

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 9 años de trabajo"

# El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 111  
2011

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo  
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada  
José Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
Trinidad Otilia Moreno Becerra  
Luz García San Vicente  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

## **EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES**

### **Datos y referencias para una revisión complementaria**

*José de Jesús González Rodríguez*

#### **Sumario**

El financiamiento de los migrantes a determinadas actividades locales en el marco del Programa 3X1 constituye un referente para examinar la función económica de los connacionales en sus localidades de origen, su importancia financiera y los efectos de la misma en los ámbitos local y regional.

Los tipos de hallazgos que se detectan en la presente investigación tienen diversas connotaciones. Una de ellas gira en torno a la naturaleza del vínculo entre migración y desarrollo comunitario; otra permite identificar la función de los trabajadores mexicanos en el extranjero como un eje articulador entre autoridades locales y comunidad; una más es relativa a la efectividad de programas —por ejemplo el 3x1— como herramientas para potenciar el crecimiento local y contrarrestar la migración masiva. En términos generales, se busca que este texto lleve a reflexionar acerca del papel desempeñado por los migrantes en las actividades económicas de sus localidades y en torno a la función gubernamental en ese proceso.

#### **Descripción y propósitos**

En el presente documento se revisan algunos aspectos vinculados al Programa 3x1 para Migrantes: su descripción, antecedentes y propósitos, así como generalidades acerca de sus reglas de operación, su presupuesto, logros y avances.

Igualmente, se efectúan algunas referencias de las políticas públicas estatales sobre financiamiento al desarrollo en zonas de migrantes; se incorporan posicionamientos y propuestas relativos al funcionamiento del programa y diversos datos contenidos en las evaluaciones externas al mismo. En la misma dirección se incorporan al presente texto diversas reflexiones sobre el tema de las remesas como instrumentos de desarrollo regional en el marco del funcionamiento del programa.

Puede identificarse al 3x1 para Migrantes como un programa administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) orientado a buscar remesas colectivas de asociaciones de migrantes situadas en Estados Unidos, el cual tiene por objeto financiar

proyectos de desarrollo local mediante el aporte de un peso por parte de cada uno de los gobiernos municipales, estatales y federal por cada peso donado por las asociaciones; así el programa se orienta a conjuntar recursos de los migrantes y de los gobiernos para impulsar el desarrollo de las comunidades de origen de aquéllos.

En cuanto a la inserción del programa en las políticas públicas del gobierno federal, debe decirse que según sus reglas de operación, el programa se alinea con el Eje 5 del “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, ya que permite impulsar la vinculación entre los migrantes y sus comunidades de origen en el marco de la política exterior mexicana al promover los derechos de los connacionales en el exterior y fortalecer los vínculos con la comunidad mexicana en el exterior, mediante el fomento a la creación de clubes y el lazo con las comunidades de origen de los migrantes.<sup>1</sup>

Respecto a su relación con el “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012”, la normatividad del 3x1 señala que éste se alinea con el Objetivo 3 del programa sectorial, debido a que mediante sus acciones se llevan a cabo obras de infraestructura social básica y proyectos orientados a disminuir las disparidades regionales, para intentar la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y tratar de detonar las potencialidades productivas. Igualmente se menciona que el programa fue diseñado por la Sedesol como parte de la denominada “Estrategia Vivir Mejor”, en la medida en que contribuye a mejorar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social, así como facilitando un desarrollo ordenado y equilibrado del territorio.<sup>2</sup>

El Programa 3x1 para Migrantes se clasifica como parte de los denominados “Programas de subsidios del ramo administrativo 20, Desarrollo Social”, mismos que se canalizan exclusivamente para la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación. Según la Ley General de Desarrollo Social, tales programas deberán promover la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social establecen los aspectos complementarios de tales programas.

Como puede advertirse en el Cuadro 1, el programa prevé dos modalidades de atención: a) la denominada “Obras y proyectos de infraestructura”, que consiste en canalizar apoyos para obras y proyectos que promuevan el desarrollo de las comunidades (como conservación de los recursos naturales, construcción de centros de salud, escuelas, electrificación, pavimentación de calles, agua potable y drenaje, proyectos agrícolas y de comunicaciones; obras o acciones de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda y mejoramiento urbano), y b) la modalidad llamada “Apoyos para proyectos productivos”. En el primer caso, los recursos públicos pueden ser de hasta un millón de pesos y en la modalidad de apoyos para proyectos productivos la cantidad asciende hasta 300 mil pesos. La proporción de recursos públicos —federales, estatales y municipales— así como los porcentajes que aportan las organizaciones de migrantes, se detallan en el cuadro.<sup>4</sup>

**Cuadro 1**  
**Modalidades de los recursos ejercidos por el Programa 3x1 para Migrantes en 2011**

<i>Tipo de apoyo</i>	<i>Monto máximo de apoyo federal</i>	<i>Mezcla financiera</i>
<p><i>Obras y proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales;</li> <li>• Educación, salud y deporte;</li> <li>• Agua potable, drenaje y electrificación;</li> <li>• Comunicaciones, caminos y carreteras;</li> <li>• Cultural, y mejoramiento urbano;</li> <li>• Becas educativas 3x1;</li> <li>• Proyectos productivos comunitarios; y</li> <li>• Proyectos de servicio social comunitario.</li> </ul>	<p>Hasta \$1,000,000.00 para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios.</p>	<p>Los proyectos serán financiados de acuerdo con la siguiente proporción: 25% corresponderá al gobierno; 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el restante 50% a gobiernos de las entidades federativas y municipios.</p>
<p><i>Apoyos para proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del programa.</i></p>	<p>Hasta \$300,000.00 para los proyectos productivos individuales o unifamiliares. Hasta \$500,000.00 para los proyectos productivos bifamiliares.</p>	<p>Los proyectos podrán ser financiados de acuerdo con la siguiente distribución: 50% corresponderá al gobierno federal, 50% a los clubes u organizaciones de migrantes, sin que esto limite las aportaciones adicionales de los otros dos órdenes de gobierno bajo los esquemas de coinversión que establezcan las reglas de operación.</p>

Fuente: Tomado de Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010.

Como en años anteriores, el ejercicio financiero del programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal del gobierno federal. Así, la normatividad para 2011 define un

<sup>4</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Programas de la Secretaría de Desarrollo Social, Guía rápida 2010”, Sedesol, México, 2010, p. 116.

esquema de financiamiento diferenciado, en donde 25% de los recursos aportados por los migrantes podrá complementarse con recursos aportados por las comunidades. Como una salvedad, las reglas de operación 2011 del programa establecen que para el caso de los proyectos que por su magnitud, impacto social o características requieran de un monto federal superior a \$1,000,000 de pesos, dicho apoyo deberá ser aprobado por un comité de validación, pudiendo el gobierno federal aportar hasta 50% del costo del proyecto.<sup>5</sup>

La normatividad establece que los proyectos deberán ser propuestos por mexicanos que vivan en el extranjero y que sean parte de clubes u organizaciones de migrantes y busquen contribuir a mejorar las condiciones de vida en las localidades, o generar fuentes de trabajo e ingreso para la población garantizando —mediante la firma de un convenio—, la aportación económica de los clubes u organizaciones de migrantes, de la federación, los estados y municipios. Igualmente, se señala que las instancias ejecutoras de los proyectos pueden ser los municipios, las delegaciones de la Sedesol en los estados, los gobiernos de las entidades federativas, los clubes u organizaciones de migrantes, las dependencias e instancias federales, así como los propios beneficiarios de los proyectos.

En cuanto al proceso a seguir para seleccionar las localidades que llegue a beneficiar el programa, se establece que éstas son identificadas por los propios migrantes mediante resolución de una instancia denominada “Comité de Validación y Atención a Migrantes” (Covam), que resuelve lo conducente de acuerdo con su viabilidad técnica y económica, considerando la disponibilidad presupuestal. Al respecto, y con el objetivo de asegurar que la población reciba el apoyo de los proyectos de inversión, el programa cuenta con herramientas como la Contraloría Social y la formación de los llamados “clubes espejo”, instancias que tienen por objeto apoyar en la vigilancia social de las obras y verificar que los recursos se inviertan correctamente.

De forma trimestral, el programa debe registrar información sobre sus avances físicos y financieros, que consisten en: a) verificar la selección y priorización de las obras; b) apoyo técnico para la integración de expedientes técnicos; c) seguimiento a las obras hasta su conclusión; d) concertación de mezclas financieras con autoridades y clubes de migrantes; e) capacitación en materia de contraloría social; y f) integración de informes trimestrales, de cuenta pública y de cierre del ejercicio.

---

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010.

Respecto a la normatividad del programa, ésta tiene sustento en las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual dispone que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, podrá señalar los programas que deberán sujetarse a reglas de operación. Así en el propio Presupuesto de Egresos, se establecen los criterios generales a los cuales se sujetará la regulación de los programas.

La normatividad aplicable al programa ha tenido diversas adecuaciones desde la expedición de sus primeras reglas de operación en 2002. Varias de ellas son relativas a los objetivos generales y específicos del programa, su cobertura y población objetivo.

Como puede apreciarse, en los rubros comprendidos en el cuadro que se adjunta en la parte final de este trabajo, existe una significativa diferencia tanto de carácter semántico como de alcances y propósitos entre las primeras disposiciones contenidas en las reglas de operación vigentes al inicio del programa y las prevalecientes en la actualidad.

La información contenida en el cuadro anexo permite identificar los cambios advertidos entre 2002 y 2011 en diversos renglones de las reglas de operación. En lo que corresponde al rubro de *objetivos generales*, se aprecia que inicialmente se perseguía respaldar proyectos presentados por ciudadanos y por asociaciones nacionales e internacionales y para el año en curso se modifica esa concepción, para plantear los mismos objetivos generales de una manera más genérica. Igual situación se aprecia al examinar los *objetivos específicos*, mismos que experimentan una notable transformación cuando para 2011 se fija como uno de los objetivos fortalecer la coordinación entre autoridades y migrantes para impulsar obras de infraestructura y servicios, mientras que las disposiciones vigentes en 2002 señalaban otros objetivos específicos como la promoción de propuestas de inversión a comunidades de alta migración y pobreza extrema.

En cuanto a la *cobertura territorial* del programa, inicialmente las reglas de operación no incluían al Distrito Federal, y las disposiciones alusivas a la *población objetivo* consideraban inicialmente sólo a las personas que habitaban en zonas de pobreza extrema seleccionadas por los propios migrantes y los ciudadanos aportantes de recursos, situación que a la fecha se ha modificado, ya que para el año en curso la *población objetivo* debe presentar rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica, requisitos no

considerados previamente. Lo anterior se puede apreciar de manera más detallada en el cuadro comparativo que muestra la evolución de las reglas de operación del Programa 3x1 entre 2002 y 2011, mismo que se adjunta en la parte final del presente documento como anexo único.

## **Antecedentes**

El Programa 3x1 para Migrantes ha sido concebido como un instrumento que permite conjuntar recursos de los migrantes y de los gobiernos para favorecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y elevar la calidad de vida de su población. En ese contexto y pese a que nuestro país es uno de los más importantes receptores de divisas por concepto de remesas en el mundo, dispone de muy pocos programas para combatir la marginación a partir de las mismas.

La evolución del programa, las experiencias observadas en el ámbito local y algunas políticas públicas aplicadas al respecto, han sido examinadas en diferentes investigaciones sobre el tema, una de ellas denominada “Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México”.<sup>6</sup> El texto desarrolla la tesis de que antes de la existencia del programa pocas acciones institucionales se habían llevado a cabo para atender a los migrantes. Entre las acciones que ahí se señalan, se encuentran las incluidas en el “Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero” (PCME), el cual fue implementado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) y la Sedesol entre 1990 y 1995. De acuerdo con el documento en cita, dicho programa era totalmente subsidiario y sólo buscaba fortalecer los vínculos de los mexicanos y mexicoamericanos con su país de origen. Según la investigación aludida, en 1992 la SRE firmó un acuerdo de colaboración con el gobierno de Zacatecas, a fin de gestionar la asignación de recursos federales extraordinarios y así apoyar proyectos propuestos por los emigrados para el mejoramiento de sus comunidades de origen, sobre una fórmula de participación tipo 2x1 (entre estado y migrantes). Este esquema se modificó unos años más tarde con la participación de los gobiernos municipales en calidad de aportantes, por lo que el programa adquirió finalmente su perfil actual de 3x1.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Wilfrido Ruiz Ochoa, “Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México”, Universidad Autónoma Indígena de México, 2009, p. 3.

