



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

Facultad de Estudios para Graduados
Maestría en Política Económica Internacional

Remesas colectivas en México: Evaluación del
programa 3 x 1 para migrantes como política pública

N° 78

Carmen Lilia Cervantes Bello

Director de Carrera: Dr. Rubén Marx
Directora de Tesis: M.E. Rosiluz Ceballos Povedano

Departamento de Investigaciones
2011

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Agradecimientos

A mis padres por brindarme su apoyo incondicional, su comprensión y confianza. Gracias por respetar, apoyar y alentar mis decisiones en todo momento. Soy afortunada de contar con su presencia.

A mis profesores por los conocimientos compartidos, las formidables clases, sus consejos y sugerencias. Gracias por su valiosa contribución en mi formación profesional.

A mi directora de tesis, la M.E. Rosiluz Ceballos Povedano por apoyar y confiar en mi trabajo y por su capacidad para guiar mis ideas. Gracias por su disponibilidad, paciencia y ayuda desinteresada.

A Abel, Juan, Sergio y Yara por ser unos amigos increíbles y enriquecer mi vida con su cariño, alegría y consejos. Gracias por recordarme que hay personas valiosas en este mundo y gracias por estar en el mío. Siempre llevaré conmigo los gratos momentos que hemos compartido.

A mi abuela Lilia, por estar siempre en los momentos importantes de mi vida, por ser el ejemplo para salir adelante y por sus sabios consejos. Gracias porque me enseñaste a ser quien soy hoy. Esta tesis es el resultado de lo que me has enseñado en la vida.

Índice

Resumen	7
Capítulo I. Introducción	9
1.1 Planteamiento del problema	9
1.2 Preguntas de Investigación	11
1.3 Objetivo General	11
1.3.1. Objetivos Específicos	11
1.4. Justificación	11
1.5. Hipótesis	11
Capítulo II. Marco Teórico	12
2.1. Políticas Públicas	12
2.1.1. Antecedentes	12
2.1.2. Definición de política pública	14
2.1.3. Perspectivas teóricas y modelos de análisis de las políticas públicas.....	14
2.1.4. Modelo de Ciclo de Política Pública	16
2.1.5. Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas	18
2.1.6. Evaluación de Políticas Públicas	20
2.1.7. Limitantes de las políticas públicas.....	21
2.2. Reconceptualización de las políticas públicas	22
2.2.1. Definición y Perspectivas Teóricas de las Políticas Migratorias	22
2.2.2. Fundamentos de la Política Migratoria	23
2.3. Políticas Migratorias entre México y Estados Unidos	25
2.4. Políticas Migratorias Desde La Perspectiva Trasnacional.....	26
2.4.1. Origen y Definición	26
2.4.2. Practicas Trasnacionales	27
2.4.3. Comunidad Trasnacional	27
2.4.4. Transnacionalismo Desde Arriba y Desde Abajo	27
Capítulo III. Métodos y Materiales	29
3.1. Introducción	29
3.2. Tipo de Estudio	29
3.3. Diseño del Estudio de Caso	29
3.4. Procedimiento Metodológico de la Investigación	31
3.5. Elaboración Del Reporte De Estudio De Caso	32
Capítulo IV. Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política trasnacional de México?	33
4.1. Antecedentes: Contexto en el que surge el 3 x 1	33
4.2. ¿Qué es el 3 x 1?	33
4.3. Objetivos	34
4.4. Lineamientos	34
4.4.1. Cobertura	34
4.4.2. Población Objetivo	34
4.4.3. Requisitos y Procedimientos de Selección	34
4.4.4. Características de los Apoyos	35
4.4.5. Principales Actores Involucrados	35
4.5. Operación del Programa	35
4.5.1. Proceso	35
4.5.2. Comité de Validación y Atención a Migrantes	36
4.5.3. Comité de Validación Central	36
4.6. Ejecución Del Programa	36
4.7. Evaluación	37
4.8. Transparencia	37

Capítulo V. Análisis y Presentación De Los Resultados	38
5.1. Identificando La Problemática Que Da Origen al Programa 3 x 1	38
5.2. Formulación y Adopción de Decisiones	39
5.2.1. Situación Inicial	39
5.2.2. Algunas Implicaciones Sobre el Diseño	40
5.2.3. Relación Entre el Propósito, Fin del Programa y el Plan Nacional de Desarrollo	40
5.2.4. Justificación	41
5.2.5. Complementariedad Con Otros Programas Federales	42
5.2.6. Planeación Estratégica	42
5.3. Implementación del Programa	42
5.3.1. Análisis de los Procesos del Programa	43
5.3.2. Solicitud de los Apoyos	44
5.3.3. Captación de la Demanda	44
5.3.4. Selección de los Proyectos	44
5.3.5. Ejecución de Obras y Proyectos	45
5.3.6. Organización y Gestión	45
5.3.7. Administración Financiera	46
5.4. Evaluación Del Programa	46
5.4.1. Mecanismos de Difusión de las Evaluaciones	47
5.4.2. Resultados de las Evaluaciones	47
5.5. Presentación De Los Resultados	48
5.6. Lecciones y Desafíos Del Programa	51
Conclusiones y Recomendaciones	52
Bibliografía	55
Anexos	58

Resumen

El objetivo de esta investigación es aportar criterios y lineamientos orientadores que permitan el desarrollo de políticas públicas que incluyan la migración y el desarrollo regional de tal forma que las remesas colectivas sean empleadas como recursos de calidad y contribuyan a atacar las causas y efectos de la misma. Dicho objetivo se pretende cumplir mediante la evaluación del Programa 3 x 1 para Migrantes como caso de estudio empleando el modelo de Ciclo de Política Pública.

Para tal efecto, se presenta una revisión de las principales fuentes teóricas que dan sustento al estudio, análisis y evaluación de las políticas públicas así como la incorporación de conceptos importantes como política migratoria y transnacionalismo.

Posteriormente se describe el caso de estudio, es decir las características del Programa 3 x 1 para Migrantes, sus objetivos, lineamientos, el contexto en que es ejecutado, los actores involucrados y los argumentos que considera su diseño.

Una vez que se ha descrito, se procede a dividir el Programa en 5 fases para su evaluación y a presentar los resultados obtenidos mediante un esquema que muestra las principales fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad detectadas.

Para finalizar el documento se presentan las conclusiones generales, resultados relevantes y una serie de recomendaciones en materia de políticas públicas como principal aportación de este trabajo.

Palabras Clave: Migración Internacional, Remesas Colectivas, Políticas Públicas, Programa 3 x 1 Para Migrantes, Ciclo de Política Pública.

Capítulo I. Introducción

1.1. Planteamiento del Problema

Se ha discutido mucho sobre la creciente relevancia del rol de la migración internacional en el escenario de un mundo globalizado, y de las preocupaciones que generan varios de los fenómenos asociados a ella, por lo tanto se considera como uno de los temas mundiales determinantes; puesto que como nunca antes en la historia de la humanidad, cada vez son más las personas que se trasladan de un lugar a otro.

Datos emitidos por el Banco Mundial señalan que cerca de 200 millones de personas viven en un país distinto a aquél donde nacieron. Las diferencias de ingresos, además de fuerzas políticas y demográficas, son los principales factores que definen los patrones de migración en la actualidad.

Los crecientes flujos de migrantes a nivel mundial generan entre otros aspectos nuevas formas de vinculación con las regiones de salida, en particular expresadas en el envío regular de remesas hacia esas regiones, sin que hasta el momento se hayan encontrado modelos eficaces para integrarlas al desarrollo. Sin embargo los canales por los que circulan las remesas son muy diversos, algunos oficiales y otros informales, lo que complica la contabilidad exacta del volumen total del flujo, además no existen contrapartidas verificables a través de las cuales obtener datos fiables.

El punto de partida de las remesas es la migración de gentes respondiendo a la compleja realidad del mercado laboral interno, circunstancias políticas o emergencias que influyen en la decisión de mudarse con el motivo de afrontar sus responsabilidades en el hogar. (Orozco, 2006). Por lo tanto en el lenguaje coloquial se entiende que las remesas son los ingresos laborales enviados por emigrantes desde un país que no es el suyo a un familiar en su país de origen, con el objeto de atender ciertas obligaciones económicas y financieras.

Sin embargo la definición de remesas citada con mayor frecuencia es aquella proporcionada por el Fondo Monetario Internacional en su Manual de Balanza de Pagos (MBP5)¹ y los tres componentes de la balanza de pagos analizados en relación a las remesas son: remesas de trabajadores, remuneración a empleados y transferencias de emigrantes. Los dos primeros son parte de la cuenta corriente, mientras el último es parte de la cuenta de capital.

Las remesas representan un ingreso de capital cuyo aporte al crecimiento económico de los países depende de su alineación con otras variables macroeconómicas que impulsan los factores autónomos de la demanda agregada. Tal como ocurre con cualquier tipo de capital foráneo, hay diversos mecanismos disponibles para orientar estos recursos hacia el crecimiento, de cuya interacción dependerán los efectos en la economía, esto es, de la política económica. (Díaz, 2009).

Una distinción, son las remesas colectivas conocidas como “las donaciones voluntarias de clubes o asociaciones de migrantes mexicanos para impulsar proyectos sociales y productivos, autosustentables y prioritarios para el desarrollo de sus estados y municipios de origen” las cuales han sido menos estudiadas y explotadas como recursos de calidad generando nuevas líneas de investigación.

Conceptualmente, las remesas colectivas constituyen dos cosas: un fondo de ahorro que las asociaciones de migrantes destinan a la realización de proyectos de beneficio comunitario, (Goldring, 2005) y un recurso que obliga a la negociación con los distintos niveles de gobierno, permitiendo la realización de obras comunitarias que permanecen como rezago histórico (Moctezuma, 2000). Al mismo tiempo, estas remesas tienen como efecto conducir al seguimiento y evaluación de las políticas públicas por parte de los migrantes y a la exigencia de rendición de cuentas a los distintos niveles de gobierno.

La fórmula se simplifica así: las remesas colectivas estimulan el crecimiento de la organización migrante y ésta el desarrollo del capital social, al tiempo que la organización y el capital social de los migrantes favorecen el crecimiento de las remesas colectivas. Por lo tanto, al hacer un seguimiento de las remesas colectivas podemos dar cuenta del desarrollo que alcanzan las prácticas sociales transnacionales de los migrantes y de sus vínculos con las comunidades de origen.

Durante los últimos años el fenómeno migratorio internacional de México a Estados Unidos se ha extendido prácticamente a todo el territorio nacional, existen alrededor de 12 millones de mexicanos en aquel país, como reflejo de la precariedad económica de los mexicanos y de la creciente integración laboral entre ambos países. (García, 2007). Esta situación ha motivado la realización de una gran cantidad de estudios en México y el extranjero acerca de los impactos que la migración internacional y las remesas tienen en el país.

¹ Para obtener mayor información consultar el Manual de Balanza de Pagos del FMI en su 5ª edición en el Sitio Web del FMI.

Sin embargo, antes del 2000 hubo muy pocos estudios y análisis de remesas a América Latina y el Caribe. No fue hasta el 2001 que en una conferencia sobre remesas organizada por el Banco Interamericano para el Desarrollo circuló por primera vez un informe acerca de los flujos monetarios de emigrantes hacia América Latina y el Caribe.²

En la actualidad una nueva línea de actuación e investigación sobre remesas se ha centrado en el estudio de los efectos de las remesas colectivas, es decir aquellas remesas que reúnen colectivos de emigrados y que envían conjuntamente a sus comunidades de origen para realizar diversas obras de carácter social, mejora de infraestructuras, servicios sanitarios o educativos, etc., y que se convierten en un complemento de las inversiones públicas. Este tipo de remesas colectivas tienen efectos positivos sobre la comunidad más allá que el mero aporte económico, ya que cohesionan tanto la sociedad de origen como la de destino haciendo posible una comunidad transnacional. Además las remesas colectivas tienen la capacidad de atraer fondos de diverso tipo generando intervenciones que de otro modo no se llevarían a cabo.³

Esta situación se ejemplifica con los programas implementados en diversos países de América Latina y del resto del mundo. México ha sido el pionero con su 3 x 1 para Migrantes, desarrollado con la inversión conjunta de las organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno para financiar obras de infraestructura básica con remesas colectivas⁴, despertando así el interés de los gobiernos de diferentes países e incluso de Organismos Internacionales como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) el cual financió USD 7, 000,000 para dicho proyecto. En El Salvador ya se aplica una nueva modalidad adaptada a sus condiciones, y en Filipinas y Somalia se busca su puesta en marcha, e incluso desde Italia, las organizaciones migrantes de Perú, Colombia y Ecuador están promoviendo un Tres por Uno educativo en sus comunidades de origen. García, (2007).

A pesar de estas iniciativas, un estudio del Banco Mundial revela que los efectos que las remesas tienen sobre la región en algunas ocasiones se han sobreestimado y en la mayoría de los casos los resultados han sido bastante modestos. Humberto López⁵ señala: “los países que más se han beneficiado de estos flujos son los países que han venido aplicando mejores políticas y que tienen un mejor clima de inversiones, una mayor capacidad institucional, y una población más educada.”

En la realidad, las remesas a pesar de su impacto positivo suponen retos de política importantes ya que estas no deben sustituir a las políticas económicas de los países, por el contrario deben promover el financiamiento al desarrollo mediante políticas complementarias que permitan aprovechar al máximo sus beneficios. Son un recurso que obliga a la negociación con los distintos niveles de gobierno, permitiendo la realización de obras comunitarias que atienden necesidades que aún permanecen como rezago histórico (Moctezuma, 2000).

Se trata de un recurso de calidad que posibilita el diseño de políticas públicas, favorece la organización de los migrantes, al mismo tiempo que conduce al seguimiento y evaluación de las políticas públicas por parte de ellos mismos y a la exigencia de rendición de cuentas para los distintos niveles de gobierno, además de que abre una perspectiva inédita para reestablecer los vínculos y reforzar las raíces con la comunidad de origen.

La importancia de las remesas es muy grande, sin embargo para conseguir buenos resultados deben darse una serie de condiciones como canales adecuados para el movimiento de este tipo de capitales, así como su correcta distribución y sobretodo el uso eficaz de las mismas a través del desarrollo de políticas públicas inclusivas de modo que se capitalicen las contribuciones de los migrantes para lograr el máximo de efectos sobre el desarrollo de sus sociedades, tema en el cual se centra esta investigación.

De acuerdo con García, R., (2008) el gobierno mexicano tiene un gran reto, y consiste en integrar el Programa 3 x 1 modificado y todas las iniciativas de las organizaciones migrantes en una Política de Estado sobre Desarrollo Económico y Migración, integral y de largo plazo, en la cual puedan participar todos los actores transnacionales interesados en el desarrollo pleno de México.

² Informe presentado en el Seminario de Lanzamiento del Programa de Mejora de la Información y Procedimientos de los Bancos Centrales en el Área de Remesas Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) México, D.F. 13 y 14 de octubre del 2005.

³ Información extraída del sitio http://www.codesarrollo-cideal.org/ambitos_remesas.php

⁴ Información obtenida de la página Web de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

⁵ Economista del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe.

1.2. Preguntas de Investigación

¿Cuál es la relación existente entre remesas colectivas y políticas públicas?

¿Cuáles son las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano que contemplan el uso de remesas colectivas?

¿Qué efectos sobre el desarrollo se han generado tras la implementación del Programa 3 x 1 para Migrantes?

¿Qué lineamientos o criterios deben contener las políticas públicas para que su aplicación sea exitosa?

1.3. Objetivo General

El propósito fundamental de este trabajo es aportar criterios y lineamientos orientadores que permitan el desarrollo de políticas públicas que incluyan la migración y el desarrollo regional de tal forma que las remesas colectivas sean empleadas como recursos de calidad y contribuyan a atacar las causas y efectos de la misma.

1.3.1. Objetivos Específicos

- Recopilar y analizar las iniciativas y políticas de gestión de remesas colectivas existentes en México, con el propósito de conocer su evaluación y tendencias en la actualidad.
- Evaluar el impacto que las remesas colectivas tienen sobre las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano, a fin de determinar su relación.
- Estudiar la experiencia de México a través del Programa 3 x 1 para migrantes con la intención de conocer cuales han sido los resultados alcanzados y los desafíos que presenta dicho programa.
- Analizar la información y presentar los resultados obtenidos de la investigación con el fin de ofrecer una serie de propuestas y recomendaciones para la elaboración de políticas públicas eficaces que contemplen el uso de remesas colectivas.

1.4. Justificación

Las tensiones entre migración y desarrollo son objeto de acalorados debates y el impacto de estos flujos transnacionales que crecen vertiginosamente en los países de origen ha comenzado a atraer la atención de los estudiosos de estos fenómenos generando nuevas líneas de investigación sobre remesas.

Se ha puesto especial énfasis en los efectos que tienen las remesas colectivas en los países emisores de migrantes; sin embargo pocos estudios arrojan datos sobre las políticas o iniciativas implementadas por dichos países; por lo tanto esta es una de las razones principales para la elaboración de esta investigación.

En segundo término se considera que es una temática que atañe a las relaciones internacionales y que concuerda con los propósitos de la Maestría cursada, al realizar una evaluación de las políticas y estrategias del sector público en materia de remesas colectivas y migración, y aportar propuestas para su uso eficaz de acuerdo a las tendencias de la economía en la actualidad sobretodo para los países de América Latina y en particular para México.

1.5. Hipótesis

Lo que se intenta demostrar con esta investigación es que a pesar de que las remesas colectivas dan lugar al desarrollo de políticas públicas con el objeto de promover el desarrollo regional y contribuir a atacar las causas y efectos de la migración, el gobierno mexicano no ha realizado un correcto proceso de elaboración, implementación y evaluación de sus políticas, tal es el caso del Programa 3 x 1 para Migrantes el cual presenta importantes problemas de diseño y funcionamiento.

Capítulo II. Marco Teórico

Las migraciones internacionales son en la actualidad un tema obligado en la agenda de gobierno de muchos países, ya que sus efectos e impactos repercuten directamente sobre las personas, tanto en las comunidades de origen como en las de destino afectando innumerables factores políticos, económicos y sociales.

Esta situación demanda que se formulen y apliquen una serie de medidas que permitan resolver dichos problemas, eviten el surgimiento de otros y fomenten el desarrollo del país donde son aplicadas. Este conjunto de acciones es lo que comúnmente conocemos como política pública.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es dar a conocer cuales han sido los enfoques teóricos que han dado lugar al desarrollo de las políticas públicas; así como entender la relación entre migración internacional, remesas y gobierno. Principalmente a través del papel que juegan las remesas colectivas para el desarrollo de políticas públicas en México.

2.1. Políticas Públicas

Para entender que son las políticas públicas es necesario hacer una distinción conceptual básica de dos términos que en nuestro idioma no tienen traducción literal: *politics* y *policy*.

El primer término se traduce como política, que se entiende como la lucha por el poder, por lo tanto, cuando se pretende estudiar la política en el sentido de *politics*, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno, las instituciones gubernamentales, etc. El segundo término traducido como políticas tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Nelson, 2001).

Una vez aclarado este punto, a continuación se presenta una breve revisión de cómo surge el análisis de políticas públicas, la evolución de los enfoques de estudio y su definición.

2.1.1 Antecedentes

El estudio de las políticas públicas tiene su origen intelectual en los Estados Unidos. Según Bárbara Nelson (2001) surgen allí debido a la confluencia de una serie de situaciones particulares en lo intelectual, económico, social y político que permitieron su germinación y evolución.

Dos componentes claves favorecieron esta situación, el primero fue la existencia de un sistema de gobierno democrático estable con la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes, lo que condujo al gobierno norteamericano, después de la segunda guerra mundial, a implementar una serie de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos, entre otros, acción mejor conocida como Estado de Bienestar o Welfare State (Aguilar 2006, Fernández 2006).

El segundo componente es el ideológico, Estados Unidos fue un país que se estructuró administrativa y profesionalmente en una fecha tardía; esto ocurrió después de la presidencia de Woodrow Wilson quien, proveniente de la academia, quiso reformar la administración pública, al quitarle el tinte politizado que tenía. Este sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración a través del postulado defensor de la separación de la decisión política ante la ejecución burocrática (Nelson, 2001).

Al finalizar la segunda guerra mundial, presidentes como John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, impulsaron el desarrollo del estudio de las políticas públicas (Fernández, 1996). Esto ocurrió, en parte, cuando se puso en marcha una serie de programas sociales que requerían la incorporación de analistas y académicos expertos, encargados de la formulación y el control de los nuevos programas. De este modo, las agencias gubernamentales, con el propósito de aprovechar los recursos intelectuales de esta nación para fines políticos, incorporaron economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos, entre otros, en la administración del Estado.

