

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
México

2009

VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE REMESAS COLECTIVAS PARA COMBATIR LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

Wilfrido Ruiz Ochoa

Ra Ximhai, enero-abril, año/Vol.5, Número 1
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 1-17



VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE REMESAS COLECTIVAS PARA COMBATIR LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

VALUATION OF THE COLECTIVE REMITTANCE STRATEGY TO FIGHT MEXICAN EXCLUSION

Wilfrido Ruiz-Ochoa^{1*}

¹Profesor investigador de El Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Actualmente ostenta la categoría de profesor Titular A y desde el 2007 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). *Profesor investigador del Departamento de Estudios Económicos del Colegio de la Frontera Norte. Se agradece el apoyo técnico de Teresa de Jesús Contreras Domínguez.

RESUMEN

Este trabajo, pretende ampliar la información sobre el alcance de la estrategia de desarrollo basada en remesas en México, a partir de una valoración general, de los resultados de las evaluaciones institucionales del Programa Tres por Uno. Los resultados muestran, que la incidencia del programa sobre los niveles de marginación que padecen las localidades de mayor intensidad migratoria, es en el mejor de los casos pequeña. Se concluye que la estrategia Tres por Uno en México, no sólo debe replantearse en cuanto a su diseño y operación, sino también reconocer que dada su naturaleza, difícilmente puede considerarse como un componente clave para alcanzar un modelo de desarrollo estratégico, competitivo y duradero para el país.

Palabras Clave: Programas, desarrollo, transferencias, migración, evaluación e impacto.

SUMMARY

This work, pretends to extend the information related to the reach of the development strategy based on remittances in Mexico, starting from a general valuation, of the results given by the institutional evaluations of the program three by one. The results show, that the incidence of the program over the exclusion levels that suffer the localities with higher intensity of migration, it's low. It's concluded that the strategy three by one in Mexico, not only needs to be restate in design and operation, but also recognize that according it's nature, can hardly be consider as a key component to reach a competitive and lasting strategically development model.

Key words: Programs, development, transfers, migration, evaluation and impact.

INTRODUCCIÓN

Desde hace años, instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, han impulsado programas orientados a fomentar el desarrollo local y regional, a partir de un mejor uso de las crecientes remesas familiares que reciben algunos países latinoamericanos, entre ellos México¹. El

principio fundamental que guía estos programas, radica en que los emigrantes deben jugar un papel activo en el desarrollo de sus comunidades de origen, no sólo mediante su contribución económica, sino también a partir de su participación en el proceso de identificación y fomento de proyectos comunitarios.

En este contexto, se suele argumentar, que uno de los principales componentes del llamado “modelo de desarrollo basado en remesas”, lo constituyen las remesas participativas o colectivas, definidas estas como “la pequeña fracción de las remesas individuales que es recaudada y donada por agrupaciones o asociaciones de migrantes, para financiar infraestructura en pequeña escala o inversiones en actividades productivas y comerciales, en las comunidades de origen.” (Lozano, 2004:4).

Siendo estrictos, en México no se ha transferido completamente la responsabilidad de conducir el desarrollo de sus comunidades a los migrantes. Más bien, se han ensayado programas de capitalización de remesas colectivas, bajo esquemas de responsabilidad compartida entre gobierno, migrantes y la banca internacional, con la finalidad de multiplicar recursos hacia proyectos de naturaleza no asistencial. Desafortunadamente, los recursos que movilizan estos programas han sido raquíticos en comparación con el monto de remesas que recibe el país, evidenciando el hecho, de que las transferencias de los migrantes se utilizan fundamentalmente para el consumo y que lejos de producir un ahorro externo significativo, son sólo una parte del gasto corriente de miles de hogares que se han visto obligadas a recurrir a la emigración, para enfrentar la falta de oportunidades de empleo.

¹ En mayo del 2006 por ejemplo, el BID aprobó un préstamo de 7 millones de dólares para un proyecto piloto con remesas colectivas en México, a través del P 3x1 (BID, 2006a).

Este trabajo, pretende ampliar la información sobre el alcance de la estrategia de desarrollo basada en remesas, a partir de una valoración general, del desempeño que ha tenido en los últimos años el programa de capitalización de remesas colectivas más importante del país: el Programa Tres por Uno. Para abordar esta cuestión, el trabajo se ha dividido en tres partes, en la primera se presentan los antecedentes del programa y a la luz de la relación existente entre migración y desarrollo, se adopta una regionalización de análisis; en la segunda parte, se revisan los principales indicadores de desempeño del programa en cuanto a: comportamiento e importancia relativa de las inversiones canalizadas, beneficiarios atendidos, remesas colectivas capitalizadas y ejercicio de recursos aprobados; finalmente, en la tercera parte, se presenta una aproximación sobre la cobertura, focalización e impacto que ha tenido el programa, partiendo de las evaluaciones anuales que se han elaborado al respecto.

La información en la que se apoya este trabajo, procede de las cinco evaluaciones anuales del Programa 3x1 que se elaboraron por conducto de Sedesol, del 2002 al 2007.² En particular, se trabajó con la base de datos que se puso a disposición a partir de la evaluación del 2006, la cual se encuentra desagregada a nivel de localidad (ver UACHa, 2006).

ANTECEDENTES Y REGIONALIZACIÓN ADOPTADA

Antecedentes

Aunque 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. El más conocido es el Programa Tres por Uno para Migrantes (P 3x1), el cual pretende: “contribuir a la superación de la pobreza, mediante la suma de recursos de los migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal, uniendo 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” (Sedesol, 2007: 2). Como es bien

conocido, en estos programas se canalizan recursos públicos en forma de subsidios a la ejecución de proyectos de desarrollo, en cuya financiación participan recursos que aportan los clubes de migrantes originarios de las comunidades de origen beneficiadas. En el caso del P 3x1, la fórmula de contribución, consiste en que la federación aporta una cuarta parte de los recursos, los clubes un 25 por ciento adicional, y el gobierno estatal y municipal la mitad del costo total de los proyectos.

En sus inicios, entre las pocas acciones institucionales que se llevaban a cabo para atender a los migrantes, destacaban las que se englobaban en el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), el cual fue implementado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la SEDESOL de 1990 a 1995. Era un programa totalmente subsidiario, que buscaba fortalecer los vínculos de los mexicanos y México-americanos con su país de origen, mediante mecanismos que permitieran apoyar a dichos mexicanos en su desarrollo personal y profesional en el nuevo país de residencia (De María y Campos, 2001: 1). Aprovechando esta experiencia, en 1992 la SRE firmó un acuerdo de colaboración con el gobierno de Zacatecas, para que a través del PCME se gestionara, la asignación de recursos federales extraordinarios para apoyar proyectos sociales propuestos por los emigrados para el mejoramiento de sus comunidades de origen, sobre una fórmula de participación tipo 2x1 (entre estado y migrantes). Siete años después, el convenio se enriqueció con la participación de los gobiernos municipales como aportantes, por lo que el programa adquirió finalmente el perfil 3x1.

