

Capítulo 1

El proceso de institucionalización del Programa 3×1 para Migrantes

Sergio Soto Priante*

Marco Antonio Velázquez Holguín**

El contexto en que surge el 3×1

LA EMIGRACIÓN temporal y permanente de mexicanos hacia Estados Unidos ha sido desde mediados del siglo XX un fenómeno recurrente, impulsado por causas estructurales, como la amplitud de la frontera común, la diferencia de tamaños y perfiles de las economías de uno y otro país, y la dinámica del empleo doméstico del vecino país; estas causas estructurales se han visto intensificadas por coyunturas tan importantes como la Segunda Guerra Mundial y la operación del Programa Bracero (1942-1964). A efectos del presente ensayo baste tomar nota de que la emigración responde a causas complejas de largo aliento y que el emigrante busca no sólo mejorar su situación personal sino también la de la familia, que suele permanecer en su localidad de origen.

Para el año 2000, de acuerdo con datos proporcionados por Conapo,¹ el total de personas nacidas en México y residentes en Estados Unidos ascendía a 8.5 millones; para el 2004 dicha estimación era de 10.2 millones, cifra que sumada a la de las personas de ascendencia mexicana ya nacidas en dicho país da un total de aproximadamente 27 millones de personas.

Tan importante como el crecimiento del número de emigrantes pareciera el ciclo de progreso económico que experimentan, pues aunque 35 por ciento de los residentes nacidos en México vive en situación de pobreza, dicho porcentaje tiende a disminuir conforme aumenta el tiempo de estancia en el país vecino; así, 10 por ciento de los emigrantes mexicanos que arribaron a Estados Unidos

*Subsecretario de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

**Director general adjunto de Planeación Microrregional, Unidad de Microrregiones (Sedesol).

¹Véase <http://www.conapo.gob.mx>

en los noventa reciben más de 20,000 dólares anuales, mientras dicho porcentaje se eleva a 25 por ciento entre los que llegaron antes de 1980. En el presente, según reporta Conapo, el 45 por ciento de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos mayores de 16 años genera un ingreso inferior a 10,000 dólares anuales, el 37 por ciento gana entre 10,000 y 20,000 dólares y el 18 por ciento obtiene ingresos de 20,000 dólares o más, siendo los de menores ingresos quienes arribaron a Estados Unidos en fechas más recientes.

Entre el año 2000 y el 2004 el crecimiento de las remesas de los emigrantes mexicanos a sus familias fue de grandes proporciones, pasando de menos de 700 millones de dólares en el año 2000 a alrededor de 16,500 millones en 2004 y hasta 20,035 millones en 2005.

En los hogares de origen de los emigrantes, las remesas que reciben representan una relevante fuente de ingresos, ya que, según reporta Conapo, para los casi 1.1 millones de hogares que se benefician de este flujo de dinero, el promedio trimestral de ingreso por concepto de remesas ascendió en 2004 a casi 3,700 pesos; en los hogares rurales a 3,000 pesos y en los no rurales a casi 4,300 pesos.

Estimaciones con base estadística muestran que aunque cerca de dos terceras partes de las remesas son empleadas para el consumo básico,² poco más de una décima parte del total se destina a los rubros de salud y educación, lo que tiene un impacto directo en capital humano; también hay que resaltar que el 31 por ciento de los remitentes declaran enviar recursos para fines colectivos como infraestructura, servicios y aspectos económicos, en un monto promedio cercano a 11 por ciento de sus remesas totales, con una muy baja proporción que se destina a fines productivos (sólo 0.03 puntos porcentuales).

