

Fideraza, la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas¹

M. BASILIA VALENZUELA VARELA

Introducción

El gobierno del estado de Jalisco, en búsqueda de medios para promover el desarrollo regional, ha diseñado un mecanismo de inversión de las ganancias que se generan con la prestación del servicio de transferencias de los dólares que envían los trabajadores migratorios a sus familias con el objeto de ayudar al desarrollo de regiones de alto índice migratorio a Estados Unidos. Este sistema, denominado Fideraza, es un fideicomiso de fondos concurrentes para la inversión a partir de remesas e incluye un servicio de transferencia para el envío de dólares denominado *Raza Express*. Con ello Jalisco se constituye en el tercer estado del occidente, después de Guanajuato y Zacatecas, en instituir un modelo de reuso de la ganancia de los dólares producto de la migración laboral.

El objetivo de este artículo es documentar cómo esta política llegó a formar parte de la agenda de política pública de un estado que estima en alrededor de 1.5 millones el número de coterráneos en Estados Unidos, quienes según cifras manejadas a lo largo del proceso de definición de

esta política envían alrededor de dos mil millones de dólares anuales. El trabajo trata de ofrecer respuestas a interrogantes que van en el sentido de por qué surgen este tipo de políticas en un momento histórico determinado, cómo se construyen este tipo de agendas desde un gobierno estatal, cuáles son las instituciones y agencias nacionales e internacionales vinculadas a este proceso y cuál es el papel de las comunidades transnacionales ante esta nueva realidad.

Los envíos de los migrantes a sus familias han formado parte de las economías locales por más de cien años vía el gasto en consumo y la inversión en pequeña escala en negocios familiares, vivienda y educación,² a la vez que han representado un gran negocio para las compañías encargadas de ofrecer el servicio de transferencia de estos recursos. En los últimos años, dado el abaratamiento de las tecnologías de la informática, el de las transferencias se ha convertido en un negocio fácil y de bajo riesgo para las compañías que lo operan, y que se manifiesta en una cada vez mayor diversidad de servicios de este tipo. Mucho se ha hablado sobre las ganancias que generan estas operacio-

nes y acerca de los problemas que han representado para los trabajadores migratorios.

En un intento de "apropiación" de las ganancias que genera el negocio de las transferencias a México, que en 1997 alcanzó la cifra de seis mil millones de dólares, y tratando de aprovechar los envíos y, en su caso, inversiones que ya hacen los trabajadores migratorios, se han generado múltiples respuestas por parte de los gobiernos estatales cuyo principal producto de exportación ha sido y es la mano de obra migrante. Entre los gobiernos que han intentado canalizar fondos provenientes de esta fuente para promover proyectos de desarrollo se encuentran los de Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Jalisco, y más recientemente Michoacán en el occidente y Oaxaca en la Mixteca.

Puesto que se trata de un esfuerzo relativamente reciente, motiva diversas preguntas sobre el origen de esta política pública y sus implicaciones en la integración económica de la comunidad transnacional formada por los migrantes y sus familias en los dos países. Operativamente, se ha intentado institucionalizar esta política

La autora es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

mediante el diseño de diversos mecanismos y de la construcción de una agenda de "integración transnacional" que involucra una diversidad de actores y, por su misma naturaleza, no se cierra sólo a la dinámica y los límites de la comunidad transnacional, sino que involucra a grupos e instituciones del resto de las sociedades mexicana y estadounidense.

El hecho de que tanto los actores de la comunidad como los del resto de la sociedad tienen su propia dinámica, intereses y agenda, es un factor que influye en la forma como efectivamente ocurre el intento por institucionalizar el uso que se hace de las remesas.

Para los primeros, los actores de la comunidad transnacional, su participación está vinculada a la búsqueda de identidad, en este caso social y política, que marca el proceso de transnacionalización de la migración y, por ende, del sujeto migrante o "transmigrante", definida en principio por una reconstitución basada en dos ideas: la del "eterno retorno"

—imaginado o no— y la de la membresía; ambas como parte del rescate que el individuo lleva a cabo para conservar, y a la vez modificar, una diversidad de elementos disímiles de su identidad pasada, tanto pública como privada. Así, el "mundo de vida" del individuo que migra se construye y define en torno al carácter desterritorializado de sus acciones y el sentido de pertenencia, reconocido o no, a más de un Estado-nación,⁵ pero cuyo carácter y dinámica se especializa en un nivel más micro —no por ello menos complejo— de los "locales"⁴ formado por la unidad "comunidad de origen-comunidad de destino". Su participación en la formulación de políticas públicas de carácter transnacional, por lo menos en un primer momento, está dada por el hecho de ser en principio la población objetivo de la política pública.⁵ Los grupos de la comunidad transnacional a los que se hace referencia son las organizaciones de los pueblos que se forman en Estados Unidos conocidos como "clubes" sociales o "home town associations" y que tienen su contraparte en sus pueblos de origen. Sin embargo, sus recursos en términos monetarios y de experiencia en organización todavía son limitados.⁶

