

## **RESPONSIVIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PROGRAMA 3X1 SEGÚN LA PERCEPCION DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DE ZACATECAS**

*Dr. José Roberto González Hernández<sup>1</sup>*

*Dra. Guadalupe Margarita González Hernández<sup>2</sup>*

Esta ponencia pretende evaluar la correspondencia entre las necesidades y preferencias de la población y las obras y proyectos realizados bajo los auspicios de un programa público de carácter social. En este trabajo se revisa el caso del Programa 3x1 para migrantes del gobierno federal. Para evaluar la correspondencia entre acción pública y necesidades y preferencias sociales se analizó la opinión y percepción de los beneficiarios del programa en el estado de Zacatecas. El análisis se realizó mediante la revisión de tres encuestas llevadas a cabo por distintas instituciones que dentro de los cuestionarios aplicados contenían ítems que pueden en conjunto ayudar a definir si la población que ha sido receptora de recursos y obras mediante dicho programa considera que éstas han sido adecuada y democráticamente seleccionadas y si mediante su operación se han mejorado las condiciones en que ocurre la Rendición de cuentas de las autoridades involucradas.

En el estudio se concluye que el programa tiene una valoración social muy positiva, tanto en sus respuestas a las expectativas de la población como en sus efectos en la Rendición de Cuentas. La percepción de los beneficiarios es que el programa acusa mejoría en transparencia, receptividad de la autoridad y rendición de cuentas especialmente a nivel municipal, pero también la percepción de cambios a otros niveles de gobierno son positivos.

Palabras clave: Responsividad, Rendición de cuentas, percepción del usuario.

Keywords: Responsiveness, Accountability, user perception.

Palavras-chave : Receptividade, responsabilidade pública, percepção do usuário.

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios del Desarrollo. Docente investigador de la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas; Tel.492-92-245-77 ext. 19. Correo Electrónico : [jrmahoma@gmail.com](mailto:jrmahoma@gmail.com)

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales. Docente investigadora del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Tel. 492-92-566-90. Correo Electrónico : [gmgonzh@gmail.com](mailto:gmgonzh@gmail.com)

## **Introducción.**

En un Estado de fundamentos republicanos y democráticos es de suponerse que las acciones públicas que realizan los órganos estatales están siempre orientadas a la satisfacción de las necesidades de su población y de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos.

En las condiciones actuales de acción pública estatal determinar si una política pública ha beneficiado o respondido a las necesidades de la población es un asunto pocas veces evaluado. Existen condiciones técnicas y políticas que hacen muy difícil dimensionar los impactos reales de múltiples acciones estatales y dilucidar si esos impactos se dan en la forma en que fueron planeados. La responsividad de la acción pública a las demandas y preferencias sociales y la forma en que las autoridades responsables de esa acción rinden cuentas a la ciudadanía por las acciones emprendidas y recursos invertidos comienzan a ser motivo de distintas investigaciones sobre programas públicos concretos, especialmente sobre los programas sociales.

Esta ponencia tiene el objetivo de analizar a través de las opiniones y percepciones de los beneficiarios zacatecanos del Programa 3x1 para migrantes del gobierno federal (en adelante P3x1) si las obras y proyectos realizados bajo las modalidades planteadas en el programa responden a sus necesidades y preferencias. La evaluación se realiza mediante la revisión de tres encuestas de carácter distinto llevadas a cabo por instituciones diferentes que dentro de los módulos de sus cuestionarios aplicaron ítems que pueden ayudar en conjunto a definir si la población que ha sido receptora de recursos y obras mediante el P3x1 considera que éstas han sido adecuada y democráticamente seleccionadas y si mediante la operación del programa se han mejorado las condiciones en que ocurre la Rendición de cuentas de las autoridades involucradas.

La ponencia comienza por establecer los conceptos de trabajo para el análisis como son responsividad y rendición de cuentas para luego exponer de forma breve la operación e importancia del P3x1 en el estado de Zacatecas. Una vez establecido el contexto del análisis se describen los resultados relevantes de tres encuestas aplicadas entre 2005 y 2009 a la población beneficiaria.

## **Rendición de cuentas pública y responsividad.**

La Rendición de Cuentas Pública (en adelante RCP) es un fenómeno que desde hace casi un decenio ha llamado la atención en México. Actualmente se considera que la escasa rendición de cuentas del estado mexicano limita el desarrollo y la calidad de nuestra democracia.

El término “rendición de cuentas” remite a la idea de control de un sujeto sobre otro. Un sujeto o entidad (persona, empresa, gobierno, organización) debe rendir cuentas a otro en virtud de un acuerdo de delegación de facultades. Quien otorga facultades a otro es el mandante y quien recibe facultades en nombre de otro es el mandatario. La rendición de cuentas implica que el mandatario informe, explique y justifique las decisiones y acciones realizadas en nombre del mandante. Si la realización del encargo no satisface las expectativas establecidas por el mandante, el mandatario es susceptible de recibir algún tipo de penalización.

En este trabajo el interés se centra en la Rendición de Cuentas *Pública* (RCP), es decir, aquella que se da entre una autoridad gubernamental encargada de desempeñar una función de beneficio público (sea que la autoridad haya sido elegida o no) y el conjunto de ciudadanos del territorio en donde tal autoridad actúa<sup>3</sup>. La idea y la práctica de la RCP están sembradas en la base del pensamiento democrático dado que se concibe al gobierno como una entidad que representa a la población sobre la cual ejerce su autoridad (Crespo, 2001). Esa representatividad democrática del gobierno da fundamento a las relaciones de RCP entre población (especificada en términos de ciudadanía) y autoridad gubernamental. Por ello la RCP presupone un nivel mínimo de existencia de democracia electoral: no es posible ejercerla en las dictaduras, ni en las monarquías absolutas donde las acciones del dictador o del soberano no son susceptibles de penalización electoral (Crespo, 2001; Schedler, 2004).

De esta forma con el término RCP se intenta representar a la compleja red de relaciones, normas y herramientas que las sociedades de pretensiones democráticas han construido para controlar el poder público y la burocracia administrativa.

De acuerdo con Andreas Schedler, la noción de rendición de cuentas se concentra en la función pública e “incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus

---

<sup>3</sup> Por ello en el idioma inglés una definición de diccionario antepone este ámbito como específico del concepto: *Accountability* se entiende como “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”. (McLean Ian, 1996 citado en Ugalde, 2002, p. 9).

decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (Schedler, 2004, p. 12). De la definición de Schedler se interpreta que la RCP es una *condición* a la cual están sujetos los políticos y funcionarios; Otros autores la definen como una habilidad (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, pág. 210) o como una obligación o deber (Scott, 2000). Ugalde (2002a, pág. 14) la define como una obligación resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

En este trabajo la RCP se entenderá como una situación, una condición o estado al que está sujeto un organismo o persona (mandatario) para informar, justificar y en su caso ser sujeto de sanción en relación a tareas encomendadas por otro (mandante). En este marco de análisis quienes están o pueden estar sujetos a tal condición son los políticos y los funcionarios públicos y quien puede “ejercerla” o ponerlos en tal situación es la ciudadanía. Ello se da a través del principio liberal democrático de la representación política. Por lo que dentro de los actos de relación Estado-ciudadano este último tomaría el papel de mandante y los políticos y funcionarios públicos el de mandatario. La relación entre ambos está formalizada mediante leyes y normas del derecho público.

