

Capítulo 7

El impacto del 3×1 en la gobernanza local

Katrina Burgess*

EL INNOVADOR Programa 3×1 para Migrantes, con el que el gobierno federal provee fondos complementarios para la realización de proyectos comunitarios solicitados y cofinanciados por organizaciones migrantes asentadas en Estados Unidos, muestra dos tendencias paralelas aunque pocas veces relacionadas que están reconfigurando la gobernanza local en México. Una: el desplazamiento de recursos y responsabilidades hacia los gobiernos municipales como resultado de la descentralización y de la política social impulsada por la demanda. Otra: la creciente transferencia de remesas de los migrantes hacia sus comunidades de origen, por lo general para apoyar el consumo familiar pero cada vez más como donaciones colectivas para proyectos comunitarios. Cada una de estas tendencias tiene potencial para democratizar la gobernanza local y mejorar la equidad, particularmente si la descentralización y la filantropía migrante convergen para crear sinergias positivas. Sin embargo, la realización de este potencial se encuentra lejos de estar garantizada y parece depender de una compleja variedad de factores.

Este capítulo examina el impacto del 3×1 en cuatro características clave de la buena gobernanza: transparencia, rendición de cuentas, participación y equidad. Los hallazgos se basan en trabajo de campo y análisis cuantitativo realizado en los estados de Michoacán y Zacatecas. Después de revisar el concepto de buena gobernanza e identificar a los actores clave del 3×1, se examina la forma en que el diferente tipo de relaciones establecidas entre estos actores afecta la

*Profesora de economía política internacional, Fletcher School, Tufts University. Deseo expresar mi reconocimiento a mis asistentes de investigación por su trabajo de campo en Michoacán y Zacatecas durante el verano de 2005, en particular a Lucía Alcalá, Rodolfo Córdova, Christopher Strom y Beatriz Tinajero. Algunos apartados de este capítulo se basan en una publicación previa. Véase Burgess.

transparencia, tiempo de entrega, costo y calidad de los proyectos. Se evalúan las implicaciones del 3×1 en términos de equidad, en particular en lo que se refiere a la distribución de proyectos en las localidades. Finalmente, concluye con algunas recomendaciones políticas.

Buena gobernanza

La preocupación por la buena gobernanza llegó al primer lugar de la agenda de desarrollo en los años noventa, en respuesta a los decepcionantes resultados de las transiciones hacia un régimen democrático y una economía orientada hacia el mercado en varios países en desarrollo. Aunque las definiciones del concepto varían, muchas organizaciones de desarrollo adoptan los “cuatro pilares” de la buena gobernanza identificados por el Banco Mundial: rendición de cuentas, transparencia, estado de derecho y participación.¹ Para que funcionen a nivel local, estos cuatro pilares deben acompañarse de la devolución de “una autoridad significativa [...] a unidades locales de gobernanza que sean accesibles a la ciudadanía local”.² Esta devolución promete crear un gobierno local más receptivo y eficaz que, a cambio, produzca mayor equidad social y económica en las comunidades locales.

Desafortunadamente, los países en desarrollo enfrentan al menos dos clases de obstáculos para lograr estos resultados: 1. los relacionados con “la transferencia de poder de arriba a abajo”, y 2. los asociados “con la organización de la gente a nivel local, de tal manera que todos, incluyendo los más pobres y débiles, puedan efectivamente participar”.³ La primera categoría refleja la renuencia de las autoridades nacionales a ceder control. Por ello, no es sorprendente que la retórica de la descentralización sea muchas veces mayor a la transferencia real de autoridad y recursos a los gobiernos locales y/o actores no gubernamentales. En muchos casos, los funcionarios o grupos locales cargan con mayores responsabilidades pero sin contar con los recursos financieros para realizarlas.

La segunda categoría muestra la debilidad de las tradiciones y prácticas democráticas a nivel local. Quizá el obstáculo más preocupante sea la persistente propensión de las élites locales a acaparar autoridad y recursos, que se manifiesta particularmente en las áreas rurales, donde las redes de patronazgo se hallan firmemente enraizadas y distorsionan los efectos democratizadores de la descentralización. La participación es manipulada y controlada y, en consecuencia, no produce los resultados esperados de rendición de cuentas, equidad y alivio a la pobreza; se trata de un escenario probable en comunidades que carecen de “las

¹ Kapur y Webb, p. 3.

² Blair, p. 21.

³ Osami, p. 9.

normas y redes que permiten a la gente actuar colectivamente”.⁴ La falta de capital social hace a estas comunidades más vulnerables al clientelismo y, por tanto, menos capaces de participar efectivamente en iniciativas locales que ejerzan presión a las autoridades locales para que cumplan sus compromisos y obligaciones.

El 3×1, como programa social impulsado por la demanda, transfiere recursos al nivel local e involucra activamente a los gobiernos municipales y a la sociedad civil; tiene el potencial para mejorar tres de los cuatro pilares de buena gobernanza ya señalados. También promete promover una distribución más equitativa de recursos para el desarrollo comunitario. Estos efectos resultan especialmente del papel clave desempeñado por un actor transnacional: los clubes de migrantes establecidos en Estados Unidos.

Varios estudios han encontrado evidencia anecdótica de que los clubes obligan efectivamente a los servidores públicos a rendir cuentas con formas nuevas y más efectivas. Sobre la base de más de 100 entrevistas con miembros de los clubes, Manuel Orozco concluye que:

han presionado a los gobiernos para alcanzar mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas, al hacer demandas específicas para los proyectos que ellos financian. Han obligado a que los gobiernos generen presupuestos y cronogramas claros, frecuentemente demandan que se hagan reportes completos de los gastos. Más aún, los clubes monitorean el avance de los proyectos.⁵

Víctor Espinosa y Heather Williams apoyan las conclusiones de Orozco con sus propias entrevistas a miembros de clubes zacatecanos y michoacanos. Según Espinosa, la colaboración entre los clubes y los comités de obra establecidos para administrar los proyectos en las comunidades de origen han logrado menos corrupción y menores pérdidas de dinero.⁶ En el estudio de Williams, el miembro de un club afirma que la presión ejercida por su federación logró que los fondos destinados al 3×1 no fuesen desperdiciados. Otro “hizo énfasis en las salvaguardas que le dieron confianza en el programa de obras públicas, mencionando la obligación de registrar a los funcionarios de los clubes, así como la contabilidad y rendición de cuentas”.⁷

Los clubes han evitado en gran medida los escollos tradicionales de la colaboración con el Estado mexicano, a pesar de que muchos de estos clubes se formaron con su apoyo: “Los inmigrantes fueron organizados y registrados fácilmente, pero no son atrapados políticamente con la misma facilidad.”⁸ Esto

⁴Woolcock y Narayan, p. 226.

⁵Orozco, p. 19.

⁶Espinosa, p. 28.

⁷Williams, p. 18.

⁸*Ibidem*, p. 10.

resulta particularmente cierto en estados con federaciones fuertes, como Zacatecas y Michoacán. En lugar de hacer la voluntad de las élites políticas de México, estas federaciones han guardado celosamente su autonomía e independencia.⁹ En grado significativo, su éxito refleja los profundos cambios que han ocurrido en el sistema político mexicano, en particular el surgimiento de una competencia real entre partidos políticos y la devolución de poder a los gobernadores de los estados. Pero el éxito de los clubes y federaciones también es atribuible a su transnacionalismo. No sólo se acostumbraron a operar dentro de una sociedad con mecanismos mucho más fuertes de rendición de cuentas, sino que su estatus de *outsiders* los hace menos susceptibles a la manipulación. Entonces, aunque colaboren con autoridades gubernamentales, poseen la voluntad y la capacidad de negociar los términos de su colaboración, incluyendo la demanda de altos estándares de rendición de cuentas.

Nuestros casos de estudio en Michoacán y Zacatecas confirman la mayoría de estos descubrimientos, pero también revelan que el impacto de los clubes migrantes en la gobernanza local es contingente a la naturaleza de los clubes mismos, a la calidad de sus interacciones con residentes locales y a la receptividad del gobierno local. Por ello, hace falta contar con la presencia de un comité local confiable y comprometido que monitoree activamente los proyectos y trabaje con los clubes para mantener la rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

Los actores clave

Antes de evaluar la calidad de la gobernanza en comunidades que han participado en el 3×1, conviene identificar a los actores clave así como a los papeles formales e informales que juegan en su implementación. A nivel federal, el programa es dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como parte de la Estrategia de Microrregiones, que busca movilizar “[los] esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de los territorios que presentan condiciones de marginación crónica en el país”.¹⁰ La oficina central de la Sedesol se encarga de promover el programa, emitir las reglas de operación anuales (ROP), constituir el Comité de Validación Central (CVC) y contribuir con 25 por ciento del costo de cada proyecto.¹¹ Pero la mayor parte

⁹Con esto no queremos decir que los clubes y federaciones hayan escapado de influencias o rivalidades políticas. Al contrario, están frecuentemente amenazados por la politización que a veces los divide. Sin embargo, por lo general, ni los clubes ni las federaciones han sido cooptadas en México por el Estado o los partidos políticos.

¹⁰Sedesol, <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html>, consultado el 8 de agosto de 2006.

¹¹El CVC asegura que los proyectos aprobados a nivel estatal cumplan con los criterios del programa y decide sobre la aprobación de cualquier proyecto que no pueda realizarse a nivel estatal o que tenga impacto en más de un estado. Véase Sedesol (2005).

de las responsabilidades específicas de la Sedesol las llevan a cabo sus delegados estatales. Cada delegado recibe las solicitudes para realizar proyectos y preside el Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), que determina qué proyectos aprobar a nivel estatal.¹² El delegado se hace también responsable de la promoción del programa, el monitoreo del avance de cada proyecto, la validación de los mismos y, en casos raros, de su ejecución. Cabe mencionar que el grado de efectividad para la realización de estas actividades varía de estado a estado.

Los gobiernos estatales juegan en el programa un papel igualmente crítico. Además de contribuir con 25 por ciento del costo de cada proyecto,¹³ las oficinas estatales relacionadas revisan las solicitudes para asegurarse que cumplen con los requisitos técnicos, participan en el Covam, emiten la notificación oficial de aprobación y abren una cuenta bancaria para depositar las contribuciones estatales y federales. Esta dependencia puede también ejecutar los proyectos y/o monitorear su progreso.¹⁴ En algunos casos, la Oficina de Atención al Migrante (Ofam) también juega un papel decisivo. Sus funciones pueden incluir la promoción de la organización de clubes de migrantes en Estados Unidos, ayudar a los clubes con las solicitudes de proyectos, servir como interlocutor entre los clubes y los actores locales, monitorear el progreso de los proyectos en marcha y resolver conflictos. Un punto de contraste interesante entre Zacatecas y Michoacán: en el primero, la oficina clave es la Secretaría de Planeación y Desarrollo (Seplade), mientras que la agencia equivalente en Michoacán es la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano (Cogamin), la Ofam michoacana.¹⁵

Un tercer actor clave es el gobierno municipal. Además de contribuir con su parte de 25 por ciento (en la mayoría de los casos), el gobierno municipal se involucra activamente en la solicitud, planeación, ejecución y monitoreo de los proyectos. Una vez que recibe una solicitud, debe elaborar el expediente técnico y entregarlo a la secretaría responsable. Unas pocas municipalidades son seleccionadas para participar en el Covam.¹⁶ Aprobado el proyecto, el gobierno

¹²Al inicio de 2005, el Covam tomó muchas de las responsabilidades del cvc, incluyendo la aprobación de proyectos que costaban más del límite establecido y de las contribuciones realizadas por los clubes. Véase Sedesol (2005).

¹³De acuerdo con las ROP, los gobiernos estatal y municipal deben combinar recursos para contribuir con 50 por ciento del costo de cada proyecto, pero normalmente cada uno provee 25 por ciento.

¹⁴En algunos casos, el contralor del estado también tiene un papel activo en el monitoreo de los proyectos.

¹⁵Se supone que los gobiernos estatales disponen de un activo Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade) que recibe solicitudes de proyectos, coordina con los gobiernos municipales y asegura la complementariedad entre el 3×1 y otros programas gubernamentales. Con base en entrevistas a participantes del programa, parece que el Coplade es mucho más significativo en el papel que en la realidad.

¹⁶Las reglas y procedimientos que gobiernan la designación de representantes municipales varían en cada estado. En el caso de Zacatecas, el Covam tiene un representante municipal por cada uno de los tres partidos políticos principales.

municipal participa en la gestión del presupuesto, el monitoreo del progreso del mismo, la selección del contratista y/o su ejecución. Los departamentos más involucrados son los responsables de desarrollo económico o de obras públicas, aunque en algunos casos el contralor municipal también tiene un rol importante en el monitoreo de la implementación de obras.

El comité de obras es el cuarto actor clave, a pesar de que está fuera de las ROP desde 2003.¹⁷ Usualmente, sus miembros se seleccionan en asambleas convocadas por el gobierno municipal, aunque en ocasiones los nombra el club de migrantes. Este comité tiene la responsabilidad de recolectar las contribuciones de los migrantes y/o de la comunidad, manejar el presupuesto, seleccionar un contratista, contratar mano de obra local y monitorear los gastos e implementación del proyecto. Los miembros más importantes del comité son el presidente y el tesorero. En algunos casos, el comité actúa como representante del club de migrantes en la comunidad y reporta al club sobre el progreso del proyecto.

El quinto actor clave es, por supuesto, el club de migrantes. En la práctica sus derechos y obligaciones se han incrementado desde que el gobierno de Fox, en 2002, lanzó el programa a nivel nacional. Durante los dos primeros años Sedesol aceptó proyectos propuestos y cofinanciados por “ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero”.¹⁸ En otras palabras, las comunidades que no contaban con migrantes organizados podían participar en el programa siempre y cuando formasen una organización local para solicitar el proyecto. Sin embargo, a comienzos de 2004, las ROP aclararon que la iniciativa de los proyectos debía provenir exclusivamente de “grupos u organizaciones de migrantes”.¹⁹ En teoría, solamente las comunidades con migrantes organizados pueden participar en el programa, pero la experiencia en Zacatecas muestra que hay formas de esquivar esta limitación.

Aunque las reglas estatales siempre han requerido que los proyectos sean financiados y promovidos por los clubes, muchas comunidades que no cuentan con migrantes organizados han logrado el aval de los clubes, al mismo tiempo que los beneficiarios locales aportan 25 por ciento de los recursos. En la mayoría de estos casos, los clubes retienen muy poca, o ninguna, participación en la planeación, ejecución, monitoreo o supervisión de los proyectos. Al reconocer que existe este agujero en las ROP, existen planes para cambiarlas en 2007, a fin de prohibir el aval de los clubes que no hagan ningún aporte financiero al proyecto.²⁰

¹⁷ Las ROP de 2003 requerían la constitución de comités comunitarios para proponer, monitorear y publicar los proyectos, pero parece que existe alguna confusión entre estos comités locales de obra y los Covam, que no están explícitamente mencionados.

¹⁸ Sedesol (2003).

¹⁹ Sedesol (2004).

²⁰ La Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) está presionando para lograr la implementación de esta regla, a fin de que se aplique inmediatamente en Zacatecas de tal manera que

Aun cuando los clubes han hecho contribuciones financieras, tienden a realizar otras funciones que incluyen seleccionar los proyectos, llenar las solicitudes, recomendar –y algunas veces nombrar– a los miembros del comité de obra, elegir al contratista y monitorear los avances del proyecto a través de visitas y/o contacto con miembros de la comunidad o del gobierno municipal. Aunque los clubes raramente cuentan con una contraparte organizada en la comunidad, los más activos se apoyan en un representante local que monitorea el proyecto y les reporta directamente. Muchas veces, este representante también es miembro del comité de obra.

Un actor que ha incrementado de manera notoria su participación es la federación de clubes de migrantes. Estas federaciones tienden a ubicarse en las ciudades más importantes de Estados Unidos y organizarse por estado de origen. Como Luis Escala-Rabadán argumenta, “la eventual prevalencia de las federaciones pan-estatales se puede explicar a partir de las ventajas que ofrece dicha estructura para la interacción de comunidades migrantes y los distintos niveles de gobierno en México”.²¹ En 2002, había ocho federaciones asentadas en Los Ángeles (representando clubes de Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Sinaloa, Durango, Nayarit y Oaxaca) y siete en Chicago (representando clubes de Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Durango, Guerrero y San Luis Potosí).²² Particularmente en el contexto del 3×1, las federaciones mejor organizadas adquieren una gran capacidad de negociación con los gobiernos estatal y municipal, y pueden ofrecer a sus miembros apoyo técnico y político para lograr la aprobación de sus solicitudes de obra. En algunos casos, también monitorean la implementación del proyecto y resuelven conflictos entre los participantes.

La federación más experimentada y sofisticada es la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California. Fundada en 1986 y con una participación activa en el inicio del 3×1 en Zacatecas, la federación representa alrededor de 70 clubes migrantes en el área de Los Ángeles;²³ juega un papel determinante en la definición de las reglas que rigen el 3×1 en Zacatecas, incluyendo el requerimiento de que los clubes que solicitan proyectos sean miembros de alguna federación, y también influye en la definición de las reglas que la Sedesol define a nivel nacional. Además de presionar para que todos los proyectos sean solici-

“los verdaderos clubes” puedan acceder a los fondos del programa. Comunicación personal con Efraín Jiménez, primer vicepresidente de la FCZSC, 17 de agosto de 2006.

²¹ Escala-Rabadán, p. 438. De manera similar, un líder de la Federación de Clubes de Nayarit aseguró recientemente que “el 3×1 hace clubes y hace federaciones”. Véase Serpro, p. 121.

²² Escala-Rabadán, p. 433, y Alarcón, p. 104.

²³ La federación se llamó originalmente Federación de Clubes Zacatecanos Unidos de Los Ángeles, pero cambió su nombre en 1993 debido al crecimiento de su membresía. Véase <http://federacionzacatecana.org> (consultado el 9 de agosto de 2006).

tados por organizaciones de migrantes, la federación logró que se quitara la restricción en contra de inversiones en iglesias, mausoleos y lienzos charros.²⁴ A nivel local, la federación ha amenazado con bloquear la aprobación de proyectos en las comunidades partidarias del presidente municipal, si éste no apoya también proyectos en comunidades con simpatía por los partidos de oposición.²⁵

Actores clave y gobernanza local

Mientras todos estos actores influyen en la calidad de la gobernanza en comunidades que han participado en el 3×1, los de mayor importancia son el gobierno municipal, el club de migrantes y el comité de obra. Entrevistas con participantes en 32 proyectos en ocho municipalidades de Michoacán y 44 proyectos en 10 municipalidades de Zacatecas muestran que el nivel y tipo de involucramiento de los actores tiene un impacto notable en la transparencia, tiempo de entrega, costo y calidad de cada proyecto.²⁶

No sorprende encontrarse con los resultados más positivos cuando hay colaboración entre un club y un comité de obra activos con apoyo importante del gobierno municipal; se dan varios ejemplos de este escenario en Michoacán y Zacatecas. Algunos de estos clubes existían antes del 3×1 y ya habían participado en el financiamiento de iniciativas locales, a veces en colaboración con el gobierno municipal; seleccionan el proyecto, contribuyen con la parte no gubernamental del financiamiento y dan seguimiento a los avances del mismo. Más que actuar solos, se apoyan en un comité de obra que monitorea activamente el proyecto y, en algunos casos, maneja el presupuesto y/o selecciona al contratista que los realiza. Otros clubes se forman expresamente con el propósito de participar en el 3×1, muchas veces a iniciativa del gobierno municipal o de un miembro de la comunidad.²⁷ Aunque estuviesen menos dispuestos a seleccionar las obras, también participan de manera activa en su financiamiento y monito-

²⁴ La justificación del cambio es que los clubes de migrantes empiezan con inversiones en esta clase de proyectos, pero si logran resultados positivos se mueven hacia proyectos con un impacto más explícito en el desarrollo comunitario. Entrevista personal con Efraín Jiménez, Los Ángeles, California, 11 de mayo de 2006. Véase también Orozco, así como Serpro.

²⁵ Entrevista personal con Efraín Jiménez, San Fernando, California, noviembre de 2005.

²⁶ Estas entrevistas se realizaron de junio a agosto de 2005 en municipalidades con las siguientes características: 1. población menor a 30,000 personas; 2. altos niveles de migración y remesas; 3. clubes registrados, y 4. varios proyectos realizados del 3×1. La selección de municipalidades varió según el partido que controlaba el gobierno municipal y los niveles de marginación.

²⁷ Un estudio reciente basado en entrevistas con miembros de clubes encontró que 35 por ciento de los clubes tenía menos de tres años de existencia. Véase Serpro, p. 121. En varias de las comunidades que visitamos, los migrantes ya tenían un historial de contribución para llevar a cabo los proyectos, pero nunca habían estado formalmente organizados.

reo. En ambos casos, la mayoría de los proyectos fueron bien manejados, transparentes y de alta calidad.

Los resultados han sido en general positivos pero no tan consistentes cuando se compromete sólo uno de los actores de la sociedad civil, aun si cuenta con el apoyo del gobierno municipal para realizar la obra. Sin embargo, el que convivan un comité activo y un club débil tiende a producir mejores resultados que un proyecto realizado con un club activo pero con un comité débil. Numerosos ejemplos de este tipo funcionaron en Michoacán y Zacatecas, en donde la comunidad solicitó casi todos los proyectos, cofinanciados exclusivamente por ella (la norma en Zacatecas) o por la comunidad y el club (la norma en Michoacán). En ninguno de estos casos el club jugó un papel activo de monitoreo, tarea cedida al comité de obra, aunque en el caso michoacano el comité normalmente se comunicaba con los migrantes. A pesar del limitado involucramiento del club, la mayoría de estos proyectos estuvo caracterizada por un manejo transparente y por su alta calidad. El problema más frecuente, especialmente en Michoacán, residió en el incremento de costos; y estos aumentos los financiaba el gobierno municipal.²⁸

Encontramos pocos casos de un club activo con un comité débil, ilustrativos de las potenciales dificultades que se presentan cuando se da esta variante. En una comunidad de Michoacán, por ejemplo, un club bien establecido solicitó y cofinanció un proyecto para la plaza, pero sin ninguna colaboración real de la comunidad. El representante local del club, presidente de un casi adormilado comité de obra, no jugó un papel cercano a la comunidad. Tampoco queda claro que haya ejercido mucha supervisión.²⁹ No es sorprendente encontrar que el proyecto se haya visto afectado por falta de transparencia, insuficiencia de fondos, construcción incompleta y mala calidad. Otros proyectos de este tipo sufrieron menos problemas, pero tendieron a no ser de alta prioridad para la comunidad. En otro caso, en Michoacán, el club solicitó y cofinanció una unidad deportiva bien construida, pero terminó con un mantenimiento pobre y casi no se usaba por falta de participación.

Por lo general, estos casos sugieren que un gobierno municipal que apoya el proceso conduce a resultados positivos, siempre y cuando haya, por lo menos, un actor de la sociedad civil comprometido para que la municipalidad rinda cuentas. Cuando el gobierno municipal es renuente a cumplir con sus obligaciones o se niega a involucrarse, aun cuando se encuentre con una sociedad civil activa y participativa, se advierte un resultado frustrante. En algunas comunida-

²⁸ En Tanhuato, Michoacán, que ha obtenido la mayor parte de los proyectos en el estado, la administración anterior acumuló una gran deuda debido a los costos no previstos asociados con el 3×1, que el presidente municipal apoyó y promovió fuertemente.

²⁹ De hecho, hubo sospechas de que se embolsó parte de los fondos destinados al proyecto.

des de Michoacán y Zacatecas, los proyectos fueron retrasados por cambios en la administración, cuando un nuevo presidente no apoyó el proyecto, el club y/o el comité con el mismo entusiasmo que el anterior. En Zacatecas, encontramos muestras de proyectos ya realizados pero que aún no entraban en funcionamiento por la falta de apoyo gubernamental. En un caso, la comunidad colaboró con el club para construir y equipar una enfermería. La construcción marchó adecuadamente gracias al compromiso de un líder local, que solicitó apoyo del club, recolectó los donativos de la comunidad, manejó los presupuestos y se aseguró de la calidad del trabajo. Sin embargo, la construcción quedó vacía porque la comunidad carecía de dinero para proveer los servicios necesarios y el gobierno municipal indicó que planeaba usarlo para otros fines. En un caso similar, una asociación de padres solicitó y cofinanció la construcción de algunos salones de clase, para lo que recibió apoyo mínimo del gobierno municipal, aliado con un grupo de charros que pretendían construir un lienzo. Aunque la calidad de los salones resultó aceptable, se disparó el costo y el manejo de recursos no destacó transparencia. Como consecuencia, el gobierno municipal se negó a proporcionar los recursos necesarios para hacer operacionales los salones de clase.

Se observan peores resultados cuando el club y el comité se encuentran activos pero también divididos. Encontramos dos proyectos de iglesias que entran dentro de este encuadre en una municipalidad de Michoacán. El gobierno municipal se negó a contribuir con su parte de financiamiento en cada uno de estos proyectos por su naturaleza religiosa. Para conseguir el cupo del municipio se recogieron donaciones de migrantes de Texas, California e Illinois. Los presidentes de los dos comités se mantuvieron fuertemente aliados y seleccionaron al mismo ingeniero. En ambos casos, se generó un conflicto entre el club encargado de los recursos del proyecto y el comité, que en un caso estuvo apoyado por un club rival.³⁰ Los clubes acusaron al ingeniero del proyecto y al comité de robar dinero, lo cual forzó la intervención de autoridades estatales y nacionales. Aunque Seplade y Sedesol no encontraron evidencia de corrupción, sí determinaron que la pobre planeación del proyecto produjo una insuficiencia de fondos para completar las obras, que seguían sin terminar a mediados de 2006.³¹ En una comunidad, el conflicto se volvió tan serio que produjo repercusiones más allá del proyecto.

El resto de nuestros casos mostraron a un gobierno municipal que buscaba controlar y manipular los proyectos. En muchos, este fenómeno ocurrió porque

³⁰ Este club, con sede en Texas y leal al PRI, representa a los migrantes de esta comunidad. El club que supervisó los recursos, asentado en Chicago y leal al PRD, representa a los migrantes de la cabecera municipal y contribuyó a la campaña de su candidato a la presidencia municipal.

³¹ Parece que la Cogamin exacerbó el conflicto y que apoyó al club en contra del comité, a pesar de que el principal problema en ambos proyectos fue la mala administración (en lugar de corrupción) por parte del contratista.

se actuaba en ausencia de un club y/o de un comité fuerte. Encontramos varias muestras de este escenario en Zacatecas, particularmente en dos municipalidades. La ausencia de un club fuerte se debió a que en la mayoría de estos proyectos no participaron los clubes con contribuciones financieras y sólo dieron su aval.³² Aunque los comités colectaron las donaciones de la comunidad, muchos de los pobladores fueron pobremente informados, no desempeñaron un papel activo en el manejo y monitoreo de los proyectos y se reunieron exclusivamente a petición del presidente municipal.³³ Aunque algunos de estos casos terminaron de buena manera, un número desproporcionado de obras exhibió una calidad mediocre o mala, y casi todos sufrieron por falta de transparencia.

A veces, los intentos del gobierno municipal para imponer su control sobre los proyectos se encontraron con la resistencia de un comité o de un club muy activo. En una comunidad de Michoacán, por ejemplo, la municipalidad y el presidente del comité llegaron a crear un conflicto sobre la definición de quién debería ejecutar el proyecto y controlar los fondos. Después de tomar posesión a inicios de 2005, el nuevo gobierno municipal anunció que contribuiría solamente con la mitad de la cantidad comprometida por la administración anterior y rechazó una petición del comité para ejecutar el proyecto.³⁴ El problema se resolvió con la intervención de la Confederación General para la Atención al Migrante Michoacano (Cogamin), que logró establecer un acuerdo a través del cual el comité conduciría el proyecto pero con supervisión municipal. No obstante, se padecieron retrasos, falta de transparencia, sobrecostos y mala calidad.³⁵

Una batalla similar ocurrió en otra municipalidad de Michoacán, donde el comité, sin embargo, consiguió el apoyo de un club bien establecido y el proyecto, un programa de becas para estudiantes necesitados, mantuvo su historia; inicialmente, fue financiado y administrado de manera exclusiva por el club y sus representantes locales. Aun después de que el programa se adscribió al 3×1 en 2004, el comité (dirigido por los representantes locales del club) siguió administrando las becas con el apoyo total del gobierno municipal. Pero la dinámica cambió luego de que un nuevo presidente tomó posesión y buscó controlar la distribución de las becas. El alcalde recibió al principio apoyo de Sedesol a favor de su posición, que le garantizó autoridad fiscal a la municipalidad pero, con el argumento de que ellos nunca fueron consultados sobre este cambio, el club y el comité apelaron la decisión ante la Cogamin, logrando que este organismo

³² Hubo tres excepciones en las que los clubes contribuyeron con la parte no gubernamental del costo, pero no desempeñaron ningún papel en el monitoreo de los proyectos.

³³ En varios casos, el gobierno municipal nombró a los miembros del comité, quienes después fueron elegidos en una asamblea local.

³⁴ El motivo del conflicto, al menos en parte, se debió a rivalidades políticas entre el presidente municipal (del PRD) y el presidente del comité, que apoyaba al candidato del PRI.

³⁵ Ni siquiera el tesorero del comité conocía cuánto dinero se reunió y gastó en el proyecto.

negociara un acuerdo para permitir al comité continuar con la distribución de las becas bajo la supervisión del municipio.³⁶ En contraste con lo sucedido en el caso anterior, el proyecto mantuvo su alto nivel de transparencia y calidad, a pesar de los retrasos causados por el conflicto.³⁷

Nuestros casos de estudio sugieren varias conclusiones en lo que se refiere a las implicaciones del 3×1 en la gobernanza local. Primero, el papel que juega el club de migrantes es complejo y contingente en varios factores, particularmente en la calidad de la participación de los residentes locales. El compromiso activo de un club de migrantes tiende a mejorar la rendición de cuentas, pero esta opción no es necesaria ni suficiente. Por un lado, hemos visto que un comité de obras activo puede efectivamente conseguir que el gobierno municipal y/o el contratista rindan cuentas. Por otro, un club activo que carece de una contraparte confiable y comprometida en la comunidad corre el riesgo de apoyar proyectos pobremente monitoreados y/o insostenibles. No obstante, el arreglo ideal parece consistir en la colaboración entre un club y un comité activos. Estos dos actores de la sociedad civil pueden no sólo agrupar sus recursos para obligar al gobierno municipal a rendir cuentas, sino que también pueden actuar potencialmente como sus propios supervisores.³⁸

Segundo, encontramos resultados positivos cuando el gobierno municipal apoya sin autoritarismo. Esta diferencia se ilustra con los resultados entre Tanhuato, Michoacán y Saín Alto, Zacatecas. Los presidentes municipales de ambos pueblos trabajaron activamente para organizar a sus migrantes, con el objetivo de contar con un club para cada comunidad; también ayudaron a solicitar la inclusión de los proyectos en el 3×1. Pero siguieron estos objetivos con dos estilos totalmente diferentes de gobernanza. Mientras en Tanhuato el gobierno motivó la formación de comités de obras con un papel activo en el monitoreo de los proyectos, el gobierno de Saín Alto mantuvo un control cerrado del manejo del proyecto y la información. No resulta casual, entonces, que siete de los nueve proyectos que investigamos en Tanhuato mantuvieron un comité activo, comparable con sólo uno de cinco en Saín Alto. Tampoco sorprende que los resultados de los proyectos en Tanhuato fuesen mucho más positivos que en Saín Alto.

Como sugiere esta comparación, la relación entre el estilo de gobernanza y la calidad de la participación cívica se refuerzan mutuamente. Un gobierno

³⁶ Cabe consignar que los empleados municipales expresaron resentimiento por tener que desempeñar este papel, en particular por la asistencia a la reunión semanal con los becarios. También se siguieron resistiendo a uno de los aspectos más innovadores del programa: colocar a los becarios en posiciones voluntarias dentro del gobierno municipal.

³⁷ Los migrantes usaron sus propios recursos para hacer pagos puntuales a los becarios durante el periodo de conflicto.

³⁸ Como hemos visto, sin embargo, las divisiones entre el club y la comunidad podrían tener serias repercusiones, en especial si ninguna de las dos partes cuenta con una tercera para una resolución.

comprometido en esta participación casi seguro la obtendrá, en particular en lugares que cuentan con elevados niveles de capital social. De manera parecida, la gobernanza autoritaria se asocia más con un bajo compromiso cívico. Entonces, muchas comunidades se encuentran en un círculo virtuoso (o vicioso) en el que la buena (o mala) gobernanza produce una mejor (o peor) gobernanza. Sin embargo, algunos de nuestros casos de estudio muestran que la calidad de la participación cívica no deriva totalmente del tipo de gobierno y, aún más importante, puede provocar un efecto independiente en la calidad de la gobernanza. Este punto se ilustra con una comparación de dos comunidades diferentes en una sola municipalidad de Michoacán. Cada una de estas comunidades desarrolló un proyecto 3×1 en el mismo año, pero con resultados radicalmente diferentes a pesar del gobierno municipal. En una comunidad, el gobierno municipal cooperó de manera activa y transparente con un club y un comité activos; el resultado: un proyecto muy exitoso. En la otra, el gobierno municipal nunca depositó su parte del financiamiento ni tampoco hizo un reporte de sus gastos al comité de obras, con lo que mantuvo un compromiso débil con el proyecto y recibió críticas tanto de parte de la comunidad como del club. El proyecto nunca se terminó. Aunque pudiesen existir razones políticas para este contrastante comportamiento por parte del gobierno municipal, resalta el conocido espíritu solidario de la primera comunidad, mientras que a la segunda se la reconoce fuertemente dividida en líneas de clase.

Una tercera conclusión permite afirmar que las autoridades en el nivel estatal y/o federal pueden ayudar a promover una buena gobernanza a nivel local, como bien se ve en el papel de la Cogamin para resolver varios conflictos a favor de los clubes y de sus aliados locales en Michoacán. En muchos casos, los funcionarios estatales y federales también desempeñaron un papel importante en el monitoreo de los proyectos, aunque carecen del personal necesario para lograr una vigilancia equivalente a la del comité de obras. Sin embargo, esta intervención puede volverse problemática si los funcionarios estatales o federales favorecen a sus partidarios políticos o apoyan ciegamente a alguno de los actores. Además, los frecuentes retrasos en la transferencia de recursos de los gobiernos estatal o federal pueden socavar la confianza, al crear la impresión de que el comité y/o el gobierno municipal no cumple con sus responsabilidades.

Las implicaciones del 3×1 en la equidad

Otro indicador importante de la buena gobernanza es la equitativa distribución de recursos dentro de las comunidades, también un objetivo explícito del 3×1. Estudios anteriores han mostrado que el programa exhibe un récord ambiguo respecto al objetivo expreso de la Sedesol de canalizar inversiones en regiones

marginadas. De acuerdo con un reporte, los proyectos realizados entre 2002 y 2004 se distribuyeron de manera más o menos equitativa en comunidades con distintos niveles de marginación, y los canalizados a localidades pobres o muy pobres representaron alrededor de 28 por ciento del total invertido a nivel nacional.³⁹ como se muestra en el cuadro 1, encontramos un patrón similar en Michoacán y Zacatecas entre 2002 y 2005, aunque las localidades con un nivel medio de marginación recibieron una proporción algo mayor de proyectos que el promedio nacional. Lo que llama la atención entre los dos estados es que la proporción de localidades pobres que reciben proyectos es mucho mayor –y todavía crece– en Michoacán, mientras que se ha quedado en alrededor de 15 por ciento en Zacatecas. En otras palabras, el 3×1 parece tener más éxito en aliviar la pobreza en Michoacán (y varios otros estados) que en Zacatecas.

CUADRO 1
PORCENTAJE DE PROYECTOS POR NIVELES DE MARGINACIÓN

	<i>Muy alto</i>	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo y muy bajo</i>	<i>No data</i>
<i>Michoacán</i>					
2002	2	29	43	25	2
2003	3	38	48	11	0
2004	6	33	46	14	1
2005	3	42	42	13	1
<i>Zacatecas</i>					
2002	0	15	47	37	2
2003	0	16	46	37	0
2004	1	13	38	47	1
2005	1	15	37	47	2
<i>Nacional</i>					
2002	2	26	35	34	2
2003	3	25	35	34	0
2004	2	29	25	43	1

Fuentes: Cálculos del autor basado en Sedesol, base de datos interna (varios años) y Conapo, *Índice de marginación a nivel localidad*, 2000, http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marg_loc.htm, consultado 18 de agosto de 2006; Serpro (2005, p. 43).

Una razón posible para explicar esta disparidad: Zacatecas siempre ha exigido que los proyectos sean solicitados por migrantes organizados, que no tienden a ve-

³⁹Serpro, p. 44.

nir de las comunidades más pobres.⁴⁰ La prohibición del aval de los clubes en comunidades sin migrantes organizados puede derivar en una distribución aún menos equitativa de los proyectos. Aunque esa arbitrariedad no se registró en Michoacán en 2005, a pesar del cambio de las reglas de operación a nivel nacional, necesitamos mayor evidencia para confirmar o rechazar esta hipótesis. Como sugerimos más adelante, tal vez no se justifica juzgar el programa a partir de su capacidad para alcanzar a las localidades más pobres, ya que la ubicación de proyectos se basa en la demanda de grupos organizados más que en criterios socioeconómicos.

Una hipótesis más preocupante: los gobiernos municipales actúan en Zacatecas con astucia al usar el programa para canalizar recursos entre sus partidarios, no necesariamente los más pobres de las comunidades. Mientras el programa lleva en Michoacán sólo cinco años, en Zacatecas ha existido, de una forma u otra, desde 1986. Encontramos una evidencia limitada para sostener este argumento cuando buscamos la proporción de proyectos realizados fuera de la cabecera municipal. Históricamente, los gobiernos han canalizado más inversión pública a las cabeceras, que en consecuencia tienden a mejores estándares de vida que las comunidades fuera de ellas. Dado lo anterior, es razonable esperar que un programa cuyos recursos han sido capturados por los gobiernos municipales privilegie las cabeceras. Como lo ilustra el cuadro 2, Zacatecas ha tenido una menor participación de sus proyectos fuera de las cabeceras que Michoacán.

CUADRO 2
PORCENTAJE DE PROYECTOS FUERA DE LA CABECERA MUNICIPAL

<i>Estado</i>	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Guanajuato	89	92	80	78	82
Guerrero	93	100	76	91	84
Hidalgo	78	40	67	68	66
Jalisco	57	52	41	49	48
Michoacán	71	77	72	73	73
Oaxaca	73	61	57	47	58
Veracruz	80	80	50	40	65
Zacatecas	73	65	62	63	65

Fuente: Cálculos del autor basados en Sedesol, base de datos interna (varios años).

⁴⁰ Hay al menos dos razones que explican que las comunidades con un historial de migración sean menos propensas a la miseria: 1. la migración es cara, lo que significa que los más pobres no pueden pagar por migrar, y 2. las remesas enviadas a sus familias han tenido un efecto positivo en la mitigación de la pobreza, cuando menos en el corto plazo. Véase Lozano Ascencio, p. 17, y Rodríguez Ramírez. Además, un estudio encontró que en el largo plazo las remesas tienden a mejorar la distribución de ingresos porque más y más familias entran a las redes migratorias. Véase Taylor *et al.*

A pesar de esta diferencia, sorprende la magnitud de las cifras. La vasta mayoría de los proyectos se realizan fuera de la cabecera no sólo en Michoacán y Zacatecas, sino en casi todo el país. Con la notable excepción de Jalisco, en todos los estados incluidos en el cuadro 2 más de la mitad de los proyectos se encuentran en comunidades externas a las cabeceras.⁴¹ Este descubrimiento sugiere que el rol de la demanda en el 3×1 produce efectos favorables en términos de equidad, aun si la inversión no llega a las comunidades más pobres. Dado que muchos de los migrantes organizados vienen de pequeños poblados rurales, más que de los centros urbanos, el papel que tienen al solicitar los proyectos parece haber cambiado la distribución de las inversiones fuera de la cabecera. Resultará interesante ver en el mediano plazo qué clase de efecto supondrá el cambio de reglas obligando a que la iniciativa de los proyectos se pueda realizar exclusivamente por clubes migrantes.

Recomendaciones y conclusiones

La principal recomendación que surge de este estudio es que el trabajo de los comités de obra debería motivarse y fortalecerse. Primero, las reglas de operación emitidas por la Sedesol deberían explicitar el requerimiento de que estos comités se formen (idealmente a través de una elección) y jueguen un papel activo en el monitoreo de cada proyecto (contraloría social). Aunque habrían de hacerse esfuerzos para que los trámites se mantengan al mínimo necesario, este papel de monitoreo debería incluir algún tipo de reporte hacia la comunidad, el club y el Covam.⁴² Más aún, las autoridades estatales y/o federales deberían de proporcionar capacitación a estos comités para que puedan llevar a cabo más efectivamente estas funciones.⁴³

Segundo: hacen falta mayores esfuerzos para motivar la colaboración y la comunicación entre los clubes y los comités de obra. Evaluaciones independientes del 3×1 refuerzan nuestros descubrimientos de que esta colaboración tiende

⁴¹ En Jalisco, la tendencia de que los proyectos se encuentren ubicados en las cabeceras –como muestra Basilia Valenzuela en su contribución a este trabajo– apoya la idea de que el control municipal del programa suele favorecer este resultado. Aunque la participación migrante en Jalisco se ha incrementado desde 2004, un estudio encontró que una proporción significativa de los proyectos en Jalisco entre 2002 y 2003 se solicitó y manejó por las municipalidades, con escaso aporte por parte de los migrantes o los comités. Véase Serpro y RCN.

⁴² Además, los delegados estatales de Sedesol deberían interactuar con los comités más regularmente, en vez de hacerlo sólo con los gobiernos municipales.

⁴³ De acuerdo con un estudio, sólo el gobierno de Tlaxcala proporciona esta capacitación con resultados positivos en el funcionamiento de los comités. Véase Serpro, p. 66.

a producir mejores resultados pero muchas veces falta.⁴⁴ De manera relacionada, el programa debería promover (aunque no necesariamente requerir) que los clubes de migrantes y las comunidades compartan los gastos no gubernamentales. La evidencia muestra que los proyectos tienen mayores posibilidades de éxito cuando la comunidad mantiene un compromiso financiero, y por tanto el cofinanciamiento serviría para reforzar la comunicación y la negociación entre el club y el comité.

Otra recomendación se refiere a la persistente tensión entre los objetivos y el diseño del Programa 3×1. Por un lado, el objetivo del programa es canalizar inversión social hacia comunidades fuertemente marginadas. Por el otro, esta finalidad se practica sobre un diseño basado en la demanda, lo que significa que los migrantes organizados conservan una capacidad de guía significativa en la distribución de los proyectos, que no necesariamente coincide con el objetivo de alcanzar a las regiones más pobres. En los últimos años, el balance se ha movido a favor de este diseño, en gran parte como resultado del cabildeo ejercido por las federaciones. Sin abandonar el objetivo de canalizar inversión social a las comunidades que lo necesitan, Sedesol podría explícitamente reformular los objetivos del programa para hacerlo consistente sobre esta línea. En particular, podría poner un mayor énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza local que, como este estudio ha mostrado, resulta de la activa participación de los clubes en colaboración con un comité local fuerte. Este objetivo reforzaría el papel y la capacidad de los comités y reforzaría la obligación de que los clubes sostengan un compromiso financiero, ya que están mucho más dispuestos a desempeñar un papel activo en monitorear el desarrollo de los proyectos. Más aún, el programa podría retener su compromiso hacia la reducción de inequidades sociales a través de una colaboración más cercana con las Ofam estatales, los gobiernos municipales y las federaciones para promover la organización de los migrantes de las comunidades pobres.

La serie final de recomendaciones se refiere específicamente a las Ofam y a las federaciones. Ambas organizaciones deberían ser motivadas para continuar y expandir su trabajo de difusión del programa, proveer asistencia técnica a los clubes y negociar con las autoridades gubernamentales en su nombre.⁴⁵ Pero ambas pueden funcionar mejor. En lo que se refiere a las Ofam, hace falta tomar precauciones para evitar favoritismos políticos y/o apoyo ciego a los clubes, particularmente cuando la Ofam está en proceso de resolver conflictos. Un paso clave en esta dirección consiste en asegurar el entrenamiento adecuado y la pro-

⁴⁴Véase RCN y Serpro. Es interesante que hayamos encontrado una colaboración más consistente en Michoacán que en Zacatecas, donde el gobierno municipal estaba más dispuesto a actuar como intermediario entre los clubes y los comités.

⁴⁵Las oficinas de Sedesol en Los Ángeles y Chicago deberían contar con mayores recursos y personal.

fesionalidad de su personal.⁴⁶ En lo que se refiere a las federaciones, el requerimiento en Zacatecas de que los proyectos sean solicitados por clubes afiliados a alguna federación debería modificarse para evitar la exclusión de comunidades con clubes de formación reciente y, por tanto, con menos recursos. Por ejemplo, podrían crear una categoría especial y temporal de membresía para los clubes no federados que deseen solicitar proyectos. A cambio de la oportunidad de solicitar proyectos sin pagar los altos costos de la membresía, a estos clubes se les podría obligar a inscribirse en un programa de capacitación que, entre otras cosas, los educase sobre la federación y ayudase a desarrollar estrategias para coleccionar recursos suficientes para pagar los derechos de membresía en el futuro.⁴⁷

Una premisa fundamental de todas estas recomendaciones es que los gobiernos municipales deben continuar desempeñando un papel central en el programa. La naturaleza de este rol –de apoyo o de control– depende, al menos en parte, del grado en que otros actores clave del programa logren que se les rindan cuentas. Si se fortalece a los comités de obra, facilita su colaboración con los clubes de migrantes y continúa proveyendo espacio para que “terceras partes” ejerzan influencia en su nombre, el 3×1 promete mejorar la gobernanza local, en especial si otros programas se ponen en marcha para mejorar la administración municipal y motivar la participación cívica.⁴⁸

Para que todo esto suceda, el programa necesita incrementar su financiamiento a un nivel suficiente, que le permita lograr sus objetivos. Desafortunadamente, la tendencia se dirige en la dirección opuesta. El presupuesto total del programa para 2006 cayó en 25 por ciento comparado con el de 2005 y las cantidades asignadas a los estados cayó aún más.⁴⁹ Al tomar posesión de su cargo en 2006, el nuevo Presidente de la República deberá hacer un renovado compromiso con el Programa 3×1, así como implementar una amplia estrategia para fortalecer los lazos del país con su comunidad migrante. México ha estado al frente de la creación de programas innovadores para alcanzar a su diáspora y el 3×1 ha demostrado su potencial en promover la buena gobernanza y traer obras de infraestructura a las comunidades más necesitadas. Sería una pena que esta iniciativa se perdiera por un cambio de gobierno.

⁴⁶ Una de las razones para la efectividad de la Ofam en Michoacán es el profesionalismo y compromiso de su personal.

⁴⁷ Aunque el financiamiento de este programa tendría que provenir de los gobiernos federal y/o estatal (quizá con el apoyo de un banco de desarrollo y/o una ONG internacional), las federaciones más importantes deberían involucrarse activamente en su diseño e implementación.

⁴⁸ Debería hacerse un mayor esfuerzo para coordinar el 3×1 con estos programas. Por ejemplo, a la fecha no hay ningún tipo de interacción entre el 3×1 y Coinversión Social, que tiene objetivos similares: motivar a la comunidad en el financiamiento y realización de proyectos comunitarios.

⁴⁹ Por ejemplo, las cantidades destinadas para Michoacán y Zacatecas cayeron 60 y 74 por ciento, respectivamente, comparadas con los presupuestos de 2005.

Bibliografía

- ALARCÓN, Rafael, “The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico”, en Rodolfo de la Garza y Brian Lindsay Lowell (comps.), *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- BLAIR, Harry, “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries”, *World Development*, núm. 28, 2000, pp. 21-39.
- BURGESS, Katrina, “Migrant Philanthropy and Local Governance in Mexico”, en Barbara Merz (comp.), *New Patterns for Mexico: Observations on Remittances, Philanthropic Giving, and Equitable Development*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.
- ESCALA-RABADÁN, Luis, “Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela M. (comps.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 425-454.
- ESPINOSA, Víctor, “The Federation of Michoacán Clubs in Illinois”, informe solicitado por Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights, Chicago, 1999.
- KAPUR, Devesh y Richard Webb, “Governance-related Conditionality of the International Financial Institutions”, G-24 Discussion Paper Series, Nueva York y Ginebra, ONU, 2000.
- OROZCO, Manuel, “Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?”, informe solicitado por la U.S. Agency for International Development, 2003.
- OSMANI, S.R., “Participatory Governance, People’s Empowerment, and Poverty Reduction”, UN/Social Development and Poverty Elimination Division (SEPED), Conference Paper Series, núm. 7, Nueva York, 2000.
- RCN (Red de Consultores Nacionales), *Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana Tres por Uno, 2003: Tercer Informe*, 2004.
- SEDESOL, “Reglas de Operación. Programa Iniciativa Ciudadana 3×1”, *Diario Oficial*, 5 de marzo de 2003.
- , “Reglas de Operación. Programa Iniciativa Ciudadana 3×1”, 2004 en <http://www.Sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasdeoperacion/RopIniciativaCiudadana3x1.pdf>, consultada el 18 de agosto de 2006.

- , “Reglas de Operación. Programa 3×1 para Migrantes”, 2005 en <http://www.Sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasdeoperacion/ROP%203x1ParaMigrantes.pdf>, consultada el 18 de agosto de 2006.
- , <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html>, consultado el 8 de agosto de 2006.
- SERPRO (Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico), *Evaluación Externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, 2004*, México, 2005.
- TAYLOR, J. Edward *et al.*, “Remittances, Inequality and Poverty: Evidence from Rural Mexico”, documento seleccionado, preparado para su presentación en el American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island, 24-27 de julio de 2005.
- WILLIAMS, Heather, “Both Sides Now: The Emerging Power of Migrant Associations in Mexican Politics”, 2004.
- WOOLCOCK, Michael y Deepa Narayan, “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy”, *The World Bank Research Observer*, núm. 15, 2000, pp. 225-249.