<sup>7</sup> *Idem.*

Después el programa se institucionalizó en el estado de Zacatecas mediante esquemas de cooperación tipo 1x1 (entre migrantes y el estado) y 2x1 (entre migrantes, estado y municipio) y posteriormente la federación empezó a participar a través del Programa de Empleo Temporal y en 2002 creó el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, mismo que en 2005 tomó el nombre de Programa 3x1 para Migrantes. En su fase inicial, éste buscaba apoyar tanto las iniciativas de los migrantes en el extranjero como las propuestas de los ciudadanos residentes en el país, lo que ocasionó un crecimiento desproporcionado de demanda de obras que no podían cubrirse presupuestalmente. A escala estatal y regional han surgido también otros programas parecidos, pero de menores alcances, entre los que destacan los denominados: “Programa Mi Comunidad” y “Programa Social de Migrantes 2x1”, en Guanajuato; “Fideicomiso de la Raza” (o Fideraza) en Jalisco; y un fideicomiso de Nacional Financiera, conocido como “Programa Invierte en México”.<sup>8</sup>

Entre las expectativas que algunos especialistas visualizan para el programa, sobresale la posibilidad de fortalecer el presupuesto del mismo mediante su extensión a esquemas 4x1, donde tenga cabida la iniciativa privada como cuarto socio, a través de préstamos de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o vía aportaciones de fundaciones nacionales o extranjeras. Hasta hace pocos años no se habían explorado dichas fuentes de financiamiento que, en teoría, deberán adicionarse a los fondos ya presupuestados para el programa. El reto al respecto consiste en evitar que tales recursos generen efectos de desplazamiento de la inversión pública y que eleven el burocratismo.<sup>9</sup>

Sobre el particular debe mencionarse que bajo la modalidad 4x1, el BID aprobó en 2006 un primer préstamo de 7 millones de dólares para un proyecto piloto con remesas colectivas en nuestro país con la posibilidad de otorgar un segundo préstamo por 21 millones de dólares. Por su parte, en octubre de 2005, la firma estadounidense

---

<sup>8</sup> Debido a lo anterior, a partir de 2004, el diseño del programa se restringe al aprovechamiento de las remesas colectivas. Véase Red de Consultores Nacionales (Redco), “Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, 2003. Cuarto Informe”, México, 2004.

<sup>9</sup> *Idem.*

denominada First Data se convirtió en primera entidad corporativa de aquel país que participó como cuarto socio del programa 3x1.<sup>10</sup>

### **Concepción y naturaleza del programa**

A partir de la implementación de los diferentes programas gubernamentales que han sido concebidos como mecanismos coadyuvantes al desarrollo local, los estudios e investigaciones académicas sobre la naturaleza de tales instrumentos han sido divulgados de forma cada vez más frecuente.

La necesidad de contar con instrumentos de análisis que permitan identificar las particularidades técnicas y los rasgos de programas gubernamentales como el que es materia de este trabajo, han llevado a diferentes especialistas a señalar algunas de sus características. De acuerdo con Wilfrido Ruiz Ochoa, del análisis de las políticas públicas adoptadas en nuestro país, puede afirmarse que México no persigue transferir completamente la responsabilidad de conducir el desarrollo de sus comunidades a los migrantes, sino que —a decir del autor aludido— se han ensayado programas de capitalización de remesas colectivas, bajo esquemas de responsabilidad compartida entre gobierno, migrantes y la banca internacional, con la finalidad de multiplicar recursos hacia proyectos de naturaleza no asistencial. Para este autor, los recursos que movilizan programas como el 3x1 para Migrantes han sido escasos en comparación con el monto de remesas que recibe el país, en un marco en el que las transferencias de los migrantes se utilizan fundamentalmente para el consumo y en donde las remesas, lejos de producir un ahorro externo significativo, son sólo una parte del gasto corriente de miles de hogares que se han visto obligadas a recurrir a la emigración.<sup>11</sup>

Otros especialistas han concebido el programa como el único instrumento de planeación del gobierno federal que tiene su origen en la sociedad civil organizada, aunque en este caso se trate de clubes y asociaciones de mexicanos residentes en Estados Unidos. En esa dirección, el Programa 3x1 ha querido identificarse como un referente internacional que incide en diversos aspectos: primero propicia la organización de los mexicanos migrantes, estableciendo puentes entre las comunidades de origen y de

---

<sup>10</sup> El préstamo fue otorgado a un plazo de 25 años, con cuatro años de periodo de gracia y una tasa de interés variable; véase Banco Interamericano de Desarrollo, “BID aprueba préstamo de US\$ 7 millones para proyecto piloto con remesas colectivas en México. Apoyo para fortalecer el Programa 3x1 y alentar inversiones en comunidades marginales”, BID, Comunicado de prensa, 3 de mayo de 2006.

<sup>11</sup> Ruiz Ochoa, “Valoración de ...”, *op. cit.*, p. 3.

destino; segundo, busca maximizar los recursos económicos que envían los migrantes organizados para la realización de obras de beneficio colectivo y, finalmente, permite ejercer un nuevo tipo de presión sobre los distintos niveles de gobierno para que transparenten el uso de recursos públicos, rindan cuentas y acepten la supervisión comunitaria en la realización de obras. Así, el programa abre un espacio de negociación para los migrantes que plantean una nueva forma de desarrollo comunitario.<sup>12</sup>

En cuanto a la relación existente entre el programa y el desarrollo económico generado por las divisas enviadas por los migrantes, existen al menos dos posiciones que examinan los procesos migratorios como facilitadores del crecimiento de las comunidades: a) la teoría del capital social; y b) la teoría de la economía de la migración.

La *teoría del capital social* establece que la presencia y las actividades de las organizaciones sociales fomentan la inversión a través de la integración de diversos recursos y que el capital social puede construirse cimentando un potencial sinérgico entre organizaciones privadas y gobierno. Desde esta perspectiva teórica, el Estado debe fortalecer los hábitos de colaboración de los ciudadanos con las acciones de gobierno, a fin de generar cambios benéficos en el abasto de servicios o en la provisión de bienes públicos y en donde el capital social debe ser considerado como un potencial para producir desarrollo local a través de políticas que afecten positivamente la productividad.<sup>13</sup>

Por su parte, la llamada *teoría de la economía de la migración* afirma que las remesas colectivas maximizan los ingresos de las comunidades expulsoras, minimizando los riesgos en inversiones y posibilitando la participación en proyectos de desarrollo local con el objeto de mejorar el bienestar de sus miembros. En esta perspectiva, el proceso *migración-recepción de remesas* permite suplir las fallas y las carencias de los mercados económicos, ya que las naciones —por medio de la migración— envían al exterior sectores de su fuerza de trabajo para garantizar la existencia de créditos, seguros, subsidios, ampliar inversiones y mejorar el nivel de vida.<sup>14</sup>

En esa perspectiva, las remesas colectivas enviadas por las asociaciones de migrantes a manera de donaciones filantrópicas destinadas a construir infraestructura urbana y para apoyar proyectos sociales básicos, han sido interpretadas por algunos

---

<sup>12</sup> Rafael Fernández de Castro *et al.*, “El programa 3x1 para Migrantes, ¿primera política transnacional en México?”, Porrúa/ UAZ/ ITAM (Colección América Latina y el nuevo orden mundial), México, 2006.

<sup>13</sup> Margarita Cruz Cruz, “Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Programa 3x1 para Migrantes”, Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2008, p. 105.

<sup>14</sup> *Idem.*

autores (entre ellos Rafael Alarcón) como un sustituto del “Estado benefactor” y, entre otras cosas, revelan que es más fácil para los migrantes enfocarse en el bienestar de sus comunidades de origen en México que trabajar para crear mejores condiciones para ellos en Estados Unidos. En ese tenor, se ha señalado que es muy injusto cargar responsabilidades que no les corresponden en las espaldas de los migrantes, ya que no es función de éstos resolver el fenómeno de la migración hacia Estados Unidos ni remediar la pobreza en México.<sup>15</sup>

Junto a las anteriores concepciones teóricas derivadas de diferentes estudiosos del tema, se encuentra el perfil que del programa hace la propia Sedesol. Para esta dependencia el programa tiene una dimensión sociopolítica importante, ya que representa un esquema de vinculación que permite a la sociedad civil cambiar las condiciones de las comunidades y refleja la manera en que éstas pueden determinar acciones y proyectos para su desarrollo sin apoyarse ni depender completamente del gobierno; prueba de ello —según la Sedesol— es que cada obra efectuada en el marco del programa le cuesta a la Federación únicamente 25% del total, situación que difícilmente se observa en otros programas de subsidios. En ese escenario, el Programa 3x1 para Migrantes se constituye —según la concepción de la dependencia aludida— en un esquema de financiamiento *tetra partido* que fortalece la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>16</sup>

### **Políticas de atención a migrantes en las entidades federativas**

El Programa para las Comunidades Migrantes en el Extranjero (PCME) es señalado como el inicio de las medidas oficiales de acercamiento del gobierno federal hacia la diáspora mexicana en Estados Unidos. Como resultado de ese programa, se impulsó a los gobiernos estatales para iniciar la institucionalización de acciones a favor de las comunidades de migrantes, lo cual se comenzó a consolidar por medio de las denominadas Oficinas de Atención de Migrantes (Ofam), instancias que empezaron a

---

<sup>15</sup> Rafael Alarcón, “Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos”, en Germán A. Zárate Hoyos (coord.), *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, El Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, 2004.

<sup>16</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de de Desarrollo Social y Humano, “Cuarto Informe Trimestral 2010 a la H. Cámara de Diputados, Programas de Subsidios del ramo administrativo 20 desarrollo social”, Sedesol, 2011, p. 61.

organizarse dentro de las estructuras de la administración pública en las diferentes entidades federativas desde 1993.

El programa en referencia —además de propiciar el establecimiento de las primeras Oficinas de Atención a Migrantes— incluyó el surgimiento en 1989 del programa intersecretarial denominado Bienvenido Paisano —concebido como un instrumento para proteger a los migrantes frente a abusos en su regreso a México— y el Programa Solidaridad Internacional (2x1) en 1992, a través de la Sedesol, programa que tenía por objeto cofinanciar obras de infraestructura social con los clubes migrantes y los gobiernos de los estados.

Con el objetivo de organizar una agenda de atención a migrantes, común a todos los estados de la República, en marzo de 2000 se conformó la Conferencia Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam), mientras que a escala federal se conformó inicialmente la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior, que se transformaría en 2002 en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

En la perspectiva de Ana Vila Freyer, las políticas migratorias implementadas por los gobiernos estatales se enmarcan en un contexto en el que los temas de la agenda tienden a ser los mismos y en donde los gobiernos estatales tienden a administrar de manera descentralizada los programas definidos desde el gobierno federal; así los estados con mayor tradición migratoria experimentan la puesta en marcha de programas que buscan promover proyectos productivos a fin de detener la migración. Lo anterior, en un proceso en el que las oficinas de atención a migrantes estatales empiezan a ganar autonomía para negociar directamente con los gobiernos estatales en Estados Unidos, con la embajada canadiense o con empresas privadas.<sup>17</sup>

Para Freyer existen cuatro tendencias en la definición de las políticas migratorias implementadas por los gobiernos estatales: a) estados activos en los que el liderazgo del Ejecutivo estatal o del responsable de la oficina local de atención a migrantes es clave para explicar el acercamiento con los oriundos; b) entidades con una estrategia migratoria reactiva en donde los gobernadores definen sus acciones de acuerdo con la opinión pública o del intercambio de opiniones con los clubes de migrantes organizados; c)

---

<sup>17</sup> Ana Vila Freyer, “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión”, en Cecilia Imaz (coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/ SITESA, México, 2007.

estados que se limitan a definir sus acciones a partir de la gestión de los programas federales existentes; y d) estados que tienen políticas insuficientes o inexistentes.<sup>18</sup>

De manera esquemática, las diferentes posturas de los gobiernos locales en lo relativo al diseño de las políticas en materia migratoria se pueden resumir en los términos que aparecen en el Cuadro 2, mismo que permite advertir que —según la autora aludida— existen cinco variables a tener en cuenta en la clasificación de las políticas migratorias, considerando aspectos como: liderazgo; papel de las organizaciones de migrantes; alcance de las acciones oficiales y naturaleza de las políticas públicas.