Desafortunadamente en México y en muchos otros Estados la RCP está práctica y conceptualmente desligada de toda la estructura democrática de inclusión de demandas y preferencias sociales: la planeación gubernamental (presumiblemente de carácter participativo y democrático) se realiza con absoluta desconexión de sus formas de control horizontal externo y de mecanismos de participación social. Por lo que las estructuras horizontales de RCP (Auditorías y Contralorías en México) se circunscriben a la revisión de la acción pública en función de su cumplimiento con los planes establecidos por los gobiernos. Por lo tanto existen escasas formas institucionalizadas - además de las elecciones- para evaluar y obligar al Estado a cumplir con las demandas y preferencias sociales. La RCP en sus términos políticos – la evaluación del ajuste de sus acciones a las demandas sociales- es un derecho no efectivo o justiciable.

El conjunto de medios por los cuales la ciudadanía expresa su demandas de manera formal son escasas, manipulables por el Estado o simplemente se restringen al momento electoral<sup>4</sup>. Esta separación entre demandas sociales y RCP es rasgo común de los proyectos políticos y análisis teóricos, en especial en los proyectos neoliberal y corporativo en donde la necesidad de estas formas de expresión ciudadana y su carácter vinculatorio con las decisiones estatales no están a consideración. Por tanto demandas y necesidades ciudadanas se expresan en mecanismos institucionales separados de los criterios impulsados para la RCP. Cualquier estrategia que pretenda ampliar y extender su ejercicio debe atender el asunto de la expresión de las demandas sociales y de su formalización ante el Estado.

Esta reflexión lleva directamente a otra discusión que las teorías suelen negar importancia o evadir: la distinción entre responsividad (responsiveness) y RCP. En la literatura política se denomina responsividad a la capacidad del político, funcionario, agencia o institución del Estado para adoptar las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos (Przeworski, Stokes, y Manin, 1999; Cunill, 2000). En la mayoría de los casos no se sitúa como elemento fundamental de la RCP pues se le distingue conceptual y temporalmente de ésta argumentando que la RCP es una relación entre resultados, explicaciones y sanciones (Schedler, 2004) mientras que la responsividad es una relación entre señales políticas (voz y voto) y acción pública (Cunill, 1995). La diferenciación más aceptada es la proporcionada por Adam Przeworski, Stokes y Manin (1999, p. 9) quienes la describieron como la relación de correspondencia entre “señales” (formas de expresión política como encuestas, manifestaciones, movimientos sociales, etc.) y políticas (acciones públicas específicas) a diferencia de la RCP que, según estos autores, es la relación entre resultados de la acción pública y sanciones. Con estas afirmaciones se desconecta a la RCP de los procesos políticos de formación y manifestación de preferencias y de formulación de mandatos a partir de las elecciones o de otros mecanismos de expresión de demandas y preferencias.

---

<sup>4</sup> Este fenómeno no es privativo de México, Przeworski desde la experiencia a nivel internacional observa esta deficiencia de la estructura democrática liberal y de su concepto de RCP al afirmar que “This is indeed the construction adopted in models of accountability: voters announce to the government that they will vote to reelect it if their income increases by 4%, if streets are safer, if abortion legislation is liberalized, if the country qualifies for the World Cup, and the incumbent decides what to do with this knowledge. Yet this construction is obviously artificial: voters make no such announcements. Indeed, democracies have no institutions through which such announcements could be made” (Przeworski, Stokes y Manin, 1999, p. 12).

En este trabajo se considera que aunque los dos conceptos pueden diferenciarse en tanto momentos analíticos, en la práctica están unidos ya que el corazón de la RCP es la Responsividad, ésta es el CONTENIDO fundamental de la RCP. El nivel de receptividad del aparato de Estado, su nivel de atención, inclusión y respuesta a las demandas o preferencias de los ciudadanos manifiestas por “señales” o por “Mandatos” (preferencias electorales) es el parámetro operativo de la existencia efectiva de RCP.

La diferenciación conceptual y práctica entre responsividad y RCP se traduce en México en el otorgamiento de altos grados de discrecionalidad para el poder ejecutivo dejando al voto como el único elemento de respaldo político o punitivo al alcance del ciudadano común. El contrapeso al poder ejecutivo - el legislativo – puede reclamar y sancionar la política pública e incluso evaluar la responsividad del ejecutivo, siempre que la dinámica política y la diversidad política en su estructura lo permita. Por otro lado ni el Poder Judicial ni los órganos fiscalizadores del Estado tienen parámetros para juzgar esa cualidad en las acciones públicas ya que sus parámetros de actuación se refieren, como ya se ha dicho, a aspectos administrativos, legales y procedimentales. Para estas instituciones del Estado el sentido de la acción gubernamental sólo es posible contrastarlo en términos de su coherencia con los planes y programas oficializados y con la estructura del presupuesto público los cuales, se supone, ya tienen incorporadas las demandas ciudadanas.

En suma conceptualmente la misión fundamental de la RCP es monitorear, evaluar y sancionar la responsividad del Estado. Seguro que también se ha de evaluar la eficiencia, el respeto a las leyes y normas y otros contenidos, pero olvidar este principio desarma a la RCP de su naturaleza esencial: expresar una relación de poder.

El transcurso histórico del Estado de base liberal y representativa condimentado con los procesos neoliberales actuales imponen una estructura en la que el estado puede ser avaluado por contenidos económicos y legales pero escasamente puede ser evaluado por su responsividad. Este trabajo se le ha encargado a los procesos electorales y, como se sabe, no ha sido muy efectivo.

En el presente trabajo no se evalúan los mecanismos para asegurar la responsividad de las acciones de un programa social como es el P3x1 sino la percepción de los usuarios acerca de

si las acciones, obras y proyectos patrocinados por el programa corresponden a las necesidades más apremiantes de las comunidades receptoras y partícipes y si con la operación del programa y su estructura de operación sui generis las autoridades involucradas rinden mejor cuentas en comparación con otros programas o anteriores experiencias. Es decir si los beneficiarios creen que las acciones del P3x1 son responsivas a sus necesidades e intereses y si es un programa en que la RCP se da en mayor profundidad.

### **El Programa 3x1 para migrantes en el Estado de Zacatecas.**

Antes de analizar las fuentes de información que dan cuenta de la percepción de los beneficiarios sobre el P3x1 es necesario describir, aunque sea de forma breve, la naturaleza del programa, su operación básica y la importancia que tiene en el contexto Zacatecano. Este apartado se avoca a ello.

Zacatecas –situado en la región norte de la República Mexicana- posee una de las tasas de crecimiento poblacional más bajas del país (0.9 % anual promedio de 2000 a 2010) y hasta 2005 tenía la mayor tasa de intensidad migratoria; el Estado ha sido, desde hace décadas, un sólido expulsor de mano de obra. En el registro más grave de expulsión poblacional, en 2005, 41 de sus 58 municipios perdieron población de manera sostenida (GODEZAC, 2011) y se calcula que en los Estado Unidos de América viven tantos nacidos en Zacatecas o de origen zacatecano como población radicada en el estado (1.5 millones de personas). La actividad económica zacatecana es altamente dependiente de las remesas familiares que zacatecanos envían desde EUA en un monto que equivale al 96 por ciento de la masa salarial del sector formal del estado y 8.9 por ciento de su PIB (Banco de México, 2008). Este flujo de recursos sostiene una economía incapaz de generar empleos e ingresos que su crecimiento de población natural demanda (Delgado Wise, Figueroa y Hoffner, 1991). No obstante, tiene poco efecto multiplicador a causa de que en su mayoría se destina a consumo privado (alimentación, vestido, transporte) y se distribuye en circuitos económicos de estados vecinos.