En este contexto de la relación entre gobierno y conocimiento surge la propuesta de Harold Lasswell, pionero en la disciplina y referente en la materia. Con el fin de ser coherente ante la situación política y la forma de percibir la labor del académico, Lasswell crea, junto con Daniel Lerner, las denominadas *Policy Sciences*, en español Ciencias de las Políticas en 1951.

Lasswell realizó la formulación de su propuesta en dos momentos históricos diferentes: el primero con su obra fundadora La orientación hacia las políticas en la década de los cincuenta y veinte años después,

con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política en 1971*, que un año antes dio a conocer en un artículo titulado del mismo modo y que fue publicado en la revista *Policy Sciences* en 1970.

Su propuesta gira en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones (Aguilar, L., 2007).

A pesar de que la propuesta hecha por Lasswell no era completamente nueva, esta generó en el mundo académico y público dos grandes corrientes que se contrapusieron y discutieron en torno a la propuesta original de Lasswell. Por un lado, los normativos, y por el otro, los positivistas, interesados exclusivamente en el estudio objetivo de la forma como se toman las decisiones sobre políticas. De esta manera, el debate teórico en los años cincuenta y sesenta estuvo dominado por la rivalidad de estas dos tradiciones. (Nelson, 2001)

Por lo tanto el punto de partida para el estudio del enfoque de políticas públicas en la década de 1950 y 1960 incluye los siguientes autores: Lasswell (1951, 1970 y 1971), Easton (1965), Almond y Powell (1966) y Lindblom (1968).

El desarrollo de las políticas públicas como campo académico independiente data de fines de la década de 1960, época en la cual, después de una reunión celebrada con los auspicios del American Social Science Research Council, el resultado de dos conferencias fue la compilación de varios documentos editados por Austin Ranney.

En 1972 se fundó la Policy Studies Organization, que marcó el surgimiento de otras asociaciones y varias publicaciones dedicadas a las políticas públicas. No obstante el tema de las políticas públicas y los problemas públicos revistió gran importancia al merecer la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas de interés. Los problemas públicos y las políticas públicas atraviesan fronteras, y el desarrollo de estudios de políticas públicas se convertiría en característica intrínseca a todas las ciencias sociales. Esta es la razón que explica el surgimiento del análisis de políticas públicas en la década de 1970 como un enfoque que ofrecía posibilidades a una ciencia social integrada, capaz de tener puentes entre las fronteras de las disciplinas académicas (Parsons, 2007).

El enfoque de políticas públicas despegó en los libros de texto durante esta década. Diversos libros desempeñaron un papel fundamental en muchos cursos nuevos, entre ellos destacan los volúmenes de Jones (1970), Allison (1971), Dye (1972), Anderson (1975), Jenkin (1978) y Wildavsky (1980).

Ante las dificultades que ha tenido la propuesta de Harold Lasswell de convertir las ciencias de las políticas o *policy sciences* en una disciplina autónoma, la ciencia política transformó lentamente este campo de estudio en uno de sus objetos de trabajo. La ciencia política ha logrado establecer, desde la década de 1980, el estudio de las políticas públicas como una de sus líneas de trabajo. Con ello, esta ciencia ha dado un giro en su forma de estudiar y actuar en la política: pasó de ser una disciplina interesada en explicar a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber. Así mismo, ha dado un giro en el estudio del Estado, el gobierno y la administración pública. Pasó de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que, paralelamente, prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo (Valencia, 2008).

Una de las características más distintivas del campo de las políticas públicas en las décadas de 1980 y 1990 es lo mucho que se ha extendido más allá de Estados Unidos para llegar a otros países. En la actualidad algunas de las ideas y enfoques más innovadores nacen en Europa. Se trata de una evolución importante, porque, durante gran parte de la historia del tema, ha habido una tendencia al predominio de material e ideas estadounidenses (Parsons, 2007).

Entre los autores más divulgados se encuentran los siguientes: Peters (1982), Burch y Wood (1983), Hogwood y Gunn (1984), Hill y Bramley (1986), Jordan y Richardson (1987), Lane (1990), Kooiman (1993), Nelson (1996), Scharpf (1997 y 1999), Rhodes (1990, 1997), Subirats y Gomà (1998) y Sabatier (1999).

El estudio de las políticas públicas se ha establecido como una subdisciplina de la ciencia política. Su objetivo es analizar las políticas y su relación con la política, se ha dedicado a estudiar el Estado en acción y su intervención. Sin embargo, a pesar de este consenso, no se puede hablar de una definición plenamente aceptada, por lo tanto, al no haber un acuerdo sobre la definición sobre el objeto de estudio de las políticas públicas, esto le ha permitido a la ciencia política estudiar temas claves para la politología que están, asociados con las políticas públicas, como la formación del poder, la burocracia, la relación legitimidad-gobernabilidad, la democracia y la acción colectiva, entre otros (Nelson, 2001).

2.1.2. Definición de Política Pública

A continuación se presenta una selección de definiciones, las cuales tienen en común diversos elementos que permiten caracterizar la particularidad de las políticas públicas, dichos elementos son los siguientes:

- a) Institucionalidad: Por la razón de que emanan del gobierno.
- b) Especificidad: Porque atienden problemas particulares y casi siempre acotados.
- c) Inclusividad: Porque impulsan la participación ciudadana
- d) Racionalidad: Proponen soluciones preferibles mediante procesos analíticos multidisciplinarios.

- Roth Deubel:

“Es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2002).

- Ives Meny y Jean-Claude Thoenig:

“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (1992).

- Pierre Muller:

“Es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global” (2007).

- Alejo Vargas Velazquez:

“Conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables” (1999)

- Hogwood:

“Para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (1984).

Por lo anteriormente expuesto se puede resumir que las políticas públicas son el conjunto de objetos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos, el propio gobierno y la sociedad y en algunos casos también la comunidad regional e internacional consideran prioritarios. Una vez establecido el origen y la definición de las políticas públicas, el siguiente apartado describe las principales perspectivas teóricas que permiten su análisis.

2.1.3. Perspectivas Teóricas y Modelos de Análisis de las Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas se fundamenta en diversas perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. A continuación se presentan los cuatro paradigmas de las ciencias sociales en los que se fundamentan:

1. Positivismo y Neopositivismo: El positivismo es, sin duda, el más influyente de los paradigmas científicos. Herencia directa de la Ilustración, es desarrollado por Auguste Comte (1798- 1857), quien considera que la ciencia positiva puede ser utilizada no sólo para descubrir las leyes de la naturaleza, sino que permite también entender las actividades humanas. El neopositivismo en particular con la teoría del Public Choice, insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática, la cual tuvo un importante desarrollo durante estos últimos tiempos, debido a las posibilidades ofrecidas por la herramienta informática. Hoy en día, muchos analistas de políticas públicas se posicionan en esta perspectiva neopositivista, la cual prolonga el sueño de una disciplina que aporte un conocimiento científico objetivo y útil; un saber especializado que ayude a la toma de decisión o a la legitimación de decisiones en materia de políticas públicas. (Roth, A., 2008).
2. Post Positivismo: Para este paradigma, al igual que para el positivismo, la realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, su posición diverge en cuanto a las posibilidades de acceder a la realidad para ser completamente entendida o explicada. Para el post positivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. En el plano metodológico, el post positivismo critica al experimentalismo sin desecharlo, y pregona, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales, tener en cuenta teorías explicativas, dimensiones y enfoques y más cualitativos.
3. Teoría Crítica: Este paradigma considera que la realidad existe, pero es de imposible acceso. Por lo tanto, para los defensores del paradigma de la teoría crítica la actividad investigativa está siempre orientada por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de ésta son ilusorias. La teoría crítica en el campo del análisis de las políticas públicas busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. De esta manera, la teoría crítica se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana.
4. Constructivismo: Ésta considera que la realidad es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente. Aquí se considera entonces que las ideas o los factores cognitivos más que los intereses y la racionalidad tienen un rol importante, sino preponderante, en la formación de las políticas públicas. Si la adopción de una política pública se debe, por lo menos parcialmente, a su capacidad de ser creíble, y no por las evidencias y pruebas científicas que la sustentan, se abre un espacio para la creación artística, entendida como la expresión simultánea de un medio para lograr un resultado y de un ideal estético. El arte de gobernar retoma su sentido frente a la ambición de constituir una ciencia del gobierno, cuestionando así la separación moderna de la ciencia y del arte.

Para dar cuenta de la complejidad de la política pública, la mayoría de los analistas contemporáneos de políticas públicas no sólo usan una teoría en particular, sino que proponen marcos explicativos generales que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas presentados con anterioridad.

En términos generales, algunos modelos se dedican a clasificar las políticas públicas y a presentar esquemas secuenciales del ciclo de vida de las mismas, algunos estudios se centran en tipologías, las cuales se remiten a un tipo de elaboración de políticas públicas y a sus consecuencias, otros ofrecen un análisis de los problemas que surgen a lo largo de las diferentes etapas que intervienen en las políticas públicas.

Diversas tipologías han sido desarrolladas para analizar las políticas públicas. En este esfuerzo, los especialistas se han nutrido de modelos y herramientas propuestos por las ciencias sociales. Entre los más difundidos se encuentran los siguientes:

- Marco Secuencial o Ciclo de Política Pública
- Teoría de la Elección Racional y Public Choice
- Marco Institutional Analysis and Development (IAD)
- Marco de Análisis Advocacy Coalitions
- Marco de Análisis por el Referencial

Dado que el objetivo de este apartado no consiste en realizar una descripción exhaustiva de todos los modelos mencionados, de manera muy sintética se puede considerar que todos los marcos expuestos permiten integrar tres tipos de factores.

El primer tipo de factores corresponde a los factores racionales, es decir, los intereses materiales de los actores. Postura que corresponde a la lógica investigativa neopositivista y, eventualmente, post positivista. Una segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores institucionales o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas, y que fueron revalorizados por la teoría neo institucional. Las diferentes vertientes del neo institucionalismo permiten situar esta perspectiva tanto en el neopositivismo, el post positivismo o la teoría crítica. Finalmente, un tercer grupo de marcos enfatiza en la centralidad de los factores cognitivos o de las ideas. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo (Roth, A., 2008)

Tomando en cuenta que el modelo seleccionado para llevar a cabo el análisis del Programa 3 x 1 es el Ciclo de Política Pública, a continuación se procede a explicar y describir sus principales características, ventajas y críticas.

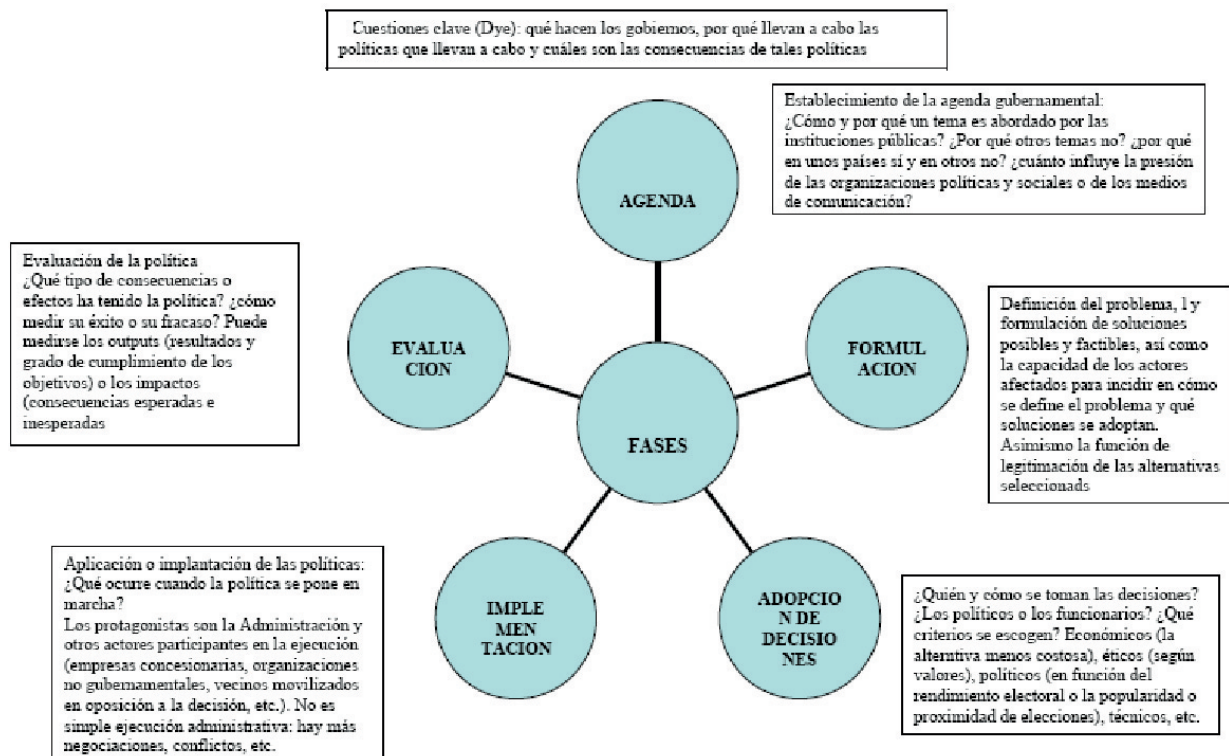
2.1.4. Modelo de Ciclo de Política Pública

El Ciclo de Política Pública o Marco Secuencial, también llamado el “enfoque de los libros de textos” es inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y desarrollado posteriormente por Jones (1970). La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente

Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y, finalmente, a la evaluación. Estas actividades son desarrolladas basándose en ciertos patrones observados, y representan funciones o actividades funcionales distintas. Las actividades funcionales pueden ser agrupadas en relación con la decisión pública adoptada para solucionar esos problemas.

Esta visión fragmentada ha permitido la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa particular o en todo el proceso concebido como una sucesión lógica de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías parciales por cada una de las secuencias del proceso (Diagrama 1).

Diagrama 1. Modelo de Ciclo de Política Pública



Fuente: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas

Para la construcción de la agenda se destacan, por ejemplo, los modelos teóricos propuestos por Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990). La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autores tales como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971), March y Olson (1972), Sfez (1976), entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión (Roth, A., 2008).

El estudio de la secuencia de la implementación de la política pública tiene una obra pionera autoría de Selznick (1949), la cual tiene un importante desarrollo en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como Pressmann y Wildavsky (1973), Bardach (1977), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979).

Por último, la concentración sobre la fase de evaluación de las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico, casi autónomo, del análisis de la política pública con su institucionalización en numerosos países. Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido el mismo camino que las etapas anteriores, pasando de una perspectiva objetivista, cuantitativa dominada por el pensamiento positivista a unos enfoques que fueron integrando paso a paso mayor cantidad de criterios (Roth, A., 2008).

Entre las principales fortalezas que presenta el modelo de Ciclo de Política Pública se encuentra su gran flexibilidad de uso, debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica en particular para el análisis de cada fase, se puede utilizar cualquier teoría. Esta perspectiva secuencial constituye una excelente puerta de entrada para el estudio de las políticas públicas debido a sus cualidades didácticas, heurísticas y quizá estéticas, así como su flexibilidad y adaptabilidad. Sin embargo para algunos críticos como Paul Sabatier, Peter John, Peter de León y Robert Nakamura, el modelo presenta las siguientes debilidades:

1. Para John, el modelo puede resultar muy simplificador de la realidad compleja y caótica de las políticas públicas. El proceso de las políticas públicas no tiene un orden preestablecido, ya que a veces, las políticas públicas no comienzan por la agenda ni concluyen con la evaluación: Para Jones, el fin del modelo es simplificar la realidad de las políticas públicas para poderla estudiar y encontrar grandes elementos comunes o patrones. Entonces, si la crítica está focalizada sobre la simplificación, se puede afirmar que el modelo ha sido exitoso en su objetivo. En cuanto al proceso de políticas públicas no tiene un orden preestablecido, es difícil encontrar un ejemplo de política pública que comience por la evaluación y termine por la etapa de la agenda. Puede haber superposiciones entre la etapa de la formulación y la etapa de la implementación, pero las políticas públicas que finalizan su ciclo completo siguen un camino muy parecido al proceso del Ciclo de Política Pública.
2. John también considera que la toma de decisiones no es igual en todas las etapas. Puede haber etapas en las cuales la decisión sea racional y otras en las que la decisión sea tomada mediante el método de las comparaciones sucesivas: Esta crítica demuestra un mal conocimiento del modelo, quien ha pensado a cada etapa como un sistema, es decir, que estamos frente a un sistema cuando estudiamos la agenda, que estamos frente a otro sistema cuando analizamos la formulación, frente a otro cuando estudiamos la implementación, y así sucesivamente. Entonces, cada sistema puede tener variaciones internas que le sean propias y que lo hagan diferente del sistema que se encuentra en la etapa siguiente. Cada sistema representa a su vez una función diferente, y por lo tanto es absolutamente posible que cada función sea resuelta de una forma distinta a la anterior. El modelo puede bien conciliar dos, tres, o cuatro sistemas diferentes, si cada sistema representa una función diferenciada.
3. “El modelo de Ciclo de Política Pública no es realmente un modelo causal. Es decir, no se presta para la predicción, ni para indicarnos como una etapa lleva a la otra” (Sabatier, citado por Peter De León, 1999: 24): El modelo muestra un camino posible a seguir por las políticas públicas. Sin embargo no todas las políticas públicas terminan por hacer el mismo recorrido ni por llegar a el mismo fin. Puede ocurrir que ciertas políticas públicas perezcan en la etapa de la agenda, la formulación o la implementación. Entonces el modelo permite explicar el fracaso de una política dentro de una cierta etapa. Pero el hecho que no todas las políticas sigan el mismo camino, y que algunas puedan experimentar retrocesos, no le quita validez como herramienta analítica y descriptiva.
4. Para Sabatier el modelo niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales para las políticas públicas: Es perfectamente factible estudiar los sistemas de relaciones interguberna-

mentales utilizando el modelo de Ciclo de Política Pública. Si se cuenta con la teoría apropiada, ya que esta servirá para comprender el sistema que conforman las decisiones públicas de los distintos niveles del Estado.

5. “El modelo no describe el proceso de implementación de políticas públicas, confunde los diferentes estadios o problemas de la implementación, y confunde las cuestiones que interactúan en la evaluación” (R. Nakamura, 1987: 145): El modelo describe correctamente el proceso de las políticas públicas. Si hay imprecisiones en relación a la implementación o respecto de la toma de decisiones, o cualquier otra etapa, es a causa de estructuras teóricas insuficientes o poco desarrolladas para comprender el funcionamiento profundo de cada etapa o sistema.

La información presentada permite considerar que el modelo de Ciclo de Política Pública a pesar de las importantes críticas que ha recibido y las limitantes que pudiera presentar es una buena carta de orientación para el investigador en el territorio de las políticas pública que al día de hoy no se puede considerar del todo obsoleto. En este momento es pertinente establecer cual es el proceso de elaboración de una política, es decir sus fases, los supuestos y actores involucrados en dicho proceso.

2.1.5. Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un funcionario político o un directivo público detecta la existencia de un problema, que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenidos las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Krieger, M., 2002).

Antes de iniciarse un proceso de política pública debe surgir un problema en la sociedad. Todas las personas tienen necesidades individuales, al ser compartidas por un grupo de personas adquieren un carácter colectivo, que al ser demandadas por el gobierno o notificadas por este, se convierten en un asunto público.

Para que cualquier asunto sea atendido a través de la acción gubernamental es necesaria la suma de voluntades de quienes han percibido el problema. Entre más presión exista por parte de la sociedad civil, es más probable que el caso sea incluido en la agenda de trabajo del gobierno.

Existen una serie de factores que pueden ayudar a que un asunto sea atendido tales como la magnitud, complejidad, trascendencia, peso político y capacidad gubernamental para afrontarlo. Entre más factores confluyan, es más posible que se inicie la elaboración de una política que atienda la situación.

Diversos autores como Laswell (1970), Hogwood y Gunn (1984) y Franco (2006) por mencionar algunos, proponen los pasos o fases para la construcción y diseño de políticas públicas; sin embargo el modelo en el que se basa esta investigación es el de Mario Krieger (2002) modelo que es presentado a continuación.

Según Krieger (2002) el ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.
6. Ratificación, reformulación, sucesión, terminación de la política.

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si este ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

Para entender mejor el proceso anteriormente descrito, a continuación se presenta una tabla que permite analizar paso a paso las actividades, supuestos, actores y tipos de evaluación del proceso descrito por Krieger.

Tabla 1. Proceso de construcción de las políticas públicas.