El crecimiento de las remesas durante los años noventa y la activa iniciativa de los migrantes a través de sus clubes propició que el gobierno del estado de Zacatecas instrumentara en 1993 un programa piloto, conocido como “cero por uno”, para apoyar el crecimiento de la proporción de dichas remesas que se orientaba a la realización de obras de infraestructura social básica en las localidades de origen de los emigrantes. El gobierno federal, mediante el Programa de Empleo Temporal, decidió contribuir a la iniciativa de los zacatecanos convergiendo a partes iguales con el gobierno estatal, creando el “dos por uno” y, posteriormente –con la participación del gobierno municipal– como contraparte de los proyectos de impacto social que los emigrantes estuvieran dispuestos a apoyar con recursos propios.

Para 2002, el gobierno federal crea un programa *ex profeso* que, partiendo de la fórmula de concurrencia probada en Zacatecas, lo reproduce gradualmente

²Cortina, De la Garza y Ochoa Reza, con base en la Encuesta del Comportamiento de Migrantes Remitentes, realizada por el Tomás Rivera Policy Institute, diciembre de 2003.

a nivel nacional. El programa fue denominado Programa Iniciativa Ciudadana 3×1 y en 2005 cambia de nombre a Programa 3×1 para Migrantes.

En el presente ensayo buscaremos plasmar la percepción de los operadores en las áreas centrales del gobierno federal sobre la naturaleza, los aprendizajes, la proyección y el potencial del Programa 3×1 para Migrantes.

La propuesta de valor del Programa 3×1 para Migrantes

Las reglas de operación del Programa 3×1 para Migrantes consignan como objetivo general el de “apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y el enfoque de género en los beneficios del programa”.³ Asimismo, se establecen como objetivos específicos: 1. “Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas”; 2. “Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y pobreza”, y 3. “Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.”

A la luz de estos objetivos formales la propuesta de valor del programa podría expresarse de forma sumaria como “incentivar el involucramiento de los migrantes en el desarrollo territorial de sus localidades de origen”, valor que puede resultar muy importante dado el creciente poderío económico de los migrantes mexicanos residentes en el exterior del país, particularmente el de los radicados en Estados Unidos, cuyas remesas podrían ascender ya a 20,000 millones de dólares anuales.

Tal propuesta de valor implica varios beneficios relevantes, el más evidente de los cuales es el incremento de la inversión en infraestructura social y productiva y en proyectos y empresas comunitarias. Menos evidente, pero no menos importante, podría resultar el impacto que tal involucramiento produzca en los residentes de las localidades de origen, inclinándolos hacia una mentalidad más proactiva y empresarial, así como hacia una actitud más cooperativa.

Cómo entrega su valor el Programa 3×1 para Migrantes

El programa entrega el referido valor mediante un proceso transparente en que los actores clave son los clubes de migrantes y los comités de validación y atención a migrantes.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 2005, pp. 56-72.

El esquema básico y característico del 3×1 consiste en el apoyo concurrente de los tres órdenes de gobierno a proyectos sociales o económicos presentados por los emigrantes mexicanos, regularmente en Estados Unidos, y por lo general a través de clubes de oriundos, de modo que cada peso aportado por éstos se complementa con un peso del gobierno federal, uno del gobierno estatal y otro más del gobierno municipal correspondiente.

Los proyectos elegibles engloban una amplia gama de rubros: saneamiento ambiental, conservación de recursos naturales, salud, educación, infraestructura social, agrícola y de comunicaciones, acciones y obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios, y otros que acuerden las partes siempre que “favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población”.

En 2005 y 2006 se definió el límite de 800,000 pesos como monto máximo de aportación federal, lo que implica que, sumando las aportaciones de las otras tres partes involucradas, posibilita el apoyo a proyectos de hasta 3.2 millones de pesos (aproximadamente, 300,000 dólares).

Los clubes de migrantes o figuras semejantes constituyen la célula básica de promoción, acopio y canalización de aportaciones de los migrantes. El programa ha estimulado la creación de nuevos clubes de migrantes y la reactivación de otros, pasando de 20 que se registraron ante el programa en 2002 a más de 800 en 2005.