Junto a remesas familiares cuyo destino es el consumo privado (y en fracciones mínimas a ahorro e inversión) existen las remesas colectivas. Para Goldring (2005) son montos enviados por migrantes con la finalidad de respaldar actividades u obras de beneficio colectivo en comunidades de origen. Dichas remesas tienen su fundamento en una relación más amplia que la familiar: une al migrante con su comunidad de origen y su red social en la comunidad de

destino. Estos envíos significaron menos del 1 por ciento del total de remesas familiares y tradicionalmente cumplieron funciones de apoyo a personas desvalidas, subvención de fiestas comunitarias y conservación y edificación de templos católicos. Desde hace décadas, organizaciones de migrantes de origen zacatecano radicados en los Estados Unidos realizaron envíos solidarios en apoyo a sus comunidades de origen (Moctezuma, 2003; 2005; 2006). Estas contribuciones voluntarias de migrantes organizados se unieron a recursos públicos de distintos niveles de gobierno para constituir Programa 3x1 para migrantes.

La unión de aportaciones de organizaciones de migrantes y de recursos públicos inició en 1986, donde clubes de oriundos acordaron con gobierno estatal de Zacatecas invertir en obras de beneficio comunitario seleccionadas por migrantes. En 1992, Gobierno Federal asintió en invertir otra fracción del costo de obras y en 1999 se constituyó como programa cuadripartito con la inclusión de municipios en la inversión total. En 2002, gobierno federal lo reconoció como programa federal y desde entonces se le asigna una partida presupuestal.

El P3x1 continua vigente en la actualidad a nivel nacional y en particular en el Estado de Zacatecas. Dado que las encuestas revisadas para este estudio se realizaron entre 2005 y 2009 se presentan sólo las estadísticas de operación del P3x1 hasta ese periodo.

Hasta 2007, la inversión a nivel nacional mediante el P3x1 no rebasó 87 millones de dólares y representó 0.36 por ciento de las remesas familiares recibidas. A pesar del crecimiento constante del presupuesto federal para el P3x1 (creció 104 por ciento en términos reales desde 2002) sólo constituyó aproximadamente 0.73 por ciento del presupuesto otorgado en 2007 a la Secretaría de Desarrollo Social. Para 2008 tuvo un presupuesto ligeramente superior a los 45 millones de dólares, el doble al asignado en 2007. Según el Cuadro 1 entre 2002 y 2007 casi se duplicó el número de proyectos y de municipios apoyados, aunque lo relevante es el crecimiento del número de organizaciones de migrantes que participan en el programa (Palafox, 2008). Es un programa pequeño presupuestalmente pero con constante ampliación debido a que las Federaciones de clubes de migrantes utilizaron sus recursos para influir en autoridades estatal y federal tanto al poder ejecutivo como al legislativo.

Cuadro 1. Evolución del Programa 3x1 para migrantes a nivel Nacional (2002-2007).

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entidades Federativas	20	18	23	26	26	27
Número de proyectos	942	899	1436	1691	1274	1613
Municipios apoyados	247	257	383	425	417	443
Grupos de migrantes Participantes	20	200	527	815	723	857
Estados de residencia en EUA	8	17	31	35	34	37
<b>Inversión total en Millones de pesos corrientes</b>	<b>380.2</b>	<b>377.6</b>	<b>637.7</b>	<b>851.8</b>	<b>748.9</b>	<b>948.5</b>
Federal	113.7	99.9	175.9	232.1	192.0	257.7
Estatal, Municipal y de migrantes	266.5	277.7	461.8	619.7	556.9	690.8

Fuente: Elaborado en base a la cifras presentadas en (Palafox, 2008).

Por otro lado, la inversión que el P3x1 ejerció en Zacatecas en 2009 superó los 200 millones de pesos (15.3 millones de dólares de diciembre de 2009) de los cuales cerca de 51 millones (4 millones de dólares) provinieron del presupuesto estatal.<sup>5</sup> Con esta inversión se realizaron 327 obras y proyectos en 39 municipios. Los montos invertidos por gobierno estatal no son relevantes, equivalen a la inversión individual en alguna obra vial en la ciudad de Zacatecas. A pesar de las declaraciones del gobierno a favor del programa, los recursos invertidos mediante P3x1 cayeron en términos reales 8% de 2002 a 2008.

El destino de los recursos invertidos es diverso, inversiones en pavimentación de carreteras (21.5 por ciento del total), calles (14.6 por ciento), construcciones para servicios comunitarios (12.48%) y mantenimiento y construcción de templos (12.13 por ciento). Obras de infraestructura básica como agua potable, drenaje y electrificación representan menos de 10 por ciento de la inversión a pesar de que el P3x1 está encuadrado en las estrategias de atención a comunidades marginadas.<sup>6</sup>

El P3x1 en los municipios es muy importante, la cuadruplicación de recursos que permite y su dirección a obra pública en ciudades pequeñas y localidades rurales lo hacen atractivo para su

<sup>5</sup> Todos los datos referentes al P3x1 en el Estado de Zacatecas se obtuvieron de bases de datos del programa proporcionados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Zacatecas.

<sup>6</sup> Cálculos con base en la inversión realizada entre 2004 y 2009 en Zacatecas.

uso como programa eje de acción municipal, en especial para aquellos con alta incidencia migratoria y despoblamiento constante. Presupuestalmente parece un programa sin importancia pero su impacto en distintas esferas sociales y políticas lo convierte en un programa protagonista en la política zacatecana.

Por la naturaleza heterogénea de los proyectos que financia tiene repercusiones en distintos ámbitos de política pública: comunicaciones, desarrollo rural, educación, cultura. Un ámbito con mayor incidencia es el desarrollo urbano donde sus inversiones se efectúan en la ampliación de infraestructura social básica, urbanización y mejora vial de comunidades y ciudades pequeñas. El P3x1 complementa programas de obra pública y servicios de municipios zacatecanos al disminuir la inversión de los ayuntamientos. Aunque los municipios pueden realizar obra pública con recursos propios, mediante el uso de aportaciones federales (principalmente del denominado Fondo III) o por convenios con gobierno estatal, ninguno de estos esquemas reduce la aportación municipal a 25 por ciento del costo total de la obra. Para el logro de ese ahorro, las autoridades municipales se sujetan a sus normas de operación que estipulan, entre otras cosas, que los proyectos a financiarse deben de ser propuestos por clubes de migrantes quienes absorben el 25 por ciento de su costo. *La reglamentación implica que los clubes de migrantes tienen capacidad para determinar, priorizar y encauzar demandas sociales, es decir, pueden determinar qué población será beneficiaria del programa y qué acción pública debe de realizarse y con qué características.*<sup>7</sup> Una vez que exista una propuesta para ser financiada por el P3x1 es necesario el aval del ayuntamiento y que éste la presente como un proyecto técnicamente viable ante el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), organismo estatal que valida y autoriza obras del programa. Este comité está integrado por igual número de representantes de autoridades federales, estatales y municipales y migrantes organizados en federaciones de clubes. La normatividad y el hecho de que la obra pública se ponga a consideración de un comité estatal en donde la posición de migrantes tiene peso, modifica en esencia habituales formas clientelares con que se desempeñan las autoridades locales.

Para el presidente municipal, el privilegio de propuesta de obra que tienen clubes de migrantes significa pérdida de poder en la canalización de demandas ciudadanas, donde cede o negocia

---

<sup>7</sup> La forma en que el club determina que obra será propuesta no está reglamentada en las reglas de operación del programa. En algunos casos la propuesta de obra proviene de intereses de los migrantes, en otras de necesidades expresadas de la comunidad a los miembros del club y, en no pocas ocasiones, proviene de negociaciones abiertas entre la presidencia municipal y el club de migrantes.

con dichos clubes el tipo y características de la obra a realizar si desea obtener beneficios del P3x1. Los migrantes conformaron durante varias décadas y con mucho esfuerzo una participación de orden transnacional frente a autoridades locales. Las condiciones de operación del P3x1 empoderan a los clubes de migrantes como intermediarios de las necesidades de comunidades rurales, muchas de las cuales han sido históricamente marginadas de servicios y obra pública.