En su etapa institucionalizada el programa despegó en Zacatecas mediante esquemas de cooperación tipo 1x1 (entre migrantes y el estado) y 2x1 (entre migrantes, estado y municipio). Posteriormente la federación empezó a participar a través del Programa de Empleo Temporal y en el 2002 creó el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 (PIC 3x1) para todas las entidades del país, mismo que en el 2005 toma el nombre de Programa 3x1 para Migrantes (P 3x1). En los primeros dos años de esta fase federalizada, el P 3x1 se encontraba diseñado para apoyar, tanto las iniciativas de los migrantes radicados en el extranjero como las propuestas de los ciudadanos

² Ver: (SAE, 2003), REDCO (2004), SERPRO (2005 y 2006), UACHa (2006), y CIDE (2008).

residentes en el país, lo cual ocasionó un crecimiento desproporcionado de demanda de obras que los tres niveles de gobiernos no podían cubrir presupuestalmente (REDCO, 2004). Debido a lo anterior, a partir del 2004 el diseño del Programa Tres por Uno se restringe con claridad al aprovechamiento de las remesas colectivas.

El Programa 3x1 es la única estrategia de alcance nacional, que se orienta a movilizar remesas colectivas hacia el desarrollo local. A escala estatal y regional, se han implementado programas parecidos de menor envergadura, entre los que destacan: Programa Mi Comunidad y Programa Social de Migrantes 2x1, en Guanajuato; Fideicomiso de la Raza o FIDERAZA, en Jalisco; y el Fideicomiso de Nacional Financiera, mejor conocido como Programa Invierte en México (PIM). Entre las oportunidades más destacadas que se están abriendo a través de la experiencia del P 3x1, sobresale la posibilidad de fortalecer su presupuesto, mediante su extensión a esquemas 4x1 donde tenga cabida la iniciativa privada como cuarto socio, a través de préstamos de la Banco Interamericano de Desarrollo o vía aportaciones de fundaciones nacionales o extranjeras.³ Hasta hace pocos años no se habían explorado dichas fuentes de financiamiento que en teoría, deberán adicionarse a los fondos ya presupuestados para el programa. El reto al respecto, consiste en evitar que tales recursos generen efectos de desplazamiento de la inversión pública presupuestada y que no eleven excesivamente el burocratismo para acceder a los recursos.

Regionalización

El Programa 3x1 se orienta en teoría, a localidades de baja y muy baja marginación, y alta y muy alta intensidad migratoria. Sin embargo, en los hechos son las organizaciones de migrantes las que eligen las localidades que serán beneficiadas por el programa. En este sentido, el programa parte del supuesto implícito, de que las comunidades más marginadas padecen también una elevada emigración internacional. En el caso de México, tal supuesto no es aplicable en su

³ En octubre del 2005 por ejemplo, la firma estadounidense *First Data* se convirtió en primera entidad corporativa estadounidense que participó como cuarto socio del Programa 3x1 (FCZSC, 2005).

generalidad. De allí que el programa sea incapaz de atender a localidades marginadas que carecen de tradición migratoria o que atiendan desproporcionadamente a regiones relativamente avanzadas por el sólo hecho de contar con grupos organizados de migrantes.

Cuadro 1. Clasificación de regiones según intensidad migratoria y nivel de marginación.

Tipo de Región	Intensidad Migratoria	Nivel de marginación
A	Alta	Alta
B	Alta	Baja
C	Baja	Baja
D	Baja	Alta

En este contexto, resulta necesario partir de una regionalización que tenga en cuenta tanto la intensidad migratoria México-Estados Unidos como el grado marginación, con el fin de identificar el alcance geográfico del programa en este sentido. Para ello se interrelacionan los índices correspondientes que elaboró el Consejo Nacional de Población (2001 y 2002), de lo cual se desprenden las cuatro tipologías regionales que se indican en el Cuadro 1.

Los índices de marginación y migración construidos por Conapo, se elaboraron a partir del método de componentes principales y no tienen una cota inferior y superior bien definida. No obstante esta limitación, aquí se consideran como altos, los índices iguales o superiores a cero, y bajos a los que toman valores negativos. De esta manera, se elaboró una estratificación más sencilla que la definida por el Consejo, que facilita la comparación entre índices.⁴

Con base en lo anterior, podemos concluir que los altos niveles de marginación no siempre producen elevados niveles de emigración internacional. Tal relación se cumple, solamente para las siete entidades agrupadas en la región A, las cuales

⁴ Para el caso del índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, Conapo adopta las siguientes cotas: muy bajo, de -1.27 a -0.885; bajo, de -0.886 a -0.499; medio, entre -0.4998 y 0.271; alto, de 0.272 a 1.041; y muy alto, entre 1.042 y 2.583. Respecto al índice de marginación, establece los siguientes límites: muy bajo, entre -1.529 y -1.151; bajo, de -1.1514 a -0.395; medio, entre -0.3951 a -0.017; y alto, de -0.0173 a 0.738. Ver: Conapo (2002: 189) y Conapo (2001:191).

son: Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, San Luís Potosí, Guerrero e Hidalgo. En este conjunto de estados, no hay conflicto entre la meta de abatir la marginación y la de que sean los migrantes quienes seleccionen las localidades-

sujetas de apoyo, por tanto, no sorprende que el sesenta por ciento de los recursos del P 3x1 se canalizan a esas entidades (Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución porcentual de la inversión ejercida por el Programa 3x1, por región y entidad federativa.

Región/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-2007
Total (dólares)	36,794,599	32,984,064	53,775,268	71,326,910	66,974,863	70,683,483	332,539,187
Región de alta migración y marginación							
Región A	64.6	63.7	54.2	54.1	56.7	62.0	58.4
Guanajuato	1.4	3.0	5.6	8.7	7.2	10.4	6.9
Guerrero	4.0	2.3	3.4	3.4	0.9	1.2	2.4
Hidalgo	2.5	0.5	1.1	1.3	1.3	1.8	1.4
Michoacán	9.4	7.9	10.6	5.7	10.3	10.3	9.0
Nayarit	0.1	2.3	4.0	0.5	3.6	5.8	2.9
San Luís Potosí	3.0	6.9	9.0	8.8	5.8	8.8	7.4
Zacatecas	44.1	40.8	20.5	25.8	27.7	23.7	28.4
Región de alta migración y baja marginación							
Región B	16.0	20.9	34.1	33.7	31.5	22.2	27.6
Aguascalientes	1.6	1.8	0.7	1.1	0.9	1.0	1.1
Colima	0.3	0.7	0.2	0.3	0.5	0.4	0.4
Durango	5.4	-	-	4.4	2.7	0.9	2.3
Jalisco	8.7	18.4	33.2	27.5	27.2	19.2	23.6
Morelos	-	-	0.1	0.3	0.2	0.7	0.3
Región de baja migración y marginación							
Región C	15.1	10.7	7.1	6.2	5.7	5.9	7.6
Baja California	2.6	1.4	0.2	0.2	-	-	0.5
Chihuahua	0.7	1.7	0.2	0.0	1.2	0.7	0.7
México	2.1	0.5	1.7	0.7	1.3	-	1.0
Nuevo León	7.0	2.8	0.8	0.8	0.5	1.5	1.8
Querétaro	-	-	-	0.9	0.3	0.9	0.4
Quintana Roo	-	-	-	-	-	0.1	0.0
Sinaloa	1.6	1.1	0.4	0.4	0.8	1.1	0.8
Sonora	-	-	-	0.5	0.1	0.4	0.2
Tamaulipas	-	-	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2
Tlaxcala	1.1	3.3	3.7	2.3	1.2	1.0	2.0
Región de baja migración y alta marginación							
Región D	4.3	4.7	4.6	6.0	6.2	9.9	6.3
Campeche	-	-	-	-	0.1	0.3	0.1
Chiapas	-	-	0.3	0.5	0.4	1.2	0.5
Oaxaca	4.1	4.4	2.7	3.0	3.0	4.1	3.4
Puebla	-	-	0.7	1.1	0.4	1.8	0.8
Veracruz	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	1.1	0.4
Yucatán	-	-	0.5	1.2	2.2	1.4	1.1

Fuente: Con base en las evaluaciones anuales del programa, que se realizaron a petición de Sedesol.