Los segundos, es decir los grupos e instituciones pertenecientes al resto de la sociedad cuya base territorial de acción son dos Estados-nación —México y Estados Unidos—, tienen una inclusión en las políticas públicas transnacionales a partir de su carácter de organismos e instituciones con capacidad económica y política para expandir sus operaciones e ideas más allá de los límites del territorio de un Estado-nación. Esta expansión está basada principalmente en la búsqueda

de nuevos mercados, sean de carácter político o económico; pero, a diferencia de actores de la comunidad transnacional, éstos se rigen bajo las normas, reglas, acuerdos y dinámicas que imponen las relaciones bilaterales de dos Estados-nación, México y Estados Unidos. Este tipo de grupos constituyen la mayoría en cuanto al número y la calidad de los participantes en la formulación de una política pública de carácter transnacional, ya que son ellos quienes cuentan con mayores recursos en términos monetarios y de experiencia y conocimiento de los mercados, entre otros.

Migración y financiamiento del desarrollo local: la transnacionalización de una política estatal

Para entender cómo es que los gobiernos estatales han hecho de los envíos de dólares y a las comunidades de migrantes y sus familias objeto de una política pública con un claro perfil transnacional, es necesario ubicar el envío de las remesas en las diversas dimensiones del espacio para la construcción de esta política. En primer lugar, es necesario entender la formulación de políticas públicas como un proceso más o menos sistemático sujeto a la influencia y los intereses de múltiples actores, quienes tendrán mayor o menor capacidad de intervención en el proceso dependiendo de múltiples variables de tipo económico, técnico, político, cultural y social. Por lo tanto, en el caso de la creación de sistemas para canalizar el envío de remesas al logro de metas de desarrollo local es necesario tomar en cuenta dos condiciones elementales: por un lado, el envío de remesas



se inscribe dentro de una serie de diversas formas de organización de los "locales", sus dinámicas de negociación y las "necesidades sentidas" de este tipo de sociedades, entre las que destacan el sentido de pertenencia con participación (membresía) a más de un Estado-nación (concretizado en comunidad de origen-comunidad de destino) y las condiciones que garanticen que prevalezca la idea del "eterno retorno".

Por otra parte, conviene destacar que el intento de institucionalizar el envío de remesas, realizado por los gobiernos estatales, constituye una respuesta de éstos a condiciones de mayor pluralidad política (y por lo tanto de competencia), al agotamiento de fuentes tradicionales de financiamiento (impuestos, préstamos, etc.) y a un contexto de mayor apertura comercial e integración económica transnacional, que hace factible una mayor integración entre comunidad de origen y comunidad de destino.

Según Kingdon (1984), la elaboración de cualquier tipo de política involucra un proceso en el que se distinguen por lo menos cuatro fases: el establecimiento de la agenda, la especificación de las diferentes alternativas consideradas en la selección de una política específica, la votación de la propuesta en un órgano legislativo para el caso de gobiernos más democráticos y plurales, y por último, la fase de la instrumentación. Otros autores, como Bardach, difieren de esta idea al proponer la elaboración de la política pública en ocho pasos.⁷ Esto no significa que necesariamente la formulación de las políticas públicas deban seguir este orden; de hecho, entre las características de las políticas públicas se mencionan el no seguimiento de un or-

den preestablecido y racional e incluso la falta de certidumbre en cuanto a su delimitación.

En general, los expertos en política pública (Lindblom, 1991; Kingdon, 1984; Bardach, 1998) coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda es la fase crucial para el diseño de cualquier política. Abordar esta primera fase es adentrarse en el entendimiento de los enredos y discusiones que dan lugar a una idea y a un primer acercamiento al diseño del "plan maestro", así concebido en términos formales, de la ruta que seguirá su puesta en marcha; esto implica, entre otras cosas, definir la participación de instituciones, actores dentro de las oficinas del aparato oficial del gobierno. La definición del problema implica, entre otras cosas, la dinámica migratoria y de envíos de remesas; el diseño de la política con la participación de diferentes actores y sus recursos, y finalmente, la operacionalización de la política. Sin embargo, es en el plan maestro que pueden vislumbrarse las posibilidades "reales" que tiene una política para ser llevada a cabo, considerando todo tipo de recursos que pueden ser institucionales, políticos, económicos y sociales, entre otros; es un primer acercamiento a la viabilidad de la idea en términos de una discusión de sus costos y beneficios. Es por ello que esta primera fase llega a constituir el nacimiento de la política misma.