La capacidad de negociación de clubes de migrantes no termina en la propuesta de obra, se extiende al seguimiento y control operativo y financiero del proyecto mediante comités de contraloría social. Estos comités interactúan e informan a miembros y dirigentes del club patrocinador sobre avances y problemáticas que se presenten en la realización del proyecto. Ante cualquier inconformidad por la obra realizada, el club de migrantes patrocinador ejerce su influencia frente al presidente municipal.

El poder del club de migrantes se basa en su capacidad para disminuir costos de la obra municipal y en su influencia entre la población beneficiaria (familiares y amigos). El poder político principal del club radica en su capacidad de asociación con otras organizaciones de migrantes y conformar Federaciones de clubes que interactúan eficazmente con instancias estatales y federales.<sup>8</sup> Recursos personales, organizativos y financieros de las federaciones de migrantes fortalecieron la capacidad de negociación a nivel municipal de un club individual y lo convirtieron en interlocutor indispensable en la toma de decisiones de autoridades locales.

Clubes y federaciones de migrantes en Zacatecas se constituyeron como sujeto social<sup>9</sup>: organizaciones con nivel alto de formalidad y permanencia, cuya estructura fortalece la identidad, pertenencia y solidaridad con la comunidad de origen, poseen capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo proyectos sociales y que, a través de diferentes instancias, ejercen influencia en ambos lados de la frontera y en diversos ámbitos públicos y privados. Como sujeto es consciente de sus pretensiones, proyectos y alcances y moviliza recursos que posee en torno a objetivos trazados. Su aparición como sujeto social es la aportación política más importante del P3x1 y constituye el agente más influyente en materia de inversión en infraestructura social en Zacatecas. Para ello Clubes y federaciones de migrantes

---

<sup>8</sup> En Zacatecas el P3x1 opera con 15 organizaciones de migrantes de segundo nivel (13 federaciones y 2 organizaciones).

<sup>9</sup> Se le ha denominado de distintas maneras: sujeto colectivo migrante, sujeto social extraterritorial, sujeto político extraterritorial o sujeto colectivo binacional y transterritorial (Moctezuma, 2003; Delgado y Rodríguez, 2001).

mantiene una relación autónoma respecto al Estado a causa de la trascendencia de funciones que el P3x1 permite, acumularon capital social y recursos organizacionales sustanciales y aprovecharon coyunturas electorales estatales y municipales. La relación entre clubes y federaciones de migrantes y Estado Mexicano (en sus tres niveles) fue fluctuante con intercalado de fases conflictivas y de cooperación (Moctezuma, 2005), situación que consolidó su autonomía y formación de perspectiva propia en sus relaciones con el poder. Por ello su estrategia de acción observable es presentarse como un socio activo y autónomo del gobierno para el desarrollo de las comunidades de las que son originarios. Su acción ha cumplido con el reto de la participación social al incrementar el control de obras y recursos involucrados mediante la participación en la toma de decisiones a nivel local e *interponer sus intereses particulares como intereses públicos*.

En contraste con la emergencia de este sujeto social “transnacional” se hace notoria la débil representación y acción de los ciudadanos locales. Pobladores de comunidades y ciudades zacatecanas beneficiados con P3x1, no ejercitan la participación ciudadana en la planeación, ejecución de obras y transparencia de recursos; por el contrario, existe pasividad y receptividad al aceptar dichas obras como medio de mejorar sus condiciones precarias de vida.

Visto de forma amplia el Programa 3x1 constituye una política en donde organizaciones civiles (en este caso de mexicanos residentes en EUA) incursionan e intervienen en un programa social gubernamental, en una política pública. En la operación de este programa es posible observar múltiples categorías y fenómenos relacionados con la RCP que dan oportunidad de evaluar no sólo si existe una mayor y mejor práctica de RCP de parte de las autoridades involucradas sino también si las acciones cubren necesidades e intereses de los actores involucrados especialmente de la población de las comunidades Zacatecanas.

### **Evaluación de la responsividad del Programa 3x1 para migrantes a partir de la percepción de los beneficiarios.**

Uno de los posibles caminos para conocer la responsividad de una política pública es la opinión que sobre ella tiene la población que ha experimentado sus efectos y sobre todo si percibe que responde a sus necesidades y preferencias. Esta ponencia tiene como objetivo estudiar la responsividad a través de la percepción de los beneficiarios del P3x1 y la opinión sobre los

cambios que el programa ha sufrido en cuanto a la forma de rendición de cuentas de las autoridades que lo operan.

Esta tarea se realizará en tres partes. Primero se analiza la opinión sobre responsividad del P3x1 centrándose en datos de encuestas en los que existe una representación de los beneficiarios zacatecanos. Luego se revisan los resultados de una encuesta en donde se evalúan aspectos específicos relacionados con la RCP del P3x1 en distintos niveles de gobierno. Finalmente, se evaluará la percepción del P3x1 a nivel nacional comparada con otros programas coordinados por la Secretarial de Desarrollo Social y que tienen estructuras parecidas. Estos con el ánimo de saber si el P3x1 tiene resultados significativamente diferentes en cuanto a percepción de responsividad de sus beneficiarios.

### **Percepción sobre responsividad del P3x1 en encuestas con cuyas muestras incluyen beneficiarios zacatecanos.**

Para este análisis se utilizarán los resultados de dos encuestas de opinión con origen distinto pero con pretensiones parecidas. Una de ellas es la “Encuesta de evaluación de la contraloría social del Programa 3x1 para migrantes” realizada en 2006 por la Secretaria de la Función Pública (SFP) como parte del programa de contraloría social de programas federales<sup>10</sup>. La otra encuesta fue realizada el año 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) con el objeto de evaluar el P3x1 a nivel nacional. La primera encuesta recoge la opinión de los beneficiarios de obras y proyectos del P3x1 mediante una muestra estadísticamente representativa a nivel nacional en tanto que la encuesta ITAM-UAZ parte de una muestra no probabilística de juicio de acuerdo a la importancia de la localidad y la obra realizada. Los detalles metodológicos de las encuestas utilizadas se encuentran en el Cuadro 2.

En tanto que la primera encuesta pretende dimensionar “el nivel de Contraloría social y transparencia” del P3X1 mediante índices diseñados exprofeso, la coordinada por ITAM-UAZ no formuló constructos de interpretación de la información. A cambio de ello esta última permite conocer la opinión de ciudadanos más enterados y conocedores del P3X1 pues incluye a informantes clave en localidades en que los proyectos realizados son significativos en términos de su inversión.

---

<sup>10</sup> Se obtuvo la base de datos de la encuesta mediante una solicitud de información vía INFOMEX.

Cuadro 2. Descripción metodológica de las encuestas analizadas.