En la Región B, se tiene a un conjunto de entidades que son atendidas por el programa, siguiendo el criterio de intensidad migratoria y en menor medida el de marginación. Se trata de los estados de Aguascalientes, Durango, Colima, Morelos y Jalisco. Éste último estado, destaca por el hecho de que, pese a que se ubica en los últimos lugares en cuanto a grado de marginación (el 25 en el 2000), se ha beneficiado con la cuarta parte de los recursos acumulados que se han ejercido a través del programa durante 2002-2007. De acuerdo a la evaluación del 2003 (REDCO, 2004), dicha situación obedece a que los ayuntamientos jaliscienses identificaron que el Programa permitía potenciar su capacidad para realizar obras, sin necesidad de que éstas fueran demandadas por grupos organizados de migrantes. En teoría, esta distorsión ha sido parcialmente corregida, pero llegó a ser muy alta. En el 2004 por ejemplo, Jalisco se benefició con casi un tercio de los recursos ejercidos por el Programa.

Hay dos grupos de entidades que reciben poca atención por parte del Programa debido a que no tienen tradición migratoria significativa. Por una parte se encuentra la Región C, que muestra niveles de marginación y de emigración bajos; y la Región D que, aunque es la más marginada, no dispone de organizaciones de migrantes consolidados porque su intensidad migratoria es muy baja. En el primer grupo regional, destacan los estados del norte y la capital, y en el segundo, los empobrecidos estados de Oaxaca y Chiapas. En estas dos entidades, la inversión que se canaliza a través del esquema 3x1 vigente, apenas si representan el 4 por ciento de la que ejerce el programa, por lo que, en estos casos, las remesas colectivas difícilmente podrán llegar a constituir una fuente significativa de recursos para el desarrollo.

El hecho de que las regiones más pobres no sean necesariamente las que más emigración internacional produzcan, responde a diversas hipótesis complementarias. Por una parte, la emigración que se origina en el propio entorno nacional mediante la movilidad inter regional de personas, puede estar jugando en algunos ámbitos

geográficos, un papel más activo que la emigración internacional como mecanismo compensador de las desigualdades regionales. Por otro lado, existe la posibilidad de que en algunos municipios rezagados, ni la emigración nacional, ni la internacional esté teniendo un papel relevante, debido a los altos costos relativos de movilidad, a la falta de información sobre oportunidades laborales en otras localidades, a un fuerte sentido de pertenencia territorial, o a otros factores de índole sociocultural. En la región D por ejemplo, pareciera que la alta marginación en lugar de motivar la emigración internacional, la inhibe.

Pero además, la emigración internacional puede estar presentando en municipios relativamente avanzados para el país, pero rezagados con relación a referentes internacionales. Esto último cobra mayor relevancia, en la medida en que la brecha salarial entre los países involucrados como centros de expulsión y de destino de migrantes sea muy elevada. De allí que entidades como Jalisco, sean de los estados que más aprovechan el programa de remesas participables pese a que no muestra una marginalidad significativa.

INDICADORES BÁSICOS SOBRE EL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

Esfuerzo inversor y atención a beneficiarios

A partir de las propuestas de los clubes de migrantes, durante la vigencia del P 3x1 se han apoyado a poco más de 400 municipios y el número de beneficiarios ha pasado de 1.2 a 4 millones por año (Cuadro 3). Sin embargo, el grado de aprovechamiento del ahorro externo originado por las remesas es todavía muy limitado. En el 2006 por ejemplo, los migrantes aportaron a través del programa cerca de 17 millones de dólares, una cantidad que apenas si representó el 0.08% del monto de remesas que registró el Banco de México. Si consideramos además las aportaciones de los municipios y la federación, se tiene que la contribución gubernamental sólo puede elevar la anterior proporción en 0.30 por ciento.

Cuadro 3. Indicadores básicos sobre el desempeño anual del Programa 3x1, 2002-2007.

Indicador/año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Periodo
Beneficiarios (miles)	1,270	1,443	2,292	4,101	2,472	4,557	16,134
Beneficiarios de proyectos productivos (miles)	6.9	13.0	19.6	19.0	21.9	nd	80.3
Proyectos desarrollados	857	847	1,261	1,596	1,890	nd	6,451
Inversión ejercida (millones de dólares)	36.8	33.0	53.8	71.3	67.0	70.7	332.5
Remesas colectivas (millones de dólares)	9.9	9.6	13.2	18.0	16.7	nd	67.42
Inversión ejercida por beneficiario (dólares)	29.0	22.9	23.5	17.4	27.1	15.5	20.6
Inversión ejercida por proyecto (dólares)	42.9	38.9	42.6	44.7	35.4	nd	40.6
Beneficiarios de proyectos productivos/total (%)	0.5	0.9	0.9	0.5	0.9	nd	0.5
Remesas colectivas/remesas, (%)	0.10	0.07	0.08	0.09	0.07	nd	0.08
Remesas colectivas/Décimo de remesas, (%)	1.0	0.7	0.8	0.9	0.7	nd	0.8
Remesas colectivas/Quinto de remesas, (%)	2.0	1.4	1.6	1.8	1.4	nd	1.6
Entidades atendidas por el programa	17	17	21	26	25	26	26
Participación presupuestal de los 3 estados más beneficiados	62.2	67.0	64.3	62.1	65.2	53.3	61.1
Recursos federales ejercidos sobre aprobados (%)	96.3	93.8	98.7	nd	97.9	89.2	Nd

Fuente: Elaborado con base en la información de las evaluaciones anuales del programa.

Si se elabora la anterior comparación con base en un quinto y un décimo de las remesas familiares – para incorporar el hecho de que entre el 5 y el 10 por ciento de las mismas se suele ahorrar–, se tiene que cuando mucho, entre el 0.8 y el 1.6 por ciento del ahorro inducido por las remesas individuales, se destina a proyectos de desarrollo en las comunidades de origen. No obstante, las remesas colectivas movilizadas por el P 3x1, crecieron en poco más de 17 por ciento durante el periodo 2003-2007 (Cuadro 4).

ascenso durante sus primeros tres años de operación, pero a partir del 2005 se visualiza un relativo estancamiento de la misma. Esto se refleja en una declinación de los recursos per cápita que en promedio reciben los beneficiarios del programa, los cuales han pasado de 29 a 15.5 dólares. En promedio, durante el periodo 2002-2007 la inversión por beneficiario se redujo en 9.3 por ciento anual, lo cual significa que aunque el programa se ha expandido, su incidencia por habitante es menor.

La inversión ejercida a través del Programa Tres por Uno, mantuvo un crecimiento constante y en

Cuadro 4. Tasa de crecimiento anual de indicadores básicos sobre el desempeño del Programa 3x1, 2003-2007.

