La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, Fondo de Cultura Económica.

Molina Alfaro, Eugenia (2007), *Continuidades y Rupturas Entre la Actual Teoría del Desarrollo Local y las Viejas Teorías del Desarrollo Latinoamericano*, Revista Reflexiones No. 86, pp. 65-74.

Tejera Escull, Pedro (2006), *Objeciones a la Teoría del Desarrollo Local* (desde una perspectiva tercermundista), Universidad de Oriente, Cuba.

BIBLIOGRAFÍA DE CAPÍTULO IV

Ackerman, John M.(2007), *Organismos Autónomos de Democracia, El Caso de México*, Editorial Siglo XXI y UNAM, México.

Ackerman, John M.(2005), *Social Accountability in the Public Sector, A Conceptual Discussion*, Social Development Papers, Participation & Civic Engagement, CECI, PREM Network, The World Bank.

Burgess, Katrina (2005), *Migrant Philanthropy and Local Governance*, Chapter 4 the New Patterns for Mexico: Observations on Remittances, Philanthropic Giving, and Equitable Development, Harvard College.

Comisión Permanente de Contralores Estados Federación (2009), *Manual para la Contraloría Social*, Secretaría de la Función Pública, Veracruz, México.

Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, (2001), *Informe Ejecutivo, Programa 3x1, Avances Físicos 2007-2010*, Zacatecas.

Fox, Jonathan (2007), *Accountability Politics, Power and Voice in Rural México*, Oxford Studies in Democratization.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (2006), *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Ángel Porrúa.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y Municipios de Zacatecas, expedida el 7 de septiembre del 2001.

IV Reunión Nacional de Contraloría Social (2011), *Observatorio de Mortalidad Materna en México*, Ponencia, Ensenada, B. C., 27, 28 y 29 de julio.

Sedesol, (2011), *Programa Habitat, Cuaderno de Trabajo de Contraloría Social*, Gobierno Federal, México.

Sedesol, Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio 2010.

Sedesol, Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio 2011.

Sedesol, Reglas de Operación para el Programa Habitat 2010.

<http://ieez.org.mx/#!res/participacion/principal.aspx>, página consultada el día 24 de mayo del 2011 a las 23:00 hrs.

www.inegi.org.mx, pagina consultada en mayo del 2011.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO VI

- Asociación de Líderes Ciudadanos en pro de la Cultura de la Legalidad** (2012), *Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la legalidad*, Encuentro Nacional de Observatorios Ciudadanos, Ponencia, Centro de Investigación en Comunicación e Información, Aguascalientes, México.
- Colectivo por la Transparencia** WWW.colectivoporlatransparencia.org. Página consultada el 25 de marzo del 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, última reforma publicada en el DOF el 9 de febrero del 2012.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas**, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de abril de 1998.
- García del Castillo, Rodolfo y Arzaluz Solano Socorro** (2011), *Gobiernos Municipales: Desarrollo, Cohesión social y Democracia Participativa*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. (IGLOM), México, Ed. Hess.
- García, Zamora, Rodolfo** (2011), *Observatorio Estatal sobre Políticas Públicas de Desarrollo y Migración: Zacatecas una Experiencia Piloto*, Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, UAZ, Zacatecas. Documento.
- Ley de Fomento para las Actividades Realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil**, Decreto número 542, Legislación Vigente del Estado de Zacatecas, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Zacatecas, publicada el 8 de julio del 2004.
- Observatorios Ciudadanos a Concejos Municipales** (2007), Sistematización del Ejercicio del Control Ciudadano a Concejos Municipales, Cuadernos de Transparencia, No. 14, Corporación Transparencia por Colombia, Colombia.
- Olvera Alberto J.** (1999), *La Sociedad Civil de la Teoría a la Realidad*, Colegio de México.
- Pérez Castro, Manuel**, (2012), Beneficios de la Participación Ciudadana en la Evaluación y Vigilancia de los Programas Gubernamentales, Encuentro Nacional de Observatorios Ciudadanos, Ponencia, Secretaría de la Función Pública, Aguascalientes, México.

Reglamento Interno al Observatorio Ciudadano para la Prevención del Delito y Fomento a la Cultura de la Legalidad de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial del estado el 6 de octubre del 2011, Vigésima tercera, Tomo CLII, núm. 73.

Reglamento de la Ley de Fomento para las Actividades Realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil, decreto número 542, Legislación Vigente del Estado de Zacatecas, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Publicado el 11 de octubre del 2011.

Rendón Teresita, Guillen López Tonatiuh, et al, (2005), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. (IGLOM), Guanajuato.

Secretaría de la Función Pública (2011), Contraloría Social en México, Experiencias de participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, S.F.P., Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Oaxaca, Editorial Rima, México.

Sandoval, Irma Eréndira, (2011), *Proyecto de Contraloría Social de la Universidad Campesina del Sur y la Asociación Civil Raíz Subia del estado de Guerrero*, en Contraloría Social en México, Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, S.F.P., Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Oaxaca, Editorial Rima, México.

<http://www.adelzac.org.mx/paginas/redcivil.htm>, consultada el 15 de febrero del 2012.

<http://www.funcionpublica.gob.mx>, consultada el 13 de abril del 2012.

<http://fundar.org.mx/index.html/>, consultada 12, de abril del 2012.

<http://www.observatoriosciudadanos.mx/observ.aspx?p=3&idt=33&ord=1&pag=0&ppa=2>, consultada el 26 de marzo del 2012.

BIBLIOGRAFÍA CONCLUSIONES GENERALES

Cunill, Nuria, 1997, *Repensado lo Público a través de la Sociedad*, Caracas, CLAD.

Fox, Jonathan, 2007, The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development and Practice* 17 (4-5), 663-671.

González Hernández, Roberto (2011), *Rendición de Cuentas Pública y Participación Social: El caso del Programa 3x1 en el Estado de Zacatecas*, Tesis Doctoral, México, 392pp.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, 2006, *Democratización, Redición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, Primera Edición, México, Porrúa, CIESAS y Universidad Veracruzana.

Hevia de la Jara, Felipe, 2011, *Autonomía y Recursos de Poder en el Caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla*, Artículo.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 7 de mayo del 2003, mediante el Decreto 229.

O'donnell Guillermo (1998), Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* No. 9 (3), pag. 112-126.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires.

Schedler, Andreas, 2004 *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, IFAI.

<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial.htm>, consultada el 22 de abril del 2012