<b>ENCUESTA SFP</b>
“Encuesta de evaluación de la contraloría social del programa 3x1 para migrantes” del año 2006 realizada por la Secretaría de la Función Pública Federal.
<p>Se utilizó la Base de datos de las encuestas a 449 Beneficiarios de obras del P3x1 en 17 Entidades Federativas. El esquema de muestreo aplicado tiene las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.-El diseño utilizado es probabilístico, estratificado por entidad federativa, bietápico y autoponderado.</li> <li>2.-Las unidades de selección de la primera etapa de muestreo son los proyectos, los cuales fueron seleccionados en cada estrato con probabilidad proporcional al número de beneficiarios en cada proyecto.</li> <li>3.-Las unidades de selección de la segunda etapa son los beneficiarios, los cuales se seleccionaron de cada proyecto con igual probabilidad a través de un procedimiento aleatorio de selección.</li> </ol> <p>Los parámetros que se consideraron para obtener el tamaño de la muestra son: Nivel de Confianza 95%, Máximo margen de error 0.06, tasa esperada de no respuesta 10%.</p> <p>Del Estado de Zacatecas se utilizó la información de 83 entrevistados de 8 diferentes municipios.          (Secretaria de la Función Pública, 2007)</p>
<b>ENCUESTA ITAM-UAZ.</b>
Encuesta realizada en 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas para evaluar el Programa 3x1 a nivel nacional.
<p>El Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas realizaron durante los años 2005 y 2006 una evaluación del P3x1 en los ocho estados con mayor importancia en su aplicación (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Veracruz). Se realizaron encuestas distintas a beneficiarios, no beneficiarios, autoridades y personajes clave. Para los beneficiarios en localidades con obra del P3x1 se utilizó una muestra no probabilística de 490 encuestados a nivel nacional. En el Estado de Zacatecas se entrevistaron 86 personas de 3 municipios (Apulco, Jalpa y Nochistlán) y cinco localidades. Se trabajó con la base de datos de la muestra. 45 entrevistados de Zacatecas cumplían con tres requisitos de conocimiento del P3x1: que conocieran el programa, que supieran que se aplica en su comunidad y que conocieran al menos una obra realizada.          Fuente: Base de datos proporcionada por la coordinación de la Evaluación.</p>
<b>ENCUESTA UAM</b>
Encuestas aplicadas para la <b>Evaluación Específica de Monitoreo de obra pública</b> para programas de la SEDESOL. Evaluación realizada en 2009 por la Universidad Autónoma Metropolitana.
<p>Para este estudio cada uno de los 4 programas incluidos tuvo un método diferente para la aplicación de las encuestas a beneficiarios. Para el caso de los beneficiarios del P3x1 se aplicó un muestreo de proporciones con un nivel de confianza de 95% y un error máximo de 4.62%, como resultado se contempló entrevistar a 3 beneficiarios por cada una de las 150 obras seleccionadas en otro muestreo bietápico por conglomerados con un nivel de confianza de 95% y un error máximo de 8.5%. El número total de encuestas fue de 426 en los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas. 284 encuestas se realizaron en Zacatecas en los municipios de Jerez, Juchipila y Villanueva.          (Universidad Autónoma Metropolitana., 2010)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos técnicos de cada encuesta.

Para el ejercicio que ocupa este trabajo es necesario desagregar los resultados de las dos encuestas a nivel estatal y trabajar comparando los resultados del Estado de zacatecas (que es parte de ambas muestras) con el promedio de los otros Estados muestreados. Aunque con ello se pierde la representatividad estadística original de la encuesta de la SFP, este tratamiento es útil para los fines de este estudio. Para la encuesta ITAM-UAZ también esto es viable dado que la muestra no es probabilística.

Del total de preguntas de los cuestionarios se realizó una selección que permite hacer interpretaciones sobre la opinión y percepción de los beneficiarios acerca de la responsividad del P3x1 y de la RCP que en él se aplica.

Para la encuesta ITAM-UAZ, dada la estructura del cuestionario, los entrevistados que responden a las preguntas citadas en esta sección corresponden a la fracción más informada de la muestra ya que 1) conocen el P3x1, 2) saben que se aplica en su comunidad y 3) conocen al menos una de las obras realizadas en ella. Por lo tanto sus respuestas corresponden a personas con medio y alto conocimiento del P3x1. En Zacatecas esta condición la cumplen 45 entrevistados de un total de 86 que radicaban en 5 localidades distintas de tres municipios. Es decir que un 52.3 % de la muestra zacatecana conoce en un nivel medio y alto el programa. El resto de entrevistados de otros estados (que aquí se denomina como “muestra otros estados”) tienen indicadores mucho más bajos, de los 408 cuestionarios aplicados en 7 estados sólo 41 cumplieron esta condición, es decir un 10% del total. Esto significa que el nivel de conocimiento del programa puede considerarse más alto en Zacatecas que en otros estados en donde existe el P3x1.

De los encuestados en Zacatecas con nociones altas del programa (en adelante sólo “entrevistados”) el 89% cree que toda la comunidad se beneficia de los proyectos y en la muestra de otros estados sólo lo cree así el 78%. En ambos casos las respuestas confirman que la población relacionada con el P3x1 – en mayor medida la zacatecana – considera que los proyectos (principalmente obras) son bienes públicos y que cualquiera puede beneficiarse de ellos. El programa en ese sentido parecería responsivo al realizar obras no particularizantes.

Al cuestionárseles acerca de si la comunidad participó o no en la selección de la obra de la que tienen conocimiento, el 80% de los entrevistados de Zacatecas contestó que sí y sólo un 66% de la muestra de otros estados asintieron a la pregunta. Esto también es significativo pues al

parecer independientemente del método de selección de las obras la comunidad siente que es partícipe de él.

Al cuestionarles sobre la manera en que la comunidad participó, la mayoría de los entrevistados externaron que las consultas en reuniones eran el medio más utilizado. En cambio en el resto de estados sólo un 54% de los participantes afirmaban que la comunidad había participado y un 42% que no lo había hecho. Si se recuperan las respuestas abiertas de aquellos que piensan que la comunidad no participó en la selección de las obras se puede observar como los entrevistados en “tono” desconfiado afirman que en realidad alguien más (el presidente municipal, el club, un líder migrantes, etc.) eligió la obra.

En la encuesta de la SFP las respuestas a cuestionamientos parecidos expresan menos certeza en la participación de la comunidad pero siguen siendo valoraciones positivas al respecto, considerando sobre todo que los destinatarios de este cuestionario fueron elegidos al azar en viviendas e incluyen ocho municipios de Zacatecas, es decir una muestra más diversificada que la ITAM-UAZ. De los 83 entrevistados por la SFP en Zacatecas el 64% de la muestra opina que los beneficiarios son los que proponen las obras y el 27% que los migrantes. Ambas encuestas confirman que en el estado de Zacatecas es muy alto el nivel de percepción acerca de la efectiva participación de la comunidad en el proceso de selección de proyectos y supera a la media de la muestra de los otros Estados.

En adición a lo anterior existe la opinión de que en Zacatecas el proceso de selección no es conflictivo (al menos en las obras evaluadas) ya que el 93 % de los entrevistados en la encuesta ITAM-UAZ externó no saber de algún problema ocasionado por la selección de la obra. La ausencia de conflicto refuerza la legitimidad de las obras.

Otra pregunta clave acerca de la responsividad es si las obras corresponden a necesidades de la población en donde se realizan. La encuesta ITAM-UAZ plantea el tema preguntando ¿Estas obras satisfacen las necesidades básicas de la comunidad? A esta pregunta un significativo 87% de la muestra en Zacatecas responde afirmativamente. El 10% que no está de acuerdo cree que existen otras necesidades no atendidas. En el resto de los Estados la afirmativa baja hasta un 72%. Nuevamente los resultados de Zacatecas son superiores al resto de los estados.

La encuesta de la SFP es mucho más precisa al preguntar si la obra elegida era la más importante para la comunidad. En Zacatecas el 90% de los encuestados contestó que sí. A nivel nacional la proporción de respuestas afirmativas se sostuvo en 88%. Con estos datos se puede afirmar que la aceptación del proyecto como importante y correspondiente a las necesidades sentidas de la población es bastante alta. Es probable que gran parte de estas respuestas estén influidas por el compromiso de haber participado en su selección o en su realización, pero aun cuando se discriminara esta causa y otras, como el conformismo, la proporción de aceptación de las obras sigue en niveles muy altos. Estos resultados son coherentes con las conclusiones de las distintas evaluaciones externas del programa a nivel nacional y con otros estudios del caso Zacatecano (Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C. , 2006; Universidad Autónoma Chapingo, 2006; Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., 2008; García de Alba, Jáuregui Casanueva, & Nuñez Sañudo, 2006).