**Cuadro 2**  
**Caracterización de las políticas migratorias en las entidades federativas**

	<i>Gobiernos con política migratoria activa</i>	<i>Gobiernos con política migratoria reactiva</i>	<i>Gobiernos con política migratoria de gestoría</i>	<i>Gobiernos con política migratoria inexistente</i>
<b>Liderazgo</b>	Liderazgo ejercido por el propio gobernador y/o por el titular de la oficina de atención de migrantes	Liderazgo ejercido por organizaciones migrantes y/o por la presión de la opinión pública	Ausencia de gobiernos o clubes. Pobre desempeño de la oficina de atención a migrantes	La política existe en el papel, no hay liderazgo ni acciones concretas.
<b>Papel de las organizaciones de migrantes</b>	Promoción de la organización de clubes para financiar obras por parte del gobernador como política de gobierno	Promoción de obras por parte de clubes.	Trabajo pobre de gestión de obras, trabajo pobre de organización de clubes.	Trabajo nulo en gestión y promoción de obras y clubes.
<b>Acciones concretas</b>	Promoción del uso de recursos de migrantes para infraestructura, sin articularlos en programas de desarrollo. Participación en programas de usos productivos de remesas.	Los clubes promueven el reconocimiento de derechos políticos de los migrantes, de la filantropía migrante y la implementación de proyectos productivos.	Gestión de políticas federales	Definición de líneas generales de política, sin aplicación o recursos.
<b>Agenda de políticas</b>	Aplicación a nivel local de las políticas definidas en el ámbito federal.	Aplicación a nivel local de las políticas definidas en el ámbito federal.	Aplicación a nivel local de las políticas definidas en el ámbito federal.	Ninguna
<b>Agenda política propia</b>	Participación en programas de empleo temporal de Canadá, gobiernos estatales y empresas de Estados	Participación en programas de empleo temporal de Canadá, gobiernos estatales y empresas de Estados	Participación en programas de empleo temporal de Canadá, gobiernos estatales y	Ninguna

<sup>18</sup> *Idem.*

	<i>Gobiernos con política migratoria activa</i>	<i>Gobiernos con política migratoria reactiva</i>	<i>Gobiernos con política migratoria de gestoría</i>	<i>Gobiernos con política migratoria inexistente</i>
	Unidos	Unidos	empresas de Estados Unidos	

Fuente: Tomado de Ana Vila Freyer, “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión”, en Cecilia Imaz (coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/ SITESA, México, 2007, pp. 34-35.

### **Datos sobre los resultados y alcances del Programa 3x1 para Migrantes**

A fin de identificar algunos resultados del programa es preciso efectuar un breve recuento de éstos. En las líneas siguientes se señalan varias metas alcanzadas, diversos datos numéricos, cifras porcentuales, niveles de cobertura, distribución geográfica, tipos de obras realizadas e inversión per cápita, entre otros aspectos.

En el año que el programa inició, éste se aplicó en 20 estados de la República, realizándose 942 proyectos en 247 municipios, mediante vínculos con 20 grupos migrantes distribuidos en ocho estados de la Unión Americana. El monto federal asignado fue de 113.7 millones de pesos y los recursos de los migrantes, gobiernos estatales y municipales ascendieron a 290 millones de pesos. Para 2003 el programa operó en 18 entidades con 899 proyectos en 257 municipios, participando 200 grupos de migrantes de 17 estados de E.E.U.U. y un grupo de migrantes en Canadá. Inicialmente, el programa ejerció recursos cercanos a los 97.3 millones de pesos y, más adelante, contó con recursos complementarios por 289 millones de pesos.<sup>19</sup>

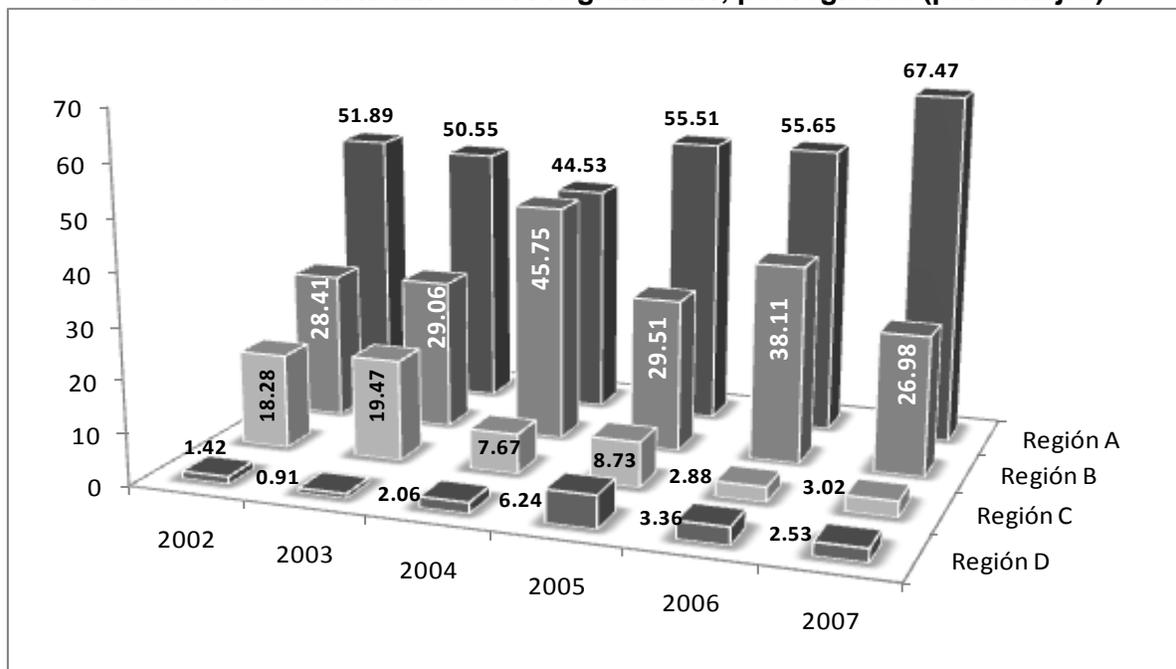
Durante 2004 el programa se implementó en 23 estados mediante la realización de 1,236 obras en 343 municipios, con la participación de 527 grupos de migrantes de 31 estados de Estados Unidos y dos proyectos en Canadá. Ese año, el monto presupuestario asignado por la federación fue de 175.9 millones de pesos y los recursos que aportaron los estados, municipios y grupos migrantes ascendieron a 472.2 millones de pesos. Para 2005, el programa se implementó en 26 estados con 1,691 obras en 425 municipios, en las que participaron 815 grupos de migrantes de 35 estados de E.E.U.U. Ese año, los recursos federales superaron los 228 millones de pesos y el presupuesto aportado por estados, municipios y grupos migrantes ascendió a 619.7 millones de pesos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Sergio Soto Priante, “El Programa 3x1 para Migrantes”, en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-díspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, t. I, UAZ, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior (Colección América Latina y el nuevo México), México, 2006.

<sup>20</sup> *Idem.*

En cuanto a los logros y alcances relativos a la distribución de beneficios del programa entre 2002 y 2007, debe decirse que ésta no ha tenido una tendencia homogénea. La Gráfica 1 muestra la asignación porcentual de los beneficiarios del programa a escala nacional en el periodo aludido. Como se aprecia, la región A — clasificada como zona de alta migración y marginación— concentra porcentajes que superan por mucho a los beneficiarios de las otras tres regiones.<sup>21</sup>

**Gráfica 1**  
**Distribución de beneficiarios del Programa 3x1, por regiones (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de Wilfrido Ruiz Ochoa, “Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México”, Universidad Autónoma Indígena de México, 2009, p. 7.

Según los resultados alcanzados por el programa, destaca que entre enero de 2007 y diciembre de 2009 se han canalizado al mismo 1,154 millones de pesos, los cuales han permitido realizar 6,454 proyectos. En el ejercicio 2009, el programa aprobó 2,421 proyectos, 411 de ellos en el renglón de agua y saneamiento; 151 relacionados con

<sup>21</sup> Los estudiosos del Programa 3x1 para Migrantes, de acuerdo con los índices de migración y de marginación existentes en el país, lo han dividido en cuatro zonas, cada una de ellas incluye diversas entidades federativas clasificadas según las siguientes variables: a) alta migración y marginación; b) alta migración y baja marginación; c) baja migración y alta marginación; y d) baja migración y marginación. El desglose de la clasificación aludida puede verse en el Cuadro 5 de este trabajo.

electrificación; 964 con urbanización y pavimentación; 317 sobre infraestructura educativa, deportiva y de salud; 72 caminos rurales; y 177 proyectos de orientación productiva.<sup>22</sup>

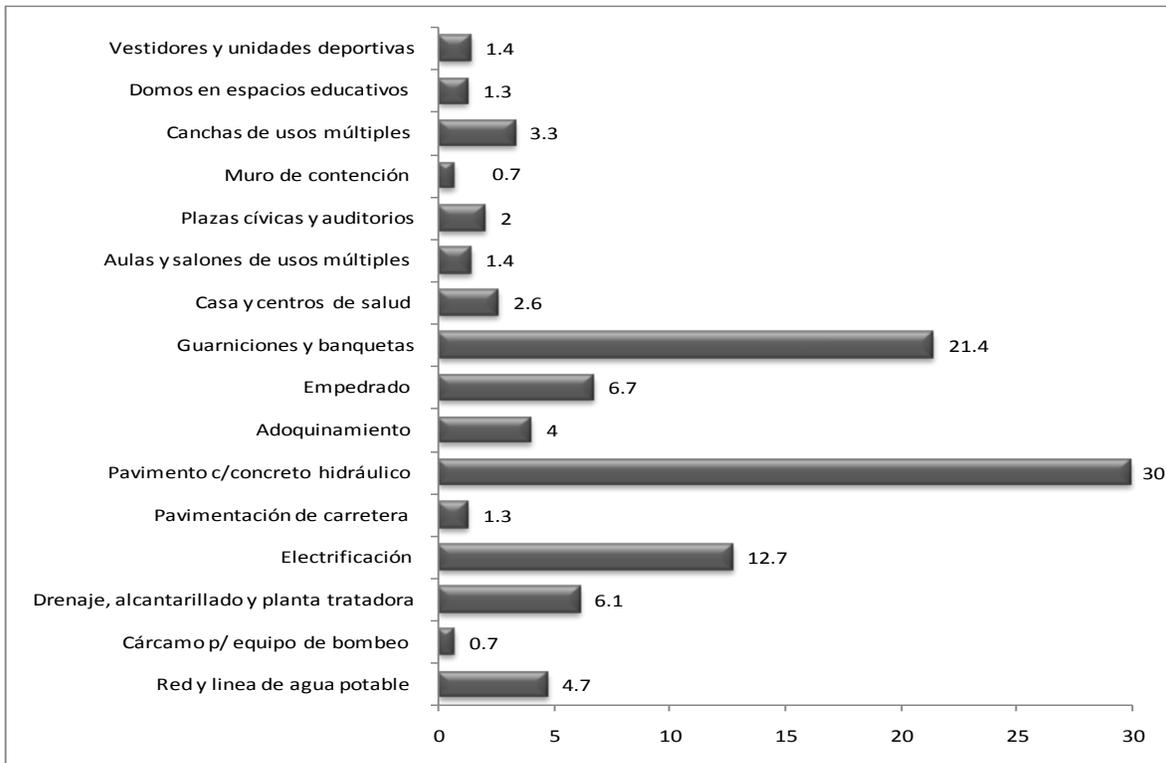
En cuanto al “Informe final de la evaluación específica de monitoreo de obra pública del programa 3x1”, elaborado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), se advierte que entre 2002 y 2007 las obras realizadas con recursos del programa muestran una diversidad que abarca desde introducción de servicios públicos de primera necesidad —agua potable y alcantarillado—, pasando por construcción de obras como pavimentación de carreteras y electrificación, hasta la edificación de inmuebles como unidades deportivas y centros de salud. Esa diversidad no sólo se advierte en la naturaleza de las obras llevadas a efecto, sino también en los porcentajes que a cada tipo de obra corresponde, tal y como se muestra en la Gráfica 2. Cabe señalar que los datos se derivan de un análisis muestral realizado por la UAM en la evaluación efectuada al programa. La muestra abarcó 150 obras distribuidas en los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas.<sup>23</sup>

**Gráfica 2**  
**Tipo de obras realizadas por el Programa 3x1.**  
**Análisis muestral 2002-2007 (porcentajes)**

---

<sup>22</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe Trimestral 2009, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, Sedesol, México, 2010, p. 50.

<sup>23</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, *Informe final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública, Informe de resultados del Programa 3x1 para Migrantes, 2002-2007*, Sedesol/ UAM, México, 2009, p. 8.



Fuente: Elaboración propia con información contenida en el *Informe final de la evaluación específica de monitoreo de obra pública. Informe de resultados del Programa 3x1 para Migrantes, 2002-2007*, UAM/Sedesol, México, 2009.

