

Evaluación externa del Programa 3x1 para Migrantes en el estado de Guerrero 2002-2008. Contribución al desarrollo comunitario¹

*Dr. Alejandro Díaz Garay²
Dr. Luis Fernando Ocampo Marín³
Mtra. Irma Solano Díaz⁴*

Antecedentes del Programa 3x1 para Migrantes

De acuerdo con Sedesol (2009), el Programa 3x1 para Migrantes nace de la iniciativa ciudadana de organizaciones mexicanas establecidas en Estados Unidos procedentes de Zacatecas y Guerrero.

En 1986, se registraron los primeros indicios en Zacatecas. A iniciativa de los migrantes, realizan proyectos de desarrollo social en sus comunidades de origen; así se crea el mecanismo del 1x1. Para 1991, el gobierno de Guerrero firma un acuerdo con el que se da la creación del mecanismo 2x1, que funcionó algunas veces con la aportación de recursos de migrantes y la federación; otras veces con los migrantes y el estado (Soto, 2006). Así, se articula la participación de los grupos guerrerenses radicados en Estados Unidos a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en su vertiente internacional. Adicionalmente, en 1990 se crea el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) (Boruchoff, 1999).

La experiencia de los estados de Zacatecas y Guerrero, considerados pioneros de los programas 1x1 y 2x1, resulta ser el preámbulo de la necesidad de diseñar un programa federal que atienda las demandas de los mexicanos en el exterior. Para el año 2001, el gobierno federal crea el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1.

Las Reglas de Operación (RO) del Programa 3x1 para Migrantes (DOF, 2007) señalan que su objetivo general es apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan

¹ Esta ponencia es una síntesis de los resultados de investigación que se publicarán este 2009 en el libro que lleva por título *Evaluación al Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero*.

² Doctor en Geografía, adscrito a la Universidad Autónoma de Guerrero, teléfono: (744)4455129, correo electrónico: diazgaray@prodigy.net.mx

³ Doctor en Economía, adscrito a la Universidad Autónoma de Guerrero, teléfono: (744)4040467, correo electrónico: fer7117@prodigy.net.mx

⁴ Estudiante del Doctorado en Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Guerrero, teléfono: (744)4876624, correo electrónico: irmasolano@prodigy.net.mx

el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente. Sus objetivos específicos son:

- 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 localidades de alta migración y pobreza.
- 3) Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.

Guerrero se inserta plenamente dentro de los objetivos y focalización del Programa. En el contexto nacional, es una de las tres entidades federativas que alcanzan un grado de marginación muy alto; las otras son Chiapas y Oaxaca.

En contrapartida, los estados que registran un grado de marginación muy bajo son: Baja California, Coahuila, Nuevo León y el Distrito Federal. Los índices de marginación 2005 toman en cuenta variables de educación, vivienda, servicios públicos e ingresos de los habitantes (CONAPO, 2006).

La dispersión y el aislamiento geográfico de un gran número de asentamientos rurales del país constituyen una de las principales dificultades para el acceso equitativo de la población a las oportunidades de desarrollo económico y social. Muestra de ello son las limitaciones de infraestructura y la carencia de servicios básicos que aqueja a buena parte de los habitantes de pequeñas comunidades.

Las situaciones más críticas persisten en seis entidades federativas: Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas y Guerrero, donde, al igual que en el año 2000, más de la mitad de la población continúa viviendo en localidades pequeñas (CONAPO, 2006).

A nivel municipal, la marginación del estado de Guerrero es un fenómeno que se ha extendido en todo el territorio. Abarca seis de las siete regiones que lo conforman. Contrastan los centros urbanos por observar un grado de marginación bajo; es el caso de Acapulco (1), Chilpancingo (29), Iguala (35) e Ixtapa-Zihuatanejo (38).