La encuesta ITAM-UAZ permite conocer también, mediante algunos de sus reactivos, el proceso de mediación de los clubes de migrantes en la selección de las obras. En primer lugar el cuestionario plantea una pregunta asumiendo que el migrante se entera de las necesidades de la comunidad con el fin de proponer obras del P3x1. Bajo este supuesto cuestiona al entrevistado sobre si conoce acerca de cómo es que el migrante se entera de las necesidades comunitarias. La familia es el primer medio de conocimiento que tienen los migrantes Zacatecanos de las necesidades de la población (42% de los entrevistados así lo cree) lo que de alguna forma les da a los familiares del migrante (contacto, presidente, funcionario del club) un nivel de influencia mayor que el de otros pobladores. Estos familiares se hacen parte del proceso de revelación de la demanda apoyando a las organizaciones de migrantes. En segundo lugar está el presidente municipal (22.8% de las menciones) lo que significa que también es considerado por la población como un intermediario en la selección de las obras. A un nivel alto (19.2%) también se menciona a otros intermediarios individuales: líderes migrantes, el párroco, etc.

En este trabajo, como en muchos otros que lo anteceden, se ha argumentado que los migrantes y en especial los líderes de sus organizaciones han venido acumulando capacidad de influencia en distintos órdenes de gobierno. La encuesta ITAM-UAZ confirma que las mismas comunidades son conscientes de ello y que justifican el poder que ejercen.

Al preguntar a los entrevistados sobre si creen que desde la instalación del P3x1 los migrantes *tienen más poder de decisión que la población local* acerca de cómo y cuándo resolver las necesidades de la comunidad, más de la mitad (58%) de los encuestados contestaron que sí. Las razones de esa facultad o poder de los migrantes se fundamentan en su valiosa aportación financiera y en su interés por cooperar en la comunidad. Esta última razón se confirma cuando el 89% de los Encuestados en Zacatecas y el 90% de la muestra de otros estados creen que el P3x1 está creando nuevas formas de ayuda y apoyo entre la población y los migrantes.

En resumen, la percepción del P3x1 tiene tintes muy positivos confirmados por dos fuentes diferentes. En Zacatecas, debido a que muchos entrevistados conocen con regularidad el P3x1, el nivel de aceptación del programa es mucho más alto que en otros estados.

### **La percepción sobre cambios en la Rendición de cuentas pública de diferentes ámbitos de autoridad.**

Mediante la encuesta ITAM-UAZ es posible también evaluar la percepción de los beneficiarios sobre algunos aspectos relacionados con la RCP. El Cuadro 3 da cuenta de la percepción que los entrevistados tenían de asuntos relativos a la RCP en distintos niveles de referencia.

La percepción de mejoría en los distintos aspectos cuestionados disminuye conforme se eleva el nivel de gobierno analizado, lo que refleja la lógica de que las instancias estatales y las federales tienen otros determinantes muy distintos al P3x1 para mejorar en los aspectos aquí contemplados. Quizás por ello a nivel comunidad y municipio no se registraron respuestas que consideren que con el P3x1 los aspectos preguntados están “peor”.

La comunidad y el gobierno municipal son las instancias que los encuestados observan con mayores cambios debidos al P3x1 en los ámbitos de la RCP. Estos resultados son también consistentes con el resto de los Estados aunque con proporciones de mejoría muy por debajo de los manifestados por los entrevistados de Zacatecas.

La mayor percepción de mejoría se refiere a la infraestructura básica de la comunidad (impacto a nivel localidad) pero es revelador que sea la “organización ciudadana” el aspecto en que menos mejoría perciben los encuestados a este nivel. En las comunidades se participa, se

colabora y se comunican mejor con el P3x1 pero no se percibe que la organización ciudadana se haya mejorado en la misma medida.

A nivel municipal destaca la mejoría en cuanto a la audiencia a la población. Esto es coherente con la percepción de que la comunidad participa en la selección de obras y de que existen nuevos caminos para establecer demandas a nivel municipal.

Es también notable el resultado sobre los aspectos que se considera han empeorado debido a la operación del P3x1. El gobierno estatal es el que sale peor librado en esta estimación. Los ciudadanos encuestados consideran que el gobierno estatal ha empeorado en buena medida su receptividad y ha dejado de atender las demandas locales y que este distanciamiento está relacionado con el P3x1. En el fondo de las respuestas podría estar el hecho de que el gobierno del Estado de Zacatecas ha ido delegando en el P3x1 una serie de funciones que le corresponden en su tarea de conducción del Estado: llámense construcciones de caminos, escuelas, servicios de agua potables, etc. pero además debe recordarse que en Zacatecas la ciudadanía identifica al Gobierno estatal como el principal operador y responsable del P3x1, por lo que sus posibles fallas no se asignan a clubes de migrantes sino al gobierno estatal.

La RCP y la transparencia son aspectos en los que se percibe mejoría por parte de la población encuestada, pero es esta última la que se destaca como el mayor impacto ocasionado en las instituciones de gobierno derivado de la operación del P3x1.

Otra tendencia destacable es que la percepción de mejoría es mucho más alta en Zacatecas, en todos los aspectos cuestionados, que en el resto de los estados muestreados. Esto puede tener distintas interpretaciones pero es muy probable que con ello se revele que en esta entidad el P3x1 está muy difundido entre la población y/o los beneficiarios tuvieron experiencias positivas (en términos de transparencia, RCP, eficiencia, etc.) en las obras realizadas.

Cuadro 3. Percepción de beneficiarios del Programa 3x1 acerca de su impacto en RCP (% del total de respuestas).

PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL LOCALIDAD				
¿USTED CREE QUE, DESDE QUE HAY 3X1 EN SU COMUNIDAD ...				
		MEJOR	IGUAL	PEOR
La infraestructura básica de la comunidad está...?	ZACATECAS	82.6	17.4	0
	RESTO DE ESTADOS	48.8	46.3	4.9
La organización ciudadana está... ?	ZACATECAS	58.7	39.1	2.2

	RESTO DE ESTADOS	39	51.2	9.8
La participación ciudadana es ...?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	48.8	9.1
La colaboración entre miembros de la comunidad es...?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	36.6	61	2.4
La comunicación con el gobierno es..?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	58.5	31.7	9.8
<b>PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL MUNICIPAL</b>				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO MUNICIPAL...				
		<b>MEJOR</b>	<b>IGUAL</b>	<b>PEOR</b>
Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	67.4	32.6	0
	RESTO DE ESTADOS	36.6	58.5	4.9
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	65.2	34.8	0
	RESTO DE ESTADOS	29.3	65.8	4.9
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	29.3	56.1	14.6
La transparencia en el manejo de recursos es?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	46.3	12.2
La eficiencia es?	ZACATECAS	63	37	0
	RESTO DE ESTADOS	41.5	46.3	12.2
<b>PERCEPCION DE IMPACTO A NIVEL ESTATAL</b>				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO ESTATAL...				
		<b>MEJOR</b>	<b>IGUAL</b>	<b>PEOR</b>
Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	44.4	42.2	13.3
	RESTO DE ESTADOS	36.6	53.7	9.7
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	46.7	42.2	11.1
	RESTO DE ESTADOS	31.7	58.5	9.8
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	42.2	48.9	8.9
	RESTO DE ESTADOS	26.8	65.9	7.3
La transparencia en el manejo de recursos es?	ZACATECAS	51.1	40	8.9
	RESTO DE ESTADOS	31.7	56.1	12.2
La eficiencia es?	ZACATECAS	44.4	46.7	8.9
	RESTO DE ESTADOS	26.8	63.4	9.8
<b>PERCEPCIÓN DE IMPACTO A NIVEL FEDERAL</b>				
¿DESDE QUE HAY 3X1 EL GOBIERNO FEDERAL...				
		<b>MEJOR</b>	<b>IGUAL</b>	<b>PEOR</b>
Escucha a la comunidad?	ZACATECAS	35.6	55.6	8.9
	RESTO DE ESTADOS	30	65	5
Atiende a la comunidad?	ZACATECAS	42.2	51.1	6.7
	RESTO DE ESTADOS	32.5	62.5	5
Rinde cuentas en el uso de recursos?	ZACATECAS	42.2	51.1	6.7
	RESTO DE ESTADOS	32.5	60	7.5
La transparencia en el manejo de recursos es...?	ZACATECAS	44.4	46.7	8.9
	RESTO DE ESTADOS	32.5	57.5	10
La eficiencia es...?	ZACATECAS	37.8	55.6	6.7
	RESTO DE ESTADOS	34.1	56.1	9.8

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta ITAM-UAZ 2005.

En todo caso las diferencias de percepción sobre la responsividad del P3x1 entre los beneficiarios de Zacatecas y los beneficiarios de otros estados encuestados son significativas.

### **Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.**

Hasta este momento pareciera que la percepción sobre el P3x1 en Zacatecas es notablemente positiva. Sin embargo resta observar si ese nivel de aceptación es una característica distintiva del P3x1 o bien es una respuesta común de los beneficiarios de programas sociales.

Una de las formas de resolver lo anterior es comparando las respuestas de los beneficiarios de distintos programas ante reactivos similares y bajo circunstancias parecidas. Afortunadamente en el año 2009 la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) realizó para la SEDESOL la “Evaluación específica de Monitoreo de obra pública” en la que se revisaron cuatro<sup>11</sup> programas sociales bajo similares esquemas metodológicos (Desarrollo local, Atención a jornaleros agrícolas, P3x1 y Hábitat). Las encuestas son representativas a nivel nacional y en el caso de P3x1 el 35.7% de la muestra se aplicó en 3 municipios de Zacatecas (Jerez, Juchipila y Villanueva). El detalle metodológico de este estudio se presenta también en el Cuadro 2.

La cedula de evaluación aplicada a las muestras de beneficiarios de cada programa contenía una batería de reactivos comunes. Algunas de esas preguntas se presentan en el Cuadro 4 en el que se comparan las respuestas registradas para cada programa evaluado.

Con las reservas del caso – puesto que los programas tienen condiciones de operación diferentes – es posible hacer algunas observaciones a partir de los datos mostrados.

En primer lugar las percepciones de los beneficiarios del P3x1 en cuanto a satisfacción general del programa y de la obra o proyecto recibido no difieren significativamente de las respuestas de los beneficiarios de los otros programas. Es importante puntualizar que los programas analizados también realizan sus acciones a partir de las demandas concretas de colectivos y familias, y que en algunos casos la acción pública se convierte en patrimonio o sustento de los beneficiarios (como es el caso del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas) lo que puede imprimir un sesgo positivo en las respuestas, situación que en el P3x1 no sucede. Por lo tanto se puede considerar que el P3x1 tiene un nivel de aceptación equivalente al de otros programas.

---

<sup>11</sup> En realidad incluyó cinco, pero el estudio del programa de subsidio a la vivienda “tu Casa” tiene características muy distintas a los cuatro aquí considerados. Por ello se le descartó en el presente estudio.

Cuadro 4. Comparativo de percepción entre el Programa 3x1 y otros programas sociales.

Preguntas seleccionadas	Respuesta	Porcentaje			
		P3x1	PDL	PAJA	Hábitat
¿Considera que (diga el nombre de la obra) es útil para la comunidad?	Sí	92.49	93.08	96.6	95.44
	No	3.99	5.22	1.36	3.61
	No sabe	3.52	1.7	2.04	0.94
	Total	100	100	100	100
¿Sabe quién decidió realizar esta obra?	Sí	30.4	30.39	66.33	34.81
	No	69.37	69.1	32.99	63.28
	Lo desconoce	0.23	0.51	0.68	1.92
	Total	100	100	100	100
¿Quién solicitó esta obra?	Líder comunitario	11.97	17.44	22.05	17
	El club o asociación de migrantes	20.85	4.2	45.13	1.92
	La misma comunidad	45.95	49.81	24.62	58.9
	Delegación de la Sedesol	3.09	5.88	5.13	2.15
	Presidencia municipal	10.42	16.79	-	14.05
	Otros/Ns/NC	7.73	5.88	2.06	6
	Total	100	100	100	100
¿Sabe si la comunidad participó en decidir qué hacer y cómo empezar las obras o acciones?	Sí	60.62	70.34	86.67	71.67
	No	22.01	19.03	6.15	19.71
	No sabe	17.37	10.63	7.18	8.62
	Total	100	100	100	100
¿Considera que la obra es...?	Muy útil	64.01	74.33	79.11	68.44
	Útil	32.66	22.94	19.52	28.72
	Poco útil	2.85	2.17	1.37	1.87
	Sin utilidad	-	0.47	-	0.44
	No contestó	0.48	0.09	-	0.53
	Total	100	100	100	100
¿Se siente satisfecho con los servicios obtenidos?	Sí	94.54	94.17	93.15	94.35
	No	4.51	4.99	-	4.49
	No contestó	0.95	0.84	6.85	1.16
	Total	100	100	100	100
Calificación ¿Qué tan contento se siente con la obra?	Calificación Promedio	9.04	9.16	9.29	8.83

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas de la Evaluación Específica de monitoreo de obra Pública de la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana., 2010).

Nota: Programa de desarrollo local (PDL), Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

Por otro lado este comparativo matiza algunas ideas planteadas con anterioridad. El P3x1 tiene el nivel de conocimiento más bajo de los cuatro programas sobre quién decide realizar la obra y sobre todo si la comunidad participó en su selección y arranque. No obstante de entre quienes sí sabían quién promovió la obra, el 45.95% afirmó que fue la misma comunidad, seguido de un 20.85% que opina que fue el club de migrantes. La cifra preocupante es que el 33% de los encuestados piensan que algún otro actor social decide sobre las obras y no la comunidad ni el club.

La información de estas encuestas confirma que la participación de la comunidad en la selección de la obra parece ser un déficit en el P3x1 respecto de otros programas comparables. Ello puede condicionar el involucramiento de la población local en el P3x1 y por tanto la aplicación extensiva de control social y RCP.

## **Conclusiones**

La Falta de mecanismos de formación y expresión de las demandas y preferencias de la sociedad dificulta la evaluación de la responsividad de la acción pública. El caso del P3x1 no está exento de esta condición a pesar de ser un programa “dirigido por demandas”. Para resolver este déficit, en este trabajo se pretendió obtener indicios de la responsividad del P3x1 mediante el estudio de la percepción de sus beneficiarios.

Las organizaciones de migrantes han ido ganando la prerrogativa de ser la cadena de engranaje entre las necesidades comunitarias y los recursos del programa para cubrirlas. Ello sin desconocer que en principio sus propios intereses están también en juego. Se confirma un proceso de intermediación basado en los recursos y la amplia legitimidad de la que gozan los clubes de migrantes entre la población de sus localidades.

Según los datos arriba mostrados el P3x1 hasta el año 2009 había sido responsivo y exitoso en la percepción de la gente. En opinión de los ciudadanos satisface sus necesidades y ha aportado nuevas formas de colaboración. También reconocen que los migrantes han obtenido influencia en los destinos de la comunidad basados en su aporte económico y en sus prácticas solidarias.

Por otro lado la población percibe cambios en las prácticas de audiencia, rendición de cuentas y transparencia e incluso eficiencia en los gobiernos municipales. Esa observación confirma

algunas de las afirmaciones realizadas en otros trabajos de investigación: que existe una reconformación aunque aun sea débil de las estructuras de poder político a nivel municipal (González, 2011).