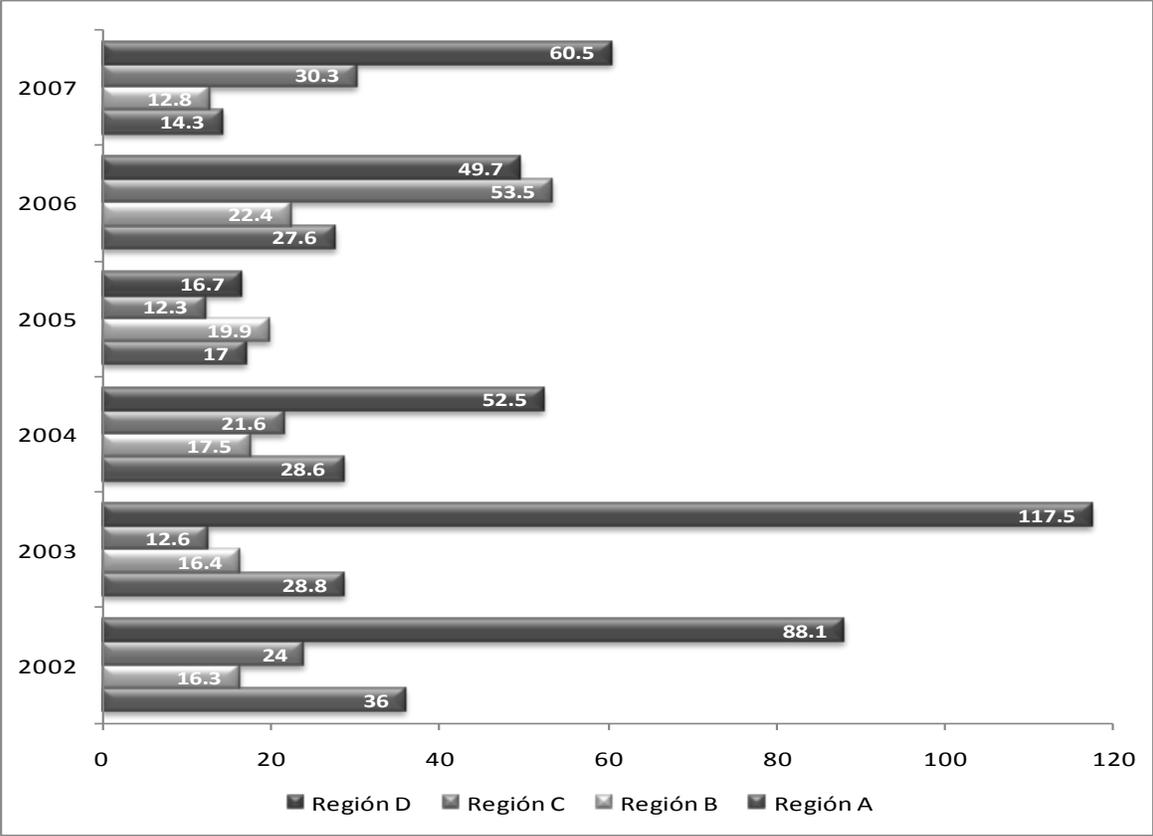
Los datos correspondientes al primer semestre de 2010 señalan —de acuerdo con el Cuarto Informe de Labores de Sedesol— que de enero a junio de ese año el programa aprobó 938 proyectos, presentados por 421 clubes de migrantes. El informe señala igualmente que del total de proyectos aprobados durante el primer semestre de 2010, 38.27% corresponde a obras de urbanización y pavimentación; 20.04% a proyectos de agua potable, alcantarillado y electrificación; 17.16% a proyectos de salud, educación y deporte; 13.65% a centros comunitarios, y 5.22% a proyectos productivos. En conjunto, esas categorías abarcan más de 90% de las acciones del programa. En el periodo aludido, de los 938 proyectos aprobados, 80.7% corresponde a proyectos de infraestructura social básica comunitaria y el restante a rubros como becas educativas 3x1 y proyectos productivos, entre otros.<sup>24</sup>

La Gráfica 3 permite identificar otra vertiente de interés sobre el tema de los montos de inversión y los beneficiarios del programa. Muestra la cantidad de dólares estadounidenses invertidos por beneficiario en el lapso 2002-2007. Como se aprecia,

<sup>24</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Labores, Sedesol, México, 2010, p. 54.

existe una diferencia notable entre los montos canalizados en cada uno de los años que comprende el periodo en cita y al mismo tiempo se advierte la desproporción entre las cantidades asignadas por beneficiario en cada una de las cuatro regiones en que los estudiosos del programa han dividido al país para efectos de este análisis.<sup>25</sup>

**Gráfica 3**  
**Dólares invertidos por beneficiario del Programa 3x1, por regiones**

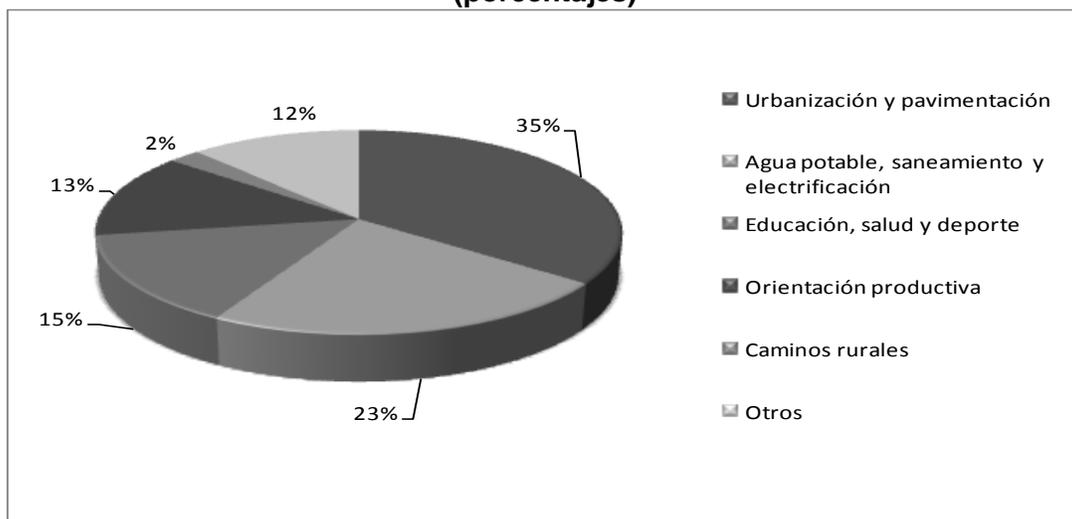


Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en: “Valoración de...” *op. cit.*, p. 7.

En cuanto a los últimos proyectos llevados a cabo en el marco del programa, es de señalar que al 31 de diciembre de 2010 se aprobaron 2,488 proyectos, entre los que destacan: 874 de urbanización y pavimentación; 571 de agua potable, saneamiento y electrificación; 359 de educación, salud y deporte; 332 de orientación productiva y, 56 caminos rurales, entre otros. La distribución porcentual de las obras efectuadas durante 2010 se aprecia en la Gráfica 4, misma que permite identificar que los proyectos relativos a urbanización, agua potable y educación, fueron los más frecuentemente ejecutados con los recursos del programa en el periodo señalado.

<sup>25</sup> Véase el desglose de la clasificación regional en el Cuadro 5 de este trabajo.

**Gráfica 4**  
**Tipos de proyectos realizados en el marco del Programa 3x1 durante 2010**  
**(porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, “Cuarto Informe Trimestral 2010 a la H. Cámara de Diputados, Programas de Subsidios del ramo administrativo 20 desarrollo social”, Sedesol, 2011, p. 59.

En el mismo 2010 —y sólo en lo que se refiere a las inversiones de estados y municipios participantes y los recursos de los clubes de migrantes— se tiene que la distribución financiera de los recursos aprobados correspondientes a los migrantes, estados y municipios, ascendió a 1,192.8 millones de pesos. Para ello, en 2010 el programa contó con un presupuesto original de 557.5 millones de pesos; al 31 de diciembre el presupuesto modificado ascendió a 553.7 millones y el efectivamente ejercido en ese lapso fue de 546.3 millones de pesos.<sup>26</sup> La situación descrita anteriormente se aprecia en el Cuadro 3. Asimismo, en dicho cuadro se advierte que existen dos tendencias en el presupuesto del programa. Una, entre los años 2003 y 2007, que muestra un leve ascenso del monto de los recursos del 3x1, y otra tendencia que permite identificar un crecimiento importante de dicho presupuesto posterior al año 2007.

**Cuadro 3**  
**Presupuesto del Programa 3x1 para Migrantes (2003-2011)**  
**(millones de pesos)**

<i>Año</i>	<i>Original</i>	<i>Modificado</i>	<i>Ejercido</i>
2003	110.0	100.0	99.64

<sup>26</sup> Los ajustes en tales montos obedecieron a reducciones generadas por las disposiciones del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2004	220.0	191.32	187.69
2005	160.0	237.06	233.47
2006	119.5	197.35	191.92
2007	220.0	255.26	244.85
2008	503.47	493.92	491.8
2009	562.38	524.1	518.12
2010	557.5	553.7	546.3
2011	557.8	N.D.	N.D.

Fuente: Para los ejercicios 2003-2009 los datos se toman de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010, valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño, Programa 3x1 para Migrantes”, Unidad de Microrregiones, Secretaría de Desarrollo Social, Coneval, México, 2010. Para el año 2010 los datos son de: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, “Cuarto Informe Trimestral 2010 a la H. Cámara de Diputados, Programas de Subsidios del ramo administrativo 20 desarrollo social”, Sedesol, 2011, p. 61. Para el año en curso, los datos se toman del “Primer informe trimestral 2011” de Sedesol, p. 57.

### **Migración y remesas en contexto del Programa 3x1**

En una revisión de las implicaciones económicas de la migración y de los efectos que las remesas tienen en las localidades de origen de los migrantes, se hace obligada la identificación de estas prácticas como un rasgo inherente a las sociedades contemporáneas.

Sobre el particular, el *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010*, ha destacado la necesidad de llevar a cabo una labor de planificación eficaz. En el texto aludido se formulan tres mensajes sobre el tema: primero, el ritmo de aumento de la migración y los nuevos desafíos en ese ámbito significan que los gobiernos deben hacer un esfuerzo concertado de gestión de la migración; segundo, es indispensable que los gobiernos asignen, de manera sistemática, recursos financieros y humanos para asegurar que ellos mismos y los migrantes puedan cosechar los frutos del pleno potencial de la migración en el futuro; tercero, el riesgo de no contar con políticas y recursos adecuados significa perder una oportunidad histórica de obtener los beneficios de este fenómeno.<sup>27</sup>

Para la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM) los contingentes de migrantes a escala global no han disminuido como resultado de la crisis económica, pese

<sup>27</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, el futuro de la migración: creación de las capacidades para el cambio*, OIM, Ginebra, Suiza, 2011.

a que la economía ha sido afectada por la peor recesión desde 1930 y no obstante que el producto interno bruto (PIB) mundial disminuyó 2.2% en 2009. Al respecto, la organización aludida señala que las corrientes de nuevos migrantes han disminuido en muchas regiones como reflejo de las menores oportunidades de trabajo en los países de destino y por las repercusiones de las medidas restrictivas aplicadas por varias naciones para reducir la migración laboral. De acuerdo con la OIM, entre 2009 y 2010 se registró una reducción en la corriente de migrantes en situación irregular que intentaban ingresar en los países de destino y que desde 2008 el número de cruces fronterizos ilegales se ha reducido en aproximadamente un tercio, o más en Estados Unidos y Europa.<sup>28</sup>

En esa misma dirección, un informe elaborado por el Migration Policy Institute (MPI) establece que numerosos migrantes en todo el mundo se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y que fueron de los primeros afectados por la pérdida de puestos de trabajo. Por ejemplo, la tasa de desempleo de los inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos (11.4% en junio de 2009) era mayor que la tasa de desempleo de los nacidos en Estados Unidos (9.5%) y el mismo fenómeno se presentó en Europa, en donde las tasas de desempleo de los migrantes generalmente son mayores que las correspondientes a los nacionales, las cuales aumentaron con mayor rapidez que las tasas correspondientes a los nacionales entre 2008 y 2009.<sup>29</sup>

De acuerdo con el Banco Mundial, los elevados niveles de desempleo entre los trabajadores migrantes han sido la causa de la disminución del envío de remesas a sus países de origen; sin embargo, como la tasa de retorno de trabajadores migrantes ha sido inferior a lo previsto, las remesas se han mantenido estables. Para esa institución, los países en desarrollo recibieron en 2009, 316,000 millones de dólares por concepto de remesas, cantidad que representó una disminución de 6% en comparación con 2008. El banco añade que las primeras señales de una reducción de las corrientes de remesas se percibieron en el tercer trimestre de 2008 en algunos países africanos, como Uganda, que presentó un crecimiento negativo del orden de -40%. Igualmente, las remesas con destino