El índice de intensidad migratoria (IIM) que construyó CONAPO (2002) permitió clasificar cinco grados de intensidad migratoria (GIM): *muy alto*, *alto*, *medio*, *bajo* y *muy bajo*. El índice

pondera tanto la intensidad del flujo migratorio intercensal 1990 y 2000, como el porcentaje de hogares que recibieron remesas en el mismo periodo. Son cinco los municipios con un GIM *muy alto*. Excepto Cocula (17), los demás colindan con entidades federativas: Cutzamala de Pinzón (27) con Michoacán y el Estado de México, Huitzuco de los Figueroa (34) con Morelos y Puebla, Alpoyecá (5) y Tlaxiáquilla de Maldonado (65) con Oaxaca. Entre 2001 y 2005 fueron creados cinco municipios en el estado de Guerrero: Marquelia (77), Cochoapa en Grande (78), José Joaquín de Herrera (79), Juchitán (80) e Iliantenco (81).

En cuanto a la recepción de remesas familiares, todos ellos están muy por encima del promedio de 7.9 por ciento estatal. El 33.7 por ciento de los hogares en Cocula se benefician de estos ingresos, el 30.2 por ciento en Cutzamala de Pinzón y el 25.2 por ciento en Huitzuco de los Figueroa. Por otra parte, Alpoyecá y Tlaxiáquilla de Maldonado pertenecen a la región Montaña, donde la mayoría de los municipios observan los índices de migración internacional más bajos del estado. Este comportamiento atípico podría explicarse por su colindancia con Oaxaca y cercanía con Puebla, entidades que como Guerrero pertenecen al grupo de entidades emergentes del fenómeno migratorio México-Estados Unidos.

Un total de 13 municipios fueron clasificados con un GIM *alto*; todos ellos también reciben remesas familiares por encima del promedio estatal en un rango que va de 30.4 a 12.3 por ciento; otro elemento común es el tener registros de una emigración cuyos orígenes se remontan al Programa Bracero y que ha crecido en los últimos 20 años.

Nuevamente, aparecen dos municipios de la región Montaña, Huamuxtitlán (33) y Xochihuehuatlán (70); este comportamiento rompe con la lógica conocida hasta entonces para Guerrero. Ambos son colindantes al oeste con Oaxaca y Puebla. Esta ubicación geográfica es un factor determinante del comportamiento de los flujos migratorios y captación de remesas por encima del promedio estatal.

La Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se ha especializado en medir la pobreza por ingresos alimentaria, de capacidades y de patrimonio. La metodología empleada para la estimación de la pobreza por ingresos combina la información de la ENIGH y del II Censo de Población y Vivienda, ambos del año 2005. La CONEVAL (2007) llega a la conclusión de que a nivel municipal el índice de rezago social y el índice de marginación están muy correlacionados con la incidencia de pobreza alimentaria por ingresos. Los municipios que reportan alto o muy alto grado de rezago social y de marginación también manifiestan niveles elevados de pobreza por ingresos (pobreza alimentaria mayor de 60 por ciento). Este comportamiento aplica para Guerrero.

Además de mejorar las condiciones sociales de dichas localidades, también promueve el vínculo con los mexicanos radicados en el extranjero y sus comunidades de origen.

El Programa 3x1 es un programa de demanda abierta con autoselección de localidades beneficiadas por la vía de la participación de sus migrantes en el exterior.