Indicador/año	2003	2004	2005	2006	2007	Periodo
Beneficiarios	13.6	58.9	78.9	-39.7	84.4	51.8
Beneficiarios de proyectos productivos	88.5	50.9	-2.8	15.2	nd	54.7
Proyectos desarrollados	-1.2	48.9	26.6	18.4	nd	30.1
Inversión ejercida por el programa	-10.4	63.0	32.6	-6.1	5.5	18.4
Remesas colectivas de migrantes	-2.5	37.6	35.6	-6.7	nd	17.4
Inversión ejercida por beneficiario	-21.1	2.6	-25.9	55.8	-42.8	-9.3
Inversión ejercida por proyecto	-9.3	9.5	4.8	-20.7	-	-4.4

Fuente: Elaborado con base en los datos del Cuadro 3.

En la región de mayor migración y marginación – que contiene la mayor parte de la población objetivo del programa–, se invierten en promedio 21 dólares por beneficiario, con una clara tendencia a decrecer: de 36 que se invertían inicialmente se ha pasado a 14 dólares por

beneficiario. En cambio las regiones de baja migración y marginación, así como la de baja migración y alta marginación, han tendido a elevar su esfuerzo inversor por beneficiario (Cuadro 5).

Cuadro 5. Dólares invertidos por beneficiario del Programa 3x1, por región y entidad.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-2007
Total	29.0	22.9	23.5	17.4	27.1	15.5	20.6
Región de alta migración y marginación							
Region A	36.0	28.8	28.6	17.0	27.6	14.3	21.3
Guanajuato	7.3	38.0	39.9	25.0	37.4	42.5	31.7
Guerrero	84.8	204.5	11.3	104.4		67.8	36.4
Hidalgo	86.0	11.8	11.0	39.7	65.5	14.0	22.9
Michoacán	12.1	24.1	29.1	24.7	42.4	32.3	26.3
Nayarit	1.9	123.2	73.3	6.9	74.4	25.0	32.3
San Luís Potosí	62.5	94.3	78.5	7.3	5.6	3.0	6.6
Zacatecas	69.2	24.6	25.0	20.2	52.7	48.7	33.4
Región de alta migración y baja marginación							
Region B	16.3	16.4	17.5	19.9	22.4	12.8	17.6
Aguascalientes	4.7	6.4	25.6	10.4	29.0	10.9	9.2
Colima	4.9	27.6	31.0	10.8	30.0	17.0	15.7
Durango	15.8	-	-	60.4	102.8	7.3	26.5
Jalisco	37.1	19.1	17.4	18.6	20.5	13.2	17.8
Morelos	-	-	8.3	57.3	37.9	18.3	22.7
Región de baja migración y marginación							
Region C	24.0	12.6	21.6	12.3	53.5	30.3	20.1
Baja California	-	68.3	1,767.6	105.9	-	-	214.1
Baja California Sur	-	-	-	-	-	-	-
Coahuila	-	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	58.1	138.0	-	71.1	257.9	26.2	72.8
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
México	19.2	21.7	35.6	76.6	50.4	-	24.6
Nuevo León	16.3	114.2	21.0	210.0	148.0	39.0	26.9
Querétaro	-	-	-	106.2	60.0	78.5	85.5
Quintana Roo	-	-	-	-	-	95.0	95.0
Sinaloa	-	1.4	7.7	12.9	18.5	29.6	7.7
Sonora	-	-	-	62.7	136.3	29.9	47.8
Tamaulipas	-	-	6.8	29.9	87.8	49.0	30.9
Tlaxcala	13.5	-	21.1	5.4	64.0	72.2	14.6
Región de baja migración y alta marginación							
Region D	88.1	117.5	52.5	16.7	49.7	60.5	39.4
Campeche	-	-	-	-	268.6	2,087.9	936.5
Chiapas	-	-	130.6	56.8	249.5	2,251.0	186.1
Oaxaca	103.9	136.3	98.6	17.2	67.8	67.4	48.4
Puebla	-	-	132.6	43.0	23.4	57.2	49.7
Tabasco	-	-	-	-	-	-	-
Veracruz	24.8	39.8	119.6	32.7	171.1	36.8	41.3
Yucatán	-	-	9.4	8.2	36.6	34.9	18.1

Fuente: Con base en las evaluaciones anuales del programa, realizadas a petición de Sedesol.

Otra de las debilidades del Programa Tres por Uno, tiene que ver con el hecho de que su alcance financiero se encuentra condicionado a la disponibilidad de recursos públicos, pues de otra manera no es posible triplicar las donaciones de los clubes de migrantes. El programa no sólo se encuentra “anclado” al comportamiento de las finanzas públicas y al desempeño económico de México, sino también, al crecimiento de la economía estadounidense, de la que depende en buena medida, el ahorro externo que los migrantes mexicanos están dispuestos a reservar para apoyar los programas de desarrollo de sus comunidades de origen.

Umbrales de inversión y proyectos productivos

Es de esperar, que el impacto de la inversión sobre los niveles de bienestar de las comunidades atendidas, dependa no solamente de la naturaleza del proyecto y la capacidad territorial para aprovechar sus beneficios, sino también de umbrales de inversión mínimos que permitan detonar efectos multiplicativos sostenibles en el tiempo. Al respecto, el Programa Tres por Uno presenta serias limitaciones para inducir tales efectos, ya que las inversiones las canaliza a proyectos muy pequeños sobre los que se desconoce su eventual interconexión. En promedio, durante el periodo 2002-2006 se invirtieron 41 mil dólares por proyecto. Un umbral inversor que seguramente es bajo, para un programa que pretende favorecer a comunidades con rezagos profundos en materia de infraestructura básica.

No hay indicios de que los umbrales de inversión por proyecto estén mejorando. Antes por el contrario, se redujeron de 45 mil dólares en el 2005 a 35 mil en el 2006. Por otra parte, no sólo resulta necesario incrementar el monto de las remesas colectivas, también es preciso garantizar que su orientación por proyecto, se encuentre acorde con las prioridades más urgentes de desarrollo de las comunidades beneficiadas. Sobre esta cuestión todavía falta mucho por hacer, pues la distribución de los recursos por tipo de proyecto muestra que, una proporción significativa de los apoyos se dirige a obras que no siempre tienen un impacto significativo en el desarrollo local,⁵ manifestando con ello

dificultades para conciliar las propuestas de los migrantes con los requerimientos de desarrollo más urgentes de las localidades beneficiadas.

Destaca el hecho de que durante el periodo 2002-2006, casi el 16 por ciento de los recursos acumulados se destinaron a proyectos de asistencia y servicio comunitario, y que solamente el 4 por ciento tuvo como fin el financiamiento de proyectos productivos (UACHa, 2006). Al respecto, debe evitarse que se destinen recursos a fines de servicio comunitario o asistencial, en localidades donde todavía no se dispone de infraestructura básica en materia de electricidad, agua, salud, educación y comunicaciones. Esto no significa que las obras asistenciales y comunitarias no sean importantes, sino más bien, que en algunos casos se encontraran en una segunda escala de prioridades, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter no asistencial del P 3x1.

Solamente el 0.5 por ciento de los beneficiarios del programa, están involucrados en proyectos productivos. Aunque este porcentaje ha tendido a crecer (Cuadro 4), es claramente raquítico. La falta de atención a estos proyectos, podría estar evidenciando el hecho, de que la sola disponibilidad de recursos para tal fin, no favorece *per se* las iniciativas empresariales. Sobre este punto se requiere tomar en cuenta una gran variedad de componentes territoriales, que inciden sobre el desarrollo empresarial, los cuales difícilmente pueden estimularse a partir de un programa que se encuentra aislado de una estrategia intersectorial e interinstitucional más general.