El Comité de Validación y Atención a Migrantes (conocido por su acrónimo Covam) se reserva la función de dictaminar y priorizar los proyectos y se caracteriza por ser un órgano colegiado transparente en el que se guarda equilibrio en la toma de decisiones. Los Covam, presididos por el delegado de Sedesol en cada entidad federativa, se integran con representantes de los tres órdenes de gobierno y de los migrantes. También participan en los Covam, en calidad de asesores, representantes de gremios competentes (ingenieros civiles, arquitectos, etcétera) para valorar la suficiencia técnica de los proyectos postulantes al programa.

Los proyectos que por sus características específicas –como la de proponerse un alcance interestatal o presentar algún tipo de conflictividad– no puedan ser resueltos por el Covam correspondiente, pasan al dictamen del Comité de Validación Central, órgano integrado por las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de Sedesol. En el ejercicio 2005 no hubo necesidad de que este comité dictaminara proyecto alguno, lo que indica la robustez del procedimiento ordinario.

La responsabilidad de la ejecución de los proyectos apoyados por el 3×1 puede recaer en cualquiera de los tres órdenes de gobierno o bien en el propio club de migrantes involucrado, debiendo cumplir la normatividad vigente e informar mensual y trimestralmente sobre el avance físico-financiero a la

delegación de Sedesol en la entidad federativa. Si al 30 de septiembre del ejercicio fiscal correspondiente el avance físico financiero del programa en la entidad federativa no corresponde con el programado, los recursos pueden reasignarse a otra entidad federativa con posibilidades reales de ejercerlo de forma inmediata.

Una vez concluido cada proyecto se formaliza su entrega-recepción ante la instancia responsable de su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación, en un acto al que concurren las cuatro instancias patrocinadoras.

A partir del ejercicio 2005, y en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se comenzó a promover en calidad de piloto la creación en las localidades beneficiarias de estructuras comunitarias denominadas “clubes espejo”, a las que se asignaron funciones de contraloría social, es decir funciones de seguimiento y verificación de las obras realizadas por el 3×1 en tal localidad; sin menoscabo de las funciones de contraloría formal de cada uno de los órdenes de gobierno involucrados.

Finalmente, por lo que se refiere al modo en que el 3×1 entrega su valor en el momento presente, conviene decir que la labor de evaluación del programa corre a cargo de instituciones externas, tal y como lo establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y que las evaluaciones ya realizadas están disponibles en la página electrónica de Sedesol <http://www.sedesol.gob.mx>

Los factores críticos para el éxito del Programa 3×1 para Migrantes

La medida en que el 3×1 genera el valor que propone parece directamente vinculada con su capacidad para suscitar la confianza de los involucrados, lo que a su vez depende de la transparencia de sus operaciones y de la legitimidad de los proyectos que apoya.

La transparencia de las operaciones del 3×1 se pone de manifiesto en la estructura y funcionamiento del Covam (a que hemos hecho alusión líneas arriba) y que considera sistemáticamente la participación de todos los patrocinadores –clubes de migrantes, Sedesol, gobierno del estado y gobierno municipal– en la dictaminación y priorización de los proyectos, en la calendarización de las aportaciones y en la supervisión y validación operativa de los mismos. También contribuyen a la transparencia el monitoreo informal de las obras que realizan los migrantes de forma directa o a través de sus familias, y la práctica de hacer llegar a los clubes de migrantes los resultados de las evaluaciones externas del programa.

La legitimidad de los proyectos apoyados por el 3×1 es un tema que requiere la más cuidadosa consideración. Algunos observadores han expresado inquietud al percatarse que los proyectos aprobados incluyen obras como em-

bellecimiento de plazas, rehabilitación de iglesias o construcción de quioscos, obras que les parecen un tanto superfluas bajo la consideración de que en tales comunidades hay necesidades no cubiertas en materia de infraestructura de servicios sociales básicos, por lo que han sugerido que de alguna forma se induzca o se obligue a que estos proyectos tengan prioridad sobre aquellos. Hace falta resaltar el hecho de que el beneficio resultante de los proyectos realizados por el 3×1 no se limita a la mejora de infraestructura, sino que probablemente el programa ejerza un efecto propulsor en la confianza de las comunidades locales hacia su propia capacidad de agencia, en el concepto usado por Amartya Sen de “capacidad de definir y construir el plan de vida que tengan razones para valorar”; bajo esta consideración, el proyecto de embellecimiento que podría parecer no prioritario, resulta significativo al funcionar como símbolo de la capacidad de la comunidad local para mejorar por sí misma su calidad de vida. Si esto es así, resulta esencial que los agentes externos, gubernamentales y no gubernamentales, no sólo respetemos la priorización que formule cada comunidad local, sino que la ayudemos en lo posible a enfrentar tales decisiones de forma libre y responsable.

En todo caso, la confianza de las cuatro instancias involucradas en el 3×1 debe valorarse como un factor crítico de éxito y preservarse con el mayor cuidado como una condición necesaria para su existencia y desarrollo.

Los criterios de desempeño

Una vez establecido lo anterior podemos extendernos sobre los criterios que parecen más adecuados para valorar el desempeño del 3×1, y que deberán orientar el diseño de indicadores específicos y de los correspondientes procesos de medición.

Para juzgar el impacto del programa pareciera que lo pertinente es dirigir la atención al capital social local y a los niveles de bienestar y de ingresos auto-generados por las comunidades de origen. En esta misma línea, la operación del programa podría valorarse en función de su efecto en la confianza de los clubes de migrantes y sus tres órdenes de gobierno, así como en el continuo mejoramiento de las prácticas de eficiencia, transparencia y legitimidad de los proyectos.

Resultados del 3×1

Al cabo de los primeros cuatro años de operación, el programa presenta los resultados que aparecen en el siguiente cuadro:

	2002	2003	2004	2005 ³
Recursos federales ¹	113.7	99.9	175.9	233.3
Recursos complementarios ²	290.0	289.0	472.2	623.9
Grupos de migrantes	20	200	527	815
Estados de residencia en Estados Unidos	8	17	31	35
Proyectos en Canadá	0	1	2	0
Entidades federativas	20	18	23	26
Proyectos de inversión	942	899	1,436	1,703
Municipios apoyados	247	257	383	425

¹En millones de pesos, asignación modificada: incluye nivel central.

²En millones de pesos; incluye aportación estatal, municipal y migrantes.

³Datos preliminares sujetos a modificación.

Claramente destaca el dinamismo del 3×1 en términos de montos de inversión, de número de proyectos y de grupos de migrantes involucrados, y llama la atención también la ampliación de su cobertura en cuanto a los municipios mexicanos participantes y a los lugares de residencia de nuestros emigrantes.

El número de proyectos apoyados ha crecido también de forma importante, sin declinar, sino por el contrario incrementándose ligeramente el monto promedio por proyecto, de 429,000 pesos en 2002 y de 503,000 en 2005.

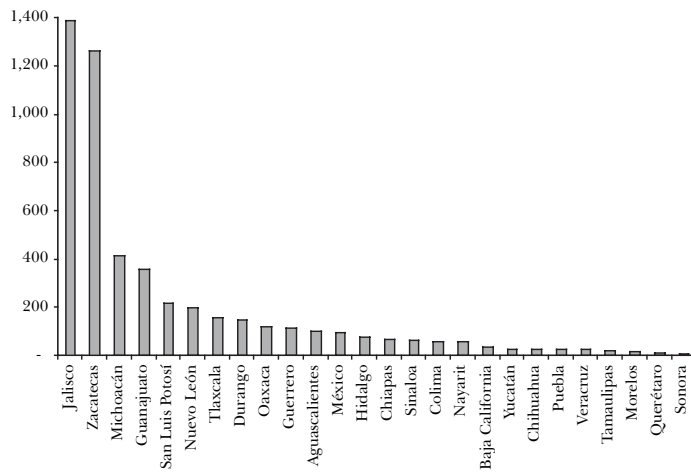
Los estados que han mostrado mayor dinamismo en la realización de proyectos del 3×1 son Jalisco y Zacatecas, ya que entre ambos registran más de la mitad del total de proyectos financiados en el lapso 2002-2005, tal como se observa en la gráfica 1.

Durante sus primeros cuatro años de operación, el 3×1 ha apoyado distintos proyectos, donde destacan los referentes a urbanización, desarrollo comunitario, pavimentación de calles y avenidas, agua potable y electrificación; los proyectos de tipo productivo han representado en promedio sólo 4 por ciento del total, como se observa en la gráfica 2.

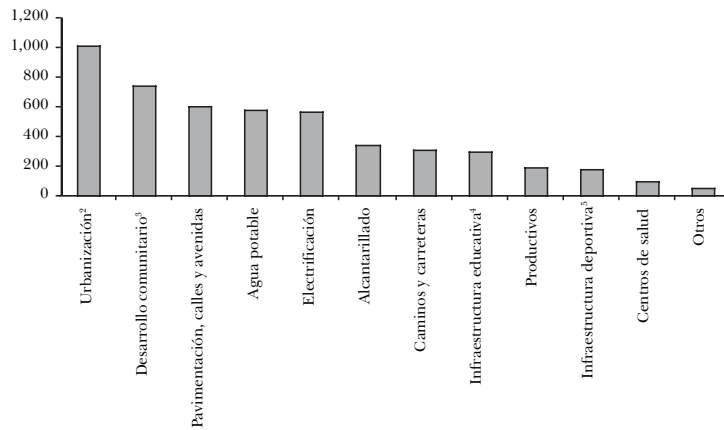
También resulta interesante observar que los municipios de alta o muy alta marginación –más de la mitad de los municipios del país– sólo pudieron generar alrededor de una cuarta parte del total de proyectos en 2005 y menos aún en los años precedentes, lo que quizás derive de un menor número de emigrantes con capacidad y en situación de efectuar remesas comunitarias.

Estos resultados, junto con el acelerado crecimiento de los grupos de migrantes involucrados en el programa, implican que éste ha logrado mantener en general altos niveles de confiabilidad entre la comunidad de migrantes, en

GRÁFICA 1
NÚMERO DE PROYECTOS DEL PROGRAMA 3×1
PARA MIGRANTES ACUMULADOS, 2002 A 2005



GRÁFICA 2
TIPO DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PROGRAMA 3×1
PARA MIGRANTES, 2002 A 2005¹



¹ Los datos correspondientes a 2005 son de carácter preliminar, aun sujetos a modificaciones.

² Plazas, jardines, banquetas.

³ Casas de ancianos, mujeres o discapacitados; centros culturales; panteones; museos; bibliotecas.

⁴ Rehabilitación y construcción de escuelas, equipos de cómputo, adaptación de sanitarios, laboratorios, bardas y cercos perimetrales.

⁵ Unidades deportivas, canchas de usos múltiples.

un proceso desde luego no exento de dificultades y retos. Las evaluaciones externas del programa confirman la buena percepción que sobre el mismo tienen los clubes de migrantes, lo que –conviene subrayarlo– es un logro conjunto de los tres órdenes de gobierno que han participado de forma institucional, dejando a un lado todo tipo de dificultades, incluyendo las derivadas de las diferentes filia-ciones políticas.

Las vertientes de desarrollo del programa

El 3×1 enfrenta al menos cuatro vertientes que podrían acrecentar su contribución al desarrollo del país mediante el referido valor específico de incentivar el involucramiento de los migrantes en el desarrollo territorial de sus localidades de origen.

La primera se vincula con lograr un mayor y mejor involucramiento de las comunidades de origen de los migrantes en la identificación y priorización de proyectos, de modo que representen la expresión de genuinos procesos de desarrollo endógeno; esta vertiente de desarrollo implicaría el aprovechamiento de la iniciativa de los migrantes como detonante de la integración y operación de agrupaciones público-privadas de planeación del desarrollo local, mediante las cuales los actores locales pudieran reflexionar colectivamente sobre el futuro que desean construir y, con base en ello, definir una cartera de proyectos útiles para el efecto, propiciando así que el proyecto particular que se presenta no constituya un hecho aislado sino parte de un proceso de desarrollo local.

Una segunda vertiente de mejora del programa consiste en acrecentar su habilidad para impulsar proyectos de naturaleza económica que contribuyan a elevar de forma sostenible el nivel de ingresos de las comunidades de origen de los migrantes; ya en el momento presente, a iniciativa de los migrantes, el programa apoya algunos proyectos productivos. Esta vertiente implica el diseño e implantación de estructuras y procesos para juzgar e incluso para dar soporte a la viabilidad económica, la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad en el tiempo, y para amplificar el impacto social de los proyectos, siempre con la participación protagónica de los migrantes en calidad de patrocinadores y sus comunidades de origen en calidad de agentes del desarrollo local.

La tercera vertiente de desarrollo del 3×1 consiste en reforzar la visibilidad de sus procesos de identificación, selección, monitoreo y evaluación de proyectos, de modo que se haga posible que un creciente número de migrantes pueda conocer, entrar en contacto e involucrarse activamente en el programa. Una forma de lograr este propósito consiste en diseñar, desarrollar e implantar plataformas tecnológicas de telecomunicaciones y sistemas de divulgación.

Finalmente, la cuarta ruta identificada de desarrollo del 3×1 y quizás la de mayor potencial y alcance, consiste en su modelo operativo al que puedan conectarse otros programas federales orientados a la realización de proyectos sociales y económicos en los ámbitos tanto rurales como urbanos, siempre bajo la premisa fundamental de aceptar como prioritaria la iniciativa de los migrantes y de sus comunidades de origen. Ya en el momento presente pareciera que la restricción relevante para el crecimiento del número de proyectos realizados con el esquema 3×1 se ubica en el presupuesto de los participantes gubernamentales y no en el de los migrantes, que tienen la confianza, la motivación y los recursos para acrecentar muy notoriamente el número y la magnitud de los proyectos a realizar en sus localidades de origen. Si eso es así, resaltaría la relevancia que la iniciativa de los migrantes pudiera tener como contraparte federal no solamente al 3×1 sino a cualesquiera otros programas vigentes, bajo algún tipo de normatividad que podría ser responsabilidad de Sedesol a través del propio 3×1.

Reflexiones finales

El 3×1 tiene la singular característica de asumir como punto de partida la iniciativa y el compromiso expreso de la comunidad local a través de sus miembros en el extranjero. Esta característica tan especial genera de forma estructural beneficios relevantes en términos de transparencia, rendición de cuentas, formación de capital social, coordinación entre órdenes de gobierno y actitud de los actores locales ante el reto del desarrollo.

Desde su arranque formal hasta la actualidad, el programa ha experimentado una importante evolución en búsqueda de mejores niveles de transparencia, cobertura, legitimidad y eficiencia; resulta de la mayor importancia asegurar que continúe aprendiendo de su propia experiencia para acrecentar sistemáticamente su viabilidad y su impacto en el desarrollo de las miles de localidades de origen de los migrantes.

Parece sensato suponer que la conjunción de factores que posibilitan la magnitud y dinámica de las remesas familiares y comunitarias de emigrantes mexicanos en el exterior significará un fenómeno temporal –análogo al “bono demográfico”– y que, como éste, clama ser capitalizado de forma diligente y estratégica aquí y ahora. El Programa 3×1 para Migrantes puede llegar a convertirse en uno de los instrumentos relevantes para lograr este cometido.