---

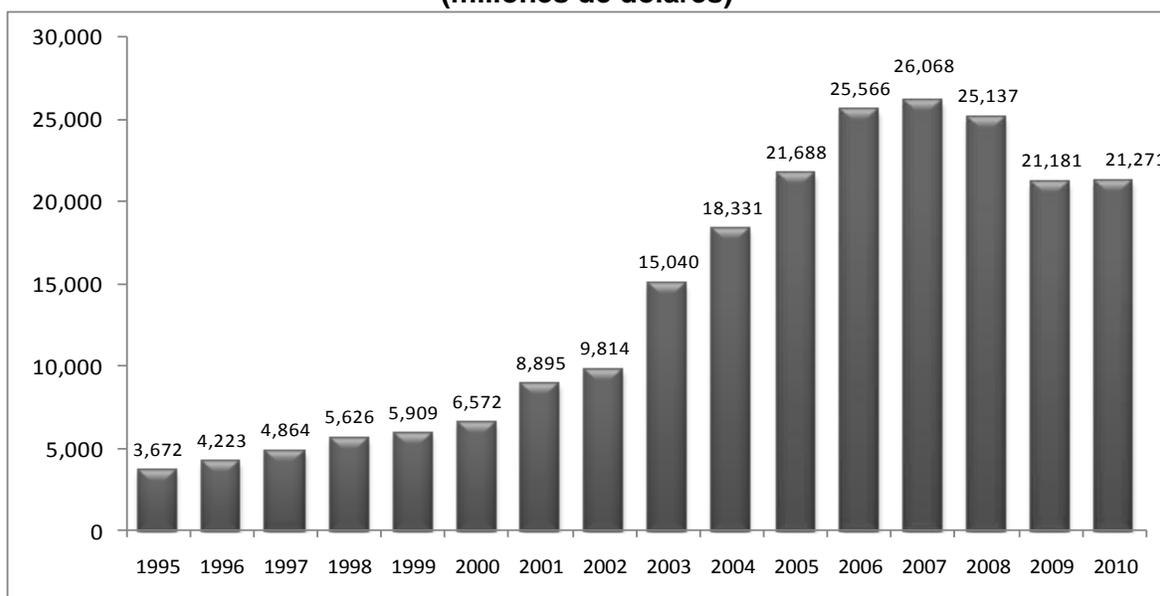
<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> Migration Policy Institute, *Migration and the Global Recession*, informe encargado por el Servicio Mundial de la *BBC Service*, MPI, Washington, D.C., 2009.

a América Latina y el Caribe, que habían aumentado significativamente entre 2000 y 2006, aminoraron su crecimiento en 2007 y 2008.<sup>30</sup>

La Gráfica 5 muestra las cantidades recibidas en el país por concepto de remesas entre 1995 y 2010. Como se aprecia, el crecimiento de los envíos de estas divisas tuvo un alza muy notoria entre 2000 y 2007, disminuyendo a partir de entonces y estabilizándose en 2009 y 2010 a niveles similares a los que se tenían en 2005.

**Gráfica 5**  
**Remesas familiares 1995-2010**  
**(millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, “Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno”, cuenta corriente de la balanza de pagos, México, 2010, p. 201. Los datos de 2010 se toman del Banco de México, “Ingresos por remesas familiares, distribución por entidad”, México, 2011.

Por lo que se refiere a la participación de las remesas en el desarrollo local de las comunidades en el país, es necesario recordar que en los últimos años ha sido una práctica creciente la organización de clubes de migrantes para transferir dinero y otros recursos a sus comunidades de origen. Estos clubes reúnen dinero en Estados Unidos por medio de la organización de bailes, concursos de belleza, loterías, paseos, rodeos, cuotas de membresía y donaciones privadas y las obras públicas construidas por estas asociaciones incluyen, entre otras: caminos, puentes, parques, iglesias, escuelas, clínicas de salud, instalaciones deportivas y calles, así como proyectos de beneficio comunitario como clínicas de salud, centros de cuidado infantil y hogares de convalecencia; también

<sup>30</sup> Banco Mundial, *Migration and Development Brief 12, Outlook for Remittance Flows 2010-11: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010-11*, Washington, D.C., BM, 2011.

donan ambulancias, equipo médico y distribuyen becas educativas entre estudiantes de bajos ingresos.<sup>31</sup>

En esa dirección, cabe subrayar que la mayor parte de las asociaciones de migrantes tienen su origen en localidades rurales donde las redes sociales de la migración son más estrechas. Las redes sociales que se basan en relaciones de parentesco, amistad y “paisanaje”, no sólo facilitan el acceso de los migrantes a los mercados de trabajo en Estados Unidos, sino que también los llevan a concentrarse en los mismos lugares en ese país, facilitando con esto su organización.<sup>32</sup>

Se ha estimado que sólo 5% de quienes envían remesas a México están integrados en clubes y asociaciones, lo cual dificulta la canalización de remesas colectivas hacia proyectos de desarrollo. Este fenómeno ha sido identificado como uno de los principales retos del Programa 3x1, situación que —en caso de no atenderse satisfactoriamente— ocasionará que el programa siga dependiendo de manera desproporcionada de flujos migratorios relativamente bien consolidados, dejando fuera dinámicas migratorias que presentan menor cohesión en términos de afinidad regional en los lugares de destino.<sup>33</sup>

### **Valoraciones y cuestionamientos en torno al programa**

El proceso de implementación del programa ha tenido, en sus diferentes etapas, tanto reconocimientos como impugnaciones por parte de especialistas y de organizaciones de migrantes.

Entre las razones que han propiciado una opinión favorable acerca del programa se han señalado, entre otras: a) que permite la organización transnacional de los migrantes; b) que posibilita la realización de obras sociales en beneficio de sus

---

<sup>31</sup> Rafael Alarcón, “The Development of the Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico”, en Rodolfo O. de la Garza y Briant Lindsay Lowell (coords.), *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

<sup>32</sup> Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *Return to Aztlan. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1987.

<sup>33</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Remesas colectivas financian desarrollo de comunidades”, BID noticias en línea, disponible en [www.iadb.org.es](http://www.iadb.org.es) (fecha de consulta: 9 de mayo de 2011).

comunidades de origen; y c) que ayuda a que las organizaciones de migrantes se conviertan en promotoras del desarrollo local.<sup>34</sup>

Por el contrario, entre los argumentos que —de acuerdo con la visión de Rodolfo García Zamora— destacan las dificultades más relevantes del programa se encuentran: a) un excesivo burocratismo entre las dependencias estatales y federales; b) fricciones con los municipios por la selección de los proyectos; c) demora en la entrega de las partidas estatales y municipales; d) mala calidad en las obras realizadas y falta de mantenimiento en las mismas; e) ausencia de mecanismos para darle continuidad a los proyectos y obras realizadas; f) presupuesto insuficiente; y g) falta de respeto a los criterios establecidos para la selección y aprobación de obras.<sup>35</sup>

Una argumentación sustentada en el texto “Las remesas colectivas y el programa 3x1 como proceso de aprendizaje social transnacional” permite identificar diversas desventajas del programa, opinión que comparten algunos clubes de migrantes, alcaldes y autoridades estatales, principalmente en relación con la calidad de las obras y con la falta de transparencia. En la perspectiva de análisis expuesta en el texto aludido, estos conflictos de gestión y de administración se han visto incrementados por los celos políticos que se suscitan entre los alcaldes y los funcionarios estatales ante el creciente protagonismo de los dirigentes migrantes, que ocasionalmente se llegan a convertir en interlocutores directos de los gobernantes en turno, de funcionarios federales e incluso de autoridades en Estados Unidos. Lo anterior también se manifiesta —según el texto en cita— en el ámbito local, cuando con frecuencia los dirigentes migrantes tienen mayor credibilidad y respaldo social que los propios alcaldes.<sup>36</sup>

Esa misma preocupación se refleja en un documento divulgado por la Unión Europea a través de su instancia de cooperación técnica para América Latina denominada Eurosocial. En esa investigación se considera como una de las debilidades del programa 3x1 lo que el propio documento califica como su *considerable politización*. Al respecto, el documento señala que muchas comunidades de mexicanos migrantes no han querido trabajar con las entidades municipales o estatales debido a conflictos relacionados con la

---

<sup>34</sup> Rodolfo García Zamora, “Migración internacional, remesas y proyectos sociales. Una propuesta de desarrollo regional para Zacatecas”, en el seminario internacional: Transferencia y uso de remesas: proyectos productivos y de ahorro sin fronteras, CEPAL, UAZ, 2002.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> “Las remesas colectivas y el programa 3x1 como proceso de aprendizaje social transnacional”, en el seminario: La participación cívica y social de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, Centro Internacional Woodrow Wilson, Washington D.C., 2005, véase [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org). (fecha de consulta: 30 de abril de 2011).

filiación a un partido político y que el programa ha desencadenado una competencia entre quienes buscan participar en la política local, lo que ocasiona presiones a los clubes de emigrantes para optar por respaldar distintos proyectos de desarrollo, impulsados por grupos políticos en competencia. En la investigación de Eurosocial se argumenta que la politización del programa también puede desencadenar una rivalidad política insana y degenerar en clientelismo, y advierte que ya se han desarrollado luchas territoriales entre algunas de las comunidades de migrantes más organizadas en Estados Unidos, las que reclaman el control del programa.<sup>37</sup>

En esa dirección, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha establecido que en la ejecución de los proyectos derivados del Programa 3x1 se presentan diferentes irregularidades. Así, el BID ha señalado, entre otras cosas, que: a) existe poca información para los clubes de migrantes sobre las oportunidades de negocio; b) la interacción con clubes de migrantes es cara y poco frecuente; c) aún no existe suficiente confianza de inversión en el país por parte del migrante; d) la oferta de servicios de asistencia técnica es escasa; e) no se cuenta con un mecanismo sostenible para el desarrollo de la competitividad local; y f) no se han diseñado las estrategias para articular los instrumentos de asistencia técnica y de capacitación empresarial.<sup>38</sup>

Así, según el Banco Interamericano de Desarrollo, las fortalezas y debilidades del programa pueden ser de naturaleza sistémica o de índole operativa. En lo que toca a sus debilidades, el BID señala, entre otras: la falta de participación comunitaria; el desconocimiento de las reglas del programa; la falta de transparencia o las deficiencias en el mantenimiento de las obras, etc. Para cada uno de los aspectos señalados, el BID enlista una eventual solución, que de ser implementada implicaría reformas legales o cambios administrativos, como la creación de un sistema de planeación municipal, la introducción de reformas institucionales o el fortalecimiento de los mecanismos de contraloría social. Lo anterior se aprecia más detalladamente en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Dificultades encontradas en la aplicación del Programa 3x1**

<i>Dificultades</i>	<i>Soluciones</i>
No genera puestos de trabajo sostenibles en comunidades tradicionalmente expulsoras.	Establecimiento de un piloto de proyectos productivos.

<sup>37</sup> Alina Rocha Menocal, “Programa 3x1 para Migrantes”, Oficina de Coordinación de Eurosocial, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Experiencias Prácticas e Iniciativas de Cohesión Social y Overseas Development Institute (ODI), 2007.

<sup>38</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Programa 3x1 para Migrantes: innovación y fortalecimiento fase 1”, documento conceptual de proyecto, número de proyecto ME-L1012, BID, 2006, p. 12.

<i>Dificultades</i>	<i>Soluciones</i>
Los migrantes son los únicos que proponen proyectos.	Creación de un sistema de planeación participativa vinculado al plan municipal.
La comunicación con los migrantes es deficitaria; éstos no conocen suficientemente las reglas y operatividad del 3x1.	Implantación de una estrategia integral de comunicación y de una plataforma tecnológica de información y comunicaciones.
Los migrantes perciben el tiempo entre presentación de solicitud y su aprobación como excesivo.	Introducción de reformas institucionales para agilizar procesos.
Escasa participación comunitaria en la supervisión, vigilancia y mantenimiento de las obras.	Fortalecimiento de mecanismos de contraloría social y capacitación sobre las características técnicas de calidad y de diseño de cada proyecto.
Si bien el programa ganó la confianza del migrante, hay quienes reclaman más transparencia.	Devolución de resultados y avances mediante plataforma tecnológica de información y comunicaciones.
No se han consolidado suficientemente los arreglos para el mantenimiento preventivo de las obras.	El proyecto asegurará que existan los recursos y se definan los arreglos para el mantenimiento de obras.

Fuente: Tomado de Banco Interamericano de Desarrollo, “Proyecto piloto 3x1 para migrantes: innovación y fortalecimiento, fase 1 propuesta de préstamo, ME-L1012, BID, 2006”, p. 13.