Se ha documentado además, que el Programa Tres por Uno enfrenta problemas operativos para impulsar proyectos productivos. Por lo general, se presenta reticencia por parte de funcionarios y migrantes para apoyarlos, debido a que no hay forma de garantizar que sus resultados deriven en beneficio colectivo. Incluso se ha sugerido, que el problema no es la falta de demanda de proyectos productivos, sino el riesgo de que sus utilidades se concentren entre los familiares de los líderes o de los promotores (REDCO, 2004: 32). Para superar éste último problema, se ha considerado la posibilidad de diseñar proyectos organizados

⁵ Las principales vertientes apoyadas son asistencia social y servicios comunitarios, urbanización, pavimentación, carreteras alimentadoras y caminos rurales, las cuales dan cuenta del 64 por ciento de los

recursos acumulados que ha invertido el programa durante 2002 – 2006 (UACHa, 2006: 66).

en forma de cooperativa, donde sus utilidades de distribuyan más equitativamente. Sin embargo, hasta ahora se han documentado pocos casos exitosos.⁶

Capacidad administrativa para ejercer los recursos

En ocasiones no se logra ejercer el recurso aprobado a través del P 3x1, debido a que alguna de las partes no cubre la inversión comprometida. A nivel país, este problema se ha estado superando gradualmente, lo cual refleja avances en cuanto a la capacidad administrativa para ejercer los recursos. En los primeros dos años de operación del programa, el componente no ejercido, representaban cerca del diez por ciento de los recursos aprobados. Esta tasa se redujo a 5 por ciento en el 2004 y aunque no se dispone de datos completos para los siguientes años, seguramente se mantuvo una baja tasa de recursos no ejercidos hasta el 2006.

la inversión comprometida pero, a juzgar por la composición de la inversión ejercida por aportante, seguramente son los municipios y los estados. En los primeros dos años del Programa, los municipios suministraban solamente un 19 por ciento de los recursos, es decir, 6 por ciento menos de lo que en teoría les correspondía. En la actualidad, tanto los estados como los municipios, dejan de aportar de manera conjunta casi el dos por ciento de lo pactado (Cuadro 6). Al parecer, han sido la federación y los migrantes los que se ven obligados a complementar los recursos que no pueden o no ejercen los niveles intermedios de gobierno.

COBERTURA, FOCALIZACION E IMPACTO DEL PROGRAMA

En su fase federalizada, el Programa Tres por Uno inició operando en 17 entidades y actualmente se ha extendido a 26, no obstante, sigue concentrándose en muy pocas. A excepción del 2007, desde el 2002 tres estados han tendido

Cuadro 6. Composición de inversión ejercida por el P 3x1, según aportante (porcentajes).

Año/ Aportante	Federal	Estatad	Municipal	Migrantes	Crédito
2002	27.2	26.1	19.3	26.8	0.62
2003	25.6	25.9	19.4	29.2	-
2004	28.1	22.4	25.1	24.4	-
2005	26.3	23.9	24.6	25.2	0.03
2006	25.2	24.6	25.2	25.0	-
2007	26.2	24.3	24.1	25.3	0.03

Fuente: Con base en las evaluaciones anuales del programa.

El porcentaje ejercido de recursos federales, creció en una forma relativamente constante de 2002 al 2006. Sin embargo, en el 2007 se observó un ligero retroceso: casi el once por ciento de los recursos comprometidos por la federación no lograron ejercerse.

Con la información disponible, no puede precisarse cuál es el actor que más incumple con

ha beneficiarse con poco más del 60 por ciento del presupuesto (Cuadro 6). Tan sólo Zacatecas y Jalisco, absorbieron durante el periodo 2002-2007 el 52 por ciento del mismo. Les siguieron en orden de importancia, Michoacán (con el 9%), San Luis Potosí (7.4%) y Guanajuato (con 7%), que en conjunto absorbieron casi un 24 por ciento adicional de los recursos. El restante 24 por ciento, se distribuyó en forma por demás fragmentada entre 23 estados más. Este mismo patrón se repite, en términos de número de beneficiarios y remesas colectivas movilizadas (Cuadro 7 y 8).

⁶ En la comunidad de Atacheo, Municipio de Zamora, Michoacán, se encontró que hay proyectos en que al menos existen 70 socios miembros de la comunidad. En la comunidad se llevan a cabo más de 10 proyectos productivos, cuyas utilidades son equitativamente distribuidas, y una parte de ellas está permitiendo impulsar las otras vertientes de apoyo del Programa mediante la inversión en obras de infraestructura social básica (REDCO, 2004: 32).

Cuadro 7. Distribución porcentual de las remesas colectivas del P 3x1, 2002-2006.

Región/año	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
Nacional (millones de dls)	9.86	9.62	13.24	17.95	16.74	67.42
Región de alta migración y marginación						
Region A	67.25	65.86	53.14	54.36	56.63	58.21
Guanajuato	-	2.55	6.55	8.52	7.07	5.67
Guerrero	3.78	2.00	0.83	4.00	0.92	2.29
Hidalgo	2.30	0.45	1.30	1.26	1.28	1.31
Michoacán	14.81	12.24	10.71	5.76	10.33	10.11
Nayarit	0.10	1.93	4.01	0.47	3.60	2.10
San Luís Potosí	5.12	11.70	8.91	8.72	5.76	7.92
Zacatecas	41.15	35.01	20.83	25.63	27.67	28.80
Región de alta migración y baja marginación						
Region B	13.99	18.21	34.58	33.45	31.49	28.16
Aguascalientes	1.53	1.55	0.64	1.10	0.91	1.09
Colima	0.24	0.62	0.17	0.33	0.48	0.37
Durango	5.05	0.00	0.00	4.38	2.71	2.58
Jalisco	7.16	16.04	33.69	27.32	27.21	23.98
Morelos	-	-	0.08	0.32	0.18	0.14
Región de baja migración y marginación						
Region C	15.00	11.67	7.58	6.25	5.66	8.42
Baja California	2.46	1.16	0.20	0.15	0.00	0.61
Chihuahua	0.64	1.52	0.19	0.04	1.16	0.65
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
México	1.83	-	2.09	0.73	1.29	1.19
Nuevo León	6.50	2.36	0.79	0.79	0.48	1.77
Querétaro	-	-	-	0.91	0.25	0.31
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sinaloa	1.49	0.94	0.38	0.37	0.84	0.73
Sonora	-	-	-	0.52	0.15	0.18
Tamaulipas	-	-	0.15	0.42	0.35	0.23
Tlaxcala	2.08	5.68	3.77	2.32	1.14	2.75
Región de baja migración y alta marginación						
Region D	3.76	4.27	4.71	5.94	6.22	5.21
Campeche	-	-	-	-	0.06	0.01
Chiapas	-	-	0.31	0.47	0.40	0.28
Oaxaca	3.30	3.74	2.75	2.96	2.99	3.09
Puebla	-	-	0.78	1.07	0.39	0.53
Veracruz	0.46	0.53	0.40	0.31	0.15	0.34
Yucatán	-	-	0.47	1.14	2.23	0.95

Fuente: Con base en las evaluaciones anuales del Programa 3x1, a las que se obliga a Sedesol.

Cuadro 8. Distribución de beneficiarios del Programa 3x1, por región y entidad federativa (porcentajes).