El *momentum* de la formulación de la política pública para el "financiamiento del desarrollo con dólares de migrantes" en México

El *momentum* de la formulación de la política pública para el "financia-

miento del desarrollo con dólares de migrantes" en México surge a mediados de los noventa con el caso de Guanajuato. Dicha década se caracteriza por cuatro grandes factores que influyen en la integración transnacional de comunidades de migrantes: 1) políticas de "reconocimiento" llevadas a cabo por el Estado mexicano, que iniciaron con el programa Paisano y siguieron con el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y la política de doble nacionalidad, mismos que se interpretaron desde la academia como un reconocimiento del migrante como un nuevo actor sociopolítico; 2) el incremento en los montos de remesas, reportado por el Banco de México; 3) la innovación tecnológica y el consecuente abaratamiento en las tecnologías de información, que generaron un *boom* en la aparición de empresas operadoras de transferencias de dólares y la lucha por la apropiación de las ganancias en el mercado de los dólares producto de la migración laboral, y 4) el tránsito que han seguido algunos gobiernos estatales hacia la realización de tareas propias de los "gobiernos empresarios".

En mayor o menor medida, estos factores están asociados a las políticas neoliberales llevadas a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y sus prácticas, nuevas para el sistema mexicano de la época, en los medios para incorporar a las diferentes poblaciones al nuevo proyecto de nación bajo un esquema de eficiencia económica pero conectados de manera primaria al mercado.

En este nuevo esquema no existe, en principio, la idea de un proyecto democratizador a partir de políticas de reconocimiento reales, sino la transmutación del modelo neoclien-

telista, que sobrepasa las fronteras nacionales con el objetivo de ampliar el capital político y la construcción de un movimiento de bases para competir en la sociedad estadounidense, donde la política se construye desde todos los ámbitos de acción con un sistema político descentralizado y el poder se redistribuye bajo un sistema de *check and balances*, que funciona tanto para instituciones públicas como para las privadas, incluyendo los diferentes actores sociales y las agrupaciones. La puesta en marcha de los primeros programas de atención a la población migrante, sus resultados vistos a la luz de la dinámica de los mismos y su continuidad han constituido las bases mismas de un proyecto democratizador del lado mexicano no necesariamente exclusivo de las comunidades migrantes.

La constitución del Fideraza

Fideraza es una política dirigida a obtener fondos para financiar el desarrollo a partir de los dólares que envían los migrantes a sus familias. Esta política fue promovida por el gobierno del estado de Jalisco. Su discusión, diseño e instrumentación inició a mediados de 1997. La política Fideraza tiene dos objetivos complementarios: por un lado, el de crear un fondo llamado "fideicomiso de inversión" para "generar capital y promover la inversión básica en los municipios" con obras de infraestructura, crear fondos de garantía para proyectos viables en Jalisco (Fojal) y apoyar a la micro y pequeña empresa; y por otro, ofrecer el servicio de transferencia de dólares desde las comunidades de migrantes en Estados Unidos a través del servicio denominado Raza

Express con la idea de promover un servicio más barato, seguro y rápido.

Estos dos objetivos corresponden a dos figuras "jurídicas", cada una con su particular forma de operación y organización: 1) el Fideicomiso de Inversión Fideraza, y 2) el servicio de transferencias de dólares Raza Express.

El Fideicomiso de Inversión Fideraza

El Fideicomiso de Inversión Fideraza tiene como garante al gobierno del estado de Jalisco y fue diseñado para funcionar como un fondo que se forma de manera concurrente cuyo capital, en principio, estará integrado por fondos provenientes de diversas

fuentes, entre ellas el mismo gobierno del estado, como aportador del capital inicial; Raza Express, como donador de una fracción de centavo de dólar según monto de los envíos, y fondos de instituciones de fomento y del gobierno federal. Hasta diciembre de 1999 Fideraza sólo ha logrado "consolidar" dos fuentes de financiamiento: Raza Express, que nace con la idea de la creación del Fideraza, y Banamex, que entra en escena en octubre de 1999 con la tarjeta de débito Afinidad Jalisco Banamex, cuyo programa de cobertura "nacional" opera en los principales estados expulsores de migrantes a Estados Unidos.

La diversidad en la composición de los fondos para el Fideraza se han

Fuentes y composición de los fondos para el Fideraza Jalisco

Capital inicial

Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Promoción Económica.
Aportación semilla: 600 mil dólares

<i>Fondos de otras fuentes</i>	<i>Naturaleza de la participación</i>	<i>Incorporación al Fideraza</i>
<i>Raza Express.</i> Donación de un cuarto de centavo por cada dólar enviado por medio de este sistema	Donación	Nacimiento "congénito"
<i>Banamex.</i> Donación del 1 por ciento del saldo promedio de las tarjetas de débito Afinidad Jalisco Banamex	Donación	Octubre de 1999
<i>Fondos CAIP del Nadbank.*</i> Operados por Banobras dentro del Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas	Pendiente en el rubro "Fondos directos de inversión"	Todavía pendiente

* Nadbank es una institución binacional creada bajo un acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta banca de desarrollo fue creada en 1993 para resolver los problemas de infraestructura relacionada con el medio ambiente en la frontera norte.