Otro de los cuestionamientos al programa se encuentra detallado en un estudio coeditado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). El documento, divulgado en 2010, establece la existencia de relaciones de duplicidad entre este programa y otros de la administración pública federal, como es el caso de dos programas coordinados por la Sagarpa: el Programa para la Adquisición de Activos Productivos y el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Por un lado, se cuestiona que ambos programas otorguen subsidios para la adquisición de infraestructura y equipo para la realización de proyectos productivos, así como la duplicidad de funciones de ambos programas cuando los dos contribuyen a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales.<sup>39</sup>

En coincidencia con los razonamientos anteriores, se ha desarrollado la tesis de que la estrategia 3x1 se encuentra aún lejos de conformar un componente significativo de un modelo de desarrollo basado en remesas, ya que su incidencia sobre los niveles de marginación es pequeña y focalizada. Igualmente, se señala que el programa debe ser visto como una estrategia de alcance local, cuyos beneficios potenciales no se aprovechan completamente, en vista de que las remesas colectivas que moviliza el programa representan, a lo sumo, 1.6% del ahorro que se deriva de las remesas

<sup>39</sup> FAO y Sagarpa, “Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México. Vol. I”, Proyecto de evaluación y análisis de políticas, Sagarpa, México, 2010.

familiares y que, por tal razón, el impacto previsible y la cobertura teórica del programa siguen siendo limitadas.<sup>40</sup>

El Cuadro 5 permite identificar la situación descrita, en donde se aprecia la falta de homogeneidad en los niveles de inversión canalizada hacia diferentes entidades federativas clasificadas como zonas de altos niveles de migración. Igualmente se aprecia que no hay una relación clara entre la inversión ejercida por el programa y los niveles de marginalidad de los municipios que atiende.

**Cuadro 5**  
**Distribución porcentual de la inversión ejercida por el Programa 3x1, por región y entidad federativa**

<i>Región/año</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Región de alta migración y marginación</b>						
<b>Región A</b>	<b>64.6</b>	<b>63.7</b>	<b>54.2</b>	<b>54.1</b>	<b>56.7</b>	<b>62.0</b>
Guanajuato	1.4	3.0	5.6	8.7	7.2	10.4
Guerrero	4.0	2.3	3.4	3.4	0.9	1.2
Hidalgo	2.5	0.5	1.1	1.3	1.3	1.8
Michoacán	9.4	7.9	10.6	5.7	10.3	10.3
Nayarit	0.1	2.3	4.0	0.5	3.6	5.8
S.L.P.	3.0	6.9	9.0	8.8	5.8	8.8
Zacatecas	44.1	40.8	20.5	25.8	27.7	23.7
<b>Región de alta migración y baja marginación</b>						
<b>Región B</b>	<b>16.0</b>	<b>20.9</b>	<b>34.1</b>	<b>33.7</b>	<b>31.5</b>	<b>22.2</b>
Aguascalientes	1.6	1.8	0.7	1.1	0.9	1.0
Colima	0.3	0.7	0.2	0.3	0.5	0.4
Durango	5.4	-	-	4.4	2.7	0.9
Jalisco	8.7	18.4	33.2	27.5	27.2	19.2
Morelos	-	-	0.1	0.3	0.2	0.7
<b>Región de baja migración y marginación</b>						
<b>Región C</b>	<b>15.1</b>	<b>10.7</b>	<b>7.1</b>	<b>6.2</b>	<b>5.7</b>	<b>5.9</b>
Baja California	2.6	1.4	0.2	0.2	-	-
Chihuahua	0.7	1.7	0.2	0.0	1.2	0.7
México	2.1	0.5	1.7	0.7	1.3	-
Nuevo León	7.0	2.8	0.8	0.8	0.5	1.5
Querétaro	-	-	-	0.9	0.3	0.9
Quintana Roo	-	-	-	-	-	0.1
Sinaloa	1.6	1.1	0.4	0.4	0.8	1.1
Sonora	-	-	-	0.5	0.1	0.4
Tamaulipas	-	-	0.1	0.3	0.3	0.3
Tlaxcala	1.1	3.3	3.7	2.3	1.2	1.0
<b>Región de baja migración y alta marginación</b>						
<b>Región D</b>	<b>4.3</b>	<b>4.7</b>	<b>4.6</b>	<b>6.0</b>	<b>6.2</b>	<b>9.9</b>
Campeche	-	-	-	-	0.1	0.3
Chiapas	-	-	0.3	0.5	0.4	1.2
Oaxaca	4.1	4.4	2.7	3.0	3.0	4.1
Puebla	-	-	0.7	1.1	0.4	1.8
Veracruz	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	1.1
Yucatán	-	-	0.5	1.2	2.2	1.4
<b>Total</b>	<b>36,794,599</b>	<b>32,984,064</b>	<b>53,775,268</b>	<b>71,326,910</b>	<b>66,974,863</b>	<b>70,683,483</b>

<sup>40</sup> Ruiz, "Valoración de...", op. cit., p. 16.

(Dólares)						
-----------	--	--	--	--	--	--

Fuente: Tomado de Ruiz, “Valoración de...”, *op. cit.*, p. 4.

Diferentes apreciaciones se han expresado sobre la naturaleza del programa y sus logros. Al respecto, un texto divulgado por El Colegio de la Frontera Norte (Cofen) destaca que durante el periodo 2002-2006 casi 16% de los recursos acumulados se destinaron a proyectos de asistencia y servicio comunitario, y que sólo 4% tuvo como fin el financiamiento de proyectos productivos; además, que el alcance financiero del mismo se encuentra condicionado a la disponibilidad de recursos públicos. De ahí que se considere que el programa se halle “anclado” al comportamiento de las finanzas públicas y al desempeño económico de México. Otra vertiente que aborda el documento del Cofen es el grado de aprovechamiento del ahorro externo originado por las remesas; sobre el particular, se menciona que ese aprovechamiento es muy limitado, ya que —según el texto— en 2007, aunque los migrantes aportaron a través del programa cerca de 200 millones de pesos a sus comunidades, esa cantidad representó apenas 0.08% del monto de remesas registradas por el Banco de México, y que si se consideran además las aportaciones de los municipios y la federación al programa, los recursos ejercidos por éste ascienden a 0.30% del monto de las remesas enviadas por los connacionales en ese periodo.<sup>41</sup>

Un aspecto que se señala recurrentemente en los estudios elaborados sobre la funcionalidad del programa alude a que su prioridad es atender a la población que reside en municipios de alta y muy alta marginación y con una alta y muy alta migración; se advierte que la cobertura del programa no ha sido mayoritaria en ese tipo de demarcaciones. Al respecto, se ha subrayado que las localidades más marginadas del país no necesariamente son las que presentan la mayor intensidad migratoria y que esa situación provoca una indefinición de la población objetivo, pues por un lado se establece en las reglas de operación que los recursos deben canalizarse prioritariamente a localidades de alta y muy alta marginación, pero, por otro, se indica que los migrantes son quienes eligen a la población beneficiada, la cual no siempre se ubica en zonas de alta o muy alta marginación.

Tal situación ha propiciado —según las investigaciones efectuadas sobre el tema— que se hayan obtenido resultados un tanto alejados de las prioridades

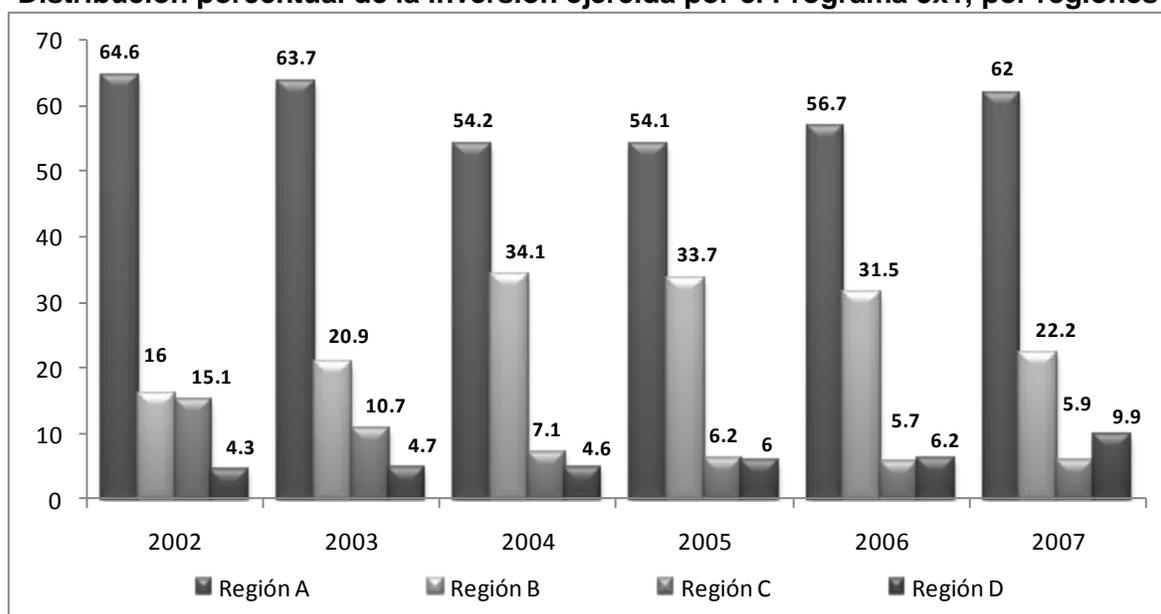
---

<sup>41</sup> El Colegio de la Frontera Norte, “Alcance del Programa tres por uno, para canalizar remesas colectivas hacia el combate local de la marginación en México”, en *Boletín de indicadores y pronósticos económicos de la frontera norte*, Cofen, 2008.

establecidas por el programa, en donde, por ejemplo, 76% de los recursos federales del programa llegaron a municipios de marginación media, baja o muy baja, además de que para 2007 en sólo tres entidades —Zacatecas, Jalisco y Michoacán— se concentró 54% de la inversión federal del programa; siendo difícil sostener que en ellos se concentra más de la mitad de los migrantes o la marginación del país.<sup>42</sup>

La Gráfica 6 permite identificar parte de ese fenómeno. Como se aprecia en la ilustración, la región A —que comprende los estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas— concentró en el lapso 2002-2007 porcentajes notablemente superiores de inversión que el resto de las regiones del país.

**Gráfica 6**  
**Distribución porcentual de la inversión ejercida por el Programa 3x1, por regiones**



Los estados de la República que integran las diferentes regiones incluidas en esta ilustración, se encuentran desglosados en el Cuadro 5 de este documento.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Ruiz, “Valoración de...” *op. cit.*, p. 4.

Otro aspecto señalado sobre ese punto es que la falta de incidencia del programa en las localidades más marginadas se debe a que la capacidad de ahorro de los migrantes procedentes de las comunidades más empobrecidas suele ser baja o nula, pues en estas zonas se da prioridad a la racionalización del ingreso y su uso colectivo y, frente a ello, se requiere introducir mejoras al diseño del programa que permitan aprovechar el mayor potencial de ahorro de los migrantes procedentes de comunidades

<sup>42</sup> Centro de Investigación y Docencia Económica, “Evaluación externa de consistencia y resultados 2007, del Programa 3x1 para Migrantes. Informe final”, CIDE/ Sedesol, México, 2008.

de origen que, aunque no son estrictamente pobres o marginadas, mantienen interacciones de beneficio mutuo con localidades que sí lo son.<sup>43</sup>

### **Propuestas en torno a la funcionalidad y los alcances del programa**

Desde la implementación del programa, diversos estudiosos han formulado propuestas encaminadas a replantear diferentes aspectos del mismo, tanto en lo relativo a los aspectos generales de éste —objetivos generales y específicos— como en temas ligados a su funcionalidad, los requisitos de selección de los proyectos, el origen de los recursos, los procesos de operación, la integración de sus instancias internas, así como aspectos vinculados a la auditoría y seguimiento del programa y propuestas en materia de contraloría social y mantenimiento de obras, entre otros aspectos. De la misma forma, en el ámbito legislativo del Congreso de la Unión se han generado propuestas encaminadas a solicitar del Ejecutivo federal o de la secretaría del ramo, la reformulación de algunos de los componentes del programa, ya bien en cuestiones presupuestarias, de normatividad, de reasignaciones financieras, de fortalecimiento administrativo o de promoción y divulgación internacional, entre otros.

Respecto a las instituciones que han realizado estudios sobre el tema o que han canalizado recursos al programa se encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que ha señalado diferentes planteamientos que —desde su perspectiva— contribuirían a incrementar el valor agregado al programa en referencia.