Región/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-2007
Total	1,270,224	1,442,578	2,291,757	4,100,560	2,471,670	4,557,489	16,134,278
Región de alta migración y marginación							
Región A	51.89	50.55	44.53	55.51	55.65	67.47	56.62
Guanajuato	5.53	1.79	3.30	6.06	5.18	3.78	4.47
Guerrero	1.38	0.26	7.08	0.56	-	0.28	1.36
Hidalgo	0.83	1.01	2.37	0.56	0.53	1.96	1.27
Michoacán	22.60	7.45	8.59	4.02	6.61	4.95	7.10
Nayarit	-	0.43	1.27	1.20	1.31	3.63	1.88
San Luís P.	1.39	1.67	2.69	20.93	27.82	45.32	23.02
Zacatecas	18.46	37.95	19.24	22.17	14.21	7.55	17.52
Región de alta migración y baja marginación							
Región B	28.41	29.06	45.75	29.51	38.11	26.98	32.29
Aguascalientes	10.16	6.48	0.62	1.86	0.81	1.44	2.47
Colima	1.53	0.61	0.12	0.54	0.44	0.33	0.49
Durango	9.95	-	-	1.27	0.72	2.01	1.78
Jalisco	6.77	21.98	44.79	25.74	36.02	22.63	27.31
Morelos	-	-	0.21	0.10	0.13	0.58	0.24
Región de baja migración y marginación							
Región C	18.28	19.47	7.67	8.73	2.88	3.02	7.78
Baja California	-	0.45	0.00	0.03	-	-	0.05
Chihuahua	0.35	0.28	-	0.01	0.12	0.40	0.19
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
México	3.14	0.54	1.12	0.17	0.69	0.75	0.82
Nuevo León	12.40	0.55	0.87	0.07	0.09	0.60	1.35
Querétaro	-	-	-	0.15	0.11	0.18	0.11
Quintana Roo	-	-	-	-	-	0.01	0.00
Sinaloa	-	17.64	1.15	0.51	1.23	0.59	2.22
Sonora	-	-	-	0.14	0.03	0.19	0.09
Tamaulipas	-	-	0.40	0.19	0.11	0.09	0.15
Tlaxcala	2.39	-	4.13	7.48	0.49	0.21	2.81
Región de baja migración y alta marginación							
Región D	1.42	0.91	2.06	6.24	3.36	2.53	3.30
Campeche	-	-	-	-	0.01	0.00	0.00
Chiapas	-	-	0.06	0.14	0.04	0.01	0.05
Oaxaca	1.14	0.73	0.64	3.01	1.19	0.94	1.46
Puebla	-	-	0.13	0.43	0.45	0.50	0.34
Veracruz	0.28	0.18	0.08	0.17	0.02	0.45	0.22
Yucatán	-	-	1.15	2.49	1.64	0.63	1.23

Fuente: Con base en las evaluaciones anuales del programa, que se realizaron a petición de Sedesol.

La fragmentación de una quinta parte de los recursos en poco más de 20 entidades, se debe en parte, a la falta de definición de la población a la que va dirigido el programa. Si nos apegamos al fin que persigue, resulta que la población objetivo

teórica del programa, se formaría por los habitantes de los municipios que comparten una alta y muy alta marginación e intensidad migratoria. En el 2005, solamente 591 municipios cumplían con tales características por lo que, en

Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México

teoría la cobertura del Programa debería estar focalizada al 47 por ciento de los municipios catalogados como de alta y muy alta marginación en el país. En los hechos la cobertura es más amplia, debido a que son las organizaciones de migrantes quienes eligen las localidades beneficiadas.

De acuerdo a estimaciones de la Universidad Autónoma de Chapingo, si se toma en cuenta la población objetivo teórica antes definida, se tiene que del 2002 al 2006 la cobertura del P 3x1 fue de

tan sólo 17 por ciento (UACHa, 2006: 29 y 39). Paradójicamente, las entidades clasificadas como de alta migración y baja marginación, son las que presentan la mejor cobertura (29 por ciento), incluso por encima de la Región A de alta migración y marginación (19 por ciento). Por su parte, las regiones que presentan la menor cobertura son las de menor intensidad migratoria (la C y la D). En estos casos, se atiende a menos del 10 por ciento de la población objetivo teórica (Cuadro 9).

Cuadro 9. Cobertura del Programa 3x1 durante el periodo 2002-2006.

Región	Distribución interestatal de la población:			Ocupada hasta con dos salarios mínimos
	Cobertura *	Objetivo **	Beneficiada**	
Nacional	16.9			
Región de alta migración y marginación				
Región A	19.0	65.1	52.35	21.43
Guanajuato	15.9	16.7	4.74	4.38
Guerrero	10.0	8.2	1.78	3.92
Hidalgo	4.4	6.6	1.00	3.10
Michoacán	14.7	17.5	7.94	4.67
Nayarit	21.2	0.9	1.19	1.12
San Luís Potosí	23.4	9.1	14.25	2.80
Zacatecas	59.7	6.2	21.45	1.45
Región de alta migración y baja marginación				
Región B	29.3	11.3	34.38	9.40
Aguascalientes	7.6	0.3	2.88	0.69
Colima	4.1	0.3	0.55	0.58
Durango	4.6	1.9	1.69	1.48
Jalisco	39.4	7.8	29.16	5.31
Morelos	12.3	1.0	0.10	1.33
Región de baja migración y marginación				
Región C	4.0	9.4	9.66	36.43
Baja California	-	-	0.07	0.88
Baja California Sur	-	-	-	0.28
Coahuila	-	-	-	1.69
Chihuahua	4.8	0.1	0.10	1.88
Distrito Federal	-	-	-	6.82
México	5.1	5.7	0.84	12.08
Nuevo León	-	0.0	1.64	2.27
Querétaro	2.3	3.5	0.08	1.31
Quintana Roo	-	-	-	1.01
Sinaloa	-	-	2.87	2.71
Sonora	-	0.0	0.06	1.63
Tamaulipas	-	-	0.17	2.50
Tlaxcala	-	0.1	3.83	1.38
Región de baja migración y alta marginación				
Región D	6.0	14.1	3.61	32.74
Campeche	-	-	0.00	0.96
Chiapas	-	-	0.07	6.53
Oaxaca	9.4	5.1	1.66	5.24
Puebla	2.2	7.9	0.28	7.07
Tabasco	-	-	-	2.02
Veracruz	1.2	0.9	0.13	8.27
Yucatán	84.7	0.2	1.46	2.65

Fuente: Con base en la evaluación anual del Programa en 2006 y en INEGI

Notas: (*) Proporción de población beneficiada respecto a la población objetivo; (**) Comprende la población acumulada 2002- 2006; y (***) Corresponde a 2005 solamente.

Para ofrecer una idea de la incidencia que pudiera tener el programa sobre los niveles generales de marginalidad en el país, en el Cuadro 8 se puede observar que, aunque en la región A se concentra la mayor parte de los beneficiarios del programa (el 52%) y casi el 70 por ciento de la población objetivo, en ella sólo se ubica el 21 por ciento de la población ocupada en el país que no gana más de dos salarios mínimos.⁷ Las mayores asimetrías en este sentido, se ubican en la región C y D. En esta última, se ubica solamente el 14 por ciento de la población objetivo del programa, sin embargo, concentra casi una tercera parte de la población que se ocupa en empleos de muy baja remuneración. En todo caso, los mejores equilibrios los encontramos en la región de alta migración y baja marginación, donde las participaciones de la población objetivo y de la ocupación marginal se encuentran relativamente balanceadas.