Por la comparación con otros programas un déficit importante del P3x1 es la participación de la comunidad en la propuesta y selección de la obra. Lo cual también es coincidente con otros análisis realizados con anterioridad

Con datos de encuestas realizadas por otras instituciones pero con temáticas coincidentes se concluye que el programa tiene una valoración social muy positiva, tanto en sus respuestas a las expectativas de la población como en sus efectos en la RCP. La percepción de los beneficiarios es que el programa acusa mejoría en transparencia, receptividad de la autoridad y rendición de cuentas especialmente a nivel municipal, pero también la percepción de cambios a otros niveles de gobierno son positivos. Lo importante es que los receptores de recursos de este programa social consideran que sus necesidades (en la forma en que ellos mismos las expresan y conciben) están siendo cubiertas. Y eso es bueno para todos.

### **Trabajos citados**

**Banco de México.** (2008). *Informe Anual 2007*. México: Banxico.

**Burgess, K.** (2006). El impacto del 3x1 en la gobernanza local. En R. Fernández de Castro, R. García Zamora, & A. Vila Freyer, *El Programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (págs. 99-118). México: ITAM-UAZ-Porrúa.

**Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.** (2008). *Evaluación externa del Programa 3x1 para migrantes 2007. Informe final*. México: CIDE.

**Crespo, J. A.** (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie cultura de la Rendición de Cuentas*. México: ASF.

**Cunill, N.** (1995). La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD.* (4), 1-20.

**Cunill, N.** (2000). Responsabilización por el Control social. En CLAD, *Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (págs. 269-328). **Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA**

**Docto.** Consultado el 17/09/2004 en <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan100183.pdf>.

**Delgado Wise, R., & Márquez Covarrubias, H.** (2006). The México–united states migratory system:dilemmas of regional integration, development, and emigration . *Migración y Desarrollo*. (07), 38-64.

**Delgado Wise, R., Figueroa, V., & Hoffner, M.** (1991). *Zacatecas: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México: CIICH-UNAM.

**Delgado, R., & Márquez, H.** (2005). *Migración, Políticas Públicas y desarrollo. Reflexiones en torno al caso de Mexico*. Ponencia presentada en el seminario "Problemas y Desafios de la Migración y el Desarrollo en América", Red internacional de Migración y Desarrollo, 7-9 abril, Cuernavaca.

**Delgado, R., & Márquez, H.** (2005). *Migración, Políticas Públicas y desarrollo. Reflexiones en torno al caso de Mexico*. Ponencia presentada en el seminario "Problemas y Desafios de la Migración y el Desarrollo en América", Red internacional de Migración y Desarrollo, 7-9 abril, Cuernavaca. .

**Delgado, R., & Rodríguez, H.** (2001). The emergence of collective migrants and their role in México's local and regional development. *Canadian journal of development studies* , XXII (3), 747-764.

**Fernández de Castro, R., García Zamora, R., & Vila Freyer, A.** (2006). *El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Porrúa.

**García de Alba, M., Jáuregui Casanueva, L., & Nuñez Sañudo, C.** (2006). Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el programa 3x1 para Migrantes. El caso de Zacatecas. En R. Fernández de Castro, R. García Zamora, & A. Vila Freyer, *El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México?* (págs. 223-248). México: ITAM-UAZ-PURRÚA.

**García Zamora, R.** (2006). *Las lecciones y los retos del programa 3x1 en México*. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre migración y desarrollo. Madrid, España julio de 2006.

**García Zamora, R.** (2006b). *Las lecciones y los retos del programa 3x1 en México*. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre migración y desarrollo. Madrid, España julio de 2006.

**García Zamora, R.** (2005b). *Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social transnacional*. Documento presentado en el Seminario "La Participación Cívica y Social de los Migrantes mexicanos en Estados Unidos". Washington, noviembre 2005.

Consultada el 22/04/2007 en <http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/garciazamoraesp.pdf>.

**García Zamora, R.** (2005d). *Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social transnacional*. Documento presentado en el Seminario "La Participación Cívica y Social de los Migrantes mexicanos en Estados Unidos". Washington, noviembre 2005.

Consultada el 22/04/2007 en  
<http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/garciazamoraesp.pdf>.

**García Zamora, R.** (2005a). México: International Migration, Remittances and Development. En OECD, *Migration, Remittances and Development* (págs. 81-87). Paris: OECD.

**Gobierno del Estado de Zacatecas.** (2006). *Implicaciones demográficas de la migración internacional y lineamientos de políticas públicas en el Estado de Zacatecas*. México: GobZac-UNFPA-CONAPO-COEPO.

**GODEZAC.** (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Zacatecas: GODEZAC.

**Goldring, L.** (2005). Implicaciones sociales y políticas de las remesas Familiares y colectivas. En R. Delgado Wise, & B. Knerr, *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. (págs. 67-93). México: UAZ-Porrúa-Cámara de Diputados.

**González, R.** (2011). *Rendición de Cuentas pública y participación social: El caso del programa 3x1 en el Estado de Zacatecas.[tesis de Doctorado]*. Zacatecas.

**Iskander, N.** (2005). Social Learning as a productive project: the tres por uno (three for one) experience at Zacatecas, México. En OECD, *Migration, remittances and development* (págs. 249-264). París: OECD.

**Márquez Covarrubias, H.** (2006). El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía* , 37 (144), 121-144.

**Moctezuma L., M.** (2006). Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero. En C. (. González Gutiérrez, *Relaciones Estado-díáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. (Vol. II, págs. 91-111). México: IME-UAZ-ANUIES-Porrúa.

**Moctezuma Longoria, M.** (2005). Morfología y desarrollo de las asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Un sujeto social y político extraterritorial . *Migración y Desarrollo* (5), 59-85.

**Moctezuma Longoria, M.** (2003). Territorialidad de los clubes zacatecanos en Estados Unidos. *Migración y Desarrollo* (01), 49-73.

**O'Donnell, G.** (1993a). *Delegative Democracy*. working paper # 192, Helen Kellogg Institute. consultado en

<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf> el 17/10/2006.

**Palafox Palafox, G.** (2008). *Programa 3x1 para migrantes*. Presentación de la SEDESOL en el Seminario Las Políticas Públicas ante los retos de la migración internacional en México. México mayo de 2008.

**Peruzzotti, E., & Smulovitz, C.** (2002). Held to account: experiences of social accountability in Latin America. *Journal of Human Development* , 3 (2), 209-230.

**Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B.** (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Rocha Menocal, A.** (2007). *Programa 3x1 para migrantes. Reporte para el EPIC de Eurosocial*. consultado el 25/06/2008 en

<http://epic.programaeurosocial.eu/files/16-ficha-completa.pdf> .

**Schedler, A.** (2004). *¿Qué es la Rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia 03*. México: IFAI.

**Scott, S.** (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society* , 27 (1), 38-60.

**Secretaria de la Función Pública.** (2007). Respuestas a solicitudes de información vía INFOMEX 2005-2007.

**SEDESOL.** (2006). *Programa 3x1 para migrantes. Libro Blanco 2002-2006*. México.

Servicios profesionales para el desarrollo económico S.C. . (2006). *Evaluación Externa del Programa 3x1 para migrantes 2005. Informe final*. México: SERpro.

**The World Bank.** (2006). *Global Economic Prospects. Economic Implications of remittances and migration 2006*. Washington: WB.

**Ugalde, L. C.** (2002a). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.

**United Nations.** (2002). *International Migration Report 2002*. New York: UN.

**Universidad Autónoma Chapingo.** (2006). *Evaluación externa del Programa 3x1 para migrantes 2006. Informe final*. México: SEDESOL-UAC.

**Universidad Autónoma Metropolitana.** (2010). *Informe Final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública*. México: UAM-A.