Entre los señalamientos anotados por el BID para fortalecer el programa destacan: a) la adecuación en las tecnologías de información y comunicación para difundir —con alcance transnacional— los avances de los proyectos, sus resultados e impactos; b) los ajustes en las metodologías de micro-planificación participativa que permitan homogeneizar la identificación y prioridad de proyectos con activa participación de las comunidades; c) el establecimiento de instancias de contraloría social en todos los proyectos; d) realizar el debido mantenimiento preventivo de las obras construidas; e) la mejora del sistema de monitoreo y evaluación; y f) difundir el modelo y orientar las

---

<sup>43</sup> Jesús Arroyo Alejandre e Isabel Corbera Valenzuela, “Actividad económica, migración a Estados Unidos y remesas en el occidente de México”, *Migraciones internacionales*, enero-junio, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 2003.

inversiones hacia actividades que promuevan el desarrollo económico de las comunidades de origen de los migrantes.<sup>44</sup>

Otras propuestas de la misma institución invitan a modificar el programa considerando aspectos como los enunciados a continuación: a) conformar una cartera de proyectos sobre los cuales las asociaciones de migrantes puedan decidir el proyecto a financiar; b) promover que los gobiernos participen en asociación con organizaciones no gubernamentales, empresas o donantes bilaterales; c) brindar asistencia técnica para que los proyectos puedan inspirarse en estudios que consideren el potencial productivo del área; d) financiar iniciativas propuestas por empresas existentes que resulten productivas; e) utilizar una modalidad de financiamiento concursable basada en la presentación de planes de negocios y otros criterios de elegibilidad; f) incorporar mecanismos de financiamiento de micro-créditos; g) que cada inversión pública que se financie con el programa, tenga un sistema de mantenimiento; g) ensayar modalidades de “financiamiento compartido” tanto para servicios de apoyo al desarrollo empresarial como para el financiamiento a la infraestructura; y h) focalizar los proyectos productivos basados en la demanda, mediante “concursos para la presentación de planes de negocios”.<sup>45</sup>

En lo que corresponde a las propuestas generadas al interior del Congreso de la Unión, que buscan un replanteamiento del programa, debe decirse que a partir de la LVIII Legislatura el mismo ha sido materia de análisis y debate legislativo mediante diferentes proposiciones con punto de acuerdo presentadas ante ambas cámaras del Congreso de la Unión o en su Comisión Permanente, ya bien por congresos estatales o por legisladores de distintos grupos parlamentarios.

Los temas considerados en las proposiciones son diversos y van, entre otros aspectos, desde requerir mayores recursos para el programa o asignarle partidas presupuestarias específicas, pasando por promover al mismo ante las agrupaciones de migrantes, hasta requerir que las reglas de operación del mismo no se modifiquen. Los temas más recurrentes abordados en las proposiciones con punto de acuerdo son de naturaleza presupuestaria: asignación de mayores recursos y fijación de partidas de excedentes financieros. Asimismo, se abordan aspectos vinculados a las reglas de operación del programa (Cuadro 6).

---

<sup>44</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Programa 3x1...”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>45</sup> *Idem.*

**Cuadro 6**  
**Proposiciones con punto de acuerdo relativas al Programa 3x1 para Migrantes**  
**(legislaturas LVIII-LXI)**

<i>Fecha</i>	<i>Autor de la propuesta y grupo parlamentario</i>	<i>Objeto de la propuesta</i>	<i>Estatus legislativo</i>
3 de diciembre de 2002	Congreso del Estado de Zacatecas.	Para que el programa iniciativa ciudadana tres por uno continúe como originalmente naciera.	Turnada a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. Pendiente de dictamen.
11 de noviembre de 2004	Diputada Laura Elena Martínez Rivera del Grupo Parlamentario del PRI.	Se exhorta a la Cámara de Diputados a incrementar en 110 millones de pesos el Programa 3x1 para migrantes, en el Presupuesto 2005, a fin de que su presupuesto total quede en 220 millones de pesos.	Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Aprobada el 26 de abril de 2006
26 de julio de 2006	Congreso del Estado de Michoacán.	Se exhorta al Congreso para la aprobación de un excedente presupuestal en el monto referente a los programas de iniciativa ciudadana 3x1 para Michoacán.	Turnado a la tercera comisión de trabajo de la Comisión Permanente, aprobada el 2 de agosto de 2006
19 de diciembre de 2006	Senadora Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario del PRD.	Para que en el Presupuesto de Egresos de 2007 se asigne una partida destinada al Programa 3x1 para Migrantes, del Ramo 20.	Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dictaminada negativamente el 19 de abril de 2007.
17 de junio de 2009	Senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del PRD.	Para fortalecer el programa 3 x 1 de migrantes a fin de recompensar su esfuerzo a favor del desarrollo de comunidades y regiones en México.	Turnada a la primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente, aprobada el 24 de junio de 2009.
17 de septiembre de 2009	Senadores Adolfo Toledo Infanzón, Fernando Castro Trenti y otros del Grupo Parlamentario del PRI.	Para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2010 no se modifiquen las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes.	Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social del Senado. Aprobada el 9 de marzo de 2010
29 de septiembre de 2009	Senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del PRD.	Se exhorta a la Sedesol a fortalecer el programa en 2010, sin establecer criterios que limiten la capacidad de los migrantes para decidir sobre los proyectos de beneficio social que serán financiados con sus aportaciones.	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social del Senado, aprobada el 13 de diciembre de 2010.
6 de octubre de 2009	Diputado Samuel Herrera Chávez, del Grupo Parlamentario del PRD.	Se exhorta a las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados a otorgar mayores recursos para el Programa 3x1 para Migrantes.	Turnada a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, aprobada el 9 de marzo de 2010.
29 de abril de 2010	Diputado Gumerindo Castellanos Flores, del Grupo Parlamentario del PAN.	Se exhorta a la Sedesol a promover entre las organizaciones de mexicanos en el exterior el Programa 3x1 para Migrantes.	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, aprobada el 30 de septiembre de 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa SIL, Búsqueda de Asuntos Legislativos (fecha de consulta: 26 de abril de 2011).

Existe coincidencia entre diferentes estudiosos del tema en señalar que uno de los principales retos que enfrenta el programa consiste en integrarlo al conjunto de programas sociales de los que dispone el Estado para combatir la pobreza y la marginación, articulándolo con la estrategia de desarrollo del país; y que es necesario introducir mejoras a su diseño para aprovechar el ahorro externo de los migrantes que no se encuentran organizados por afinidad regional. Se añade que deben diseñarse esquemas participativos más flexibles que permitan la puesta en marcha de proyectos bajo fórmulas “dos por uno” cuando alguno de los aportantes no pueda cubrir su parte, y “cuatro por uno” cuando sea posible la inclusión de uno más. Por otra parte, se enfatiza la necesidad de evitar la burocratización del programa y de impedir que las remesas colectivas generen efectos de desplazamiento de la inversión pública presupuestada. Asimismo, se ha señalado que no debe perderse de vista que el programa no ofrece ninguna estrategia para evitar la emigración masiva, sino que simplemente ofrece mecanismos para aprovechar uno de sus resultantes: las remesas, de ahí que el programa no pueda considerarse como una estrategia de desarrollo de alcance estratégico para el progreso y el mejoramiento duradero de la competitividad local.<sup>46</sup>

### **Evaluaciones externas al programa**

En México la evaluación externa de programas sujetos a reglas de operación se empezó a realizar de manera sistemática y generalizada a partir de 2000. En este tipo de evaluaciones un poder —el Legislativo— exige a otro —el Ejecutivo— que le rinda cuentas acerca de la forma en que ejerció el presupuesto y los beneficios que logró. De acuerdo con las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, estas evaluaciones deberán realizarse por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional y esa evaluación, en manos del Poder Legislativo, puede permitir a la administración pública allegarse de elementos para corregir el diseño, la operación y la revisión de los programas sociales.<sup>47</sup>

En esos términos, las evaluaciones a los programas gubernamentales pueden llegar a ser un instrumento eficaz de rendición de cuentas. Sin embargo, de acuerdo con Carola Conde Bonfil, el modelo requiere de varios supuestos para que funcione: I) la

---

<sup>46</sup> Ruiz, “Valoración de...”, *op. cit.*, p. 4.

<sup>47</sup> Carola Conde Bonfil, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, Colección *Documentos de Investigación*, El Colegio Mexiquense, A.C, México, 2007, pp. 3-4.

independencia de la evaluación; II) la ética de los evaluadores; III) la calidad de las evaluaciones; IV) la disposición de los responsables del programa para proporcionar la información; V) la calidad de la información proporcionada; VI) lo apropiado que resulte el contenido solicitado para el programa evaluado, y VII) la capacidad de las evaluaciones para incidir en el rumbo de las políticas públicas y en el funcionamiento de los programas.<sup>48</sup>

En la perspectiva de Miriam Cardozo, los antecedentes de la evaluación de los programas sociales en México tienen una relación directa con las prácticas de control del gasto público, la legalidad de los procesos, el combate a la corrupción y la evaluación ejercida por la SHCP, la Secodam (hoy SFP) y la Cámara de Diputados.<sup>49</sup>

Con el objetivo de brindar mayor autonomía al proceso de evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, su aplicación es llevada a cabo por consultores externos, presentando los resultados a través de informes analizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a efecto de que los programas sean considerados en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal.

Respecto a las evaluaciones efectuadas al Programa 3x1 para Migrantes, la primera de ellas comprende el ejercicio fiscal 2002 —cuando el programa aún se denominaba “Iniciativa Ciudadana 3x1”— y como resultado de la misma se efectúan diversas recomendaciones, las cuales se enfocan, entre otros aspectos, a proponer reglas de operación más precisas, expedición de manuales y normas, así como la asignación de presupuestos autorizados de manera más temprana. Igualmente, la revisión planteó una mejor difusión y participación de los migrantes en el programa, así como solicitar a los ayuntamientos que hicieran público el desglose de los gastos ejercidos en cada proyecto y que brindaran alternativas para estimular el ahorro de recursos.<sup>50</sup>

La denominada Red de Consultores Nacionales S.C. efectuó la revisión del ejercicio 2003. Ahí se plantearon diversas recomendaciones al funcionamiento del programa, como la propuesta de aprovechar el seguimiento que se da a otros programas

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, “La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México”. Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2006.

<sup>50</sup> La revisión al programa en 2002 se llevó a cabo en cumplimiento a lo establecido en los artículos 54 y séptimo transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002. Ver: Secretaría de Desarrollo Social, “Evaluación Externa 2002, Programa Iniciativa Ciudadana 3x1”, Sedesol, México, p. 196.

de la Sedesol para difundir las acciones entre las localidades. Asimismo, se recomendó que los gobiernos de los estados incentivaran la organización de migrantes de algunas entidades, proponiendo una mejor coordinación entre la Sedesol y los gobiernos de los estados. Igualmente, se propuso entonces mejorar la planeación financiera del proyecto para evitar desfases en la ejecución de la obra.<sup>51</sup>

Para 2004 se hace énfasis en la necesidad de fomentar la participación ciudadana y la integración de comités de contraloría social, subrayando que éstos deben ser independientes de las administraciones estatales y municipales, y que su vigencia no debe coincidir con el periodo de dichas administraciones. Otra propuesta derivada de esa evaluación señala que es necesario que cada entidad federativa establezca los criterios de selección de las obras y que dichos criterios se hagan llegar a los migrantes por medio de la Sedesol. Asimismo, se indica que la instancia responsable de ejercer los recursos debe enviar periódicamente informes de avances físicos y financieros, y que un representante de los migrantes participe en el proceso de licitación de las obras.<sup>52</sup>

La evaluación correspondiente a 2005, elaborada por el despacho Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C, subraya —coincidentemente con lo aseverado en revisiones anteriores— la debilidad de los mecanismos de difusión del programa. Igualmente, se alude a la necesidad de capacitación sobre las reglas de operación, sobre el funcionamiento del programa y los alcances de la Contraloría Social. Esta revisión concluye que la evaluación de resultados durante los primeros años de ejecución del programa no ha sido suficientemente representativa, pues se carece de indicadores que permitan dar seguimiento a los beneficios económicos y sociales alcanzados por éste.<sup>53</sup>

Por su parte, la revisión 2006 al programa —efectuada por la Universidad Autónoma Chapingo— incluyó diferentes observaciones que no habían sido consideradas en años anteriores, tales como la carencia de una perspectiva de género. Al respecto, la institución revisora recomienda canalizar los apoyos del programa a estados con mayor número de habitantes dentro de la población objetivo definida. Esta evaluación subraya que en algunos estados el principal problema del programa está relacionado con los

---

<sup>51</sup> Red de Consultores Nacionales, S.C., “Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1”, Cuarto Informe, México, 2004, p. 177.