Fases del proceso de la política pública.	Preguntas que plantea el análisis.	Supuestos	Actores	Tipos de Evaluación
1. Definición del problema.	¿Cuál es el problema? ¿Qué visión tienen del mismo distintos actores? ¿Qué intereses se encuentran en el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas? ¿A quien afecta y en que medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?	Los marcos teóricos, referenciales, disciplinares, valorativos e ideológicos condicionan la percepción o no de algo problemático e inciden sobre el actuar o no sobre él y cómo accionar.	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	De escenarios De necesidades Detección de actores
2. Formulación de alternativas.	¿Cuál es nuestro plan para resolver el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?	La racionalidad técnica, la cadena medio-fines, el benchmarking, el análisis comparado y el histórico las experiencias pasadas de los actores involucrados inciden en la búsqueda y selección de alternativas.	Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Evaluación de actores e interesados. Evaluación del mapa de fuerzas y de la viabilidad política.
3. Elección de una alternativa.	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿El campo de fuerzas es favorable y la alternativa tiene viabilidad política?	El análisis de escenarios y la evaluación de actores interesados e involucrados define una situación y un campo de fuerzas que puede dirimirse por negociación o conflicto de intereses.	Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Evaluación de las alternativas formuladas (Costos – beneficios – impactos – resistencias – apoyos)
4. Implementación de la alternativa.	¿Quien es el responsable de la implantación? ¿Qué medios usara para asegurarse que la política se llevará a cabo de acuerdo al plan previsto?	Se encuentra condicionada por los mecanismos de gestión y administración pública, RR HH, presupuesto, recursos legales, recursos tecnológicos, etc. Que hagan efectiva la propuesta.		Evaluación del proceso e implementación. Recursos, Sistemas, Actores, Burocracia, Diseño y desarrollo de programas y proyecto.
5. Evaluación de los resultados.	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿La política resolvió los problemas planteados? ¿Ha generado nuevos problemas no previstos a resolver? Injusticias, desigualdades, exclusiones, nuevos problemas. Se reinicia el proceso en 1.	La existencia de un buen análisis de impacto de la política en cuestión, con indicadores y estadísticas adecuadas y mecanismos de auditoría y de control de gestión de la administración de los órganos y programas encargados de instrumentarla.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	a) Seguimiento y evaluación del resultado de los programas y proyectos. b) Evaluación del impacto y de calidad de la política.

<p>6. Sucesión y terminación de la política.</p>	<p>¿Hay que continuar o terminar con la política? ¿La terminación puede ser programada, gradual o es total e inmediata? ¿Hay otra política que la suceda y pueda emplear los recursos humanos y organizacionales? ¿Pueden ser reorientados a otros fines? ¿Cómo se compensara a la población afectada por su terminación?</p>	<p>-No creer siempre en el éxito. -Saber capitalizar la experiencia de fracasos. -Aprovechar siempre los recursos invertidos aunque haya que terminar con una política, sea por éxito o fracaso de la misma.</p>	<p>Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.</p>	<p>1. Feedback en el caso de reformulación. 2. Evaluación de los nuevos problemas generados por la política y los aun no resueltos. 3. Evaluación del impacto, los costos y la viabilidad de la terminación.</p>
---	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de Krieger M. (2000), Formulación y administración de Políticas Públicas y El ciclo del marco de política: actividades y actores principales de Roth Deubel.

Una vez presentado el proceso de formulación de una política pública el siguiente paso es su evaluación.

2.1.6. Evaluación de Políticas Públicas

Evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en ella permiten producir los efectos esperados de la política y alcanzar los objetivos que le fueron asignados; este concepto realiza una vinculación entre recursos, medios y resultados alcanzados con referencia a objetivos preestablecidos (Mejía, 2003).

El objetivo principal de la evaluación es determinar si se cumplen los objetivos para las cuales fueron creadas y para esto es necesario el establecimiento de parámetros comparativos entre lo deseado y los que se pretende lograr o lo logrado.

Dentro de la literatura de teoría de política pública se encuentra una gran cantidad de clasificaciones en cuanto a los tipos de evaluación de los programas. Estas divergencias son producto de los parámetros tomados en cuenta por los evaluadores y se presentan 3 categorías diferentes, las cuales responden a los siguientes criterios: El agente que realiza la investigación, los objetivos a evaluar y la etapa de la política en la que es aplicada dicha evaluación.

A continuación se presenta una clasificación general que sintetiza dichos parámetros de evaluación:

1. Evaluación según instancia evaluadora. Presenta cuatro formas de evaluar las políticas públicas
 - a) Evaluación externa: Efectuada por órganos ajenos a la instancia que implementa el programa, tiene la ventaja de contar con mayor experiencia en el proceso evaluativo, pero menor conocimiento específico del problema, aunado a la dificultad en muchos casos de acceder a la información.
 - b) Evaluación interna: Realizada por la agencia que opera el programa, la ventaja es que se cuenta con acceso directo a la información y con el personal involucrado.
 - c) Evaluación mixta: Combina las dos anteriores reduciendo las limitaciones.
 - d) Evaluación Participativa: Acerca al evaluador con los beneficiarios lo cual permite que estos ofrezcan su percepción.

2. Evaluación según objetivos: De acuerdo con Sulbrant (1994), la evaluación se puede dividir de la siguiente manera.
 - a) Enfoque tradicional: Análisis técnicos de los enfoques de los resultados de un programa, presenta 3 casos:

Metas: Mide las diferencias entre las características iniciales de una población y estas mismas características después de realizada la acción.

Impacto: Pretende conocer como y en que medida el programa contribuyo a la mejora de las condiciones iniciales.

Proceso: Analiza la mecánica de operación interna del programa.

- b) Enfoque innovador: Propone un análisis sociológico enfocado a las personas involucradas en la ejecución del programa y los beneficiarios de este. El punto clave es la participación social, involucrada desde el establecimiento de criterios de evaluación integrales que brinden la posibilidad de examinar el ámbito social donde opera el programa. Permite identificar a los grupos objetivos, funcionarios y demás actores involucrados en la implementación. De esta manera se identifican fenómenos positivos y negativos que el enfoque tradicional no distingue por ser externos a su campo valorativo, lo cual permite el diseño de políticas públicas más eficaces.
3. Evaluación según la fase en la que es aplicada: La evaluación no es un acto exclusivo de la última fase de la elaboración de una política pública, puesto que debe realizarse constantemente durante el proceso cuando menos en tres fases: antes, durante y después de la implementación (Medina y Mejía, 1992).
- a) Evaluación Ex Ante: Se realiza durante el diseño de la política, su carácter es técnico y económico. Tras contemplar el análisis de costo beneficio, un recurso importante de la etapa del diseño, es valorar las propuestas a fin de determinar cuáles son las más coherentes con las condiciones reales.
 - b) Evaluación concomitante: Se le conoce también como evaluación de conocimiento, se realiza una vez que el programa se encuentra operando. Su objetivo es determinar que tanto los resultados reales se aproximan a los proyectados en la fase del diseño. Esta herramienta permite identificar obstáculos a nivel externo e interno, con el fin de ajustar o complementar la política con otras medidas, aumentando la posibilidad de éxito. Es decir sirve para decidir si el programa continúa apegado al original, se modifica o se suspende.
 - c) Evaluación Ex Post: Se realiza una vez concluido el programa, la mayoría de las veces es llamada evaluación de impacto. Se fundamenta en los resultados finales que pueden ser de diversa índole: grado de cumplimiento de los objetivos previstos, grado de satisfacción de la sociedad, grado de eficiencia en el uso de los recursos públicos y alcances no contemplados.

La calidad de las políticas públicas, su formulación, diseño y gestión son el resultado de las acciones políticas que el gobierno ejerce con el fin de solucionar un determinado problema tomando en cuenta el esfuerzo intelectual y práctico centrado en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, factibilidad, implementación, impacto y evaluación. Debido a estos condicionantes las políticas públicas presentan una serie de restricciones las cuales describimos a continuación.

2.1.7. Limitantes de las políticas públicas

Según Torres-Melo (2008) existen 3 restricciones de las políticas públicas:

1. **Objetivas vs. Autoimpuestas:** Las limitaciones objetivas no dependen de nuestros valores y metas; son impuestas, no las podemos escoger. Sin embargo, muchas de las restricciones más importantes en la esfera de las Políticas Públicas no son impuestas por agentes externos; son autoimpuestas, resultado de decisiones o compromisos racionales y libres. Una vez establecidos, este tipo de compromisos limitan el rango de alternativas en la misma manera que lo hacen las restricciones objetivas. Las limitaciones autoimpuestas pueden clasificarse en cuatro grupos: restricciones adoptadas por un tiempo o propósito; restricciones que son aceptadas y adoptadas hasta previo aviso por ser consideradas importantes y útiles por ejemplo, compromisos estratégicos a través de los cuales uno se fija límites propios en una negociación; restricciones que se consideran indispensables para el logro de ciertas metas de política; y restricciones que son aceptadas de manera implícita, pero que su existencia es reconocida únicamente cuando son violadas o confrontadas por ejemplo, normas culturales, reglas de etiqueta, acuerdos tácitos, estándares profesionales.

2. **Metas vs. Restricciones:** De alguna manera, las metas son limitaciones autoimpuestas. Al elegir una meta, uno se compromete a cumplir cierto rango de actividades, eliminando así muchas otras posibilidades. En el caso de las restricciones autoimpuestas sucede algo similar, debido a que se perdería su valor y justificación si uno pudiera acomodar las limitaciones a conveniencia. De esta manera, el criterio

para decidir si un valor debe ser tratado como una meta de política o como una restricción es muy claro y sencillo: si el que toma las decisiones sobre una Política Pública está dispuesto a intercambiar un valor por otro valor, entonces, este debe ser clasificado como una meta; de otra manera, es una restricción.

3. Restricciones de corto vs. Restricciones de mediano plazo: En el corto plazo las restricciones deben ser asumidas como dadas, mientras que en el largo plazo estas restricciones pueden flexibilizarse para cambiar las condiciones de política. La clasificación entre ambos periodos no se refiere a periodos de tiempo definidos por el calendario, sino al tiempo que se requiere para adaptarse completamente a nuevas condiciones. Dado un tiempo considerable, las limitaciones tecnológicas y los obstáculos institucionales pueden ser removidos, las leyes adecuadas, y las capacidades adquiridas. Sin embargo, es importante aclarar que a medida que surgen nuevas políticas en el debate, también cambia su rango de restricciones, volviendo el problema dinámico y complejo.

Puede haber restricciones que se traducen en oportunidades y restricciones basadas en errores de apreciación y problemas de información por ejemplo, existen algunas condiciones presentes en países desarrollados que no están en países subdesarrollados y por ende no pueden ser transferidas a través de una política. Cuando un analista asegura que una Política Pública es imposible de implementar a nivel técnico, económico, político o legal, debe estar dispuesto a proveer argumentos y evidencia sólidos para justificar su aseveración. Para lograr una justificación consistente, es importante aprender y adaptarse a las restricciones (Torres Melo, 2008).

2.2 Reconceptualización de las políticas públicas

Las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y para áreas de actividad e investigación científica que ahora están más al tanto del contexto político dentro del cual se desarrollan. Este objetivo común se ha traducido en la acentuación del carácter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos, ya que conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional (Parsons, 2008). Las siguientes son algunas áreas clave de las políticas públicas: Salud, Educación, Transporte, Medioambiente, Vivienda, Migración, etc. Sin embargo, ¿Cuándo un problema pasa de la agenda social a la política?

Para Krieger (2002), la agenda social esta compuesta por los temas y demandas que la sociedad considera prioritarios mientras que la agenda pública se integra por los problemas que los niveles políticos y/o los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado y que pueden abordarse con una política pública. Cabe aclarar que no todos los problemas de la agenda social tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda pública; ya que existen diversos factores que inciden para que un problema de la agenda social migre hacia la agenda política.

Para efectos de esta investigación, la orientación del problema que da origen a una política pública está centrada en el fenómeno de las migraciones y por consiguiente en como se define e identifica el problema migratorio; si bien la migración internacional ocupa un alto lugar en la agenda pública de muchos países, es porque los gobiernos y la ciudadanía consideran que es una fuente de problemas económicos, sociales, políticos y culturales. De este modo existe la demanda explícita o implícita de formulación de políticas migratorias que permitan resolver estos problemas. Sin embargo ¿Qué se entiende por política migratoria?

Es a partir de este momento que es oportuno brindar una definición así como una discusión teórica de las políticas migratorias internacionales.

2.2.1. Definición y Perspectivas Teóricas de las Políticas Migratorias

Según Massey (1998), hasta finales de la primera década del siglo XXI no se ha consolidado una teoría exclusiva, o modelo coherente y único, que explique la migración internacional desde un enfoque disciplinario o metodológico. De ahí que sea conveniente hablar de las "teorías de las políticas migratorias internacionales" y no de una sola teoría de la política migratoria.

Lo mismo sucede con su definición, ya que el fenómeno migratorio se concentra en diversas etapas o actores específicos de la migración y es en función de estos factores que el científico social debe construir la definición o concepto adecuado.

Sin embargo, lo que se entiende por política migratoria es, o debería ser: “La suma de las decisiones que ejerce el Estado para controlar su territorio e identificar a todas aquellas personas que entran, transitan o salen de él” (Boswell, 2007). En otras palabras, la política migratoria incluye las decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional.

Para Lelio Mármora (2002), las políticas migratorias son: “Las respuestas del Estado a la problemática migratoria, producto del movimiento masivo de personas a través de fronteras internacionales y de la percepción que tienen las sociedades que experimentan con mayor intensidad dicho movimiento”. En tanto, se puede concluir que una política migratoria es una política pública, que contiene un cuadro normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos migratorios de un país.

En cuanto a los estudios sobre las políticas migratorias, estos provienen de autores de países desarrollados, en especial la producción académica que se centra en la última década del siglo XX y principios del XXI hace referencia a la política migratoria desde la perspectiva del país receptor, en términos de movilización de recursos materiales, y en donde se enuncian problemáticas sociales, culturales, económicas y políticas claramente diferenciadas a las de los países emisores (Yrizar, G, 2008).

Los principales autores de esa corriente se citan a continuación: (Cornelius y Tsuda, 2004; Cornelius y Lewis, 2007; Izquierdo y León, 2008; Castles, 2006; Zolberg, 2006; Arango, 2005; Solanes, 2005; Joppke y Morawska, 2003; Calavita, 1998; Freeman, 1995; Martin, 1992).

A finales de la década de los noventa Massey (1999) advirtió que, a pesar de ser un tema importante “poco se ha escrito acerca de la regulación de la emigración en países de origen”. En el caso mexicano sobresalen Alarcón (2006), Fitzgerald (2006) y Durand (2005). De lo que no queda duda es que en el estudio de las políticas migratorias ha prevalecido el enfoque inmigratorio por encima del emigratorio. Prueba de esto es que los principales desarrollos teóricos sobre las políticas de inmigración se han dado sobre todo en los países clásicos de inmigración como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia o el Reino Unido.

Para Artola (2007), la relación entre migración internacional y política migratoria, en tanto acción estatal-gubernamental, se ha intensificado en los últimos 20 años. Esto es importante porque la migración, como tema global, ha sido durante décadas el gran ausente de las discusiones internacionales entre estados. Entre los autores que manejan esta perspectiva se encuentran los siguientes: (Schmitter, 1985; Brand, 2006; García-Acevedo, 2003; Burgess, 2005; Durand, 2005; Alarcón, 2006; Fitzgerald, 2006; Ruiz, 2007; Valenzuela, 2007; Vila, 2007; Yrizar, 2008).

Los problemas diferenciados entre países de origen y destino de migración requieren de intervención pública distinta y conjunta. Para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, las políticas migratorias deben entenderse como respuestas a situaciones no deseadas que tienen pocas posibilidades de generar resultados positivos sino se completan con políticas apropiadas en muchos otros sectores que inciden y son afectados por las migraciones internacionales. Es por eso que para alcanzar esa armonía ideal entre acciones de gobierno hacia las migraciones es preciso contar con instituciones públicas especializadas en la ejecución y diseño de políticas migratorias eficaces.

Los análisis de políticas sobre migraciones deben tener en cuenta el proceso de globalización que ha producido fuertes y radicales cambios en lo económico, político y cultural, como también debe considerar la existencia de normas éticas y legales que protegen a los individuos, sin importar su origen y condición social.

Para enfrentar el tema de las migraciones se debe adoptar un enfoque multidisciplinario, que pueda ser capaz de dar un entendimiento cabal de este proceso, aún más cuando se está inserto en la globalización, en el cual se interrelacionan estructuras y procesos.

Los fundamentos utilizados históricamente para la formulación de políticas migratorias internacionales de acuerdo con Mármora (2002) han estado vinculados a los siguientes temas: derechos humanos del migrante y de su familia, el desarrollo económico, la mano de obra, la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente.

2.2.2. Fundamentos de la Política Migratoria

Según la teoría de Mármora, los fundamentos de la política migratoria comprenden los siguientes elementos:

1. Migraciones y derechos humanos: Se puede decir que una política migratoria debe contener como principios el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, el derecho a la igualdad social y política y el derecho a la identidad cultural.
2. Migraciones y desarrollo económico: Cuando se plantea la relación entre migraciones y desarrollo económico se debe tener presentes las siguientes premisas:
 - a. Las migraciones como fundamento político, estrategia de ocupación territorial o instrumento de aprovisionamiento de mano de obra, han sido estudiadas y analizadas en su relación con el desarrollo.
 - b. No se puede tener una visión voluntarista de las migraciones, es decir, no se puede prejuzgar si esto esta bien o esta mal, puesto que siempre existirán sectores más perjudicados y otros beneficiados con las migraciones y sus políticas.
 - c. Cuando se habla de desarrollo, es importante saber si lo asociamos en causa directa de las migraciones, como producto deseado, como marco condicionante o como proceso afectado por los movimientos migratorios, ya que la explicación del fenómeno variara si hablamos de una cosa u otra.
3. Migraciones y mano de obra: La inserción de los migrantes al campo laboral, es una de las temáticas más relevantes de los actuales estudios sobre migración. Los migrantes cumplen distintas funciones al momento de ser insertados laboralmente, siendo erróneo el planteamiento de que la fuerza laboral migrante desplaza a la fuerza laboral nacional, es más se debe diferenciar claramente el tipo de inserción y efecto que cada tipo de migración produce en las estructuras sociales de trabajo y el mercado laboral. Cada una de las formas de inserción laboral de los migrantes, influyen en las perspectivas que se asumen en la implementación de una política migratoria, las cuales intentan desde diferentes perspectivas, enfrentar los efectos de las migraciones.
4. Migraciones y estructura social: Las políticas migratorias se pueden apreciar como un elemento en el cual el objetivo será consolidar o preservar la estructura social de un país, es decir las migraciones se pueden tomar como variables que van a incidir en la estructura demográfica, cultural, social o política de un país. Otra perspectiva de las migraciones, dice relación con la estructura interna de la sociedad, aquí se vinculan temas como la seguridad política, condiciones sociales, migración y delincuencia, entre otros.
5. Migraciones y relaciones internacionales: El concepto de que las políticas migratorias son de la esfera interna de los países, esta dando paso a otra posición, en la que se considera a las políticas migratorias como un componente importante en la formulación de la política exterior. Se puede decir que las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional, además las migraciones pueden ser usadas como objetivo para fortalecer e influenciar la política exterior de un país y por último que las leyes internas de un país, en relación con las migraciones pueden tener proyecciones en la política internacional.
6. Migraciones y medio ambiente: Mármora establece cuatro impactos negativos de las migraciones en el medio ambiente: el impacto negativo sobre el ecosistema, impactos indirectos sobre los mercados, impactos indirectos sobre el aire y el agua e impactos políticos donde la presencia de migrantes genera competitividad con los nativos por los recursos naturales. Las políticas migratorias deben encuadrarse dentro de un marco que asegure el respeto de la naturaleza, puesto si no se tiene en cuenta esta variable los efectos negativos son insospechados.

Una vez planteada la definición de política migratoria y describir sus principales fundamentos, es momento de hacer referencia a las políticas migratorias que se han aplicado entre México y Estados Unidos.

2.3 Políticas Migratorias entre México y Estados Unidos.

De acuerdo con Massey, Durand y Malone (2009) la migración entre México y Estados Unidos se puede clasificar en diversas etapas:

- La era del enganche: 1900 a 1929
- La era de las deportaciones: 1929 a 1941
- La era de los braceros: 1942 a 1964
- La era de la inmigración indocumentada: 1965 a 1985
- La gran escisión: 1985 a 2000

Lógicamente a cada una de estas fases de la migración entre México y Estados Unidos corresponde la aplicación de una serie de políticas migratorias de acuerdo a la situación que existía en cada época.

Desde el Programa Bracero que se implementó en 1942 y se prolongó hasta 1964, la política migratoria estaba orientada por la negociación de los desplazamientos laborales, como consecuencia de la demanda de fuerza de trabajo por los mercados laborales estadounidenses (Piore, 1975, Durand y Massey, 2003).

En los años sesenta, a partir del cese de las negociaciones binacionales en ocasión de dicho programa de migración laboral, empezó a gestarse la idea, en los círculos gubernamentales, de la válvula de escape, según la cual, "el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos no era un problema para México, sino más bien una solución" (Bustamente, 1997).

Esta visión generó la política de la indiferencia hacia un fenómeno que crecía a ritmos acelerados, lo que algunos analistas identifican como un periodo de la política de la no política migratoria (Cornelius, 2003). El mayor costo lo sufrieron los inmigrantes en los Estados Unidos por la falta de asistencia y apoyo en la defensa de sus derechos laborales y humanos básicos; pero el gobierno mexicano también sufrió costos en la medida en que dejó ir la oportunidad de establecer lazos y alianzas con una población que se posicionaba políticamente dentro de las estructuras de decisión estadounidenses y posteriormente también en la política estatal y local mexicana, en varios casos. La política de la indiferencia duró hasta que el fenómeno de la masividad se volvió el lugar de la mirada de académicos y políticos (Durand y Massey, 2003).

Los esfuerzos para comprender las complejidades del fenómeno migratorio comenzaron en la década de los noventa, durante el gobierno de Salinas de Gortari. La implementación de los programas Paisano⁶ en 1989 y el Grupo Beta⁷ en 1990 en las ciudades fronterizas, así como la creación institucional de una oficina para la atención a los Mexicanos en el Exterior, indicaban que la política de la indiferencia cedía su lugar a una política del reconocimiento de los migrantes (Durand y Massey, 2003). Estos programas no tenían influencia hacia el exterior del país y su diseño se basó en la idea de que era necesario atender a los migrantes en su situación de desplazamiento sea hacia sus lugares de origen o hacia su destino, operando dentro de las fronteras nacionales.

En esta misma línea de programas para atender a migrantes, encontramos el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), el cual tiene como objetivo estrechar los vínculos entre personas de origen mexicano que viven en los Estados Unidos y este país, a través de intercambios de diversos tipos.

Pero sin duda, uno de los momentos más importantes en el avance del diseño de política para la atención a comunidades migrantes fue en 1995, cuando se establece la doble nacionalidad, como una respuesta a la realidad migratoria mexicana, a la transitoriedad de un importante número de migrantes

⁶ Con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el Programa Paisano, adquirió mayor importancia dentro de la iniciativa nombrada "Nación Mexicana", que buscó dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero; que los connacionales al retornar recibieran un trato justo, orientación adecuada y respeto a sus derechos humanos y bienes patrimoniales; y, reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en EUA y Canadá.

⁷ El Instituto Nacional de Migración, preocupado por el bienestar y la salud de los migrantes, funda en 1990 el Grupo Beta Tijuana que tiene como principal objetivo salvar la vida de los migrantes en peligro en las zonas de riesgo. Su labor arrojó resultados admirables ya que muchas vidas fueron salvadas, por lo que se buscó dar un mayor impulso a este proyecto. En 1994 se forma el Grupo Beta Nogales y en 1995 dos Grupos más, uno en Tecate y el segundo en Matamoros, actualmente son 16 Grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país.

de origen mexicano o mexicanos de nacimiento que tenían que renunciar a ser ciudadanos mexicanos por su condición de inmigrantes; la doble nacionalidad otorga libertad de tránsito por el territorio nacional, derechos laborales, seguridad social y derecho patrimonial a todos aquellos que habían adquirido otra nacionalidad, pero cuya doble membresía era posible dado su origen mexicano (Velasco, 1998).

La creación en el año 2000 de la Oficina de Atención a Migrantes en el Extranjero consolida una política de atención a migrantes más allá de las fronteras nacionales. Sus subsecuentes oficinas estatales y su vinculación con los diferentes consulados mexicanos en ciudades de los Estados Unidos abrió una nueva dimensión en la política de atención a comunidades migrantes.⁸

En el año 2002 se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya principal acción es la de vincularse con los inmigrantes en las diferentes localidades en donde se encuentran asentados en la unión americana, así como la de coadyuvar al eficiente empleo de los recursos financieros que los migrantes envían a sus comunidades de origen a través de las remesas (González y Rivera, 2004).

De esta forma, los programas implementados en la década de los noventa pueden ser considerados como iniciativas dirigidas al control interno de un proceso migratorio que, dada la política de la indiferencia que caracterizó al gobierno mexicano desde los sesenta hasta los ochenta, pedía a gritos fuera atendida por las instancias gubernamentales. En un primer momento, la indiferencia de la política da lugar a lo que hemos llamado la política del reconocimiento, para después transformarse en el reconocimiento de las potencialidades de las remesas para el desarrollo local en las comunidades y localidades de origen.

El programa que se inscribe en esta última orientación política es el de Iniciativa Ciudadana Tres por Uno, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social sus delegaciones federales a nivel estatal, antecedente inmediato del Programa 3 x1 para Migrantes y que en lo sucesivo será objeto de análisis y evaluación de la presente investigación, dada la relevancia que ha alcanzado en el espectro de los instrumentos de política pública para la atención a comunidades de migrantes, al incluir las remesas colectivas como un factor de desarrollo social y económico al grado de exportar este modelo hacia otros países de América Latina.

2.4. Políticas Migratorias Desde La Perspectiva Transnacional

2.4.1. Origen y Definición

El enfoque transnacional de las migraciones surge en la década de los noventa en Estados Unidos en respuesta a las teorías asimilacionistas que centraban el análisis del fenómeno migratorio en los efectos de la inmigración en los países receptores y en cómo tenían lugar los procesos de integración (Jiménez, Martínez, Fernández y Cortés, 2006).

Entre los principales autores de la teoría transnacional se encuentran Guarnizo y Smith, (1998), Glick Schiller, (1999), Vertovec, (1999); Kyle, (2000), Levitt, (2001), Mahler y Pessar, (2001), Itzigsohn y Giorguli Saucedo, (2002), Portes, (2002), Wimmer y Glick Schiller, (2002) y Guarnizo, (2003).

Existen diversas definiciones de transnacionalismo, sin embargo la mayoría comparten algún elemento común que permite llegar a un consenso de los términos que pueden relacionarse con este fenómeno, a continuación se presentan algunas definiciones de los autores más destacados de esta corriente.

- Glick Schiller, Basch y Santón Blanc-Szanton, (1990):

“Transnacionalismo como un proceso social donde los migrantes operan en campos sociales que traspasan fronteras geográficas, políticas y culturales”

- Portes, (2003):

“Las actividades transfronterizas de los actores privados provenientes de las bases, incluidas los migrantes Por otra, es necesario un lenguaje que distinga a estas actividades de las realizadas por las grandes burocracias y otras instituciones que desde hace mucho tiempo han sido parte de la escena global”

⁸ La oficina de atención a migrantes dependía directamente de la Presidencia de la República y generó también desconcierto en relación a sus atribuciones y competencias con la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus instancias consulares.

- Ángeles Escrivá y Natalia Ribas, (2004):

“El transnacionalismo, cruce imaginario y físico de las fronteras nacionales en la formación de campos sociales de identidad y acción, acompaña desde un inicio a la globalización estrechamente relacionada con la intensificación de las migraciones internacionales e internas”

En la mayoría de los estudios que incluyen la perspectiva transnacional se establece como unidad de análisis las redes sociales; a través de estas redes pueden enviarse remesas, regalos, información, etc. La red sirve como nexo de comunicación por su gran capacidad para formar opiniones y provocar respuestas, se dice que las redes migratorias son el verdadero motor de la migración, presentando un funcionamiento cuasi-autónomo de otras condiciones estructurales iniciales, tales como las políticas migratorias o las demandas de los mercados de trabajo (Massey 1993). Este funcionamiento cuasi-autónomo permite explicar como los migrantes desarrollan una lógica propia que no siempre responde a condicionantes externos y que le les permite adaptarse y redefinir sus prácticas.

2.4.2. Prácticas Transnacionales

Las prácticas transnacionales son las iniciativas o actividades que llevan a cabo los transmigrantes. Portes distingue 3 tipos de iniciativas:

- Iniciativas económicas: iniciativas de empresarios que movilizan sus contactos a través de las fronteras en busca de proveedores, de capitales o de nuevos mercados.
- Iniciativas políticas: actividades políticas de partidos oficiales, funcionarios gubernamentales o de líderes comunitarios para quienes los objetivos son la constitución de un poder político o la obtención de un poder de influencia tanto en el país de origen como en el de acogida.
- Iniciativas socioculturales: variedad de empresas socioculturales orientadas hacia el fortalecimiento de la identidad nacional.

2.4.3. Comunidad Transnacional

Según Portes, (2003) las comunidades transnacionales son diferentes de las grandes corporaciones transnacionales y están vinculadas a 3 ideas fundamentales. La primera se refiere a que las comunidades transnacionales están asociadas a la lógica del capitalismo en sí mismo. La segunda es que representan fenómenos diferentes de los patrones tradicionales de adaptación de los inmigrantes. Y la tercera, ofrecen un potencial de iniciativas populares autónomas.

De esta forma se pone de manifiesto a existencia de un mundo interconectado donde los migrantes demuestran la capacidad de construir nuevas configuraciones culturales, siendo la comunidad transnacional una de ellas. Esto implica un compromiso con los lugares de origen y destino que ha dado lugar a configuraciones territoriales y culturales novedosas. A esto se añade que aquellos que viven dentro de campos sociales transnacionales están expuestos a un conjunto de expectativas sociales, de valores culturales, y patrones de interacción humana que son compartidos en más de un sistema social, económico y político (Velasco y Levvit, 2001).

2.4.4. Transnacionalismo Desde Arriba y Desde Abajo

Guarnizo y Smith, (1999) afirman que las acciones transnacionales están delimitadas en dos sentidos:

- Transnacionalismo desde abajo: Se trata de una realidad concreta socialmente construida dentro de redes transnacionales que las personas forman y por las cuales transitan. Suelen ser actividades llevadas a cabo por inmigrantes tales como: redes sociales, remesas, retorno desterritorialización de la familia, la implicación en asociaciones y proyectos de desarrollo.

- Transnacionalismo desde arriba: Se trata de las políticas y prácticas de los Estados- Naciones y comunidades emisoras y receptoras locales y nacionales territorialmente establecidos. Dirigidos por el Estado-nación de origen como lo son las campañas políticas en el extranjero, visitas de políticos, concesión de derecho de voto en el exterior, etc.

Almudena Cortés, (2004) identifica al primer grupo con las esferas de resistencia y creación de poder alternativo, de espacios de autonomía y de evasión con el fin de escapar a la dominación ejercida por el estado y el capital y al segundo grupo lo caracteriza por la pervivencia de todo un conjunto de prácticas incrustadas en las asimetrías de dominación, desigualdad, racismo, sexismo, conflicto de clase y desarrollo desigual.

Estos grupos muestran dos posturas de la perspectiva transnacional que entra en conflicto sobre todo en lo que respecta al tema de las remesas. Actualmente, el monto de las remesas ha crecido enormemente atrayendo el interés de los gobiernos y empresas transnacionales que pugnan junto con los inmigrantes por la gestión de las mismas a través de diversas prácticas, como la implementación de políticas públicas traducidas en iniciativas o programas.

En este punto es interesante comprobar cuales son los intereses que mueven a cada grupo y el planteamiento que cada uno de ellos hace frente a dicho fenómeno, ya que no hay que olvidar la dimensión política ya que las asociaciones de migrantes negocian con las autoridades locales o regionales sobre la aplicación de los proyectos de desarrollo de modo que se producen transformaciones de las jerarquías sociales, políticas y familiares.

Tras haber realizado un análisis de las principales fuentes teóricas que dan sustento al estudio, análisis y evaluación de las políticas públicas así como la incorporación de conceptos importantes tales como política migratoria y transnacionalismo que sirven de parámetros para esta investigación, se puede concluir que la mayoría de los analistas contemporáneos de políticas públicas no sólo usan una teoría en particular sino que combinan diversas teorías inspiradas en los diferentes paradigmas descritos y en los marcos de análisis presentados con anterioridad, los cuales integran 3 tipos de factores. El primer tipo de factor hace referencia a los intereses de los actores, una segunda serie de marcos hace énfasis en los factores institucionales y por ultimo un tercer grupo de marcos hace énfasis en los factores cognitivos, es decir en las ideas.

Por lo tanto el presente trabajo se basa en el Marco Secuencial o Ciclo de Política Pública ya que es considerado una excelente puerta de entrada para el estudio de políticas públicas por su flexibilidad y adaptabilidad, ya que permite dividir el objeto de análisis en etapas las cuales se pueden estudiar separadamente. Sin embargo algunos autores consideran que este marco de análisis tiene algunas limitantes conceptuales, dichas limitantes se compensarán incorporando fundamentos de política migratoria, así como las perspectiva trasnacional.

Una vez planteado el modelo de análisis y las fuentes teóricas en las que se basa el estudio, el siguiente capítulo hace una descripción del procedimiento metodológico de la investigación.

Capítulo III. Métodos y Materiales

3.1 Introducción

Existen diversos tipos de investigación, acorde a sus propias particularidades, limitaciones y fines, con diversos grados de rigor y exigencia metodológica. El método seleccionado se encuentra condicionado por el tipo de investigación y por el objeto de la misma.

De acuerdo con Enrique Yacuzzi al elegir un método deben considerarse 3 condiciones: el tipo de pregunta de investigación que se busca responder, el control que tiene el investigador sobre los acontecimientos que estudia, y la edad del problema, es decir, si el problema es un asunto contemporáneo o un asunto histórico.

Tomando en cuenta las pautas citadas con anterioridad, se considera que el método adecuado para este trabajo de investigación es el estudio de caso, ya que cuenta con los siguientes rasgos distintivos (Chetty, 1996):

- Permite estudiar un tema determinado.
- Examina sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real en los que busca dar respuesta a cómo y porqué ocurren.
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable, y
- Juega un papel importante en la investigación, por lo que no debería ser utilizado meramente como la exploración inicial de un fenómeno determinado.

Yin, R. (1989), establece que un estudio de caso en general tiene los siguientes pasos:

1. Diseño del caso de estudio
2. Conducción del caso de estudio
Preparación y recolección de datos.
3. Análisis y elaboración del reporte de caso de estudio.

3.2 Tipo de Estudio

Este trabajo se inscribe en el marco de los estudios cuantitativos y tiene por método el estudio de caso de tipo explicativo ya que el objetivo es examinar la causalidad y explicar las relaciones entre los componentes de un programa, en este caso el 3 x 1 para migrantes.

3.3 Diseño del Estudio de Caso

Yin, (1989) propone una manera de pensamiento de diseño de la investigación refiriéndose a cinco componentes especialmente importantes:

- Las preguntas de investigación
- Las proposiciones teóricas
- Las unidades de análisis
- La vinculación lógica de los datos a las proposiciones
- Los criterios para la interpretación de los datos
- Las preguntas de investigación

El tipo de preguntas de investigación utilizadas en el presente estudio son más bien de tipo exploratorio e intentan resolver lo siguiente:

¿Cuál es la relación existente entre remesas colectivas y políticas públicas?

¿Cuáles son las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano que contemplan el uso de remesas colectivas?

¿Qué efectos sobre el desarrollo se han generado tras la implementación del Programa 3 x 1 para Migrantes?

¿Qué lineamientos o criterios deben contener las políticas públicas para que su aplicación sea exitosa?

- Las Propositiones Teóricas

La fuente teórica del presente trabajo se basa en el modelo de Ciclo de Políticas o Marco secuencial sugerido por Harold Lasswell, así como en los fundamentos de política migratoria de Lelio Mármora y las teorías del transnacionalismo presentadas en el marco teórico.

- Unidad de Análisis

El caso de estudio de este proyecto es el Programa 3 x 1 para Migrantes como política pública implementada por el gobierno mexicano, ya que es el primer programa y el único hasta el momento que contempla el uso de remesas colectivas y que es considerado como una política transnacional.

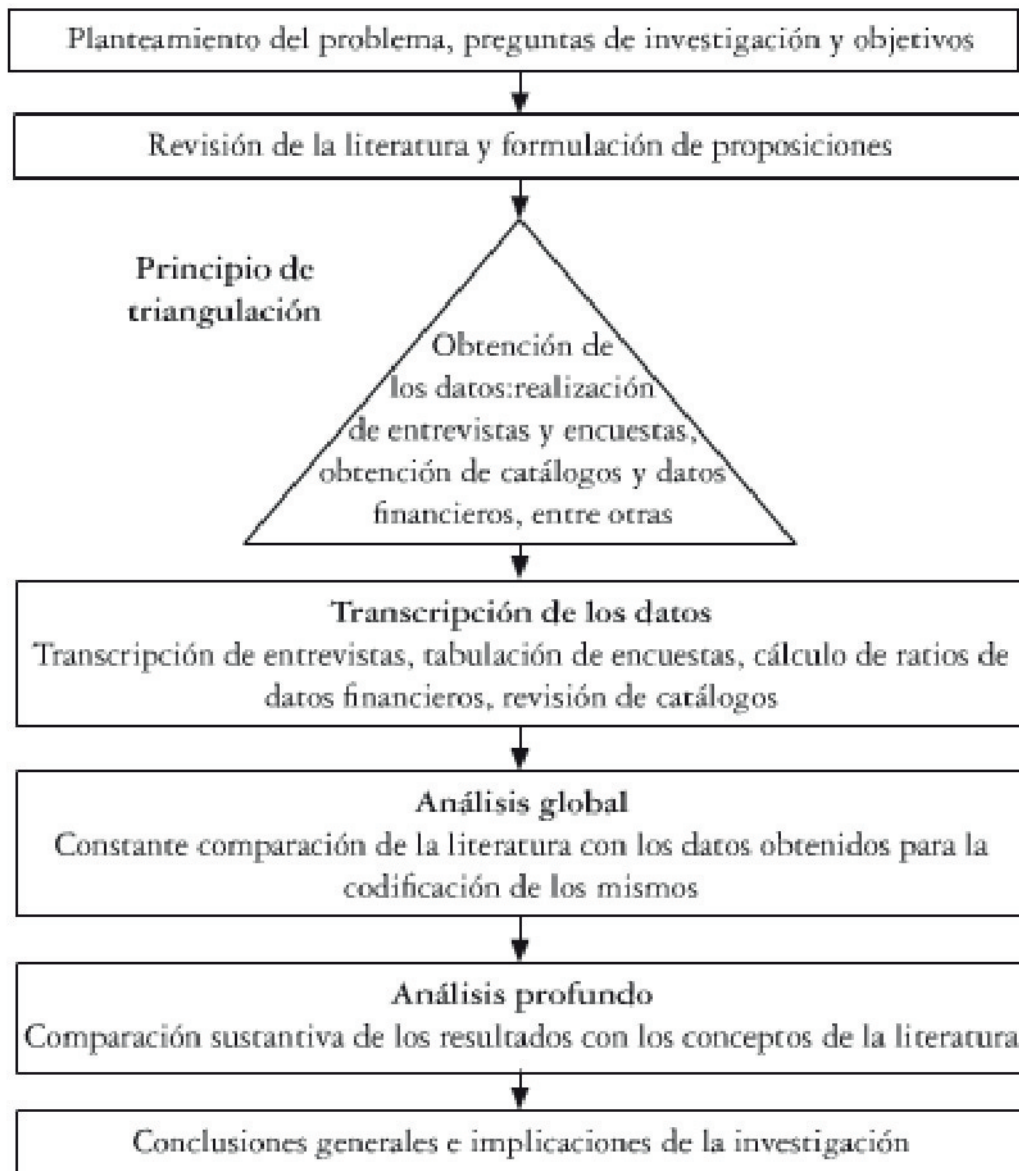
- La Vinculación Lógica de los Datos a las Propositiones y Los Criterios de Interpretación

Las preguntas de investigación y las propositiones teóricas guardan una relación importante ya que servirán de punto de referencia para la posterior recolección de datos y el análisis posterior de los mismos, ya que contienen los constructos de los cuales es necesario obtener información para proceder a presentarla y analizarla a través de una serie de conclusiones que fortalecerán las teorías y enfoques presentados en el marco teórico de la investigación.

3.4 Procedimiento Metodológico de la Investigación

A continuación se presenta un diagrama que contiene de manera general el procedimiento metodológico de un estudio de caso.

Diagrama 2. Procedimiento Metodológico



Fuente: Shawn (1999:65)

Sin embargo para efectos del presente trabajo el procedimiento metodológico se describe a continuación:

Una vez planteada la problemática, las preguntas de investigación y el objetivo principal en el capítulo introductorio se procedió a la revisión de la literatura, Yin, (1989) recomienda la utilización de diversas fuentes de datos para garantizar la validez interna de la investigación.

Por lo tanto esta investigación se llevó a cabo a través de la revisión de:

- Libros, textos documentales, artículos de revistas, publicaciones relativas a estudios realizados por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, documentación escrita en seminarios, congresos, coloquios; así como información aparecida en medios de comunicación, bases de datos de Internet, cuadros, gráficos, datos estadísticos y cronológicos relacionados con el fenómeno abordado.

Posterior a la revisión de la literatura se formularon las principales propuestas teóricas que sustentan la investigación, en este caso el análisis de los datos se lleva a cabo mediante el modelo de Ciclo de Políticas el cual consta en dividir en fases las políticas públicas para su estudio, en este caso el Programa 3 x 1 para migrantes, a continuación se presenta la descripción de dicho ciclo.

Las principales fuentes de información para el análisis del Programa son las siguientes:

Para el análisis las fases de Formulación y Adopción de decisiones que corresponden al diseño del Programa los documentos consultados fueron los siguientes: Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, la Matriz de Marco Lógico del Programa y las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes 2005.

En cuanto a la implementación del programa las fuentes consultadas fueron las Reglas de Operación y los Lineamientos de los Programas de Desarrollo Social y Humano (2005) y los avances del programa, material disponible el sitio web de la SEDESOL.

En el apartado de Evaluación del Programa se consultaron básicamente las Evaluaciones Externas del Programa: Evaluación 2003, Red de Consultores Nacionales S.C., Evaluación 2004 y 2005, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, Evaluación 2006, Universidad Autónoma de Chapingo y Evaluación 2007,

3.5. Elaboración Del Reporte De Estudio De Caso

Una vez comparados los resultados obtenidos con las proposiciones teóricas se procederá a realizar el reporte del estudio de caso a través de un esquema en el cual se presentaran las principales fortalezas y debilidades del programa, lo cual permitirá presentar las principales conclusiones y reflexiones personales.

Capítulo IV. Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política trasnacional de México?

4.1. Antecedentes: Contexto en el que surge el 3 x 1

La emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ya sea temporal o permanente ha sido una constante desde mediados del siglo XX, un fenómeno que responde a causas complejas como la amplitud de la frontera común, asimetrías en los perfiles de las economías de ambos países, y la dinámica del empleo doméstico del vecino país; estas causas estructurales se han visto intensificadas por coyunturas tan importantes como la Segunda Guerra Mundial y la operación del Programa Bracero⁹ (Soto y Velazquez, 2007).

La Comisión Nacional de Población (CONAPO) reporta que entre el año 2000 y el 2004 el crecimiento de las remesas de los emigrantes mexicanos a sus familias fue de grandes proporciones, pasando de menos de 700 millones de dólares en el año 2000 a alrededor de 16,500 millones en 2004 y hasta 20,035 millones en 2005.

Estimaciones con base estadística muestran que aunque cerca de dos terceras partes de las remesas son empleadas para el consumo básico, poco más de una décima parte del total se destina a los rubros de salud y educación, lo que tiene un impacto directo en capital humano; también hay que resaltar que el 31% de los remitentes declaran enviar recursos para fines colectivos como infraestructura, servicios y aspectos económicos, en un monto promedio cercano a 11 % de sus remesas totales, con una muy baja proporción que se destina a fines productivos.¹⁰

El crecimiento de las remesas durante los años noventa y la activa iniciativa de los migrantes a través de sus clubes propició que el gobierno del estado de Zacatecas instrumentara en 1993 un programa piloto, conocido como cero por uno, para apoyar el crecimiento de la proporción de dichas remesas que se orientaba a la realización de obras de infraestructura social básica en las localidades de origen de los emigrantes, es decir la participación 100 % estaba a cargo exclusivamente de los migrantes (Soto y Velazquez, 2007).

Posteriormente con la cooperación del gobierno estatal se convertiría en 1 x 1, ya que por cada peso que aportaban los migrantes el gobierno aportaba otro; el gobierno federal, mediante el Programa de Empleo Temporal, decidió contribuir a la iniciativa de los zacatecanos convergiendo a partes iguales con el gobierno estatal, creando el programa 2 x 1 y finalmente se incorpora la participación del gobierno municipal como contraparte de los proyectos de impacto social que los emigrantes estuvieran dispuestos a apoyar con recursos propios.

Para 2002, el gobierno federal crea un programa ex profeso que, partiendo de la fórmula de concurrencia probada en Zacatecas, lo reproduce gradualmente a nivel nacional. El programa fue denominado Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 y en 2005 cambia de nombre a Programa 3x1 para Migrantes.

4.2. ¿Qué es el 3 x 1?

Una de las tareas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es el apoyar acciones para las comunidades de marginación y pobreza, promoviendo la suma de esfuerzos y recursos de la sociedad y los órdenes de gobierno para potenciar el impacto de estas acciones e incorporar a la sociedad en las labores de gobierno con un objetivo común.

Los mexicanos radicados en el exterior han hecho patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen y han alcanzado un importante nivel de participación e involucramiento en la resolución de la problemática comunitaria.

En este sentido, el Programa 3x1 para Migrantes, anteriormente denominado Iniciativa Ciudadana 3x1, se orienta a conjuntar recursos y unir esfuerzos en acciones de contenido social para favorecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y elevar la calidad de vida de su población.

⁹ El programa bracero (1924-1964) es quizá el ejemplo más relevante que existe por su dimensión y duración, de los Programas de Trabajadores Temporales a nivel mundial. El programa fue promovido inicialmente por la demanda de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial, y comenzó con el traslado por parte del gobierno americano de un millar de Campesinos mexicanos experimentados para cultivar y cosechar en ingenios azucareros ubicados en la región de Stockton California. El programa pronto se extendió y cubrió otras regiones de la Unión Americana y proveyó trabajadores para el mercado laboral agrícola.

¹⁰ Con base en la Encuesta del Comportamiento de Migrantes Remitentes, realizada por el Tomás Rivera Policy Institute, diciembre de 2003.

Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal a través de SEDESOL, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1.

4.3. Objetivos

El objetivo general del Programa 3 x 1 para Migrantes o su misión es 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.

Los objetivos específicos del programa son los siguientes:

- 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.

4.4. Lineamientos

4.4.1. Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con lo señalado en las Reglas de Operación (ROP). Su aplicación será en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la SEDESOL¹¹.

4.4.2. Población Objetivo

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.

4.4.3. Requisitos y Procedimientos de Selección

Los proyectos a financiarse deberán presentar las siguientes características:

- Responder a iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, preferentemente integrados como clubes u organizaciones. Se entiende por club u organización de migrantes a la unión de personas con intereses comunes, que, entre otras, realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México.
- Contar con participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, de la Federación, de la entidad federativa y de los municipios correspondientes;
- Contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.

¹¹ Tanto las reglas de operación como el listado de microrregiones pueden ser consultadas respectivamente en los sitios Web www.sedesol.gob y www.microrregiones.gob.mx

4.4.4. Características de los Apoyos.

El apoyo consiste en aportación de recursos de la SEDESOL para la realización de proyectos que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población como son, entre otros, el saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social.

Los apoyos incluyen las actividades de promoción social vinculadas con el Programa tales como: actividades de organización, de coordinación con otras instancias federales, estatales, municipales, clubes u organizaciones de migrantes, estudios, investigaciones, promoción y difusión del programa dentro y fuera de México.

El monto federal máximo de apoyo por proyecto será de hasta \$800,000.00 (ochocientos mil pesos 00/100 M.N.). Los proyectos serán financiados de acuerdo a la siguiente mezcla: el 25% corresponderá a la federación, el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos estatales y municipales. La aportación federal estará sujeta a la disponibilidad presupuestal con que cuente el Programa (ROP, 2005)

4.4.5. Principales Actores Involucrados

El Programa 3 x 1 distingue 2 tipos de instancias, las ejecutoras y las normativas; por su parte las instancias ejecutoras de los proyectos podrán ser los municipios, el Gobierno del Estado, los clubes u organizaciones de migrantes, las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas, Dependencias y Entidades Federales, y los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, dependiendo del tipo de proyecto a realizar.

Para ello, en el caso de que los proyectos sean aprobados, se suscribirán los anexos, acuerdos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes; mientras que la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia normativa facultada para interpretar las Reglas de Operación del programa.

4.5. Operación del Programa

4.5.1. Proceso

Los clubes u organizaciones de migrantes, a través de su representante, para todos los tipos de proyectos, presentarán sus solicitudes el Formato 3x1-B (ver Anexo 1) ante el municipio correspondiente, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) o la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa; el COPLADE estará encargado de coordinar las acciones con las autoridades municipales y formalizar la solicitud ante la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa, previo consenso y priorización de las obras y acciones con el Comité de Validación y Atención a Migrantes. Los clubes u organizaciones de migrantes también podrán presentar sus solicitudes ante las Oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior.

La coordinación y vinculación de acciones entre los Programas de la SEDESOL y otros Ramos Presupuestarios se llevará a cabo en el seno del COPLADE; la coordinación institucional y la vinculación y complementariedad de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones y evitar la duplicidad en el otorgamiento de los apoyos.

La SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, la SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes reglas de operación y de la normatividad aplicable.

4.5.2. Comité de Validación y Atención a Migrantes

En cada entidad federativa participante, se conformará un Comité de Validación y Atención a Migrantes, que estará integrado con igual número de representantes, con voz y voto, de cada uno de los aportantes a fin de garantizar la transparencia y el equilibrio en la toma de decisiones. A dicho comité se invitará a un representante del Colegio de Ingenieros o de Arquitectos o de alguna institución de educación superior, con el propósito de que su opinión especializada coadyuve a la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión. Este representante tendrá derecho a voz, pero sin voto. El Comité de Validación y Atención a Migrantes será presidido por el Delegado Federal de la SEDESOL en el Estado y, entre otros se tratarán los siguientes aspectos:

- La priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos a atender
- La calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes en las obras o acciones
- La participación de los migrantes o de sus representantes en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos
- La participación de los migrantes o de sus representantes en las actas de entrega-recepción de obras
- La operación hacia el interior del Comité de Validación y Atención a Migrantes

El Comité de Validación y Atención a Migrantes dictaminará también sobre el apoyo de proyectos que justifiquen que la aportación de clubes u organizaciones de migrantes sea en especie, siempre que ésta se asocie directamente a la naturaleza y objetivos del proyecto y cuyo costo pueda ser cuantificable y demostrable.

4.5.3. Comité de Validación Central

El Comité será responsable de dictaminar sobre los proyectos que se presenten durante el ejercicio fiscal y que por sus características específicas no puedan ser resueltos en el ámbito estatal, asimismo, dictaminará aquellos proyectos con impacto social relevante o con cobertura interestatal; valorará también su viabilidad y congruencia; y, emitirá las recomendaciones que estime procedentes a la Unidad de Microrregiones, instancia responsable del Programa.

4.6. Ejecución Del Programa

Las instancias ejecutoras deberán formular mensual y trimestralmente reportes sobre el avance físico y financiero de las obras y/o acciones bajo su responsabilidad y remitirlas a la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa, durante los 10 días hábiles del mes inmediato posterior a la fecha del reporte. Esta información permitirá conocer la derrama de recursos y las metas alcanzadas. En el caso de que los beneficiarios, clubes u organizaciones de migrantes se constituyan en ejecutores de los proyectos, el reporte de avance físico-financiero se presentará en original y tres copias del Formato 3x1-C (ver Anexo 2).

Para lograr el mayor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos la SEDESOL realizará al 30 de septiembre, una evaluación del avance de las acciones con base en el nivel de ejecución en cada entidad federativa, tomando en cuenta su desempeño y gestión observada en el transcurso del ejercicio. Si al 30 de septiembre del ejercicio fiscal correspondiente el avance físico financiero del programa en la entidad federativa no corresponde con el programado, los recursos pueden reasignarse a otra entidad federativa con posibilidades reales de ejercerlo de forma inmediata.

Para cada una de las obras terminadas por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, ante la instancia responsable de su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación, en un acto al que concurren las cuatro instancias patrocinadoras; el acta deberá contener

el compromiso de la comunidad, de los beneficiarios o de la instancia de gobierno que recibe la obra concluida sobre su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación: Formato 3x1-D (ver Anexo 3).

A partir del ejercicio 2005, y en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se comenzó a promover en calidad de piloto la creación en las localidades beneficiarias de estructuras comunitarias denominadas "clubes espejo", a las que se asignaron funciones de seguimiento y verificación de las obras realizadas por el 3x1 en tal localidad; sin menoscabo de las funciones de contraloría formal de cada uno de los órdenes de gobierno involucrados (Soto y Velazquez, 2007).

4.7. Evaluación

Por lo que se refiere al modo en que el 3x1 entrega su valor en el momento presente, conviene decir que la labor de evaluación del programa se divide en interna y externa.

La Dirección General de Seguimiento, en coordinación con la Unidad Administrativa responsable del Programa, definió los siguientes indicadores de resultados, con los cuales se dará seguimiento a la operatividad del Programa. Adicionalmente, la Unidad Administrativa Responsable del Programa deberá construir una base de datos conforme a los requisitos mínimos definidos por la Unidad Responsable de los padrones de beneficiarios de los programas sociales, cuando así se requiera.

Indicadores de resultados:

- 1.- Población atendida Número de beneficiarios apoyados con obras o acciones en municipios participantes en el Programa X 100 Trimestral Población total de los municipios participantes en el Programa.
- 2.- Índice de atención de Número de obras o acciones de clubes proyectos apoyados u organizaciones de migrantes atendidas X 100 Trimestral por el Programa* Número de obras o acciones de clubes u organizaciones de migrantes presentadas.
- 3.- Orientación de recursos Total de recursos canalizados a microrregiones X 100 Trimestral Total de recursos del Programa.

La evaluación externa deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia, tal y como lo establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación¹².

4.8. Transparencia

Soto y Velazquez, (2007) señalan que la medida en que el 3x1 genera el valor que propone parece directamente vinculada con su capacidad para suscitar la confianza de los involucrados, lo que a su vez depende de la transparencia de sus operaciones y de la legitimidad de los proyectos que apoya.

La transparencia de las operaciones del 3x1 se pone de manifiesto en la estructura y funcionamiento de los Comités de Validación y que considera sistemáticamente la participación de todos los patrocinadores en la dictaminación y priorización de los proyectos, en la calendarización de las aportaciones y en la supervisión y validación operativa de los mismos. También contribuyen a la transparencia el monitoreo informal de las obras que realizan los migrantes de forma directa o a través de sus familias, y la práctica de hacer llegar a los clubes de migrantes los resultados de las evaluaciones externas del programa. La legitimidad de los proyectos apoyados por el 3x1 es un tema que requiere la más cuidadosa consideración.

Una vez establecido lo anterior podemos extendernos sobre los criterios que parecen más adecuados para valorar el desempeño del 3x1, y que deberán orientar el diseño de indicadores específicos y de los correspondientes procesos de medición.

¹² Las evaluaciones ya realizadas están disponibles en la página electrónica de SEDESOL <http://www.sedesol.gob.mx>

Capítulo V. Análisis y Presentación De Los Resultados

El objetivo de este capítulo es analizar cuestiones claves como las acciones que llevan a cabo los gobiernos, los motivos que originan la implementación de políticas y las consecuencias de las mismas, específicamente las políticas que centran su atención en las migraciones internacionales y sus efectos, para ello se analiza el Programa 3 x 1 Para Migrantes implementado por el gobierno mexicano, el cual basa su operación en el uso de remesas colectivas, uno de los principales temas asociados al fenómeno migratorio.

Para llevar a cabo este análisis se utilizará el Ciclo de Políticas Públicas, el cual permite dividir el Programa 3 x 1 en varias etapas para su estudio: Agenda, Formulación, Adopción de Decisiones, Implementación y Evaluación.

5.1. Identificando la Problemática que da Origen al Programa 3 x 1

La migración no es un hecho nuevo; históricamente se han observado oleadas de personas que se desplazan de un lugar a otro, en las últimas décadas los flujos migratorios se han intensificado y las fronteras se han hecho más estrechas al mismo tiempo que el intercambio y la convivencia se amplía.

La migración ya no es sólo un tema que se pueda resolver a nivel de cada Estado, debido a los cambios económicos y sociales se ha tornado en un fenómeno global, en donde la cooperación mundial es el punto clave para lograr facilitar el flujo entre los países con seguridad para los migrantes y garantizar a la vez que cada país genere propuestas y acciones encaminadas a resolver este fenómeno¹³.

El Servicio de Estudios Económicos (SEE) de la Fundación BBVA Bancomer¹⁴ reporta que en años recientes a nivel mundial, el estudio de la migración ha cobrado mayor relevancia tanto por su rápida expansión como por los crecientes flujos económicos que se derivan de ella. México se ha convertido en el principal país de migrantes del mundo, tomando en consideración el número de mexicanos que residen en el exterior.

Al hablar de migración es imposible no hacer mención de las remesas, sin embargo la mayoría de las veces se limita a describir su comportamiento y su enorme cuantía pasando por alto el significativo impulso económico que genera principalmente en muchos países en vías de desarrollo, ya que América Latina es la región que más ingresos por remesas recibe, y en ella México es el país con la mayor proporción de estos recursos.

Las remesas han desempeñado un papel cada vez más importante en la economía del país. El Banco Interamericano de Desarrollo señala que la relevancia de las remesas es tal que, los 60.000 millones de dólares que se considera reciben América Latina y el Caribe, es superior al monto de la inversión extranjera directa y la ayuda oficial para el desarrollo en la región.

En México los principales receptores de las remesas, según el Banco Mundial, son principalmente los hogares predominantemente pobres, que representan 61 por ciento del total; a esto se le adiciona que los migrantes mexicanos proceden de los segmentos de población con menores niveles de educación, en comparación con los países del Caribe y América del Sur.

De tal manera que, para las localidades inmersas en un contexto socioeconómico de pobreza y flujos de migración, las remesas y las organizaciones de migrantes constituyen una fuente de recursos complementaria para el financiamiento de proyectos de desarrollo local y regional (Chávez, 2006).

En este entendido surge el Programa 3 x 1 con el fin de aprovechar y orientar las remesas colectivas de los migrantes y los recursos de los tres órdenes de gobierno, hacia las localidades seleccionadas por los grupos de migrantes organizados, mientras que, la tarea de la Secretaría de Desarrollo Social es encaminar las acciones del Programa hacia localidades con altos índices de marginación.

De tal manera que el Programa se dirige a financiar proyectos relacionados con los servicios en infraestructura básica, así como también proyectos productivos que contribuyan a la creación de oportunidades, que permitan acceder a fuentes de ingresos a los pobladores de localidades en situación de pobreza (Chávez y Ramos, 2006).

De esta forma el Programa además de fomentar los lazos de identidad de los migrantes hacia sus lugares de origen coadyuva a promover el bienestar de comunidades marginadas y con migración, en

¹³ Información obtenida del portal de participación social de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁴ Información obtenida de la publicación Situación Migración México, Noviembre de 2009. Para acceder a la información completa ingresar a <http://www.bbvaesearch.com/KETD/ketd/esp/index.jsp>.

este contexto se considera que el problema que el Programa atiende está adecuadamente planteado porque contempla una de las principales causas de la migración, que es el atraso social y económico de distintas regiones de México.

5.2. Formulación y Adopción de Decisiones

5.2.1. Situación Inicial

Ante los crecientes flujos de migrantes y remesas a nivel mundial, los diferentes países de origen de quienes emigran comienzan a interesarse por la forma en que pueden capitalizar esos flujos en beneficio de sus respectivas naciones. El gobierno mexicano reconoce el esfuerzo de los migrantes y habla de proteger los recursos generados por las remesas, sin embargo la preocupación central es que hacer con ese dinero y como invertirlo.

Desde la década de los 90 la migración se convirtió en un tema central de la agenda gubernamental mexicana, este impulso inicia en el sexenio de Salinas de Gortari y se va consolidando en los siguientes 2 sexenios, a un punto tal que las comunidades de inmigrantes que radican en Estados Unidos han llegado a ser considerados como actores claves para el desarrollo local de sus comunidades de origen.

Los programas 1x1 con la participación Migrantes-Estado y 2x1 Migrantes, Estado y Municipio, que en el año 1992 operaron principalmente en el estado de Zacatecas fueron los pioneros en la captación de divisas. Más tarde inició la participación de SEDESOL a través del Programa de Empleo Temporal y finalmente, en el año 2001 se puso en marcha el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, que en el año 2005 se nombró Programa 3x1 para Migrantes.

Los programas mencionados anteriormente pusieron de manifiesto la necesidad de crear un programa que atendiera las necesidades básicas de las localidades de origen de los migrantes; por lo que no se planteó en un comienzo la elaboración de un diagnóstico inicial de las zonas con migración y pobreza que lo sustentaran.

El Programa 3X1 surge durante una época importante de transición política en México. El Presidente Vicente Fox, del Partido de Acción Nacional (PAN) de centro derecha, llegó al poder en el año 2000, poniendo fin así a más de 70 años de dominio del partido hegemónico, el Partido de la Revolución Institucional (PRI). La Administración Fox hizo del desarrollo de vínculos mejores y más fuertes con los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos una de sus primeras prioridades. Esto incluía la protección de sus derechos e intereses en el extranjero, ayudarles a organizarse y proporcionar canales institucionales para su participación en temas de interés en México (Rocha, 2008).

Vicente Fox¹⁵ en su discurso en el acto Compromiso con el paisano, contigo en las remesas señala: “las remesas colectivas están llamadas a convertirse en una verdadera palanca de desarrollo para el país. Por eso, consideramos que son un valioso complemento para ampliar los horizontes de las políticas de desarrollo regional y del combate a la pobreza” (2001).

De acuerdo con Fernando Lozano, el gobierno mexicano y en particular el sexenio de Vicente Fox han sido objeto de constantes críticas por su campaña de llamar héroes a los migrantes por el envío de remesas, sin embargo cabe destacar que los migrantes están dejando de ser actores invisibles y pasivos a pesar de la exclusión social y las políticas restrictivas que los afectan; ya que las organizaciones de migrantes han venido incrementando su participación cívica y articulando agendas de beneficio común en las sociedades de origen y destino.

Por lo tanto se puede concluir que la indiferencia da lugar a la política del reconocimiento, para posteriormente transformarse en el reconocimiento de las potencialidades de las remesas para el desarrollo local en las comunidades. En esta última orientación política se inscribe el Programa 3 x 1 para Migrantes, sin embargo a pesar de que México es uno de los principales países en el mundo que reciben remesas internacionales, dispone de muy pocos programas para combatir la marginación a partir de las mismas siendo el 3 x 1 el más conocido y difundido.

¹⁵ Se desempeñó como Presidente de México del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006. Su elección marcó el final de un período de más de 70 años en el que todos los Presidentes de México fueron militantes del Partido Revolucionario Institucional o de los partidos que dieron origen a éste.

5.2.2 Algunas Implicaciones Sobre el Diseño

El Programa 3X1 es innovador en el hecho de que es uno de los primeros de su clase en incorporar activa y directamente comunidades migrantes en proyectos de desarrollo apoyados por el gobierno en sus comunidades de origen, ya que apoya las iniciativas de desarrollo de mexicanos que residen fuera del país y les proporciona un mecanismo institucional a través del que pueden canalizar los recursos para apoyar las obras públicas que elijan y cuya intención sea beneficiar a sus comunidades de origen.

Sin embargo el programa está orientado en teoría a localidades de baja y muy baja marginación, y alta y muy alta intensidad migratoria. Las Reglas de Operación definen la población objetivo del Programa de la siguiente manera: "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".

En este sentido, el programa parte del supuesto implícito, de que las comunidades más marginadas padecen también una elevada emigración internacional. Si bien es cierto que las localidades atendidas tienen probabilidad de tener un alto índice de migración; ya que, son seleccionadas por los propios migrantes; esto no necesariamente implica que dichas comunidades tengan un alto índice de marginación; sino que por el contrario, lo más probable es que un alto índice de migración conlleve a un índice de marginación reducido.

Esto se relaciona con el diseño del programa ya que en el caso de México, tal supuesto no es aplicable en su generalidad ya que los altos niveles de marginación no siempre producen elevados niveles de emigración internacional (Ruiz, 2009).

Al combinar pobreza con migración, el Programa cae en cierta indefinición de la población objetivo. Además, de que el Programa atiende las necesidades de las comunidades y no propiamente de las personas que habitan localidades en condición de pobreza, como lo menciona su definición.

Por lo que es importante que el programa defina y cuantifique las poblaciones potenciales y objetivo, para que la operación del mismo coincida con sus reglas de operación y beneficie a la población que se determine.

Cabe destacar que el Programa no surge directamente de un diagnóstico situacional nacional del problema. El 3X1 resulta de la experiencia exitosa de programas pioneros implementados en los años noventa en el estado de Zacatecas y la demanda expresa de grupos de migrantes que lograron captar importantes montos de divisas para el desarrollo local y presumiblemente contribuyeron a la reducción en los índices de marginación (CONAPO, 2002)

Información disponible en las Evaluaciones Externas indica que el diagnóstico y la lógica del Programa son una extrapolación de la experiencia zacatecana. Este hecho podría ser problemático porque, en cuanto a las variables de interés que el Programa se refiere, dicho estado es excepcional en el contexto mexicano. Zacatecas cuenta con la intensidad migratoria y la percepción de divisas más altas del país, y presenta al mismo tiempo un importante rezago en el desarrollo de infraestructura derivado de la gran dispersión de la población. Igualmente, el grado de organización de los grupos de migrantes zacatecanos y sus vínculos con sus comunidades de origen es muy alto (Muro, 2004).

En ese contexto, las condiciones preexistentes son muy adecuadas para la implementación de un Programa como el 3X1, con impacto directo en las comunidades marginadas y en condiciones de pobreza. Sin embargo, a nivel nacional, hay evidencia de que las zonas de mayor migración no son aquellas con mayores índices de marginación.

Por lo tanto es factible considerar que el establecimiento a nivel federal del programa probablemente se hizo de una forma precipitada sin una reflexión profunda sobre las políticas públicas en curso y acerca de la forma en que el programa se debería insertar, apoyar y poner en práctica.

5.2.3. Relación Entre el Propósito, Fin del Programa y el Plan Nacional de Desarrollo.

El Fin del Programa es: "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, marginación o rezago social que habita en localidades con alta migración, con la participación de la diáspora mexicana", mientras que, el Propósito del Programa es: "Incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura social básica y productiva en localidades con alta concentración de población en condiciones de pobreza, marginación, rezago o alta migración, a partir de las iniciativas de inversión de los migrantes que viven en el extranjero." (ROP, 2005).

En la redacción del Fin queda claramente establecido que la intervención del Programa está orientada a mejorar la calidad de vida de un subconjunto de las localidades pobres: aquellas con alta migración. Sin

embargo, en la redacción del Propósito se reinserta el objetivo dual del Programa: fomentar la canalización de recursos a zonas de alta marginación y pobreza y capitalizar las iniciativas de los grupos de migrantes.

El planteamiento del problema general que atiende el Programa es de naturaleza dual: por un lado, la prevalencia de importantes rezagos en infraestructura productiva y social en el país y la necesidad de focalizar esfuerzos en las localidades más necesitadas; por otro lado, la necesidad de encauzar y apoyar la oferta de recursos de clubes de migrantes hacia la provisión de bienes públicos y proyectos productivos en sus comunidades de origen.

En este entendido, los elementos del Programa contribuyen a la consecución del Fin, pero sólo contribuyen de manera parcial al cumplimiento del Propósito ya que, dado el diseño del Programa, éste no puede atender en forma equilibrada las dos dimensiones del Propósito, a saber, la atención a localidades de alta marginación, rezago social o pobreza y aquellas de alta migración, a menos de que se canalicen recursos de los migrantes a zonas distintas a las de su origen (Evaluación Externa, 2006).

Sin embargo para que exista la relación entre el Propósito y el Fin del Programa es fundamental realizar una selección más adecuada de los proyectos para que se dirijan a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios; ya que muchas veces son llevados a cabo proyectos de esparcimiento y religiosos que son bien recibidos por los pobladores, pero que su impacto en las condiciones de vida es cuestionable.

En cuanto a la vinculación del Programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo cabe señalar que existe una clara conexión lógica. El Programa se inserta en los Ejes 3: Igualdad de oportunidades y 5: Democracia efectiva y política exterior responsable de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Concretamente, en los objetivos de ayudar a la población más pobre a elevar sus ingresos y mejorar su calidad de vida impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos y abatir la marginación y el rezago que enfrentan grupos sociales vulnerables para proveer igualdad de oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud, y el de construir una nueva cultura de la migración (PND, 2007-2012).

De este modo, en lo que a la lógica de operación del Programa se refiere, ésta refleja los principios básicos de la política de desarrollo social del país adecuadamente, por su énfasis en la coordinación intergubernamental de los tres órdenes de gobierno y el componente participativo y de corresponsabilidad de los beneficiarios.

5.2.4. Justificación

Dado el doble objetivo de apoyar tanto a las comunidades de alta migración como a las localidades más marginadas, la justificación tiene dos vertientes. En primer lugar, el Programa responde al creciente interés de los mexicanos radicados en el exterior “de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen”, los cuales coinciden con los objetivos de desarrollo de los tres órdenes de gobierno involucrados.

En segundo lugar, de acuerdo con el PND es necesario atender en forma prioritaria a la población en condiciones de pobreza y marginación, ya que ésta padece en mayor medida la carencia de satisfactores de bienestar, tales como disponibilidad de servicios públicos en sus viviendas, y muestra niveles de salud y educación inferiores a la media nacional.

Entonces si la prioridad es atender a las localidades de mayor marginación, como establecen las Reglas de Operación y la Matriz del Marco Lógico, la justificación no es adecuada, puesto que la justificación de llevar beneficios a las comunidades de origen de los migrantes no necesariamente es compatible con la justificación de beneficiar a las zonas más marginadas. Ya que la migración y la pobreza no tienen una correlación tan estrecha como supone la lógica del Programa; de hecho como se hizo mención anteriormente, la población en condiciones de alta y muy alta marginación migra en menor proporción que las de marginación media que es, justamente, aquella población a la que pretende beneficiar el Programa en forma prioritaria.

Si bien es cierto que esta población requiere proyectos productivos e infraestructura básica, es poco probable que ellas cuenten con una comunidad de migrantes tan organizada como las de localidades con mayor tradición migratoria y menor marginación. Por lo que el Programa debería justificar de manera más específica las carencias particulares de las localidades expulsoras de migrantes.

Finalmente, el Programa también supone que las organizaciones de migrantes en el extranjero cuentan con capacidad de organización, disponibilidad de recursos y ciertas preferencias sobre obras y proyectos que coinciden, de una manera u otra, con los objetivos de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno involucrados. Pero si estos supuestos no se materializan, valdría la pena considerar una justificación en torno al fortalecimiento de los vínculos entre migrantes y sus comunidades, más allá de dar prioridad al

combate a la marginación. Es decir, rescatar la primacía de los migrantes y la lógica transnacional del Programa.

5.2.5. Complementariedad Con Otros Programas Federales

Se consideran complementarios los Programas que por sus objetivos o productos impactan una o más variables de intervención en un mismo sentido; por sinergia, un aumento de los efectos positivos de un conjunto de Programas que es mayor al de la suma de los efectos parciales de cada uno.

La Evaluación Externa 2007 reporta que el Programa 3X1 es complementario con la Estrategia Microrregiones, el Programa de Desarrollo Local, el Programa de Empleo Temporal, Opciones Productivas y Programas estatales y municipales destinados a la infraestructura social básica. A diferencia de otros programas, el 3X1 no proscribe la yuxtaposición de sus beneficiarios con los de otros programas en un mismo ámbito territorial, lo cual es comprensible, dada la naturaleza discreta de la intervención del Programa en las localidades atendidas.

Un aspecto destacable es que además de la creación de representaciones del 3X1 en dos consulados en Estados Unidos, el Programa ha firmado convenios de colaboración con el Instituto de Mexicanos en Exterior y la SRE para generar sinergias con el sistema de protección consular. Este paso se considera un avance muy importante, ya que el fomento directo de la organización de migrantes en el extranjero es un elemento clave para ampliar el universo de atención del Programa.

En cuanto a la participación de comunidades organizadas de migrantes como condición necesaria para la operación del Programa, se considera que es única en su tipo. En este sentido, no existe duplicidad obvia en el proceso de política pública del Programa. Sin embargo, en lo referente a la población objetivo y los productos, la distinción entre duplicidad y complementariedad es más compleja.

Si por duplicidad se entiende la canalización de recursos de distintos Programas al financiamiento de acciones idénticas en un mismo ámbito territorial, el proceso de selección de obras por parte de los clubes podría generar duplicidad con proyectos locales y estatales de creación de infraestructura, inhibiendo esfuerzos autónomos de dichos niveles de gobierno para invertir en infraestructura y responder las demandas sociales de sus comunidades. Sin embargo la naturaleza del Programa atenúa este efecto en los tomadores de decisiones locales porque la realización de obras y proyectos depende de la iniciativa de los clubes año con año y la concertación de los tres órdenes de gobierno.

5.2.6. Planeación Estratégica

Los principales instrumentos de planeación estratégica con que cuenta el Programa son el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), el Plan Sectorial de Desarrollo Social, los Objetivos Estratégicos de la Política de Desarrollo Social, los Planes Operativos Anuales, la Matriz de Indicadores del Programa, y las fichas técnicas respectivas con indicadores de corto y mediano plazos (Evaluación Externa, 2007). Sin embargo, el Programa no cuenta con un documento de planeación estratégica específico que unifique toda esta información.

De los instrumentos de planeación mencionados anteriormente, ninguno rebasa el horizonte temporal de 6 años, por lo tanto no hay una consideración a largo plazo. No obstante, la elaboración de un documento de planeación de largo plazo puede ser prematura por tratarse de un programa con demanda abierta, fundado en la capacidad incremental del Estado mexicano de gestionar, conducir y potenciar las iniciativas de los mexicanos en el exterior para contribuir al desarrollo social del país.

5.3 Implementación del Programa

En este apartado se presenta el análisis correspondiente a la operación del Programa, los puntos considerados son los procesos de operación, el cumplimiento de los objetivos y el análisis de costos.

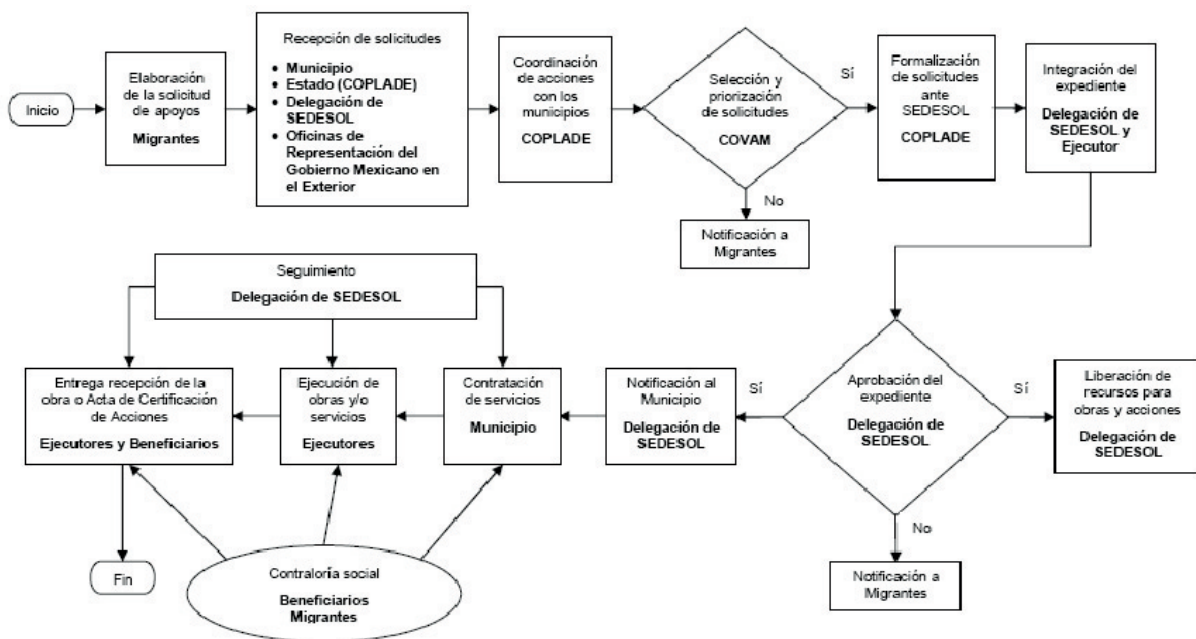
5.3.1 Análisis de los Procesos del Programa

En base a lo establecido por las Reglas de Operación del Programa y a los criterios y lineamientos establecidos por la Dirección General de Seguimiento¹⁶ son identificados los siguientes procesos de operación del Programa:

1. Distribución del presupuesto
2. Convenios de Desarrollo Social (Acuerdos de Coordinación)
3. Emisión de Oficios de Autorización
4. Radicación de recursos
5. Liberación de recursos para Obras y Acciones
6. Ejecución de las Obras y Acciones
7. Disposición de Gastos para Supervisión, Operación y Seguimiento
8. Cierre de Cuenta Pública
9. Cierre de Ejercicio

Sin embargo únicamente se evalúa el proceso relacionado con la implementación del Programa: Ejecución de Obras y Acciones, el cual involucra aspectos como las solicitudes de apoyo, la selección de proyectos y la ejecución de las obras, entre otros. Este proceso se presenta con mayor detalle en el siguiente diagrama.

Diagrama 3. Proceso de Implementación del Programa 3 x 1 Para Migrantes



Fuente: SEDESOL

¹⁶ La Dirección General de Seguimiento establece lineamientos, y coordina las tareas que permitan conocer el rumbo de los programas y orientar su ejecución de acuerdo a sus propias Reglas de Operación, verificar la oportunidad y calidad en la entrega de los apoyos y los costos que implica la operación de los mismos. Para mayor información acceder a <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollosocial/medicionyseguimiento.htm>

5.3.2. Solicitud de los Apoyos

Según lo establecen las Reglas de Operación del Programa las solicitudes de apoyo son promovidas y elaboradas por los migrantes radicados en el extranjero, los cuales están conformados como organizaciones o clubes, con capacidad de aportar recursos para realizar obras y acciones en favor de sus comunidades de origen.

Sin embargo las Evaluaciones Externas del Programa¹⁷ reportan que las iniciativas en la mayoría de los estados no provienen de los migrantes sino de las propias comunidades; de esta manera en algunos proyectos los migrantes solamente avalan las solicitudes pero no existe el compromiso de aportar los recursos; esto deriva en una contradicción entre los requisitos y procedimientos de selección estipulados en las ROP donde se establece que se debe de contar con la participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, de la federación, del estado y de los municipios correspondientes.

En años recientes se ha aplicado la modalidad de que las obras sean propuestas por los municipios a los migrantes. Esta modalidad se observa principalmente en estados con larga tradición migrante, en los cuales ya se han solucionado las necesidades más apremiantes de las familias y comunidades de origen (Chávez y Ramos, 2006).

Otro aspecto importante es la carencia de un mecanismo de verificación de la procedencia de los recursos, ya que existe la posibilidad de que las aportaciones y la representación de clubes de migrantes sean simuladas por terceros, ya que el documento de presentación de propuestas solo contiene los datos generales del club y su representante en México; esto no afecta los componentes ni los efectos del programa, pero sí implica cierta asimetría de información respecto a la existencia de los clubes y sus características (Evaluación Anual, 2008).

Dada la naturaleza del Programa, no se requiere información adicional sobre solicitantes para la realización de la obra. Sin embargo, en la lógica de avanzar en la mejor orientación de los recursos y fomentar la participación de más clubes, así como diversos orígenes económicos y geográficos, se considera prudente contar con un mecanismo que permita identificar cuáles son las características generales de los clubes más propensos a participar y que a la vez funcionen como posible barrera de entrada al Programa. Estas acciones permitirían el diseño de un plan estratégico de comunicación y difusión que conlleve a aumentar la participación en el programa por parte de los migrantes.

5.3.3. Captación de la Demanda

Las ROP del Programa establecen que las instancias facultadas para recibir solicitudes de apoyo de los migrantes son los municipios, las oficinas del COPLADE, las delegaciones de la SEDESOL y los Consulados. Sin embargo en algunos estados de la república se establecen vías alternas de recepción en las cuales no se lleva un control estricto de las solicitudes, ya que en algunos municipios solo se archivan y en la mayoría de las delegaciones solo se llevan registros en hojas de Excel. Cabe destacar que a partir del 2008 se fortalece a la Delegación Estatal como ventanilla única para la recepción final de solicitudes, para evitar posibles distorsiones de la gestión de demandas y confusión sobre la naturaleza del proceso (ROP, 2008).

5.3.4 Selección de Proyectos

El proceso de selección inicia cuando los migrantes proponen las obras al municipio, una vez que llegan a un acuerdo los migrantes y los municipios el COVAM se encarga de seleccionar y priorizar los proyectos. La creación del COVAM en el año 2005 ha brindado una mayor transparencia al proceso de selección de proyectos y también ha venido a fortalecer la contraloría social del Programa.

Una vez que se han integrado las propuestas de inversión y registrado correctamente, el siguiente paso es concertar la realización de obras y acciones entre las delegaciones y el COPLADE, para lo cual, se debe suscribir el Anexo Técnico PDSH-01.

Posteriormente de acuerdo con los Lineamientos del Programa las Delegaciones deben enviar un Oficio de Presentación y los anexos técnicos a la Dirección General de Seguimiento (DGS) y a la Unidad Administrativa Responsable del Programa (UARP), para su revisión y opinión normativa correspondiente.

¹⁷ En 2007-2008 las dependencias y entidades realizaron Evaluaciones de Consistencia y Resultados y de Diseño a los programas sujetos a reglas de operación. Esta evaluación es un diagnóstico general sobre la capacidad institucional y de organización de los programas hacia resultados

Este último procedimiento retrasa la aprobación de solicitudes por parte de la Delegación, debido a que se tienen que enviar físicamente los anexos técnicos a las oficinas centrales de SEDESOL para su revisión normativa. De acuerdo con la Evaluación Externa 2007 consultada, se considera que este procedimiento es innecesario, ya que las propias delegaciones, como instancias normativas, deberían estar facultadas para realizar esta tarea.

5.3.5. Ejecución de Obras y Proyectos

Las instancias ejecutoras reportan trimestralmente los avances físico-financieros de las obras al COPLADE, para su validación y remisión a las Delegaciones estatales. Por su parte, la Dirección General de Seguimiento coordina las actividades de seguimiento físico y financiero y genera un reporte semestral de identificación de problemáticas y propuesta de mejora operativa.

Existen diversas instancias que se desempeñan como ejecutoras debido a la variedad de proyectos que apoya el Programa lo que deriva en un desfase entre los procesos de captura y actualización de las obras y los procesos reales de operación; ya que la mayoría de las entidades responsables no cuentan con los recursos humanos suficientes para capturar dicha información en tiempo y forma. Algunas responsabilidades de las entidades ejecutoras son solventadas por las Delegaciones Estatales debido a la poca capacidad administrativa y de gestión de los municipios, generando sobrecarga de trabajo para las mismas.

El seguimiento a las obras y acciones corre a cargo de las delegaciones de la SEDESOL y los estados. Los municipios únicamente le dan un seguimiento a las obras que se ejecutaron bajo la modalidad de contrato. A pesar de que las ROP exigen que las delegaciones de SEDESOL se responsabilicen de brindarle un seguimiento a las obras, es importante analizar si el personal con el que cuentan es suficiente para llevar a cabo esta actividad.

En opinión de algunos funcionarios de las delegaciones entrevistados por evaluadores externos del programa, esta actividad debería estar fuera de sus responsabilidades, ya que la SEDESOL es una instancia normativa y no operativa. Ya que en la lógica de la federalización los estados son las instancias operativas de los programas federales.

5.3.6. Organización y Gestión

Una parte fundamental del Programa depende de la capacidad de gestión y la disponibilidad de recursos de los niveles de gobierno estatal y municipal, así como de la voluntad de participación de los clubes de migrantes. Condicionada por lo anterior, la estructura organizacional federal permite producir los Componentes y Actividades del Programa (CIDE, 2007).

Los evaluadores externos reportan déficit de personal y presupuesto en relación a: la realización de más actividades en el extranjero, la captura oportuna de datos del Programa, y seguimiento y monitoreo de las obras y acciones de las Delegaciones Estatales. La principal debilidad operativa del programa se identifica especialmente a nivel municipal, pero también se señala la sobrecarga de las delegaciones estatales en la gestión de todos los programas federales no desconcentrados de la Secretaría.

La estructura organizacional federal es adecuada para la gestión de la demanda y la liberación de recursos. Sin embargo, ésta es insuficiente para el monitoreo efectivo de las obras y el fomento a la participación de más clubes de migrantes. Aunque se han realizado avances, la estructura territorial de SEDESOL impone límites naturales a su presencia institucional en el extranjero.

Los avances en la difusión por medios electrónicos y masivos buscan atenuar este problema, pero es indudable que el éxito de largo plazo del programa depende de un incremento sustancial en la participación de migrantes. Para lograr este objetivo deben fortalecerse las capacidades de monitoreo del programa en las entidades federativas por un lado, y aumentar los recursos humanos y materiales disponibles para divulgar las características del programa fuera de México.

5.3.7. Administración Financiera

En cuanto a los costos de operación, la Unidad a cargo del Programa está obligada a llevar su contabilidad presupuestaria a través de los siguientes sistemas: Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad (SIPREC) y SIIPSO, lo que permite identificar y cuantificar los costos indirectos asociados a su operación.

Por otro lado, dada la diversidad de los tipos de obra y acciones apoyadas por el Programa, los costos unitarios son igualmente diversos. Como referencia, existe un catálogo de costos unitarios, en los términos de reglamentación aplicable a obras públicas, por entidad federativa, y se solicita la participación de expertos en la materia en calidad de consultores en el COVAM. Sin embargo, el Programa no cuenta estimaciones propias de los costos unitarios por tipo de componente ni de la evolución de estos en el tiempo. Tampoco cuenta con información documental en la que se describan los procedimientos para medir el costo-efectividad de la ejecución del Programa (Evaluación Externa, 2008).

La parte presupuestaria del programa para el Ejercicio Fiscal 2007 se describe a continuación: se asignó un presupuesto de \$257, 697,956.52 de pesos al Programa 3x1 para Migrantes, de los cuales sólo fueron ejercidos \$249, 528,876.36 de pesos, es decir, el 97%. De los 27 estados que participan en el Programa en 2007, sólo en 15 se ejercieron el 100% de los recursos que les fueron asignados (CIDE, 2007).

El porcentaje de aportaciones de terceros es la siguiente: De \$772, 207,616 los estados aportaron con \$187, 487,280, que equivale al 24,28%, los municipios participaron con \$186, 252,615 pesos, es decir, el 24,12%, y los clubes u organizaciones de migrantes con \$195, 633,309, que representan el 25,33%.

En cuanto a los montos de inversión, 23.7% de los recursos federales del Programa 3x1 se destinaron a municipios de alta o muy alta marginación, mientras que el 64.5% se destinaron hacia municipios de marginación media o baja. Cabe destacar que El Programa destina gran parte de sus recursos a tres entidades: Zacatecas, Jalisco y Michoacán concentran 59% de las obras y 54% de los recursos federales del Programa 3x1 en 2007. Si bien éstas entidades son de alta intensidad migratoria, deben ponderarse los beneficios de expandir la cobertura frente a los de apoyar de manera repetida a ciertas localidades.

5.4 Evaluación Del Programa

A partir del año 1999, la H. Cámara de Diputados, a través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ha señalado la obligatoriedad de evaluar interna y externamente los resultados e impactos de los programas sujetos a Reglas de Operación, con el objetivo de fortalecer la transparencia en el uso de los recursos públicos y como mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad.

Los resultados obtenidos sirven de base a la H. Cámara de Diputados para definir y aprobar el Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal, y a los tomadores de decisiones para orientar, rediseñar o concluir la operación de los programas. El programa ha realizado desde su creación en 2002, seis evaluaciones externas anuales en cumplimiento a lo establecido en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

La primera evaluación se realizó en el año 2002 bajo la modalidad de Iniciativa Ciudadana 3 x 1, en esta se estudió el diseño del Programa y su funcionamiento, a través de trabajo de gabinete y campo, mediante la aplicación de encuestas, entrevistas y estudios de caso.

La segunda evaluación fue llevada a cabo por la Red de Consultores Nacionales S.C., en esta se analizaron los objetivos del Programa, su complementariedad y duplicidad, cumplimiento de las ROP, el tipo de obras impulsadas, la transparencia en el funcionamiento del Programa, problemas de implementación y la cobertura y focalización. Se realizó trabajo de campo para verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras. Asimismo, se hizo un análisis de costo-beneficio del Programa al estudiar el grado de cumplimiento de sus objetivos (Evaluación Externa, 2007).

Las siguientes dos evaluaciones estuvieron a cargo de Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C. (SERPRO) con trabajo de gabinete y campo. En esta ocasión se estudió la promoción, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, contraloría social y ejecución de proyectos; así como, las fortalezas y retos operativos señalados en evaluaciones anteriores y el cumplimiento de metas físicas y financieras. Esto permitió verificar el cumplimiento de metas del Programa, así como establecer una agenda de futura evaluación. La evaluación externa de 2005 emitió 7 recomendaciones, de las cuales 6 fueron atendidas por el Programa.

En el año 2006 la evaluación externa del Programa 3x1 para Migrantes estuvo a cargo de la Universidad Autónoma Chapingo, utilizando trabajo de gabinete y campo. Se evaluó el Diseño del Programa a través de la Matriz del Marco Lógico, así como la focalización y cobertura del Programa, los procesos

administrativos que realizan, el cumplimiento de las metas físicas y financieras. También se realizó trabajo de campo con el propósito de conocer la percepción de los beneficiarios.

La última evaluación externa realizada en 2007 se llevó a cabo por un equipo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., los resultados presentan una evaluación del diseño y la planeación estratégica, operación, cobertura, focalización, percepción y resultados del Programa; cabe señalar que se destacan las fortalezas, retos y recomendaciones que enfrenta el Programa en el corto y mediano plazo.

5.4.1. Mecanismos de Difusión de las Evaluaciones

Los resultados de las evaluaciones se turnan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta

Pública de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública. Los documentos de evaluación 2002-2006 son públicos y están disponibles en el portal de Internet de Secretaría de Desarrollo Social, también pueden ser solicitados vía el Sistema de Solicitud de Información (SISI) o por vía telefónica.

De acuerdo al artículo 16 de del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 las páginas electrónicas de las dependencias deben incluir todas las evaluaciones existentes, los datos generales del equipo evaluador; el periodo de análisis; las base de datos e instrumentos de trabajo de campo realizados, y un apartado específico en donde se establezcan los principales resultados de la evaluación y el plan de trabajo del programa para dar atención a los puntos señalados en él. Sin embargo, cabe señalar que algunos de los vínculos y los teléfonos señalados en la página de internet para solicitar información no están actualizados.

5.4.2. Resultados de las Evaluaciones

Es importante señalar que los indicadores clave del diseño del Programa son recabados cada cinco años, esto dificulta la evaluación oportuna de los avances anuales tanto del Propósito como del Fin, sin embargo a pesar de la falta de una evaluación de impacto rigurosa, no se puede afirmar que los impactos del Programa sean nulos o negativos.

Las evaluaciones externas y otras fuentes secundarias que se han acercado al Programa destacan un notable éxito en la vinculación de clubes u organizaciones de migrantes con el desarrollo de sus comunidades de origen en un esquema de corresponsabilidad.

En relación a las debilidades del proceso de tramitación, el Programa respondió adecuadamente con el aumento en las tareas de difusión e información a potenciales participantes en Estados Unidos y el fortalecimiento de los COVAMs, ya que el trámite per se no es complejo ni oneroso, siempre que los participantes estén bien informados del mismo (Evaluación Externa, 2007).

Las evaluaciones de los últimos tres años han insistido en que hay cierta tensión entre la definición de la población objetivo y la focalización y a pesar de que el programa ha respondido con ajustes a sus documentos programáticos, la ambigüedad persiste, lo que impide aspirar a valores superiores a los existentes.

Tanto la información documental como la receptividad de los operadores a las recomendaciones de los evaluadores han sido favorables, y los ajustes recientes a las Reglas de Operación y Matriz de Indicadores así lo revelan.

Los ajustes a las Reglas de Operación responden a inquietudes y sugerencias derivadas del proceso de evaluación en cuanto a la definición de la población objetivo y la pertinencia de algunos indicadores; los informes de labores hacen referencia explícita al contenido de las evaluaciones y su utilización como insumo de decisión.

En este sentido, los informes anuales de labores 2006 y 2007 señalan las siguientes acciones: el fortalecimiento de la relación con grupos y organizaciones de migrantes mediante la instalación de representaciones del Programa en Estados Unidos, fortalecimiento de los procesos de coordinación intergubernamental y los aspectos de contraloría social (Evaluación Externa, 2007).

Finalmente, cabe mencionar la creación del SISI permite que se documenten electrónicamente las versiones preliminar y final de las evaluaciones y el intercambio de opiniones, comentarios e información entre operadores y grupo evaluador. Este proceso de reflexión colectiva permite afinar los resultados de la evaluación, corregir posibles imprecisiones y asimetrías de información respecto a la operación del Programa, y dejar una memoria escrita del mismo.

5.5. Presentación De Los Resultados

Tabla 2. Fortalezas y Debilidades del Programa 3 x 1 Para Migrantes

FASE EVALUADA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
PROBLEMA	Se considera que el problema que el Programa atiende es adecuado porque contempla una de las principales causas de la migración, que es el atraso social y económico de distintas regiones de México.	No existe una definición clara del problema o razón de ser del Programa, y por ende, tampoco se fundamenta en un diagnóstico preliminar.	Definir claramente el problema a través de la formulación de un árbol de problemas. Realizar diagnóstico utilizando fuentes propias y otras que se consideren confiables.
FORMULACION Y ADOPCION DE DECISIONES.	DISEÑO 1. Se promueve la participación de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil organizada, específicamente de clubes de migrantes radicados en Estados Unidos, en el desarrollo de proyectos de infraestructura social.	DISEÑO 1. Dada la falta de claridad y debida articulación del problema prioritario que pretende resolver el Programa existe el riesgo de <i>establecer objetivos difíciles de perseguir de manera simultánea.</i>	DISEÑO 1. Identificar con claridad la prioridad del programa: resolver la carencia de infraestructura social de localidades de alta migración o de localidades de alta marginación.
	2. Existe corresponsabilidad de los migrantes en un esquema de cofinanciamiento y participación en la selección de obras y de las localidades beneficiarias.	2. Se detecta que existe incompatibilidad entre la canalización de recursos a localidades de alta y muy alta marginación y, por otro lado, el mecanismo de selección de localidades y tipos de obra por parte de los migrantes.	2. Es posible modificar los criterios de asignación de los apoyos conforme a una o más de las siguientes opciones: A) Restringir el programa solamente a localidades por arriba de cierto umbral de marginación B) Introducir mezclas financieras diferenciadas conforme al nivel de marginación de las localidades C) Establecer un mínimo de recursos destinados a localidades de alta y muy alta marginación.

FORMULACION Y ADOPCION DE DECISIONES	<p>3. Se capitalizan transferencias de recursos del extranjero para satisfacer necesidades de infraestructura social básica de las comunidades de origen de los migrantes.</p>	<p>3. El diseño y operación del programa favorecen la concentración de obras y recursos en ciertas localidades y entidades (59% de las obras y 54% de los recursos en solo tres entidades federativas: Zacatecas, Jalisco y Michoacán)</p>	<p>3. Generar mecanismos para fomentar la rotación de clubes y la realización de talleres de promoción en el extranjero con mayor diversificación territorial.</p>
	<p>PLANEACION ESTRATEGICA</p> <p>1. Se han modificado las reglas de Operación y algunos documentos programáticos en función de recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.</p>	<p>PLANEACION ESTRATEGICA</p> <p>1. El proceso de identificación y definición de objetivos, metas e indicadores de desempeño del Programa se encuentra aún en proceso de consolidación rumbo a la gestión por resultados.</p>	<p>PLANEACION ESTRATEGICA</p> <p>Avanzar rumbo a la consolidación de la gestión por resultados, a través de la definición de metas pertinentes y plazos específicos para un conjunto adecuado de indicadores de desempeño, que identifiquen su línea base.</p>
IMPLEMENTACIÓN	<p>COBERTURA Y FOCALIZACIÓN</p> <p>1.- La priorización de obras por parte de municipios y migrantes facilita al Programa la atención a problemas no previstos.</p>	<p>COBERTURA Y FOCALIZACIÓN</p> <p>1. La focalización del programa no se encuentra direccionada a las zonas de mayor marginación. En 2007, sólo el 23.7% de los recursos federales del Programa se destinaron a municipios con alta y muy alta marginación.</p>	<p>COBERTURA Y FOCALIZACIÓN</p> <p>1. Adecuar los criterios de asignación de los apoyos tal que se establezcan los incentivos correctos para una mayor canalización de recursos a zonas marginadas y de esta manera mejorar la focalización del Programa.</p>
	<p>OPERACIÓN</p> <p>1. Es un Programa bien posicionado en la esfera municipal, atractivo por su operación para los ayuntamientos y otros actores locales interesados en el desarrollo comunitario a través del cofinanciamiento.</p>	<p>OPERACIÓN</p> <p>1. Falta de instrumentos de verificación de las características de los clubes de migrantes participantes y de sus mecanismos de obtención de los recursos para sus aportaciones.</p>	<p>OPERACIÓN</p> <p>1. Capturar y verificar información más pormenorizada de los clubes de migrantes que participan en el Programa.</p>

<p>IMPLEMENTACIÓN</p>	<p>2. Es viable ampliar el número de ciudades en Estados Unidos en donde hay representaciones de la SEDESOL, dado el éxito que han tenido en canalizar y potenciar la demanda por parte de migrantes en las ciudades de Chicago y Los Ángeles. Esto permitiría incorporar al Programa a clubes de migrantes radicados en otras ciudades de la Unión Americana y en donde existe alta concentración de migrantes originarios de otros Estados de la República Mexicana.</p>	<p>2. Se presenta una subutilización de los sistemas de información debido al desfase entre los procesos reales de operación y la captura y procesamiento de datos.</p> <p>3. Mecanismos insuficientes para el seguimiento y la verificación de la calidad de las obras.</p>	<p>2. Fortalecer la capacitación a municipios y delegaciones estatales en el uso de los sistemas de información.</p> <p>3. Fortalecer la capacidad de seguimiento de las Delegaciones Estatales, robustecer los mecanismos aleatorios de verificación y seguimiento de obras, así como los mecanismos de contraloría social.</p>
<p>EVALUACIÓN</p>	<p>1. El Programa ha realizado evaluaciones externas anualmente desde su creación en 2002, en cumplimiento a lo establecido en los Presupuestos de Egresos de la Federación.</p> <p>2. El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas.</p> <p>3. El programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño.</p> <p>4. El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados.</p>	<p>1. No existe una evaluación de impacto rigurosa.</p> <p>2. Los indicadores clave del diseño del Programa son <i>recabados cada cinco años, esto dificulta la evaluación oportuna de los avances anuales.</i></p> <p>3. Los resultados de las evaluaciones en algunos casos no está disponible o no se encuentra actualizada.</p>	<p>1. Se debe reflexionar sobre el uso y aplicación de las estrategias metodológicas con las que se evalúa: propósitos, instrumentos, requisitos, actividades de gestión, etc.</p> <p>2. Miembros de agencias evaluadoras internas y externas deben involucrarse en procesos de capacitación que les permita tener los conocimientos y habilidades teóricas y prácticas al respecto del uso adecuado de las herramientas y el objetivo de la metodología aplicada.</p>

Fuente: Elaboración Propia

5.6. Lecciones y Desafíos Del Programa

En el siguiente apartado como resultado de la evaluación anterior se presenta a manera de conclusión los principales retos y oportunidades que enfrenta el Programa 3 x 1 para migrantes.

Entre los principales aspectos positivos que presenta el programa, se pueden identificar los siguientes puntos:

1. Actúa como un instrumento importante de la organización comunitaria transnacional.
2. Genera un espacio de negociación para una incipiente política pública hacia los migrantes y sus comunidades con los tres niveles de gobierno.
3. Posibilita el financiamiento de más de seis mil obras comunitarias.
4. Propicia un proceso de aprendizaje social transnacional entre todos los actores sociales participantes.
5. Permite a los migrantes organizados participar como un nuevo actor social que actúa entre dos países para el desarrollo social de sus comunidades de origen.
6. Fomenta la cultura del control social y el rendimiento de cuentas.

En cuanto a las áreas de oportunidad detectadas el Programa 3×1 Para Migrantes presenta de acuerdo a Soto y Velázquez, (2008) cuatro vertientes que podrían acrecentar su contribución al desarrollo del país mediante el referido valor específico de incentivar el involucramiento de los migrantes en el desarrollo territorial de sus localidades de origen.

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

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

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

Por último la cuarta ruta identificada de desarrollo del 3×1 y quizás la de mayor potencial y alcance, consiste en su modelo operativo al que puedan conectarse otros programas federales orientados a la realización de proyectos sociales y económicos en los ámbitos tanto rurales como urbanos, siempre bajo la premisa fundamental de aceptar como prioritaria la iniciativa de los migrantes y de sus comunidades de origen.

De acuerdo a los puntos presentados con anterioridad se puede concluir que desde su arranque formal hasta la actualidad, el programa ha experimentado una importante evolución en búsqueda de mejores niveles de transparencia, cobertura, legitimidad y eficiencia; sin embargo resulta de la mayor importancia asegurar que continúe aprendiendo de su propia experiencia para acrecentar sistemáticamente su viabilidad y su impacto en el desarrollo de las miles de localidades de origen de los migrantes.

Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación dan la pauta para hacer las siguientes consideraciones finales:

La migración no es un hecho nuevo, históricamente se han observado oleadas de personas que se desplazan de un lugar a otro; las migraciones son una característica constante y decisiva de la humanidad, han facilitado el proceso de desarrollo económico mundial, contribuido a la evolución de los Estados y sociedades y enriquecido a muchas culturas y civilizaciones. Los migrantes a menudo son considerados los miembros más dinámicos y emprendedores de la sociedad, gente dispuesta a aventurarse más allá de los confines de su comunidad y país para crear nuevas oportunidades para sí y para su descendencia.

En el mundo de hoy, las migraciones internacionales siguen desempeñando un papel importante en los asuntos nacionales, regionales y mundiales, ya que se han convertido en un punto prioritario del orden del día de las políticas mundiales. Dado el crecimiento del volumen, el alcance y la complejidad de este fenómeno, los Estados y otros actores han tomado conciencia de los retos y oportunidades que presentan las migraciones internacionales, tomando conciencia de llevar a cabo un correcto aprovechamiento de las ventajas económicas, sociales y culturales que ofrecen.

Comúnmente cuando existen referencias a la migración es inevitable no hacer mención de las remesas y la estrecha relación que guardan, sin embargo la mayoría de las veces se limita a describir su comportamiento y su enorme cuantía pasando por alto la necesidad de vincular a las remesas con el proceso de desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes.

A medida que las transferencias monetarias de los migrantes se han incrementado, ha crecido el interés de las instituciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo por generar instrumentos de política para canalizar las remesas en direcciones que fortalezcan el potencial para el desarrollo de esos flujos.

Desde hace muchos años, México ha sido el principal receptor de remesas en América Latina debido a su larga tradición migratoria hacia Estados Unidos. En la actualidad es uno de los tres países con mayor volumen de recepción de estos recursos a nivel mundial junto con China e India. En este contexto el gobierno mexicano reconoce el esfuerzo de los migrantes y habla de proteger los recursos generados por las remesas, sin embargo la preocupación central es que hacer con ese dinero y como invertirlo.

De esta manera, es en la década de los 90 cuando el tema migratorio se convierte en un tema central de la agenda gubernamental mexicana y se toma conciencia sobre la necesidad de crear programas que atiendan las necesidades básicas de las localidades de origen de los migrantes a través de proyectos productivos que contemplen el uso productivo de las remesas. Es así como surgen programas pioneros en la captación de remesas como el 1x1 con la participación Migrantes-Estado y 2x1 Migrantes, Estado y Municipio.

Sin embargo el contenido del discurso de las remesas orientadas al desarrollo encuentra su mejor ilustración en la Administración de Vicente Fox, en la cual se desarrollaron mejores vínculos con los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos ya que este consideraba que: “las remesas colectivas están llamadas a convertirse en una verdadera palanca de desarrollo para el país. Por eso, consideramos que son un valioso complemento para ampliar los horizontes de las políticas de desarrollo regional y del combate a la pobreza”.

A pesar de esto, el gobierno mexicano y en particular el sexenio de Vicente Fox han sido objeto de constantes críticas por su campaña de llamar héroes a los migrantes por el envío de remesas, sin embargo cabe destacar que los migrantes están dejando de ser actores invisibles y pasivos a pesar de la exclusión social y las políticas restrictivas que los afectan; ya que las organizaciones de migrantes han venido incrementando su participación cívica y articulando agendas de beneficio común en las sociedades de origen y destino.

En este entendido surge el Programa 3 x 1 Para Migrantes, un programa innovador por ser uno de los primeros de su clase en incorporar activa y directamente comunidades migrantes en proyectos de desarrollo apoyados por el gobierno en sus comunidades de origen y único en su operación por involucrar a los tres niveles de gobierno para financiar obras de infraestructura básica con remesas colectivas. Un programa que ha impactado tanto nacional como internacionalmente, despertando el interés de los gobiernos de diferentes países así como el de diversos organismos internacionales invitando a reflexionar sobre las lecciones que se desprenden de su funcionamiento.

Tomando en cuenta estas consideraciones y corroborando la hipótesis planteada, es importante señalar que el Programa 3 x 1 para Migrantes a pesar de que cuenta con todas las fases de elaboración de una política pública de acuerdo al modelo empleado para su análisis carece de un correcto proceso de elaboración y presenta dos tipos de problemas básicos: en su diseño y funcionamiento.

Los problemas de diseño obedecen a que el Programa no surge de un diagnóstico adecuado que sustente la problemática que aborda, ya que resulta de la experiencia exitosa de programas pioneros implementados en los años noventa en el estado de Zacatecas. Este hecho es determinante porque, en cuanto a las variables de interés que el Programa se refiere, dicho estado es excepcional en el contexto mexicano. Por lo tanto el establecimiento del 3x1 como programa federal se hizo de forma precipitada, sin una reflexión profunda sobre las políticas públicas en curso y acerca de la forma en que el programa se debería insertar, apoyar y poner en práctica.

En cuanto al propósito y fin del Programa estos no están claramente definidos y no corresponden a la solución del problema, ya que el propósito considera una población objetivo más amplia que el Fin: mientras que éste está circunscrito a mejorar las condiciones de vida en localidades de alta migración, aquél busca mejorar coberturas en localidades marginadas o de alta migración, lo cual afecta la lógica del Programa entre estos dos niveles.

Por lo tanto si la prioridad del Programa es la conjunción de localidades de alta migración y marginación, el Programa debería justificar de manera más específica las carencias particulares de las localidades expulsoras de migrantes esto, debido a que la migración y la pobreza no tienen una correlación tan estrecha como supone la lógica del Programa.

En lo que se refiere a la planeación estratégica, el Programa no cuenta con un documento específico que unifique toda esta información a corto, mediano y largo plazo. No obstante, la elaboración de un documento de planeación de largo plazo puede ser prematura por tratarse de un programa con demanda abierta, fundado en la capacidad incremental del Estado mexicano de gestionar, conducir y potenciar las iniciativas de los mexicanos en el exterior para contribuir al desarrollo social del país.

Respecto a los problemas de funcionamiento, el Programa carece de una sistematización adecuada en la administración y operación del mismo, tampoco se tiene información documental en la que se describan los procedimientos para medir el costo-efectividad de su ejecución. Existe gran debilidad organizativa y poca participación de las comunidades beneficiadas, así como falta de coordinación y planeación entre los tres niveles de gobierno.

A pesar de estas observaciones no se puede afirmar que los efectos del programa sean negativos o nulos, ha sido una experiencia exitosa de solidaridad transnacional entre las organizaciones mexicanas de migrantes y sus comunidades de origen y desde su establecimiento a nivel federal hasta la actualidad, el programa ha experimentado una importante evolución en búsqueda de mejores niveles de transparencia, cobertura, legitimidad y eficiencia.

El Programa 3x1 puede mejorar en su planeación, participación, cobertura, ejecución y evaluación. Incluso, puede concretar una doble aportación en el tránsito hacia los proyectos productivos mediante el financiamiento de obras de infraestructura y el capital social de las organizaciones transnacionales de migrantes, de tal manera que facilite la realización de los proyectos productivos. Sin embargo, mezclar lo solidario con lo productivo en condiciones de ausencia de cultura empresarial e introduciendo potenciales disputas por las inversiones y sus rendimientos puede significar el fin del Programa.

Por ello el mejor aporte de las organizaciones de migrantes a sus comunidades de origen consistirá en ayudarlas a llevar a cabo sus procesos de organización y capacitación para que se conviertan en responsables y promotoras de su desarrollo comunitario, sin depender en el futuro de las gestiones, negociaciones y donaciones de los clubes para resolver sus problemas. Esta propuesta significa que deben convertirse en la célula básica de la planeación para el desarrollo local y regional, trabajando de manera articulada con los municipios y las dependencias tanto estatales como federales.

De esta manera el reto para el gobierno mexicano consiste en integrar el Programa 3x1 Para Migrantes modificado y todas las iniciativas de las organizaciones migrantes en una Política de Estado sobre Desarrollo Económico y Migración, integral y de largo plazo, en la cual puedan participar todos los actores transnacionales interesados en el desarrollo pleno de México.

Ante la situación descrita en los puntos anteriores es conveniente hacer las siguientes recomendaciones de política pública:

Si bien los gobiernos siguen siendo los protagonistas principales en el ámbito de las migraciones internacionales, muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes, pueden y deben para contribuir a la formulación y a la aplicación de las políticas migratorias.

El desafío de hoy consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas. Para alcanzar este objetivo, las migraciones deben formar parte de las estrategias de desarrollo nacional, regional y mundial de manera tal que se establezca un vínculo entre todo lo que se plantee en relación a la dinámica migratoria y su interacción con el proceso de desarrollo.

Para que la formulación de estas políticas se exitosa el acopio de datos, el análisis de las tendencias, el análisis de las políticas, la investigación, la supervisión y la evaluación se deben de realizar de manera eficientemente. Es difícil formular y aplicar políticas eficaces si no se sabe con claridad quiénes son sus destinatarios, cuántos son, donde están y cuáles son sus problemas. No determinar la eficacia, la efectividad y la incidencia de una política es una mala práctica.

Una política pública debe enmarcarse en un cuadro democrático y de participación real, proceso que debe ser liderado por una autoridad, que es en definitiva quien selecciona las prioridades que se deben de atender y el modo de abordarlas.

De este modo una política migratoria como toda política pública necesita de principios que la regulen, con el fin de lograr una sociedad en donde pueda existir la convivencia la igualdad y la justicia. Algunos de los principios que debe incluir son solidaridad, tolerancia, igualdad, apertura, no discriminación y seguridad, todos estos aspectos dentro del marco del respeto de los derechos humanos independientemente de si estos, sean o no migrantes.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael, (2003), “Las Remesas Colectivas y las Asociaciones de Migrantes Mexicanos en los Estados Unidos” en Germán Zárate Hoyos (Comp.), Problemas y Perspectivas de las Remesas de los Mexicanos y Centroamericanos en los Estados Unidos, El COLEF/Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Arango, Joaquín (2000) “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 165, p.33-47, Madrid.
- Bakker, M. (2007). El Discurso De Las Remesas Como Impulsoras Del Desarrollo Y La Agencia Colectiva Del Migrante Colectivo. Julio-Diciembre. México, D.F.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Piloto 3x1 para Migrantes: Innovación y Fortalecimiento. Fase I, BID, 2006.
- Banco De México (2007), Remesas Familiares, disponible en <http://www.banxico.org.mx/>
- Burgess, Katrina (2006). El impacto del 3 x 1 en la gobernanza local, en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coords.), El Programa 3 x 1 para Migrantes, ¿primera política transnacional en México?, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Cabrera, E. (comp.), (2007). Desafíos de la migración: saldos de la relación México-Estados Unidos, México, Planeta.
- Canales, A. (2008), Las cifras sobre remesas en México. Son creíbles? Migraciones Internacionales, julio – diciembre, año/vol.4, Numero 044. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México, pp. 5 – 35.
- Canales, A. (2008). Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría. Migración y Desarrollo. Julio- Diciembre. México, D.F.
- CANALES, A., “El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica,” ponencia presentada en el seminario Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América 7-9 de abril de 2005, Cuernavaca, Morelos, México, 2005.
- Cano, Menchero, Moreno, (2006). Las Remesas y el Desarrollo Como Realidad Transnacional. Madrid, España.
- Castillo, M. (2005). Dimensiones de las migraciones futuras: Un desafío para las políticas públicas. Migración Y Desarrollo. Enero – Junio, México, D.F.
- Castels, S. y Miller, M. (2004). La Era de la Migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Disponible en: <http://www.migracionydesarrollo.org/>.
- Castles, Stephen, “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Alejandro Portes y Josh Dewind, coords., Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 33-66.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Evaluación del Programa 3 x 1 para Migrantes 2007, Secretaría de Desarrollo Social.
- CONAPO (2007) «Las remesas enviadas a México por los trabajadores migrantes en Estados Unidos» en Situación Demográfica de México 2009. México: Consejo Nacional de Población.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar. Obtenida el 25 de Mayo de 2009. ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4030.pdf>
- Delano, A., (2004) Integración económica y políticas de migración: Los desafíos para México y Estados Unidos. Migración y Desarrollo. México, D.F.
- Delgado W., Favela (Coord.) (2004), Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Delgado W., Raúl, Humberto Márquez y Héctor Rodríguez (2004), “Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo regional en Zacatecas”, Migraciones Internacionales, revista de El Colegio de la Frontera Norte, 2 (4): 159-181.
- Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone (2009), Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Evaluación Externa 2002 del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
- Universidad Autónoma de Chapingo, Evaluación Externa del Programa 3x1 para Migrantes 2006, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2007.
- Herrera, R. (2006). La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones. México D.F., Siglo XXI.

- Iskander, N., "Social Learning as a Productive Project: The Tres por Uno (Three for One) experience at Zacatecas, Mexico in OECD", en Migration, Remittances and Development. París, OECD, 2005, Capítulo 14.
- Krieger, M. Formulación y administración de Políticas Públicas. En "Los desafíos de transformar el Estado y la Gestión Pública", Cap. 2. Fundación Unión, Comp. Mario Krieger, Buenos Aires, 2002.
- Lozano-Asencio, F. (2000). Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas. Migración y Desarrollo, México, D.F.
- Lozano-Asencio, F. (2003). Discurso Oficial, Remesas Y Desarrollo En México. Migraciones Internacionales, Octubre, No. 1. México.
- Mármora, L. (2002). Las Políticas de Migraciones Internacionales. Paidós, Buenos Aires Argentina.
- Massey, Durand y Malone (2009), Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Moctezuma, M. (2007). El migrante colectivo transnacional: senda que avanza y reflexión que se estanca. Sociológica, año 23, número 66, enero-abril, pp. 93-119.
- Moctezuma, Miguel y Veyna Pérez 2006 "Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coords.), El Programa 3 x 1 para Migrantes, ¿primera política transnacional en México?, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Montoya, Z. (2006). Experiencias Internacionales En El Uso Productivo De Las Remesas. Migración y Desarrollo. Enero- Junio. México, D.F.
- Muller, Pierre. (2006). Las políticas públicas. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Nelson, Bárbara. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. Nuevo Manual de Ciencia Política (pp. 795-860). Madrid: ISTM
- Fernández de Castro, García Zamora, Freyer (Coord.) (2006), El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Políticas dirigidas a las diásporas como agentes para el desarrollo, Ginebra, OIM, 2007, en <http://www.ime.gob.mx/investigaciones/2007/diaspora_desarrollo.pdf>, consultado el 1 de julio de 2008.
- Portes, A. (2005). Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los migrantes. Migración y Desarrollo, Enero- Junio, 2005.
- Portes, A. (2007), "Migration and Development: A conceptual Review of the Evidence", Documento de trabajo presentado en la Conferencia Migración y Desarrollo. Una Perspectiva Integral Desde el Sur, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, Organización Internacional para las Migraciones, BBVA Fundación Bancomer.
- Portes, De Wind (Coord.) (2006), Repensando las migraciones Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Secretaría de Gobernación Instituto Nacional de Migración.
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Presidencia de la República, 2007.
- "Reglas de Operación 2005" Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_3x1_para_migrantes.pdf
- Rocha, A. (2007) Experiencias Prácticas e Iniciativas de Cohesión Social: Programa 3 x 1 para Migrantes. Disponible en <http://epic.programaeurosocial.eu>
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Servicio de Estudios Económicos, Fundación BBVA. Situación Migración México. Mayo 2010. Disponible en http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1005_SitMigracionMexico_03_tcm346-220616.pdf?ts=452010
- Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., Evaluación Externa del Programa 3x1 para Migrantes 2005, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2006.
- Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., Evaluación Externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 2004, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2005.
- Valenzuela, Basilia 2006 "Instauración del 3 x 1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el gobierno del estado", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García

Zamora y Ana Vila Freyer (coords), El Programa 3 x 1 para Migrantes, ¿primera política transnacional en México?, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.
- Zamora, G. (2007). El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos. Migraciones internacionales, Vol. 4, núm. 1, enero-junio de 2007. México, D.F.
- Zamora, Orozco (Coord.) (2009), Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe, Colección Desarrollo y Migración. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Inter-American Dialogue.

Anexos

Anexo 1

FORMATO 3X1-B SOLICITUD DE PROYECTO COMUNITARIO

Folio de Solicitud _____

PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES Ejercicio Fiscal

I.- DATOS GENERALES DEL CLUB U ORGANIZACION DE MIGRANTES

Nombre del Club _____
Fecha _____
Domicilio del Club (Calle, Número, Ciudad, Estado) _____
Presidente del Club _____
Teléfono _____

II.- DATOS DEL REPRESENTANTE EN LA COMUNIDAD MEXICANA

Nombre _____
Domicilio _____
Localidad _____
Municipio _____
Estado _____
Teléfono Caseta: _____
Teléfono Particular: _____

III.- DATOS DEL PROYECTO

Nombre y Descripción del Proyecto _____
CUENTA CON ESTUDIO TECNICO SI _____ NO _____
Ubicación del Proyecto:
Localidad _____ Municipio _____
Estado _____
Etapa del Proyecto 1ª _____ 2ª _____ 3ª _____ 4ª _____ Otra _____
Costo Aproximado del Proyecto: Dólares _____ Pesos Mexicanos _____
Cantidad o Porcentaje a aportar por el Club % _____ Cantidad _____
Comentarios y observaciones:

Nombre y Firma del Presidente del Club

Firma del Representante de la Federación de Migrantes o Similar (en su caso)

Instrucciones:

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx

Presentar en original y tres copias / El formato se presentará bajo protesta de decir verdad.

Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Anexo 2

**FORMATO 3X1-C
REPORTE DE AVANCE FISICO-FINANCIERO**

PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES Ejercicio Fiscal _____

Fecha de Reporte

I.- Datos del Proyecto

Nombre del Proyecto _____ Entidad Federativa _____
Municipio _____ Localidad _____
Fecha de Inicio _____ Fecha de Término Programada _____

II.- Avance Financiero

II.1.- Inversión Aprobada: (Cifras en pesos)
Total Federal Estatal Municipal Migrantes
II.2.- Inversión Ejercida:
Total Federal Estatal Municipal Migrantes
II.3.- Avance Financiero (II.2 / II.1 X 100):
Total Federal Estatal Municipal Migrantes

III.- Avance Físico

III.1.- Metas Aprobadas: III.2.- Metas Alcanzadas: III.3.- Avance Porcentual:
Unidad de Medida Cantidad Unidad de Medida Cantidad

Avance Físico del Período que se Reporta: _____ Avance Físico Acumulado: _____

IV.- Observaciones

Representante de la Instancia Ejecutora
(Nombre, Firma, Domicilio, Teléfono y RFC)

DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE LOS DATOS CONTENIDOS EN ESTE INFORME SON VERIDICOS
Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx
Presentar en original y tres copias / Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx
Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana
"Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".
"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Anexo 3

**FORMATO 3X1-D
PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES
ACTA DE ENTREGA RECEPCION**

EN LA LOCALIDAD DE _____, MUNICIPIO DE _____,
DEL ESTADO DE _____; SIENDO LAS _____ HORAS DEL DIA _____ DE _____
DEL 200____, SE REUNIERON EN LAS INSTALACIONES DE _____, LAS
SIGUIENTES PERSONAS:

NOMBRE CARGO DEPENDENCIA

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

QUIENES ASISTEN COMO REPRESENTANTES AUTORIZADOS DE LAS DEPENDENCIAS SEÑALADAS AL ACTO DE ENTREGA-RECEPCION DE LA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) DENOMINADA:

EJECUTADA POR:

EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCION DE ESTA OBRA (EQUIPAMIENTO O PROYECTO) SE REALIZO EN EL MARCO DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES, CON LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS:

No. DE OBRA TOTAL FEDERAL ESTATAL MUNICIPAL MIGRANTES

FECHA DE INICIO _____ FECHA DE TERMINO _____ MODALIDAD DE EJECUCION _____

UNA VEZ VERIFICADA LA OBRA MEDIANTE RECORRIDO O INSPECCION, POR LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN ESTE ACTO, SE CONCLUYE QUE LA OBRA SE ENCUENTRA TOTALMENTE TERMINADA Y FUNCIONANDO,

POR LO QUE SE HACE ENTREGA DE LA MISMA A _____,
QUIEN RECIBE Y MANIFIESTA EXPLICITAMENTE EL COMPROMISO DE DARLE MANTENIMIENTO,
CONSERVARLA, VIGILAR Y SUFRAGAR SU CORRECTA OPERACION.

EL EJECUTOR SE OBLIGA A RESPONDER DE LOS DEFECTOS, VICIOS OCULTOS O CUALQUIER OTRA RESPONSABILIDAD EN QUE HUBIERE INCURRIDO DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACION APLICABLE. DE EXISTIR INCONFORMIDAD SOBRE LA EJECUCION DE LA OBRA SE ANOTARAN LAS CAUSAS

**ENTREGA LA OBRA
(EQUIPAMIENTO O PROYECTO)
RECIBE**

TESTIGOS

REPRESENTANTE SEDESOL REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO

CONTRALORIA ESTATAL REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO

REPRESENTANTE DEL GRUPO U ORGANIZACION DE MIGRANTES

Llenar a máquina o letra de molde, o bien, capturar extrayendo el formato de la página www.microrregiones.gob.mx

Presentar los ejemplares de acuerdo al número de participantes.

Contacto para consultas sobre este formato ghuerta@sedesol.gob.mx

Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) 01-800-112-05-84 en el interior de la República y 30 03 20 00 en el DF y área metropolitana

“Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.