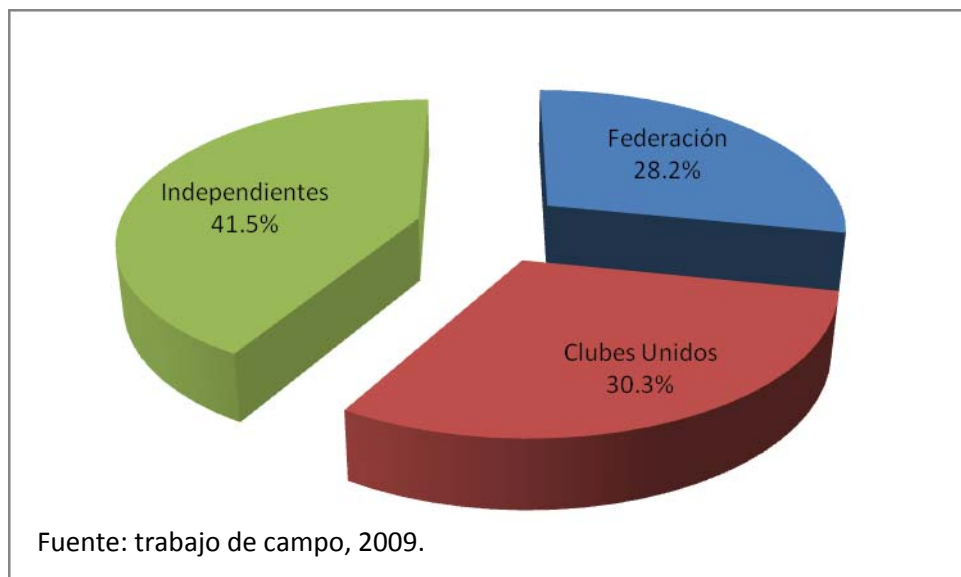
En el caso de obras recientes es posible verificar la realización de obras mediante el acta entrega-recepción y las tareas de seguimiento de las contralorías de las entidades participantes a nivel federal, estatal y municipal.

Las solicitudes pueden presentarse ante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), o la Delegación Estatal de Sedesol, así como las Oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior, para su turno al COVAM, con el fin de que se prioricen, asignen, validen y dictaminen los proyectos a atender. Igualmente, éste tiene a su cargo la calendarización de entrega de las aportaciones, realizar las funciones centrales de planeación, y articular la participación de los migrantes o de sus representantes en el seguimiento y vigilancia.

Resultados

El COVAM sesiona al menos una vez al año y las decisiones se toman por mayoría. En el 2008, sesionó por segunda vez en la ciudad de Chicago, ciudad donde radican la mayoría de los migrantes guerrerenses organizados (figura 1).

Figura 1 Número de clubes guerrerenses radicando en Estados Unidos 2002-2008



Proyectos del 3x1

La tabla 1 muestra el tipo de proyectos que los migrantes y los gobiernos locales han preferido durante los siete años que lleva el Programa en funcionamiento. Los proyectos de infraestructura básica y servicios comunitarios sobresalen respecto a los proyectos productivos.

Tabla 1. Tipo de proyectos del 3x1 realizados en Guerrero 2002-2008

Tipo de proyecto	Total	Porcentaje
Pavimentación	69	29,0
Agua potable	33	13,9
Caminos rurales	25	10,5
Urbanización	18	7,6
Infraestructura educativa	15	6,3
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	14	5,9
Infraestructura deportiva	13	5,5
Sitios históricos y culturales	10	4,2
Def. y conducción de la planeación del desarrollo regional	9	3,8
Electrificación	8	3,4
Alcantarillado	7	2,9
Centros de Salud	5	2,1
Abasto y comercialización	3	1,3
Apoyo a la producción primaria	3	1,3
Desarrollo de áreas de riego	3	1,3
Fomento a la producción y productividad	3	1,3
Total	238	100

Fuente: SEDESOL Federal, 2009; SEDESOL Guerrero, 2009; Trabajo de campo, 2009.

El COVAM es el máximo órgano que en sesión colectiva representados los tres órdenes de gobierno y los migrantes, está facultado para validar los tipos de obras y apoyos que cumplan con los criterios de las RO del Programa.

Una vez aprobados los proyectos, la información de aprobación y seguimiento a la obra, así como la generación de los oficios y formatos estandarizados para la gestión, se realiza a través del SIIPSO.

El 3x1 contempla el seguimiento para el avance físico-financiero de las obras. Las empresas ejecutoras tienen la obligación de informar trimestralmente a COPLADE. Cuando la obra no requiere de mano de obra especializada, la comunidad beneficiada puede ser la encargada de su ejecución. Por normatividad, SEDESOL hace un corte el 30 de septiembre para ver el grado de avance de los proyectos en marcha, reasignando recursos de las entidades federativas más atrasadas hacia las que muestran mayores avances.

En el año 2004 se suspendieron las obras ya programadas en el estado de Guerrero, debido a que el gobierno del estado no aportó su parte correspondiente. Cabe mencionar que era un periodo electoral. La nueva administración tuvo que apoyar las iniciativas de los migrantes utilizando parte de los recursos del 2005 para el ejercicio fiscal de 2004, además de continuar con el Programa para ese año (Sedesol Guerrero, 2009).

Durante el trabajo de campo en las diversas regiones del estado se encontraron irregularidades en la ejecución de los proyectos, debido a un mal manejo de los recursos distinto a los estipulados en las RO del 3x1.

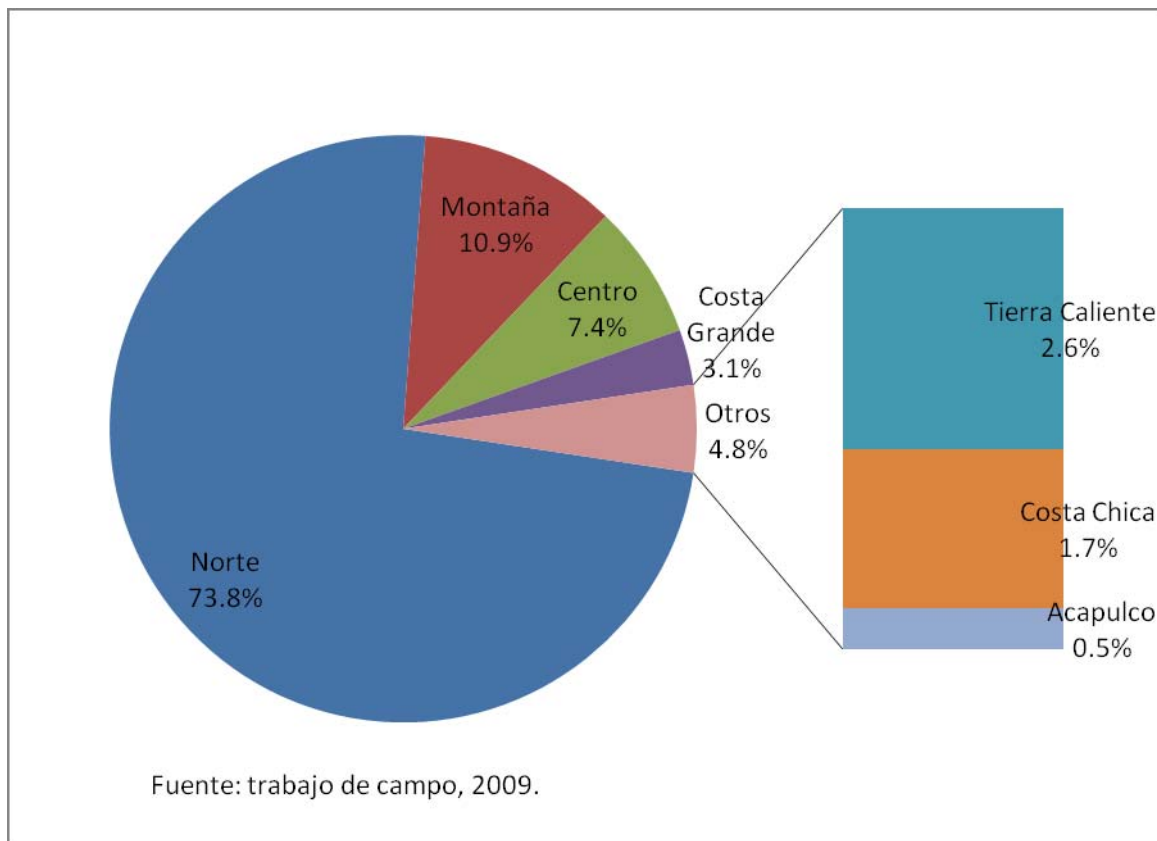
Respecto a la cobertura del Programa atendiendo al grado de marginación, de los 81 municipios que conforman el territorio guerrerense, 73 de ellos observaron un grado de marginación que va de alto a muy alto. No obstante, la mayoría de ellos aún no participa con proyectos del 3x1 debido a la falta de organización de sus migrantes radicados en Estados Unidos.

Por otra parte, las comunidades que han sido beneficiadas con obras del programa 3x1, no siempre han cumplido con el requisito estipulado en las RO respecto a una elevada marginación. El caso extremo es Acapulco. Solamente tres de las siete regiones de Guerrero cumplen en un 100 por ciento con los criterios de participación.

El monto total de inversión para los 238 proyectos ejecutados en el estado de Guerrero durante el periodo de evaluación, fue de 148.4 millones de pesos, incluidas las participaciones de los tres niveles de gobierno y los clubes de migrantes.

Del total de obras, el 96.3% son proyectos en comunidades y el 3.7% fueron acciones ejercidas con recursos del Programa “participar en la integración de los comités comunitarios, seguimiento y apoyo técnico a las obras financiadas con recursos del programa 3x1 para migrantes”, registradas como obras.

Figura 1. Número de proyectos 3x1 realizados en Guerrero por región 2002-2008



El gobierno federal alcanzó su mayor nivel de participación en las inversiones del año 2004. Después, el gobierno del estado destaca por aportar la mayor cantidad de recursos año con año.

En contrapartida, quien menor participación ha tenido durante estos años de evaluación es el gobierno municipal. En el 2002 su participación fue nula y del 2003 al 2005, marginal, siempre por debajo de la participación de los propios migrantes.

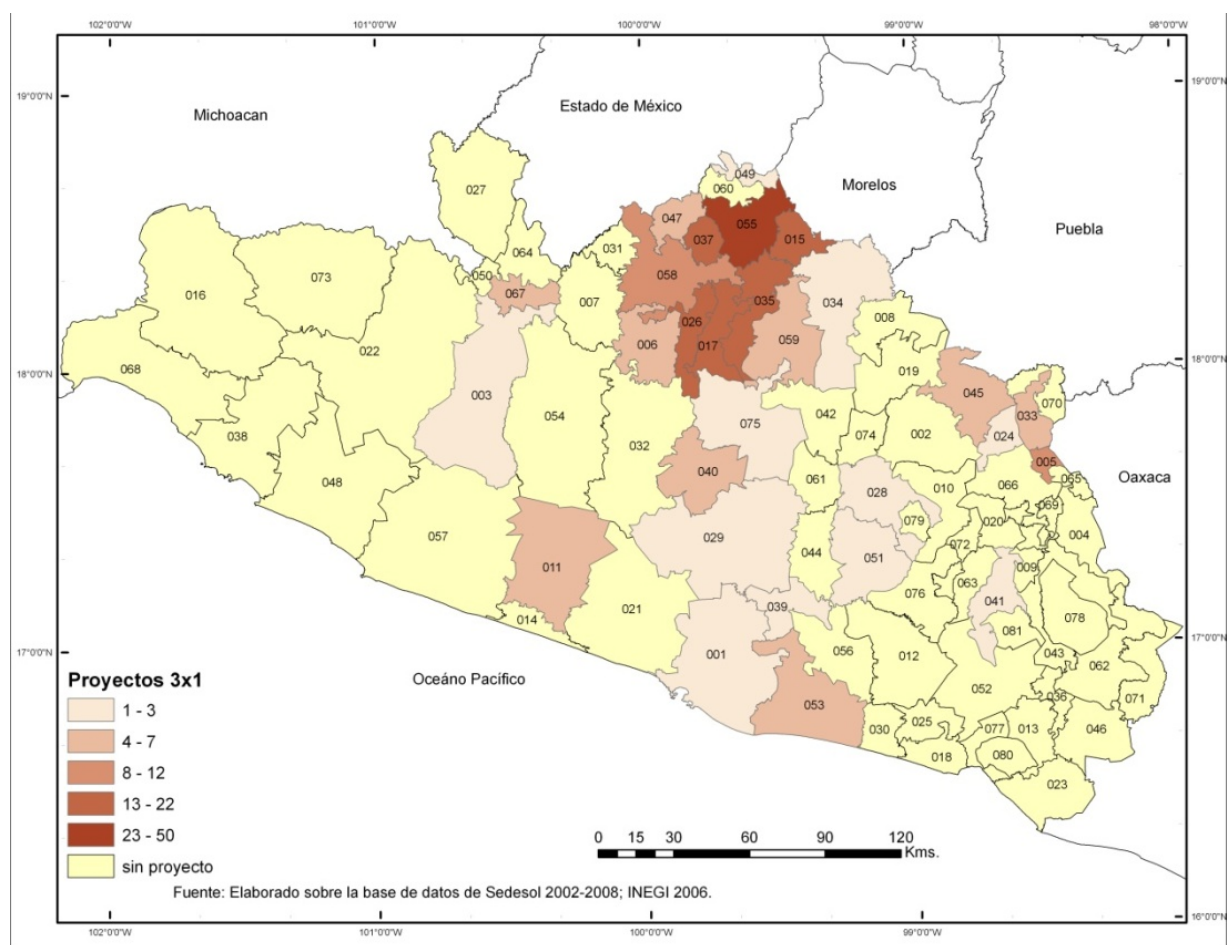
Del total de proyectos realizados en Guerrero, la proporción de proyectos productivos y de apoyo a la economía local (abasto y comercialización, apoyo a la producción primaria y fomento a la producción y productividad) es del 5.2%, por lo que la cantidad de empleos

generados es muy baja en proporción a las necesidades de la población económicamente activa. En términos generales, este Programa no ha generado suficientes empleos.

Destaca en la tabla 4 la participación de todas las regiones de Guerrero en el Programa 3x1 para Migrantes, no siempre apegados a las RO. Son 28 los municipios participantes.

Figura 8. Impacto del Programa 3x1 por municipios del estado de Guerrero

2002-2008



Un total de 53 municipios del estado de Guerrero, no han participado en el Programa 3x1 para Migrantes, el único que tiene su origen en la sociedad civil organizada (Fernández, García y Vila, 2006).

Por otra parte, de los municipios que han sido beneficiados destaca Taxco de Alarcón (55), Ixcateopan de Cuauhtémoc (37), Buenavista de Cuéllar (15), Iguala de la Independencia (35), Cuetzala del Progreso (26), Cocula (17) y Alpoyecá (5) (figura 8).

Discusión

Alcances del Programa 3x1 para Migrantes

El Programa 3x1 para Migrantes es la institucionalización del fenómeno migratorio en México.

Promueve y fortalece la formación de clubes migrantes ubicados en Estados Unidos, con el fin de canalizar y potenciar la preocupación de los migrantes por el desarrollo social y económico de sus comunidades de origen.

Fomenta un aprendizaje social basado en una concepción participativa del desarrollo mediante el uso colectivo de divisas, priorizando obras, organizando clubes y creando mecanismos y modalidades de participación comunitaria.

Funge como factor de organización tanto de los migrantes como de las comunidades.

Propicia lazos de identidad comunitarios entre los migrantes y los que permanecen en las localidades de origen al participar de proyectos en los que la negociación, la gestión, la comunicación, la confianza son necesarias para el buen desempeño y la realización de la obra.

Evidencia el interés de Sedesol de impulsar la inversión de los migrantes en sus comunidades, así como el dar soporte e institucionalizar las organizaciones de los migrantes en Estados Unidos.

Las características que presenta el Programa 3x1 en Guerrero 2002-2008, involucra a una parte importante de la ciudadanía. Sin embargo, la forma en que se desarrolla cada etapa por proyecto, da cuenta de un ejercicio que es competencia de grupos reducidos de población.

A pesar de que los apoyos de los migrantes a la comunidad de origen se remiten a labores de gestoría, el alcance de cada organización, sea vía la Federación o a través de los Clubes, se hace expedito en tanto iniciativa desplegada por migrantes que disponen de información, cierta capacidad para apoyar técnicamente la formulación de cada proyecto, además de los contactos necesarios para lograr la aprobación de cada propuesta.

Limitaciones del Programa 3x1 para Migrantes:

A pesar de que el Programa 3x1, ha operado como una política pública que ha concertado acciones y beneficios sociales tangibles para un sector considerable de población en condiciones de pobreza, marginación y migración, Guerrero no ha sabido aprovechar los beneficios de éste en bien del desarrollo local. No hay una teoría que explique por qué un estado donde 73 de sus 81 municipios tienen grados de marginación mínimamente altos, registre una tasa de participación del 34.6%, incluidos Buenavista de Cuéllar y Taxco que tuvieron un grado medio y Acapulco, Chilpancingo e Iguala que registraron grados bajos de marginación (CONAPO, 2002).

Adicionalmente, entre 2002-2004, los gobiernos municipal y estatal no participaron activamente en la convocatoria y promoción del programa entre los migrantes y las comunidades de origen, que al desconocerlo disminuyó el impacto positivo del programa y la posibilidad de mayores beneficios.

Por otra parte, las instituciones de gobierno participantes todavía no se identifican con una cultura de transparencia, de información financiera y del buen manejo de los recursos.

A nivel local, el Programa evidencia las fracturas sociales existentes en las comunidades de origen, al no conseguir conjugar los distintos intereses derivados de poderes políticos, familiares o personales. Esto dificulta la realización y el buen desempeño de las obras. El ejercicio institucional es básico y determinante para la gestión y realización de las obras, al igual que para el fortalecimiento del capital social en las comunidades.

Existe una clara percepción de desconfianza de los migrantes hacia las instituciones de gobierno y a los grupos caciquiles locales, por relegar el beneficio colectivo a intereses particulares o de grupo. Los clubes de migrantes buscan que los comités de obra estén representados por gente de su confianza, ya sean familiares o por relaciones de compadrazgo.

Hasta ahora el fomento a los lazos de identidad con los migrantes del Programa se reduce a indicadores monetarios, dejando de lado la parte de la socialización. Los migrantes organizados no sienten el apoyo internacional del gobierno mexicano, ni de respeto hacia sus derechos civiles y políticos, como individuos o grupos organizados. No votan ni pueden ser votados. Sin embargo, sus acciones no conllevan dobles propósitos. Valga recordar que

los migrantes organizados de Guerrero ya existían antes de la puesta en marcha del Programa.

Otra percepción del migrante es que de los tres niveles de gobierno, el federal es quien ha mostrado algún interés por establecer vínculos institucionales y de respeto. En el caso del gobierno del estado de Guerrero, la relación parece haber ido de más a menos. Respecto a los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos, la relación ha sido nula.

La preocupación legítima de los migrantes por el desarrollo de sus comunidades se orienta principalmente a la infraestructura básica, que al presentar enormes carencias no impacta realmente la competitividad del territorio. Sin embargo, para el migrante organizado los proyectos productivos no están en su agenda, por no beneficiar a una mayoría, sino a un sector, a una familia, a un grupo de tres; nadie está dispuesto a invertir en ello, ni siquiera de manera personal.

El migrante también está en la lucha para sobresalir, no le sobra el dinero, son los nuevos pobres de Estados Unidos (Levine, 2001). ¿Cuántos grupos organizados prefieren recaudar fondos para beneficiar a sus comunidades de origen en lugar de ayudarse a sí mismos en el país de destino? Los migrantes guerrerenses viven en la incertidumbre, no saben si van a regresar algún día a su país. Por ahora, de haber una reforma migratoria, lo primero que harían sería llevarse a su familia a vivir en Estados Unidos.

Es de admirar que la mayoría de los migrantes que apoyan a través de su club a su comunidad de origen ganan salarios mínimos en Estados Unidos. La pobreza y la exclusión social les siguen acompañando en sus lugares de destino debido a la escasa preparación académica y al no dominio del idioma inglés (Díaz, 2009).