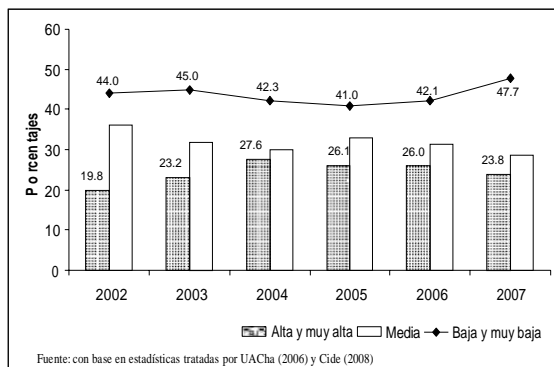


Figura 1. Distribución de la inversión federal del Programa 3x1, según grado de marginación de los municipios beneficiados (2002-2007).

Como ya se indicó, el programa enfrenta el hecho de que las localidades más marginadas del país, no son siempre las que presentan la mayor intensidad migratoria, lo que conduce a una indefinición de la población objetivo. Este es uno de los primeros factores, que ha contribuido a que se obtengan resultados un tanto alejados de las prioridades establecidas por el P 3x1. Durante el 2007 por ejemplo, el 76 por ciento de los recursos federales del programa llegaron a municipios de marginación media, baja o muy baja, y solamente

el 24 por ciento restante a los de alta y muy alta marginación (CIDE, 1998: 132).

En la Figura 1 puede constatar que a lo largo de la operación del P 3x1, el estrato de municipios de alta y muy alta marginación, es el que ha recibido la menor proporción de recursos federales, la cual ha oscilado entre 20 y 27 por ciento y con tendencia ha declinar desde el 2004. En contraste, los municipios clasificados como de baja y muy baja marginación, se han beneficiado invariablemente con poco más del 40 por ciento de los recursos citados, los cuales muestran además, una tendencia ascendente desde el 2005. Actualmente los municipios menos marginados pero con presencia de migrantes, absorben casi la mitad de la inversión federalizada del Programa Tres por Uno.

La falta de incidencia del programa en las localidades más marginadas, también se debe, a que la capacidad de ahorro de los migrantes que proceden de las comunidades más empobrecidas suele ser baja o nula, ya que en estas zonas se prioriza la racionalización del ingreso sobre su uso colectivo (Arroyo, *et al.*, 2003). En este contexto, se requiere introducir mejoras al diseño del programa, que permitan aprovechar el mayor potencial de ahorro de migrantes que proceden de comunidades de origen que, aunque no son estrictamente pobres o marginadas, mantienen interacciones de beneficio mutuo con localidades que si lo son. Tales interrelaciones pueden ser estimuladas por ejemplo, a través de proyectos inter comunitarios en materia de empleo, capacitación, salud, e infraestructura carretera y de comunicaciones.

Para llevar a cabo proyectos geográficamente interconectados, se requiere no sólo de recursos coadyuvantes, sino también, flexibilizar los criterios de identificación de la población objetivo con base en una definición de sub sistemas urbano-regionales integrados o que convenga integrar. De allí la necesidad de incorporar el Programa 3x1 a estrategias de desarrollo de alcance regional. Actualmente se pretende cubrir este objetivo, mediante la inclusión del programa a la estrategia de micro regiones, lo cual resulta insuficiente debido a que bajo este esquema, no se consideran a los sub sistemas regionales que se componen por zonas altamente diferenciadas en

⁷ La cual es utilizada como uno de los componentes del índice de marginación de Conapo.

cuanto a grado de desarrollo. Como consecuencia, los impactos del programa difícilmente rebasaran el ámbito local.

En cuanto al impacto del programa, se comparte el diagnóstico del CIDE, en el sentido de que hasta la fecha, no se ha hecho un análisis riguroso del impacto del P 3x1 sobre los niveles de marginalidad de las localidades que ha atendido. Las evaluaciones anuales que se elaboraron por conducto de Sedesol del 2002 al 2005, utilizaron el método de percepciones de los beneficiarios sobre la calidad e impacto de las obras, así como las opiniones de los grupos organizados de migrantes. La evaluación del 2003, utilizó además el método de costo-beneficio “a partir del cumplimiento de objetivos distintos a los expresados formalmente en el propósito y fin del programa” (CIDE, 2008:102).

El análisis de percepciones de tres de los cuatro actores involucrados (Estado, Ayuntamientos y Migrantes), pasa por alto que las encuestas tienden a sobrevalorar la utilidad de las obras, debido a que cada uno de los aportantes considerará en forma aislada, que están siendo beneficiados con un subsidio de 75 por ciento, sin reparar que tal apoyo pudo haber desplazado recursos originalmente destinados a las obras que impulsó el programa. A pesar de ello, el análisis de percepciones suele indicar que el impacto de las obras es en general positivo, tal y como ha ocurrido.⁸

Siendo el fin del programa “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” (Sedesol, 2007), necesariamente se debería considerar el impacto del mismo sobre los indicadores de marginalidad de las poblaciones atendidas. Para abordar esta cuestión, en la evaluación del 2006 del P 3x1, se

⁸ En la evaluación del 2003, se concluye: “El programa tuvo un alto impacto en las comunidades apoyadas, ya que tanto el logro de sus objetivos y la satisfacción de los beneficiarios, como el incremento y mejora de la infraestructura social básica y de servicios” (REDCO, 2004). En el 2005 se indica: “Los beneficios que se generan con la realización de obras de infraestructura social básica y de servicios son indiscutibles y visibles en las localidades apoyadas, tanto desde la percepción de los beneficiarios como mediante la observación directa de las obras” (SERPRO, 2006: 119).

midió el cumplimiento del fin con el porcentaje de municipios apoyados que redujeron su índice de marginalidad municipal (IMM), concluyendo que “el 44% de los municipios intervenidos redujeron su índice de marginación del 2000 al 2005, y en el 56% restante aumentó” (UACH, 2006: 70). Aún con estos indicadores, no puede concluirse de manera rigurosa que el impacto del programa ha sido positivo, neutral o negativo, puesto que la variación de los índices de marginalidad pudo haberse debido a la influencia de otros programas sociales o a factores no controlables.

El IMM es un indicador demasiado agregado, si se tiene en cuenta que en la mayoría de los municipios, el P 3x1 atiende a una proporción limitada de la población marginada y que el ejercicio de sus recursos se canaliza a través de pequeños proyectos de impacto local. Ante la falta de indicadores actualizados de marginalidad local, aquí se compara el presupuesto ejercido y el grado de marginalidad de municipios que han sido atendidos de manera relativamente continua por el programa y que además, pertenecen a la región que ha sido más beneficiada con la operación del esquema tres por uno (la región A). De esta manera, fueron seleccionados 57 municipios que pertenecen a los estados de Guanajuato, Michoacán, San Luís Potosí y Zacatecas, que fueron intervenidos por el P 3x1 tanto en el 2002 como en el 2005.

De acuerdo a la Figura 2, la relación que hay entre la variación promedio anual de la inversión por beneficiario y la variación promedio anual del índice de marginación de los municipios antes mencionados, es negativa. Significa que cuando se reducen los montos per cápita asignados a los municipios, coincidentemente se eleva la marginación, y viceversa. Sin embargo, tal relación es poco significativa en términos de la reducida pendiente de la línea de ajuste y con respecto al bajo grado de correlación que hay entre ambas variables (1.7 por ciento). Por tanto, con este ejercicio no puede concluirse de manera plena, que el P 3x1 ha influido de manera significativa en la reducción de la marginación de los municipios seleccionados. Para ello se requiere trabajar con variables de escala local, y con instrumentos que permitan aislar fenómenos que escapan del control del programa.