FUENTE: Elaboración propia.

ido concretizando hasta diciembre de 1999; destaca la participación del gobierno del estado como proveedor del capital semilla, que según los documentos oficiales del Fideraza asciende a la cantidad de 600 mil dólares como contribución única, y la incorporación de nuevos actores al proceso de formación de los fondos concurrentes, como son Banamex a través de la tarjeta de débito Afinidad Jalisco Banamex y los fondos CAIP,⁸ cuya naturaleza, composición y origen están ligados a los impactos del Tratado de Libre Comercio, en este caso los referidos a "regiones de migrantes". Los fondos CAIP todavía se encuentran en el plano de los pendientes, ya que el requisito básico para acceder a ellos es la existencia de proyectos de inversión para ser financiados en ese tipo de regiones. Sin embargo, es importante aclarar que esta posible fuente de financiamiento también forma parte de la idea original con la que nace Fideraza, de ahí su importancia.

El servicio de transferencia de dólares Raza Express

El servicio de transferencia ofrecido por Fideraza es Raza Express, que trata de entrar al mercado de la transferencia de dólares en un escenario de competencia abierta por el ofrecimiento de un servicio que tradicionalmente ha sido liderado por las grandes compañías operadoras de transferencias. El mercado de las transferencias de Estados Unidos a México está controlado principalmente por la compañía First Data Corp., que tiene como filiales a Western Union y Orlandi Valuta, que en conjunto controlan casi el 70 por ciento de este mercado,⁹ el cual se ha

diversificado de manera importante en los últimos ocho años. A Western Union le sigue Money Gram. El resto del mercado se distribuye entre por lo menos otras siete agencias de envíos de remesas, como son U.S. Postal, Associated Foreign Exchange, los bancos Wells Fargo y Bank of America, y las que han surgido desde las comunidades transnacionales como el servicio de mensajería Mejico Express, incluida la recientemente creada Raza Express.

En su funcionamiento, Raza Express combina dos medios: el tradicional, que es el correo, y el de las nuevas tecnologías en la informática, esto es, las transferencias electrónicas.¹⁰ El servicio Raza Express enfrenta fuertes retos por la apropiación de un mercado que ya se encuentra copado por las grandes compañías líderes en el ramo y que le aventajan tanto en experiencia como en el conocimiento del mercado. La primera parte que deberá resolver Raza Express para competir en él será resolver los problemas de los costos que tienen que ver con las comisiones cobradas por el servicio y la fijación de una tasa más justa del tipo de

cambio peso-dólar, además de ofrecer mayor seguridad y rapidez en el servicio. En cuanto a costo, Raza Express compete con el Servicio Postal estadounidense (U.S. Postal), que es el más barato entre los servicios de transferencias de dólares Estados Unidos-México. El servicio por transferencias de hasta 750 dólares, para el público en general, tiene un costo de 10 dólares; sin embargo, este costo disminuye hasta ocho dólares para clientes frecuentes.

El objetivo de este servicio es, además de hacer la transferencia, tratar de promover el ahorro interno y el acceso a créditos para los ahorradores. Los mecanismos diseñados para el logro de esos objetivos tienen que ver con la incorporación al proceso de instituciones de carácter social, que se supone existen en la mayoría de las cabeceras municipales de Jalisco; tal es el caso del Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) que, en combinación con agencias bancarias (Banco de América) y compañías privadas de servicios de envíos, como Brass de Mexico, complementa la tríada en el servicio de transferencia: la primera, como agencia pa-



gadora en las comunidades de expulsión; la segunda, como operadora de la transferencia para las transacciones financieras de Raza Express, y la tercera, como operadora de los envíos.

Como puede notarse, Raza Express trata de competir en el mercado atendiendo una "clientela" regional y atacando tres vertientes: 1) el costo; 2) el desarrollo local en regiones de migrantes, como promotor y financiador, a través de su participación en Fideraza, es decir, participando en el mercado con un "objetivo social", y 3) atado a un esquema que ofrece posibilidades de ahorro y crédito para el migrante y su familia.

La construcción de la agenda desde el Estado. Instituciones y agencias nacionales e internacionales en el proceso de definición de la política

En el proceso de definición de políticas públicas de carácter transnacional concurren por lo menos dos tipos de actores: los de carácter transnacional y los propios del Estado-nación, que son los que finalmente logran dar cuerpo a una propuesta. En este juego de establecimiento de opciones, cada uno de los participantes se sienta a la "mesa de negociaciones" con sus propios recursos, estrategias y formas de negociación, determinando las fortalezas y debilidades de cada participante. Aunque, en principio, esto parece determinar que unos desempeñarán su papel desde el lado débil, mientras que otros lo harán desde el control del poder en las decisiones, este balance de poder no necesariamente será el mismo a lo largo del proceso; sus variaciones podrán estar sujetas a las fases del desarrollo de la política en discusión.

Para entender el proceso de elaboración de una política es necesario conocer "las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan y cómo se relacionan y controlan unos a otros" (Lindblom, 1984: 11).

Haciendo un corte transversal en el tiempo de la elaboración de la política Fideraza y asignando un orden que no necesariamente corresponde a los tiempos reales del proceso pero sí a las fases que sigue una política pública, se pueden distinguir cuatro momentos en los que se da la participación de alrededor de una docena de instituciones y actores principales tanto de la comunidad transnacional como del resto de la sociedad. Estos momentos son: 1) el surgimiento de la idea; 2) la definición del problema; 3) el diseño de la política, y 4) la operación o instrumentación de la política. Al distinguir así estos momentos se conoce cómo fue la participación de los distintos actores en cada uno de estos momentos, los cuales marcan, además de la entrada a nuevas fases de carácter más operativo en la formulación de la política, la incorporación de nuevos actores e instituciones al proceso de establecimiento de la agenda misma, así como a la naturaleza de su participación.

Haciendo un análisis de la participación de los actores en las diferentes etapas del proceso de establecimiento de la política pública puede verse de manera más detallada cómo fue cambiando esta participación; en algunos casos se fue fortaleciendo, en otros debilitando y en otros más incluso tendió a desaparecer.

En el seguimiento del desarrollo de esta política se distinguen cinco

mancuernas de actores clave para entender el juego que se da entre los participantes a lo largo de las diferentes etapas, hasta llegar a la instrumentación y que juntos participaron en una o más de las fases o etapas del proceso. Dichas mancuernas de actores son: la Secretaría de Promoción Económica (Seproe) del gobierno de Jalisco, el North American Integration and Development Center (NAID) de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), el Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) de la Universidad de Guadalajara, Brass de México-Bank of America-Pahnal; Nadbank-CAIP-Banobras¹¹ y Banamex.

A partir de los momentos en el establecimiento de la política pública Fideraza en Jalisco se notan cambios en la participación de los diferentes actores. En un primer momento el gobierno de Jalisco, a través de la Seproe, desempeña el papel de proponente y promotor de la idea del Fideraza como nueva política pública. Posteriormente, en la fase de la definición del problema se convierte, mediante la Seproe, en gestor en la búsqueda de contactos y discusión con el público especializado, así como proveedor de información de resultados de estudios previos en el mercado de transferencias. En el tercer momento, durante el diseño de la política, se diseña el mecanismo de Fideraza y se define como capitalista único e inicial aportando el capital semilla, que constituye el motor de la nueva política, además de continuar con su papel de gestor, a través de la Seproe como organismo ejecutor y operador de las negociaciones con las diferentes agencias financieras de transferencias e instituciones de ahorro. Finalmente, en

Momentos en el establecimiento de la política pública Fideraza en Jalisco			
	<i>Actividades principales realizadas en cada momento</i>	<i>Actores e instituciones involucradas</i>	<i>Papel principal</i>
<i>El surgimiento de la idea Fideraza</i>	Diseño del plan maestro	<i>México</i> -Gobierno del estado de Jalisco Oficina del gobernador Secretaría de Promoción Económica	Proponentes de la política
<i>Definición del problema</i>	Discusión de la idea con un público especializado Necesidad de información especializada y estudios sobre el caso Caracterización de mecanismos de envíos	<i>México</i> -Gobierno del estado de Jalisco Oficina del gobernador Secretaría de Promoción Económica <i>Estados Unidos</i> -Universidad de Guadalajara (Ineser) -NAID, Universidad de California en Los Ángeles (UCLA)	Gestor y proveedor de información Evaluadores de la propuesta en la comunidad transnacional en localidades de Jalisco Evaluadores de la propuesta en la comunidad transnacional en Los Ángeles
<i>Diseño de la política</i>	Diseño del mecanismo Fideraza Contactos con los principales actores y operadores financieros de transferencias de dólares Estados Unidos-México Negociaciones con instituciones de fomento al ahorro interno Contactos con instituciones y programas de fomento al desarrollo en regiones de migrantes Continuación en la búsqueda de financiamiento alternativo para el Fideraza Negociaciones con las grandes instituciones bancarias del país Negociaciones con las instituciones de fomento del desarrollo	<i>México</i> -Gobierno del Estado de Jalisco Secretaría de Promoción Económica -Brass de México -Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) -Banamex -Banobras <i>Estados Unidos</i> -Bank of America -USCAIP*-Nadbank	Inversionista inicial Gestor ante nuevos participantes Donador de fondos Institución pagadora y promotora del ahorro de los migrantes Donador de fondos Prestador de información Proponente para ofrecer transferencias Proponente de la idea sobre fondos CAIP
<i>Operación de la política</i>	Entrada de Raza Express al mercado en comunidades de migrantes Difusión con la comunidad Exploración de usos alternativos de los fondos (en proceso) Operación total del mecanismo Fideraza (en proceso) Aplicación de fondos (en proceso)	<i>México</i> -Gobierno del Estado de Jalisco Secretaría de Promoción Económica -Brass de México -Universidad de Guadalajara (Ineser) <i>Estados Unidos</i> Empresa filial de Brass de México NAID, Universidad de California en Los Ángeles (UCLA)	Gestor en la atracción de nuevos participantes Diseñador del plan de entrada al mercado Difusores de información en comunidades transnacionales en localidades de Jalisco Diseñador del plan de entrada al mercado Difusores de información en comunidades transnacionales en Los Ángeles

* El USCAIP es la versión estadounidense del Programa de Ajuste e Inversión para Comunidades Afectadas por el Tratado de Libre Comercio, cuya sede se localiza en la ciudad de Los Ángeles.
FUENTE: Elaboración propia con base en el estudio *Evaluación de un mecanismo piloto para la promoción de la inversión y el uso productivo de las remesas en las regiones de alta emigración de Jalisco hacia Estados Unidos*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1999.

la fase de operación de la política se continúa con la gestión de contactos para la atracción de nuevos participantes y la consolidación de las fuentes para la obtención de fondos directos para la inversión en el desarrollo.

Los cambios en la intervención del gobierno de Jalisco se pueden sintetizar en un proceso que va desde un gobierno intervencionista hasta un gobierno regulador más en la lógica del mercado. Su papel está definido por una mayor participación en el inicio del proceso como organismo detonador de una propuesta de política, pero su influencia tiende a disminuir a medida que se van incorporando nuevas instituciones al proceso, quedando al final en un papel de gestor, mediador y negociador de la propuesta ante otros posibles participantes.

Otros participantes procedentes de instituciones educativas, el NAID y el Ineser, desempeñaron el papel de evaluadores de la propuesta en la comunidad transnacional. En el lado mexicano dicha evaluación se realizó en cinco comunidades de alta emigración a Estados Unidos. Por su lado, el NAID evaluó la propuesta dentro de los "clubes de jaliscienses" que operan en el área de Los Ángeles, California. Durante el diseño de la política, el NAID participó como proponente y difusor de información sobre el posible uso de fondos para el desarrollo de regiones con migrantes a partir del apoyo de proyectos de inversión con fondos CAIP, operados por Banobras, bajo el Programa Nadbank de Ajuste e Inversión para Comunidades Afectadas por el Tratado de Libre Comercio.

Por otra parte, los estudios realizados sirvieron para complementar

la fase de operación de la política, difundiendo información sobre la problemática en torno a los envíos de remesas y las posibilidades del Fideraza en la población objetivo.

Así, los actores de la comunidad transnacional figuran sólo como población objetivo sobre la que recae una política en su fase de definición del problema, es decir, como parte de la población que sería estudiada e informada de la nueva política de desarrollo local a partir de remesas. Hasta el momento, a excepción del acercamiento que se dio con las comunidades de migrantes durante la elaboración de los estudios, no existe un acercamiento o un interés de integración explícita como parte de esta política de carácter transnacional que involucre y reconozca el derecho a la participación para este tipo de comunidades. Esto viene a constituir, a final de cuentas, la formulación tradicional de una política que siendo de carácter transnacional no incluye la participación activa de los migrantes cuyos dólares enviados a sus familias son la base del funcionamiento de la misma.

Por su parte, el mecanismo base de operación de la política, formado por tres instituciones —Brass de México, Bank of America y Pahnal—, van apareciendo en las fases de la política como si operaran de manera independiente. Cada uno desempeña su propio papel, que a final de cuentas se sintetiza en el mecanismo que da lugar al servicio de transferencia Raza Express. Vistos de manera independiente y siguiendo las fases de la política, los tres entran en escena en la fase del diseño. Brass de México es la compañía concesionaria del servicio de transferencias Raza Express y responsable de la donación

de un cuarto de centavo de dólar para financiar el desarrollo en Jalisco; Bank of America participa como la institución de "respaldo financiero" a través de la cual se enviarán las transferencias del Raza Express, y Pahnal es la institución pagadora del Raza Express, promotora del ahorro entre los migrantes y otorgadora de créditos a los ahorradores. En la fase de operación de la política la tríada desaparece como tal, quedando Brass de México y su filial en Estados Unidos como la única compañía encargada de diseñar el plan de entrada al mercado de transferencias en comunidades de migrantes y, al final de cuentas, de apoyar el fomento al desarrollo en Jalisco.

Banamex, otro de los participantes, entra en escena como un competidor más que busca tener una parte del mercado de envíos de dólares y, como Brass de México, lo hace a partir del manejo de un "objetivo social", el fomento al desarrollo, ofreciendo nuevos fondos al Fideraza a través de su programa Tarjeta de Afinidad Jalisco Banamex que consisten en la donación del 1 por ciento del saldo promedio de esas cuentas.

A partir de lo anterior es posible advertir que los ganadores de una política pública como la descrita vuelven a ser una vez más las grandes compañías financieras y bancarias de Estados Unidos y de México, que en una clara expansión de sus actividades económicas y en un claro intento de apropiarse una parte de un pastel que en 1997 alcanzó la cifra de seis mil millones de dólares, han asumido un nuevo papel con "objetivo social", el de promotores y financiadores del desarrollo local en México, y creado sus propios programas para transferir las ganancias producto

de la migración laboral en regiones con una vieja tradición de migrantes a Estados Unidos, como es el caso de Jalisco. Sin embargo, la bases reales de su entrada al mercado se muestran con más claridad en las declaraciones que han hecho algunos ejecutivos de los nuevos participantes en este floreciente negocio: "It's a big block of money. Everyone wants a piece of it" o bien, "Es un negocio bastante atractivo... Tu riesgo es mínimo. Todo es 'cash'. No estás prestando o dando créditos".¹²

Algunos comentarios finales

Los problemas que se vislumbran en la política Fideraza son varios. En primer lugar, sus bases están construidas en torno al supuesto objetivo social de las empresas participantes —Raza Express y Banamex—, que serán las donantes de una parte de las ganancias que generen sus programas de servicio de transferencias pero que, sin embargo, no tienen la capacidad de dar seguimiento, como sería en una política de tipo participativa y en su calidad de "actores", al cumplimiento de los objetivos específicos planteados por el Fideraza. De esta manera, la participación que hacen estas dos compañías a través de las donaciones se queda en una mera estrategia de mercadotecnia por demás novedosa.

En segundo lugar, no existe un programa, como parte de una política de corte transnacional, que reconozca la participación de los grupos de la comunidad transnacional de manera explícita e incluyente tanto en la definición de los proyectos de desarrollo en sus regiones de origen como en el reconocimiento de las formas locales de organización

atendiendo a los patrones culturales y las formas de autogestión. Tampoco está claro dónde ni con qué criterios se van a distribuir las ganancias de las transferencias. Sobre este último punto conviene señalar que las poblaciones locales entrevistadas en la fase del estudio coinciden en señalar que debe haber una repartición justa de estas ganancias respetando el principio de distribución equitativa de fondos; "más dólares enviados al pueblo, más 'centavos' para el desarrollo en el pueblo".

Por último, en el diseño de esta política quedan pendientes el acceso a los fondos CAIP, que por su naturaleza pueden estar más enfocados a resolver problemas de infraestructura en la frontera norte. Así, aunque el programa mismo es una opción de apoyo a "regiones de migrantes", todavía no quedan claros los criterios bajo los cuales se van a definir esas regiones. Este cuestionamiento es importante por ser ésta la única base de asignación de fondos que aplica a regiones como Jalisco. Por otro lado, a seis años de la creación del programa no se sabe cuál es el monto de los fondos disponibles.

Sin estas condiciones básicas, la política Fideraza, o alguna otra similar, tiene pocas o nulas posibilidades de operar. De no cumplirse alguna de ellas, parecería ser que Fideraza corre el riesgo de colapsarse como un castillo de naipes.

Notas

¹ En la elaboración de este trabajo se recurrió a diversas fuentes, de las cuales la más importante es el estudio titulado *Evaluación de un mecanismo piloto para la promoción de la inversión y el uso productivo de las remesas*

en las regiones de alta emigración de Jalisco hacia Estados Unidos, Gobierno del Estado de Jalisco-Ineser. La autora agradece los comentarios hechos al trabajo por María Luisa García, Basilio Verduzco y Antonio Sánchez, así como los sustanciosos comentarios hechos por el lector anónimo.

² Véase Jesús Arroyo, Adrián de León y M. Basilia Valenzuela, *Migración rural hacia Estados Unidos. Un estudio de caso en Jalisco*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991 (Colección Regiones).

³ Nina Glick Schuller *et al.* desarrollan la idea de lo transnacional en el trabajo titulado "Towards a transnational perspective on migration. Race, class, ethnicity and nationalism reconsidered", *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 645, Nueva York, 1992.

⁴ Se entiende por "local" un lugar o sitio que existe de manera específica en el espacio físico del cual emergen la búsqueda de identidad y los elementos reconstitutivos de la misma. Es la base "tangible" de las nuevas y múltiples interconexiones de lo transnacional que son en principio atemporales y, en cierto sentido, despacializadas.

⁵ Un aspecto por discutir será, en todo caso, cuáles son las "poblaciones objetivo" secundarias y cuáles son los costos y beneficios que se intenta asignar a cada una de ellas. Sobre esta discusión véase Schneider y Helen Ingram, *Policy design for democracy*, University Press of Kansas, Lawrence Kansas, 1997.

⁶ Excepciones a este punto son los casos de algunas comunidades mixtecas y sus grupos de representación, que operan entrelazando los intereses sociales, políticos y económicos de las comunidades de la Mixteca, otros lugares de México (ciudad de México y frontera norte) y Estados Unidos. Véase Laura Velasco, "Etnicidad y organizaciones de migrantes en la frontera de California y Baja California", conferencia presentada en el Seminario Permanente sobre Migración Internacional (Colef-Colmex-Somede), 29 de octubre de 1999, El Colegio de la

Frontera Norte, San Antonio del Mar, Baja California, México.

⁷ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de la política pública*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998

⁸ Los CAIP (Community Adjustment and Investment Program) son fondos para el ajuste y programas de inversión en comunidades tanto de México como de Estados Unidos. En términos formales, este fondo proviene del Programa de Ajuste e Inversión para Comunidades Afectadas por el Tratado de Libre Comercio del Banco de Desarrollo para Norteamérica (North American Development Bank, Nadbank). Este programa es de carácter binacional pero el diseño y la instrumentación están a cargo de cada uno de los países firmantes del TLC. La contraparte del lado mexicano se denomina Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas, administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Su existencia se encuentra estipulada en el acta constitutiva del Nadbank.

⁹ Edwin García, Michelle Levander y Ricardo Sandoval, "Rates burden Mexicans. Big money-transfer companies 'play the spread' and reap profits", en *San José Mercury News*, puesto a disposición en la Internet el 12 de abril de 1998. Véase <http://www.mercurycenter.com>.

¹⁰ La mecánica del seguimiento de una transferencia consta de cuatro pasos después del llenado de la forma correspondiente: 1) colocar dentro de un sobre el cheque o *money order* a nombre de Raza Express; 2) depositar el sobre en buzón para su envío a oficinas de Raza Express dentro de Es-

tados Unidos, 3) Raza Express envía una notificación a la familia en México, y 4) se pone el dinero en pesos a disposición de las oficinas locales de Pahnal para su pago o su depósito en cuenta de ahorro.

¹¹ El acceso a estos fondos todavía se encuentra pendiente, primero es necesario definir los proyectos económicos que podrían ser sujetos de este apoyo económico. Su papel todavía está en el terreno de las posibilidades

¹² Declaraciones hechas al periódico *San José Mercury News* por altos ejecutivos de Banco de América y de Bancrocor. Véase Michelle Levander y Ricardo Sandoval, "Wide range of business chase a booming market", en *San José Mercury News*, puesto a disposición en la Internet el día 12 de abril de 1998, <http://www.mercurycenter.com>.

Bibliografía

Arroyo, Jesús, Adrián de León y M. Basilia Valenzuela V., *Migración rural hacia Estados Unidos. Un estudio regional en Jalisco*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991 (Colección Regiones).

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

García, Edwin, Michelle Levander y Ricardo Sandoval, "Rates burden Mexicans. Big money-transfer companies 'play the spread' and reap profits", *San José Mercury News*, puesto a disposición en la Internet el 12 de abril de 1998. Véase <http://www.mercurycenter.com>.

Glick Schiller, Nina *et al.*, "Towards a transnational perspective on migration. Race, class, ethnicity and nation-

alism reconsidered", *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 645. Nueva York, 1992.

Gobierno del Estado de Jalisco, "Evaluación de un mecanismo piloto para la promoción de la inversión y el uso productivo de las remesas en las regiones de alta emigración de Jalisco hacia Estados Unidos", elaborado por Jesús Arroyo, M. Basilia Valenzuela Varela, Graciela López Méndez, Ana Rosa Moreno Pérez y Antonio Sánchez Bernal (Ineser, Universidad de Guadalajara), 1999.

Kingdon, John W., *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, 1984.

Levander, Michelle y Ricardo Sandoval, "Wide range of business chase a booming market", *San José Mercury News*, puesto a disposición en la Internet el día 12 de abril de 1998, <http://www.mercurycenter.com>.

Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las Administraciones Públicas de Madrid, México, 1991.

North American Development Bank, <http://www.nadbank.org>

Schneider, Anne Larason y Helen Ingram, *Policy design for democracy*, University Press of Kansas, Lawrence, Kansas, 1997

U.S. Community Adjustment and Investment Program (USCAIP), <http://www.nadbank-caip.org>

Velasco, Laura, "Etnicidad y organizaciones de migrantes en la frontera de California y Baja California", conferencia presentada en el Seminario Permanente sobre Migración Internacional (Colef-Colmex-Somede), 29 de octubre de 1999, El Colegio de la Frontera Norte, San Antonio del Mar, Baja California, México.