Conclusiones

El programa 3x1 es una oportunidad para las comunidades de organizarse, de reforzar lazos de identidad, de subsanar carencias. Sin embargo, no ataca la causa fundamental del fenómeno migratorio: la falta de oportunidades de empleo digno para los ciudadanos. Se corre el riesgo de que el Estado deje su responsabilidad a los migrantes y que no sólo no disminuya el flujo migratorio, sino que se convierta en una certeza para las comunidades el hecho de que migrar es la única vía de progreso personal y colectivo.

El desarrollo comunitario es mucho más que obras de remodelación o de infraestructura. Un verdadero desarrollo debe crear oportunidades de ocupación y empleo para revertir la tendencia de fuga hacia los Estados Unidos de América, en un contexto de planeación y de alcances reales de competitividad territorial.

La ciudadanía indica un sentido de pertenencia, una nacionalidad y el acceso a derechos civiles, políticos y sociales. El compromiso cívico a distancia de los migrantes guerrerenses es un claro ejemplo de la capacidad de organización y acción ciudadana.

No existe una adecuada coordinación entre las instituciones federal, estatal y municipal. Tampoco entre el gobierno y la comunidad; existe un desconocimiento en la operatividad del programa en los comités de algunas localidades visitadas.

La migración como fenómeno es una pérdida para cualquier país emisor; sus recursos humanos pasan a formar parte de otra nación; sus habilidades, conocimientos y trabajo, se aprovechan ventajosamente fuera de su país. El programa 3x1 para migrantes es una forma de aprovechar parte del recurso humano perdido.

Hacen falta directivas más robustas acerca del tipo de las obras a realizar, ya que este programa es muy susceptible a responder a intereses muy personales y de grupo, que no tiene nada que ver con las necesidades de la comunidad.

El programa también es muy propenso de ser usado por intereses políticos limitando la confianza de la población en el mismo ya que sirve de trampolín a las mismas personas y partidos de siempre. Así también la vigilancia y el castigo de quienes desvían los recursos es área muy débil, ya que en el caso de la Administración Estatal son juez y parte.

El Programa 3x1 da cuenta de cierta capacidad organizativa de grupos de pobladores que se integran a partir de las necesidades planteadas en la concreción de la gestoría realizada por

los migrantes. Dicho potencial, que emana de la voluntad de los ciudadanos por acceder a beneficios sociales comunitarios, se proyecta favorablemente por lo tangible de los resultados obtenidos tanto en el ámbito productivo como en el bienestar social.

El Estado mexicano no debe otorgar a los migrantes responsabilidades que por Derecho Constitucional le competen.

Bibliografía

Boruchoff, Judith (1999), "Creating continuity across borders: reconfiguring the spaces of community, state, and culture in Guerrero, Mexico and Chicago", Tesis Doctoral en Antropología, Universidad de Chicago, Estados Unidos.

Diario Oficial de la Federación (DOF) 2007, "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio Fiscal 2008", 30/12/2007.

CONAPO, 2002, *Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos*, México.

_____ 2006, *Índices de Marginación*, 2005, México.

Comisión Nacional de Evaluación (CONEVAL), 2007, Validación estadística de las estimaciones de la incidencia de pobreza estatal y municipal por niveles de ingreso, http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/1210.pdf: 30/05/2009.

Díaz, Alejandro (2009), El impacto de la emigración internacional y el envío de remesas en San Juan Unión, municipio de Taxco, Guerrero, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2009/adg/ ISBN-13: 978-84-692-1565-4

Fernández, Rafael, Rodolfo García y Ana Vila 2006 (coords.), *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, México.

Levine, Elaine 2001, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos*, UNAM, IIE, CISAN, Miguel Angel Porrúa, México.

Sedesol 2009, "Antecedentes del Programa 3x1 para Migrantes", Microregiones, México.

Sedesol Guerrero, 2009, "Ejercicio Fiscal del Programa 3x1 para Migrantes", varios años.

Soto, Sergio 2006, "Programa 3x1 para Migrantes", http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf: 30/05/2009.