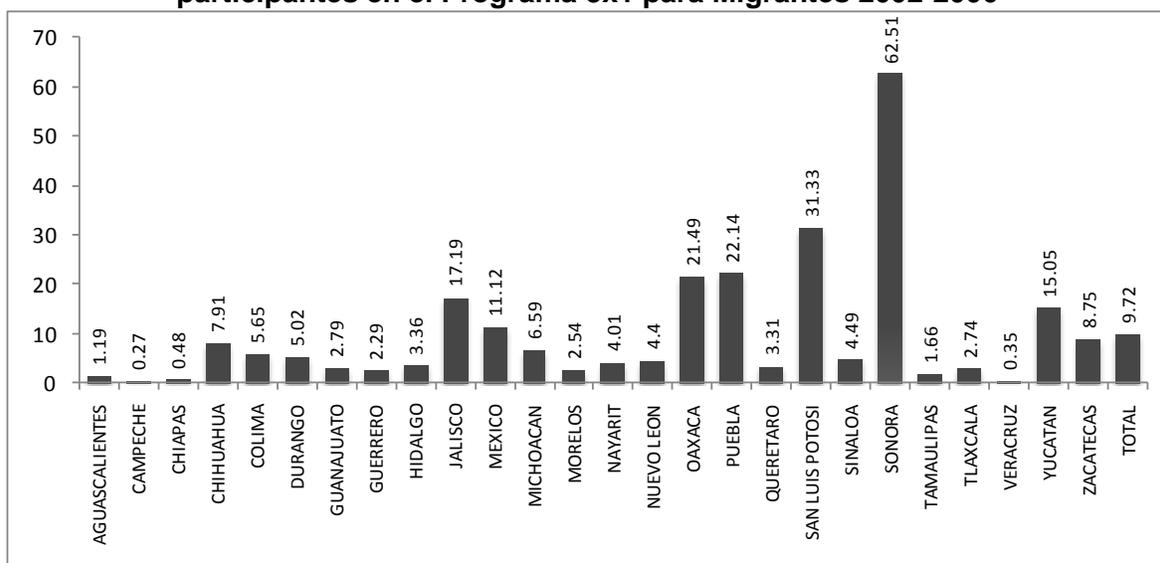
<sup>52</sup> Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., “Evaluación externa del Programa Iniciativa 3x1 para 2004”, Síntesis Ejecutiva, Sedesol, México, 2005, p. 13.

<sup>53</sup> Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., “Evaluación externa del Programa Iniciativa 3x1 para 2005. Conclusiones generales”, Sedesol, México, 2006, p. 119.

retrasos de las aportaciones de recursos, destacando el hecho de que el programa tenía contemplado cubrir 25% de las microrregiones existentes en el país, pero sólo logró atender 10% de éstas y que —para el lapso 2002-2006— 17.7% de las inversiones del programa se destinó a la asistencia social y servicios comunitarios, 47% a urbanización, pavimentación, carreteras alimentadoras y caminos rurales. Sin embargo, la tasa de crecimiento en ese periodo de las obras de asistencia social y servicios comunitarios fue de 30%, mientras que para el resto de los rubros fue de 10.5 por ciento.<sup>54</sup>

Derivado de los hallazgos de la revisión efectuada por la Universidad Autónoma Chapingo al programa, es posible examinar el contenido de la Gráfica 7, la cual indica el porcentaje de beneficiarios del programa respecto a la población total de los municipios participantes en el mismo durante 2006 y el promedio nacional. Como se aprecia, en las entidades federativas no se presenta un comportamiento homogéneo de la variable aludida, independientemente si la entidad federativa se encuentra en zonas de alta marginación o migración.

**Gráfica 7**  
**Porcentaje de beneficiarios respecto a la población total de los municipios participantes en el Programa 3x1 para Migrantes 2002-2006**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Autónoma Chapingo, “Evaluación externa del Programa 3x1 para Migrantes 2006”, Principales tabulados de indicadores de resultados, México, 2007, p. 113.

Algunos puntos a destacar en la evaluación del programa para el periodo 2007-2008 se refieren a que —como ya quedó señalado— no siempre las localidades de alta y

<sup>54</sup> Universidad Autónoma Chapingo, “Evaluación externa del Programa 3x1 para Migrantes 2006”, México, 2007, p. 113.

muy alta marginación son también de alta emigración, razón por la cual los objetivos del programa en esos casos son difíciles de lograr. La evaluación de ese año alude a que los mecanismos de selección de localidades y tipos de obra por parte de los migrantes no siempre son compatibles con las prioridades de infraestructura básica en localidades de alta y muy alta marginación, reportándose que 20% de las obras y 22% de los recursos federales del programa se dirigen a obras que no tienen un alto impacto social, destacando que la focalización del programa no se encuentra direccionada a las zonas de mayor marginación. Igualmente, la evaluación señalada destaca la falta de instrumentos de verificación de los clubes de migrantes participantes y de los mecanismos de obtención de los recursos para aportaciones. Por último, la evaluación hace énfasis en la carencia de mecanismos para la selección de proyectos, además de calificar como insuficientes los mecanismos para el seguimiento y la verificación de la calidad de las obras.<sup>55</sup>

Respecto a la evaluación más reciente del programa —denominada Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010—, la misma fue coordinada por el Coneval y se llevó a cabo por investigadores de El Colegio de México.<sup>56</sup>

Entre los diferentes hallazgos detectados en la evaluación aludida, uno de ellos se enfoca a la obra pública, destacando: a) un insuficiente involucramiento de los beneficiarios; b) que sólo cerca de 50% de los expedientes revisados contiene reportes de avance físico-financiero y actas de entrega-recepción; c) que los recursos de las delegaciones de Sedesol no permiten dar seguimiento a todas las obras; y d) que su mantenimiento es insuficiente. También, la revisión menciona que 99% de las obras es ejecutado por los ayuntamientos; que el tiempo promedio entre la fecha de inicio y de término de las obras es de 2.7 meses y que en algunos casos las obras se llevan a cabo en municipios que presentan un bajo o muy bajo grado de marginación.<sup>57</sup>

Esta evaluación señala también la necesidad de priorizar los proyectos más importantes del programa, así como los que están dirigidos a las zonas más necesitadas,

---

<sup>55</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Síntesis de las evaluaciones externas de consistencia y resultados 2007-2008, Secretaría de Desarrollo Social”, Coneval, México, 2008, p. 86.

<sup>56</sup> Los resultados de la evaluación fueron entregados al Congreso de la Unión el 4 de agosto de 2010 por el Coneval conforme a lo establecido por el art. 27, fracción VI, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

<sup>57</sup> La evaluación menciona que algunos aspectos de la misma no son suficientemente representativos, pero constituyen una aproximación útil para evaluar estos aspectos; véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño, Programa 3x1 para Migrantes, Secretaría de Desarrollo Social, Unidad de Microrregiones”, Coneval, México, 2010, p. 11.

lo que —según la evaluación—, podría lograrse a través de una mayor regulación de los comités de Validación y Atención a Migrantes, y estableciendo criterios homogéneos para la selección de los proyectos. Asimismo, se señala que las poblaciones potencial y objetivo aparecen sobredimensionadas, lo que según la evaluación es comprensible, puesto que el programa se basa en las propuestas de los clubes de migrantes y las comunidades en las cuales estas organizaciones deciden invertir, y tal situación puede originar que la población atendida varíe de un año a otro, así como presentar características sociodemográficas diferentes.<sup>58</sup>

Para 2011 el programa estará sujeto a una “Evaluación de Consistencia y Resultados”, y a una “Evaluación Específica de Desempeño”, ésta última coordinada por el Coneval y que realizará El Colegio de México. Su conclusión se espera para junio de 2011, fecha en que se prevé que será entregada al Congreso de la Unión.<sup>59</sup>

### **Comentarios finales**

La evolución del Programa 3x1 para Migrantes, desde sus inicios hasta la fecha, ha llevado a plantearse a los estudiosos del tema si este tipo de instrumentos son los adecuados para llevar a cabo la construcción de obras de infraestructura social básica, así como la realización de proyectos orientados a disminuir las disparidades regionales o si la implementación de programas como ese no son los adecuados y es necesario efectuar cambios que afecten tanto su concepción como sus alcances.

Uno de los rubros más examinados cuando se revisa el funcionamiento del programa es el análisis de la importancia social y económica del financiamiento de los trabajadores migrantes a obras y proyectos en las comunidades. Lo anterior como base para examinar sus implicaciones y revisar el papel desempeñado por el gobierno — federal, estatal y municipal—, por las organizaciones sociales y por las comunidades de migrantes en ese proceso.

Las opiniones de especialistas presentadas en este trabajo, así como los datos de diversa índole sobre el tema, permiten señalar que es particularmente importante la revisión del vínculo entre migración y desarrollo comunitario, así como destacar que la

---

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Primer Informe Trimestral 2011. Programas de subsidios del ramo administrativo 20, Desarrollo Social”, Sedesol, 2011, p. 56.

función de los trabajadores mexicanos en el extranjero constituye un mecanismo integrador entre autoridades locales y comunidad.

El tema de las remesas y sus efectos es otro de los que también han propiciado diversos cuestionamientos al 3x1, sobre todo cuando se examina la relación entre ésta variable y el presupuesto público canalizado al programa. Sobre el particular, es de tener presente que uno de los aspectos destacado por los estudiosos del tema es la notable desproporción entre el monto de remesas enviadas a nuestro país por los trabajadores migrantes y los recursos públicos canalizados al programa, ya que pese al descenso que a partir de 2008 se percibe en el monto de divisas recibidas en el país por concepto de remesas, tales recursos continúan siendo una de las principales fuentes de ingreso de la economía nacional, mientras que los recursos públicos destinados al programa son comparativamente exigüos.

Independientemente de la cuantía de los recursos públicos canalizados al programa, una reflexión válida sobre la naturaleza del mismo gira en torno a la existencia de un eventual riesgo de que con este tipo de programas se desplace la inversión pública en zonas determinadas o si, por el contrario, debe considerarse al 3x1 como una herramienta adecuada para potenciar el crecimiento regional y comunitario para frenar la migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos.

Pese a que tanto en las revisiones externas al programa como en los estudios e investigaciones que se han efectuado sobre el mismo se señalan algunas debilidades de éste como burocratismo, fricciones en la selección de proyectos, presupuesto público insuficiente, falta de transparencia o incluso su alta politización, es invariable la opinión sobre la necesidad de diseñar herramientas normativas más funcionales que permitan que los proyectos derivados del Programa 3x1 para Migrantes se constituyan en eventuales detonantes del desarrollo regional.

## Anexo 1

<b>Cambios en las reglas de operación vigentes entre 2002-2011 del Programa 3x1 para Migrantes (objetivos generales, específicos, cobertura y población objetivo)</b>								
	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Objetivos generales	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de asociaciones e instituciones nacionales o internacionales.	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero.	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan 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.	Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.	Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.	Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.
Objetivos específicos	Impulsar las iniciativas ciudadanas corresponsables en las que ciudadanos organizados y los tres órdenes de gobierno ejecuten proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y en pobreza extrema. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.	Impulsar las iniciativas ciudadanas corresponsables en las que ciudadanos organizados y los tres órdenes de gobierno ejecuten proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas de las localidades seleccionadas. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y en pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.	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. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.	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. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las localidades de alta migración y pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.	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. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a municipios de alta o muy alta marginación, que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, localidades marginadas, rezagadas, con índices de migración, predominantemente indígenas o con concentración de pobreza. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.	Fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, fomentando a la vez los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.	Fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes, para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, fomentando a la vez los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.	Fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes, para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, fomentando a la vez los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.

Cambios en las reglas de operación vigentes entre 2002-2011 del Programa 3x1 para Migrantes (objetivos generales, específicos, cobertura y población objetivo)								
	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Cobertura	El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones paritarias de ciudadanos organizados y de los tres órdenes de gobierno.	El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes o ciudadanos organizados y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol.	El programa podrá operar en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol.	El programa podrá operar en los 31 estados siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será en municipios y localidades marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la Sedesol.	El programa podrá operar en las 31 entidades federativas, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será tanto en zonas rurales como urbanas.	El programa podrá operar en las 32 entidades federativas.	El programa podrá operar en las 32 entidades federativas.	El programa podrá operar en las 32 entidades federativas.
Población objetivo	Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza extrema, seleccionadas por los migrantes y ciudadanos aportantes, preferentemente ubicadas en las microrregiones, determinadas por la Sedesol en coordinación con la Oficina de Representación de Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos.	Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios que determine la Sedesol, que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes o ciudadanos aportantes.	Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.	Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.	Son sujetos de atención del programa las personas que habitan en la cobertura territorial señalada en las reglas de operación que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.	La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.	La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica.	La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica.

En 2004 y 2006 no se publicaron reglas de operación para el programa. En cursivas se muestran los cambios a las reglas de operación realizadas en distintos años.

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, "Informe final de la evaluación específica de monitoreo de obra pública", Informe de resultados del Programa 3x1 para Migrantes (P3x1), UAM-Sedesol, México, 2010.

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**  
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**  
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**  
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en Mexico**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**  
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**  
Cornelio Martínez López
- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**  
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**  
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**  
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**  
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**  
Alejandro Navarro Arredondo

- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo