

MIGRANTES MEXICANOS: PROTAGONISTAS DE UNA NUEVA ALTERNATIVA DE DESARROLLO

Xochitl Ballesteros Pérez

ESTE TRABAJO ABORDA UNA DE LAS MÚLTIPLES TEMÁTICAS QUE PUEDE ADOPTAR LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL, DESDE LA perspectiva de las políticas públicas. En ese sentido, en el primer apartado se hace una serie de consideraciones que nos ubican en el universo de estudio; en el siguiente apartado se hace referencia a la conformación de la migración y el desarrollo en las comunidades como un problema público, además de hacer un recuento de las dimensiones de éste. También se ofrecen las opciones de política pública que ha tenido el gobierno hacia este tema y, por último, se hacen algunas recomendaciones de política con sus respectivas consideraciones.

Consideraciones preliminares

El tema de estudio, que puede ser un problema público, es el impacto de la migración y el desarrollo, con especial énfasis, en el capital humano, entendido, en un sentido amplio, como una alternativa que coadyuva al desarrollo local. Este problema, en mi opinión, tiene tres dimensiones: la sociocultural, la económica y la institucional. Lo anterior se inserta en el ámbito de la gobernabilidad¹ y, en consecuencia,

¹ De acuerdo con Aguilar Villanueva (2002), "gobernar es una actividad que hoy no se puede llevar a cabo y mucho menos tener éxito sólo con las ideas, políticas y acciones de gobierno y de la clase política. Necesita de la inteligencia y voluntad de muchos más actores que están fuera del gobierno, de la política y hasta del país mismo". En ese sentido, es preciso establecer la diferencia entre *gobierno* y *gobernación*. Este último lo

del proceso de hechura de políticas públicas,² partiendo de la premisa de construir puentes entre la ciencia y la hechura de éstas, sin dejar de lado uno de los supuestos básicos de las políticas públicas que indica que si bien el conocimiento científico es una variable fundamental, pero no determinante en el estudio de políticas, y como se analizará más adelante, lo es en función de la consideración de diversas variables que condicionan al problema público y la capacidad de adaptación en términos operativos.

A través del planteamiento de problemas prácticos y su resolución, entonces, la problemática de los trabajadores migrantes y los beneficios que representan para el desarrollo regional, generados a través de los ingresos que envían (remesas) y/o habilidades y destrezas adquiridas son, de suyo, parte del universo de la política pública, el cual involucra un vasto campo de actores, lo mismo a migrantes de manera individual u organizados a través de asociaciones o federaciones de éstos en Estados Unidos de América que a políticos y administradores, a quienes se les compromete,

define el mismo autor como "el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales– y deciden la forma como coordinarán sus acciones para realizarlos; es un proceso que ya no puede ser monopolizado, ni protagonizado por el gobierno si es que busca efectividad y tener éxito".

² Entiendo por *políticas públicas* al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997: 281).

desde una óptica idealista, a una actuación con sustento académico.

De esta manera, la (re)configuración de las relaciones entre el universo social de la migración y el Estado impulsa hacia un estilo público de gobierno en la formulación de políticas y la toma de decisiones, así como su puesta en marcha, que sea flexible, integral y estratégico que considere las especificidades de las regiones de origen de los migrantes; es decir, que incluyan sus contextos socioculturales y ambientales.³

De cómo se fue conformando la migración y el desarrollo en un problema público

Parto de la premisa, quizás utópica, de que no sólo se deben incluir "problemas", es decir, situaciones observables, como lo es de suyo el fenómeno de la migración, sino, también, la generación de oportunidades para el desarrollo local que se genera a través de ella; aunque se debe tomar en cuenta que los problemas son contruados y, por ende, ubicar sus intereses a través de consultas, negociaciones, reuniones e intercambios de opiniones entre los grupos involucrados. Por ello, antes de definir el problema de estudio, es preciso hacer las siguientes consideraciones teóricas, para ubicar desde una perspectiva teórica el porqué de este problema público. De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992) el Estado es concebido en su origen y función como el encargado de solucionar los problemas que entre los privados se ocasionan o que son incapaces de resolver.⁴

³ Quim Brugué y Ricard Goma (1998: 31) mencionan que existe un impacto de las acciones tomadas por los gobiernos sobre la dimensión sociocultural en la generación de bienestar colectivo, que se da en el ámbito de la identidad que se orienta más a la vivencia comunitaria compartida. En ese contexto, para la migración y el desarrollo, el bienestar ya no es sólo una reivindicación globalizante que debe ser atendida en ámbitos gubernamentales sino desde actitudes ligadas a la vida cotidiana, y, como ya se mencionó, los emigrantes se organizan para participar de manera conjunta con el gobierno estatal y federal para lograr el bienestar en las comunidades de origen.

⁴ En el proceso de definición del problema, Tamayo Saéz (1998: 285) sugiere que deben contestarse las siguientes preguntas: ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus dimensiones?, ¿cuáles son las causas del problema?, ¿a quién afecta y en qué medida?, ¿cómo evolucionaría el problema si no actuamos sobre él?

Ahora bien, por *agenda de gobierno* se entiende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que se ha decidido actuar; aunque para Cobb y Ross (1976: 126, en Aguilar Villanueva, 1995) es el proceso en el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas; es decir, son cuestiones o conflictos que conciernen a los ciudadanos y con independencia del gobierno, o no son considerados como asuntos del gobierno.

En ese sentido, podemos diferenciarla de la *agenda sistémica*, que se conforma de cuestiones más abstractas y generales de la migración, como las los programas creados por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración o de la Secretaría de Desarrollo Social a través del Programa Para el Desarrollo de las Comunidades, por medio de la adopción de una comunidad por parte de migrantes exitosos; mientras que la gubernamental, la segunda, en mi opinión adquiere mayor importancia para el problema de investigación, pues adquiere una consideración más seria por parte de los encargados de tomar decisiones de manera específica y concreta, como es el caso de la región de Los Altos de Jalisco, con uno de los más altos índices de migración de la República Mexicana.⁵ En ese sentido, la problemática específica, el capital humano de los migrantes de retorno en las comunidades de origen coadyuva al desarrollo local.

Entendido el problema del aprovechamiento del capital humano de los migrantes de retorno como una herramienta para el desarrollo local y como merecedor de la atención pública, ya que es un asunto que ha despertado el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, en la actualidad las instancias federales consideran a los migrantes como *VIP (Very Important Paisano)*, quienes se fueron

⁵ De acuerdo con la encuesta del XII Censo de Población y Vivienda de INEGI, para el periodo 1995-2000, 36.8 mil individuos emigraron temporalmente hacia Estados Unidos. Esta cifra representa más de 20% del total de la migración temporal del estado de Jalisco y 2.5% del total nacional (Canales y Mendoza, 2001).

⁶ Entendido, en un sentido amplio, como el grado de *habilidades, conocimiento y capacidades adquiridas* como resultado de su incorporación al mercado laboral estadounidense.

exiliados a trabajar y ahora se reconoce que son una fuente de ingresos, por lo cual el gobierno busca aprovechar estos recursos para el desarrollo regional.

Por ello en este tema, siguiendo a Cobb y Elder (1972 y 1983, y en Aguilar Villanueva, 1992) cumple con los tres requisitos para tener acceso a la agenda pública:

- Que sea objeto de atención amplia o al menos del conocimiento del público como en el caso de la migración en México. Por dar algunas cifras, en Estados Unidos hay 22 millones de mexicanos o de origen mexicano, que representan 22% de la población de México (más de una quinta parte de la población de nuestro país) y 8% de la población total de la Unión Americana.
- Que una buena parte del público considere que requiere algún tipo de acción; es decir, determinar la relevancia de las remesas y del capital humano en las inversiones productivas y comerciales en las localidades para su desarrollo. De acuerdo con un estudio de Rodolfo Corona, cerca de 3.8 millones de hogares mexicanos, es decir, el 18.4% del total, tienen familiares directos con algún tipo de experiencia migratoria en Estados Unidos o bien reciben remesas de ese país. Con la actual dinámica migratoria, en el 2030 habría 40 millones de mexicanos en EU, cerca de 30% de la población estimada para entonces en México.
- Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna autoridad; en este caso, si bien ha habido algunas acciones de parte del gobierno estatal ninguna de éstas se ha encaminado al aprovechamiento de las habilidades y el dinero que adquirieron los migrantes durante el proceso migratorio.

De las dimensiones del problema público

Las características de la definición son factores que favorecen o impiden la difusión del

problema entre un mayor número de ciudadanos; como ya se mencionó, la migración puede ser analizada casi desde cualquier perspectiva de las políticas públicas y en las diferentes instancias gubernamentales. Por ejemplo, en el nivel macro y desde una dimensión de la política exterior mexicana, las negociaciones con Estados Unidos en torno a un posible acuerdo migratorio que permitiera regularizar la estancia de los migrantes sin documentos, así como el mejoramiento de sus condiciones laborales y de vida. En el otro extremo se encuentran los proyectos comunitarios para el mejoramiento de la infraestructura en las comunidades de origen, que denotan que el fenómeno migratorio ofrece un campo fértil para el proceso de las políticas públicas.⁷

Así pues, el grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. En ese sentido, Subirats (1994) sostiene que nunca es único el problema que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores; por el contrario, se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una aproximación perniciosa.

De acuerdo con la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están dispuestos a intervenir. La definición del problema se hace una vez que ha sido calificado de público y aceptado en la agenda de gobierno. Ahora, es preciso considerar la afirmación "Quien define es quien decide", pues indica que los grupos que han sido capaces de ofrecer el planteamiento y la definición son los que influyen efectivamente en la decisión. En el caso que nos ocupa fueron los propios migrantes y no las instancias federales o locales quienes buscaron los espa-

⁷ En la formulación de las alternativas de solución al problema, cualquiera que sea su naturaleza, deben atenderse las siguientes cuestiones: ¿cuál es nuestro plan para atajar el problema?, ¿cuáles deben de ser nuestros objetivos y prioridades?, ¿qué alternativas existen para alcanzar esas metas?, ¿qué riesgos, beneficios y costes acompañan a la alternativa?, ¿qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? (Tamayo Sáez, *op. cit.*, 285).

cios para ser incluidos dentro de la agenda institucional, y también en la sistémica. Aunque debe superarse la concepción que vincula al problema con una situación observable y se debe considerar a los problemas como oportunidades de mejora; en ese sentido se sugiere que el problema por incluir en la agenda pública tiene las siguientes dimensiones específicas:

1. Los migrantes son considerados únicamente como agentes económicos; no se les reconoce como actores sociales capaces de generar alternativas de desarrollo en sus localidades (*dimensión económica y social*).
2. La capacitación profesional adquirida a través del trabajo en Estados Unidos de América es de escasa utilidad para iniciar actividades productivas y empresariales (*dimensión social e institucional*).
3. El capital humano, como parte de la experiencia migratoria, se podría materializar tanto en inversiones productivas como educación y salud de los migrantes y sus familias (*dimensión económica e institucional*).
4. Las diferencias estructurales de las comunidades de origen dificultan la práctica de las habilidades emprendedoras y prácticas organizativas, adquiridas en el proceso migratorio (*dimensión institucional*).

En suma, deben considerarse los siguientes aspectos en el contexto de la situación planteada, considerar hasta qué punto el problema tiene implicaciones políticas y si el problema es central para el tema de la migración que, como se ha reiterado, puede estudiarse casi desde cualquier perspectiva.

De cómo el gobierno ha formulado e implementado alternativas en torno a la migración y el desarrollo regional⁸

El gobierno ha formulado opciones de política pública a través de la canalización de recur-

⁸ Las preguntas que debieran responderse ante la elección de una alternativa son las siguientes: ¿es viable técnicamente la alternativa seleccionada?, ¿es

provenientes de las remesas colectivas, las obtenidas a través de la organización de bailes y rodeos en las comunidades de destino, en conjunto con las asociaciones de migrantes; ambos promueven el bienestar de sus comunidades por medio de la construcción de infraestructura pública y en la elaboración de proyectos sociales. Estas inversiones se dan desde la compra de ambulancias hasta la construcción de caminos, así como, también, en reconstrucciones de iglesias y de becas e implementos escolares. Es decir, no sólo se invierte en infraestructura, sino también en capital humano, aunque no se ha dado una cooperación del todo sana, pues el problema que tienen los clubes de migrantes para canalizar sus donaciones es la falta de confianza en los gobiernos locales y estatales, por lo que prefieren hacer sus donativos a través de las iglesias.

En ese sentido, en este texto se toma como ejemplo al estado de Zacatecas, considerado como una de las entidades con mayor tradición migratoria, además de caracterizarse por tener una mayor vinculación entre el gobierno estatal y las asociaciones transnacionales. De hecho, fue a partir del soporte brindado por el Gobernador de Zacatecas, Genaro Borrego (1986-1992), cuando se institucionalizaron este tipo de organizaciones. Incluso el gobierno federal estableció una coordinación entre el estado y las asociaciones a través del programa "Two-for-One". Actualmente, el gobernador Ricardo Monreal redefinió este programa "Three-for-One" que involucra a las asociaciones de migrantes, y a los gobiernos federal, estatal y municipal. Este plan establece que por cada dólar aportado por los migrantes cada una de las instancias de gobierno aporta uno. La manera institucional de apoyar los esfuerzos de los migrantes se hizo tangible a partir del programa Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes) que destinó los recursos de los migrantes en inversiones en turismo y hoteles.⁹

viable políticamente la alternativa seleccionada?; en tanto que para la implementación, las preguntas son: ¿quién es el responsable de la implementación?, ¿qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo con el plan propuesto? (Tamayo Saéz, *op. cit.*, 285).

⁹ Pese a la importancia de las remesas, ampliamente documentada, éstas no reciben ni han recibido ningún incentivo; al contrario, su envío está expuesto a los abusos de las empresas que hacen las transferencias por las altas comisiones que cobran y por el tipo de cambio en la recepción.

Respecto al impacto de las remesas en proyectos productivos, en términos de la formulación de políticas que impacten en el desarrollo regional, Rodolfo García (1999) hace un recuento y balance de los microproyectos productivos (1992 a 1998) efectuados con base en las remesas. Así, en el periodo citado se han desarrollado un total de 611 proyectos productivos, distribuidos en la totalidad de los 56 municipios del estado de Zacatecas. Estos se pueden caracterizar de la siguiente forma:

- El Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes) respaldó 314 iniciativas (el 51.4% del total); mientras que a través del programa 2 x 1 se apoyaron 222 proyectos.
- Subsisten la politización de los recursos expresada en la participación del gobierno del estado y el denominado neocorporativismo.
- En el ámbito municipal la tercera parte de los proyectos se concentró en cinco municipios: Fresnillo (62), Villa de Cos (65), Sombrerete (43), Guadalupe (34) y los Pinos (22); este último llama la atención, pues se localiza en la zona del desierto y se caracteriza por tener una alta marginación.
- La efectividad de los proyectos ha sido escasa, pues apenas uno de cada 10 ha sido exitoso; asimismo, la mayoría de las propuestas se concentra en las siguientes actividades: turismo (rehabilitación de haciendas y balnearios); agroindustria (mezcal, quesos, procesadora de frijol, deshidratadora de chile y conservas de guayaba y durazno); agricultura (infraestructura de riego y floricultura); ganadería (apicultura, avicultura y porcicultura); minería (explotación de minerales no metálicos); industria (microempresas textiles, tortillerías, ladrillerías y carpinterías); artesanía (talabartería, cerámica, telares y pulido de piedras). En general, se trata de iniciativas vinculadas a su propia experiencia y tradiciones, así como a las características de su entorno (*idem*, 1999: 151).

Como se observa, Zacatecas se destaca por la gran cantidad de proyectos productivos promovidos por los Clubes Zacatecanos, los cuales se orientan hacia obras de infraestructura social y esparcimiento más que proyectos productivos. Entonces podemos afirmar que en las localidades y municipios con una fuerte migración internacional muestran mayor dinamismo y mayor cantidad de microproyectos productivos respecto a otras localidades y municipios donde la migración no es relevante. Ello se explica no sólo por el flujo de las remesas, sino también en gran medida por las nuevas habilidades profesionales y empresariales que adquieren los migrantes, junto con la experiencia del riesgo y la toma de decisiones en escenarios inciertos. Sin embargo, los agentes sociales de las zonas de alta migración internacional presentan actitudes diferenciadas hacia las actitudes productivas locales: los hombres y jóvenes en edad de trabajar muestran poco interés en participar en estos proyectos laboralmente. Hay, sin embargo, interés en invertir en algunos de los migrantes con la idea de tener con un mejor entorno económico a su regreso definitivo de Estados Unidos, aunado al poco interés del gobierno por promover programas y políticas públicas efectivos, eficaces y eficientes para las comunidades de origen.¹⁰

La idea de vincular los proyectos productivos con instancias gubernamentales tiene sus cimientos a principios de los años noventa; como ya se mencionó, fue el presidente de los Clubes Zacatecanos del Sur de California quien los propuso a funcionarios del Sedesol y del BID; por ello México es el lugar de experimentación para opciones de política, aprovechando que es el país que más dinero recibe en Latinoamérica por concepto de remesas. Si funciona, intentarán exportar la estrategia a todo el mundo. Así, pues, además de los programas de 2x1 y 3x1 –que empataban un dólar con otros tantos de la parte gubernamental– ahora se vinculan con el BM y el BID, además de Nacional Financiera, para que inicie un proyecto piloto en Zacatecas, Guanajuato y Puebla, que consistirá en formular y evaluar proyectos de inversión y capacitación empresarial de los migrantes en caso necesario. Aunque el panorama es poco

¹⁰ Entendiendo por efectividad cumplir con los objetivos deseados, la eficiencia como el logro de los objetivos en contraste con los recursos asignados y la eficacia se asocia con la disponibilidad de recursos con los efectos y cambios imprevistos.

alentador, existen programas locales de apoyo a las remesas; como ya se ha mencionado, los programas *dos por uno*, en Zacatecas; en Jalisco opera el programa *Raza Express* y en Guanajuato se creó el programa *Mi Comunidad* para incentivar la inversión directa productiva y la instalación de maquiladoras por parte de guanajuatenses migrantes; el gobierno propone espacios físicos para ubicar las maquiladoras y en algunos casos aporta 50% y los socios el otro 50 por ciento.

Qué está haciendo el actual gobierno para promover el desarrollo regional: el programa *Adopta una comunidad*

En materia de políticas frente a la migración el gobierno de México está poniendo en marcha programas nuevos, en los cuales destaca la búsqueda de recursos para el desarrollo de regiones con migración elevada. Este programa consiste en acciones para el desarrollo de microrregiones que tienen un elevado índice de migración, en el cual Sedesol dedicará recursos a estos programas adicionalmente al de buscar recursos en Estados Unidos, de migrantes mexicanos exitosos, de cámaras empresariales o de empresarios interesados en México. Es decir, se pasa la charola por una buena causa: la de impulsar programas de desarrollo en las microrregiones de origen hacia Estados Unidos, con lo que se busca atenuar el fenómeno migratorio. No puede, sin embargo, dejar de reconocerse que la migración de mexicanos a Estados Unidos obedece a diversas causas y no todas ellas tienen que ver con el atraso de las regiones o la falta de oportunidades o la deficiencia de servicios e infraestructura. En la presentación del programa *Adopta una comunidad* se recopilaban 35 millones de dólares¹¹ para obras sociales y de infraestructura diversas. El objetivo es la recopilación de 200 millones de dólares. Dentro de estas políticas se volvió a retomar el programa 3x1 que impulsa el gobierno federal, desde el sexenio de Ernesto Zedillo, y que po-

dría ser otro elemento para impulsar el desarrollo de las comunidades y microrregiones de los migrantes en los estados.

Para culminar, algunas consideraciones

Lo primero que debe considerarse: las implicaciones que tiene el aprovechamiento tanto de los recursos como de las habilidades –capital humano– de los migrantes en el establecimiento de empresas o negocios en las comunidades de origen, sobre la mayoría de los habitantes o sólo para los que dependen de estos negocios.

Ahora bien, se sugieren las siguientes opciones de política que, como ya se mencionó, deja de lado la posición clásica en torno a los problemas públicos que surgen de lo observable, y se trata de aprovechar las oportunidades que de este capital económico y material se puede hacer uso.

- La creación por parte del gobierno federal en coordinación con el gobierno de Jalisco y los municipales de una oficina de información en las cuales se genere un directorio de los migrantes de retorno con intenciones de establecer un negocio, para dar información y establecer vínculos entre ellos.
- Una política de exención fiscal, similar a las facilidades que se dan a las maquiladoras, la cual permita el establecimiento de microempresas o negocios generadores de empleos, y con ello un efecto multiplicador sobre la economía en general.
- De acuerdo con las especificidades del contexto ecológico y cultural, aprovechar las oportunidades que esto genera y, con base en ello, potenciar a los negocios y empresas para poder exportar tanto a otros puntos del país como del exterior.

Aunque deben contarse las siguientes consideraciones: una primera es que los problemas se construyen, de acuerdo con la subjetividad del analista que a partir de una

¹¹ En una reunión en la que participaron empresarios de ambos lados de la frontera, mexicanos exitosos en los negocios en Estados Unidos, así como algunas empresas y bancos, tuvo lugar en Uriangato la presentación del programa *Adopta una comunidad*, con la asistencia del presidente Vicente Fox.

situación problemática planteada construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa. Subirats menciona que los problemas surgen de la discrepancia entre lo que es y lo que nos gustaría que fuera; ello implica que cuando se toman decisiones debe existir una distancia entre realidad y deseos, formulando objetivos, identificando alternativas y mecanismos para alcanzarlos, y seleccionando la más eficaz y eficiente. Para el caso que nos ocupa, esta idea afina las inquietudes de este trabajo: conciliar los deseos de bienestar y de oportunidades ante la escasez de oportunidades frente a esta situación.

Otra apreciación son los recursos económicos escasos y humanos para la creación de una institución que vincule a los migrantes de retorno con las opciones para establecer negocios, así como la falta de legislación específica para la atención de estos migrantes y, finalmente, la falta de voluntad política. La mayor parte del dinero que los migrantes, legales o indocumentados, envían a México sirve para mantener a sus familiares y a construir algunos servicios públicos. Según pronósticos del Banco Mundial en su estudio de capital de los emigrantes para la infraestructura en pequeña escala y el desarrollo de la pequeña empresa en México, el flujo en los siguientes 10 años seguirá aumentando hasta llegar, en ese momento, a los 130 000 millones de dólares. Ahora bien, la opción de política pública es que esos recursos o que al menos 25%, de acuerdo con estimaciones del presidente Vicente Fox, sean utilizados en proyectos productivos que generen empleo y desarrollo en las regiones que los vieron partir.¹² Aunque también me gustaría mencionar, parafraseando a Ismael Aguilar Barajas, que la erradicación de la pobreza y el desarrollo es para todos; sin embargo, "debe reconocerse que el desarrollo nunca ha sido para todos y difícilmente lo será". Además, para organismos multilaterales como el BID y el BM, atender las desigualdades también tiene un interés económico, puesto que las desigualdades sociales son un campo fértil para la inestabilidad política.

Para concluir, vale la pena reflexionar en torno al papel del desarrollo regional y

las políticas públicas, tan importantes en el tema de la migración y el desarrollo pues, de acuerdo con José María Ramos (2001), *la participación indispensable de la gestión y políticas públicas radica en el hecho de que los planes y programas de desarrollo son formulados o implementados por los gobiernos y la administración pública*; por tanto, se debe asumir un papel estratégico en la asignación de recursos públicos, en la planificación estratégica y trabajo en redes para conseguir otras fuentes de financiación para las comunidades; no debe ser la visión clásica que imponen los planes y programas de desarrollo, asumiendo que las necesidades y el contexto en que se generan presentan condiciones homogéneas; en ese sentido, es preciso articular en estas políticas de desarrollo las distintas prioridades e intereses de los diferentes actores implicados en el proceso migratorio.

En ese contexto, con base en el enfoque posburocrático, tiene que haber flexibilidad en la cooperación ciudadana de la función pública (*empowerment*) como en el caso de las asociaciones de migrantes; con ello se dejan atrás problemas de ineficiencia administrativa, burocracia, corrupción, centralismo y una organización jerárquica (Ramos, 2001). Es decir, se debe buscar la eficacia, la eficiencia y efectividad, tratando de acrecentar los esquemas de cooperación e intercambio para responder a las oportunidades de desarrollo en las regiones, así como en los proyectos y políticas en los que se busque participar como parte de la estructura de gobierno o en la consultoría; por ello, debe haber una flexibilización de las relaciones intergubernamentales con los ciudadanos, así como de las estructuras y procedimientos de la administración pública. En suma, volviendo a un ideal rousseauniano, se busca que los especialistas en desarrollo regional promuevan desde el ámbito público o privado políticas o programas de desarrollo eficaces, eficientes y efectivos que consideren las especificidades de la región, las oportunidades que se presentan y los actores a quienes van dirigidas.

¹² En ese sentido, hay consenso por parte del gobierno, los académicos y los organismos multilaterales en el que las remesas y el ahorro emanado de ellas sean un instrumento para combatir la pobreza.

- AGUILAR Barajas, Ismael (2002), "El consenso de Monterrey", en *El Norte*, domingo 17 de marzo de 2002, pp. 8.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2000), "La nueva gestión pública", *Gerencia Pública*, México, D.F.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antología de Política Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 21-50.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1997), "Estudio introductorio. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", en Majone, M., *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, pp. 13-34.
- ARROYO, Jesús y Jean Papail (1996), *Migración mexicana a Estados Unidos y desarrollo regional en Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- ARROYO, Jesús, Adrián de León Arias y Basilia Valenzuela (1991), *Migración rural hacia Estados Unidos. Un estudio regional de Jalisco*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- DELGADO, Raúl y Héctor Rodríguez (2000), "Las nuevas tendencias de la migración internacional: el caso de Zacatecas", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 5, mayo de 2000, pp. 371-380.
- DURAND, Jorge (1994), *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Conaculta.
- GARCÍA Zamora, Rodolfo (1999), "Perspectivas de los micro-proyectos productivos en tres estados de alta migración internacional: Guanajuato, Michoacán y Zacatecas", en *Memoria del segundo congreso internacional de migración*, Conepo, Conapo, Colef, pp. 143-163.
- GARCÍA Zamora, Rodolfo (2000), "Problemas y perspectivas de las remesas de los mexicanos en Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 4, abril de 2000, pp. 311-318.
- GIUGALE, Marcelo; Olivier Lafourcade y Vinh Nguyen (2000), *México. A comprehensive development agenda*, Washington, World Bank, pp. 23-47.
- RAMOS García, José María (2001), *Programa de Maestría en Desarrollo Regional 2000-02, Colef, Valoración desde una perspectiva de la gestión y políticas públicas*, Colef, agosto de 2001, p. 9.
- RAMOS García, José María (2001), *Readministración y gestión intergubernamental: ¿nuevos enfoques en las políticas de desarrollo regional en la frontera México-Estados Unidos?*, Colef, ponencia presentada en Séptimo Encuentro Nacional sobre el Desarrollo Regional en México, AMECIDER, Acapulco, Guerrero, 24 y 26 octubre.
- SUBIRATS, Joan (1994), "Definición del problema" y "Alternativas de actuación y análisis de prospectiva", en J. Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, MAP, Colección Estudios, pp. 47-100.
- TAMAYO Saéz, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en Bañón y Carrillo (1997), pp. 281-312.

Fuentes hemerográficas

Revista *Cambio*, 27 enero al 2 de febrero, 2002, Año I, núm. 33.

Periódico *Reforma*.

Páginas de Internet consultadas

www.correo-gto.com/enero/210102/otrasvoces8.html

www.presidencia.gob.mx

www.oaxaca.gob.mx/mafer/secretarias/difoaxaca/AdopComunidad/ AdopComuni.htm

Anexo

Remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1995.

Las remesas enviadas a los estados mexicanos por trabajadores en Estados Unidos representan mayor porcentaje en su Producto Interno Bruto (PIB), encabezando la lista Michoacán con 10%.

Relación PIB y remesas anuales para los principales estados receptores en 1995 (cifras en millones de pesos)

Entidad	PIB	Remesas del exterior	%
Michoacán	30.7	3.07	10
Zacatecas	14.2	0.71	5
Guerrero	29.9	1.5	5
Guanajuato	55.05	2.3	4.2
Aguascalientes	18.1	0.72	4
Nayarit	9.4	0.34	3.6
Oaxaca	27.1	27.1	4.3
Morelos	22.6	22.6	3.7
Jalisco	105.05	105.05	2.7
San Luis Potosí	30.2	30.2	2.5
Distrito Federal*	522.7	522.7	0.04

* Se incluyó al Distrito Federal como factor de comparación. Para el Distrito Federal las cifras corresponden a 1996. Fuente: elaboración propia con datos de los documentos: "Las remesas enviadas a México por trabajadores migrantes en Estados Unidos", en *La situación demográfica de México*, Conapo (1999), y Sistemas de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 1993-1996.