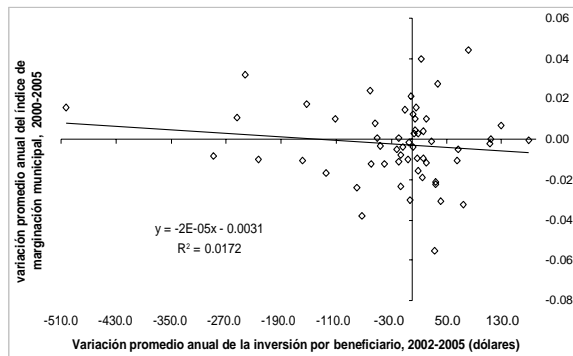


Figura 2. Relación entre la variación promedio anual del índice de marginación y la de la inversión por beneficiario, en municipios de Guanajuato, Michoacán, San Luís Potosí y Zacatecas que han sido atendidos de manera continua por el P 3x1.

El análisis a nivel de localidad –que sería más pertinente dado el carácter local de los proyectos y el tamaño del presupuesto asignado–, presenta la desventaja de que sólo una proporción limitada de los proyectos locales tienen continuidad en el tiempo. Esto mismo se manifiesta a nivel municipal. De un total de 135 municipios que se intervinieron en el 2005 en los estados de Guanajuato, Michoacán San Luís Potosí y Zacatecas, solamente el 44 por ciento habían sido atendidos también en el 2002. Lo anterior nos indica, que hasta ahora el programa no está atendiendo de manera significativa los rezagos estructurales en materia de infraestructuras, ya que estos, difícilmente desaparecen en unos cuantos años.

Resulta grave que después de seis años de operación del Programa Tres por Uno, aún no se disponga de una evaluación de impacto que sea estadísticamente rigurosa. Sin embargo, más allá de los éxitos y fracasos asociados a la cobertura e impacto económico del programa, hay que reconocer que se ha convertido en un vehículo muy importante para abrir espacios de interacción entre la comunidad mexicana residente en Estados Unidos, las comunidades de origen, y los tres niveles de gobierno (García Zamora, 2005). Como sugiere Iskander (2005), dichos espacios involucran procesos de aprendizaje y organizacionales muy valiosos, cuyo enriquecimiento no sólo favorece la adecuada operación del programa, sino incluso su viabilidad y permanencia.

Con relación a la capacidad organizativa de los migrantes en el exterior, subsisten rezagos considerables. Se estima por ejemplo, que solamente el 5 por ciento de quienes envían remesas a México están integrados en clubes y asociaciones (BID, 2006b), lo cual dificulta la canalización de remesas colectivas hacia proyectos de desarrollo. En este contexto, uno de los principales retos del programa, consiste en formular mecanismos más eficientes, que permitan aprovechar el ahorro externo que pudieran aportar migrantes no organizados a proyectos de desarrollo en México. De otra manera, el programa seguirá dependiendo de manera desproporcionada de flujos migratorios relativamente bien consolidados, dejando fuera dinámicas migratorias que presentan menor cohesión en términos de afinidad regional e identitaria en los lugares de origen y destino, como ocurren con una proporción significativa de entidades federativas que contienen localidades marginadas con población migrante emergente o sin tradición gremial.

COMENTARIOS FINALES

La estrategia tres por uno en México, se encuentra aún lejos de conformar un componente significativo y articulado de un “modelo de desarrollo basado en remesas”, ya que su incidencia sobre los niveles de marginación es pequeña y sumamente focalizada. Tal y como está diseñado el Programa Tres por Uno, no puede prosperar como un “modelo de alcance general, debido a que la marginación no se asocia necesariamente a elevados niveles de emigración internacional. El P 3x1 debe ser visto entonces, como un programa de alcance local, cuyos beneficios potenciales aún no se aprovechan completamente. Las remesas colectivas que moviliza el programa representan a lo sumo, el 1.6 por ciento del ahorro que se deriva de las remesas familiares.

El impacto previsible y la cobertura teórica del programa siguen siendo limitadas. En particular, destaca el hecho de que solamente una cuarta parte de la inversión del P 3x1 se destina a los municipios que pretende atender (de alta y muy alta marginación), y que no hay una relación clara entre la inversión ejercida por el programa y las variaciones de los niveles de marginalidad de los

municipios que atiende. Esto se debe a varios factores, entre los que pueden destacarse: umbrales de inversión por proyecto y por beneficiario bajos y con tendencia a disminuir; falta de sinergias coadyuvantes entre el P3x1 y otros programas complementarios, que permitan atender rezagos estructurales; dependencia excesiva de flujos de migración consolidados en términos identitarios y organizativos; un marco operativo que aún no favorece el desarrollo de proyectos productivos; falta de continuidad en el tiempo de las acciones efectuadas; problemas de coordinación entre niveles intermedios de gobierno para ejercer los recursos aprobados; entre otros.

En cuanto a su diseño, el programa enfrenta varios retos. Uno de los principales consiste en integrar el P 3x1 en forma coherente y sobre todo de manera coadyuvante, al conjunto de programas sociales de los que dispone el Estado para combatir la pobreza y la marginación. También hay que articularlo con la estrategia de desarrollo empresarial del país, pues la sola disponibilidad de recursos para fines productivos, no está favoreciendo *per se* las iniciativas empresariales.

Se requiere introducir mejoras al diseño del programa, que permitan aprovechar el mayor potencial de ahorro de migrantes que proceden de comunidades de origen que, aunque no son estrictamente pobres o marginadas, mantienen interacciones de beneficio mutuo con localidades que si lo son. Para ello se requiere redefinir los criterios de identificación de la población objetivo del Programa 3x1, de manera que pueda incorporarse a una política de desarrollo de alcance regional.

Dos cuestiones más habría que tomar en cuenta, para mejorar el diseño operativo del programa. Por un lado, deben formularse mecanismos que permitan aprovechar el ahorro externo que pudieran aportar migrantes que no se encuentran organizados por afinidad regional o identitaria y por otro, definir esquemas participativos más flexibles, que permitan la puesta en marcha de proyectos bajo formulas dos por uno cuando alguno de los aportantes no pueda cubrir su parte, y cuatro por uno cuando sea posible la inclusión de uno más.

Por último, es necesario evitar que las remesas colectivas generen efectos de desplazamiento de

la inversión pública presupuestada y además, que el involucramiento tripartito de migrantes, gobierno y organismos internacionales, eleve excesivamente el burocratismo para acceder con oportunidad a los recursos.

En esta discusión, no hay que perder de vista que el Programa Tres por Uno, no ofrece ninguna estrategia para evitar la emigración masiva de personas, simplemente ofrece mecanismo para aprovechar uno de sus resultantes: las remesas. En este sentido, no puede considerarse una estrategia de desarrollo de alcance estratégico para el progreso y el mejoramiento duradero de la competitividad local.

LITERATURA CITADA

- Arroyo Alejandro, Jesús e Isabel Corbera Valenzuela. 2003. **Actividad económica, migración a Estados Unidos y remesas en el occidente de México.** *Migraciones internacionales*, Enero-Junio, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California.
- BID/FOMIN. 2003a. **Encuesta receptores de remesas en México.** Realizada por Pew Hispanic Center y Bendixen & Associates, Encuesta coordinada por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Fondo Multilateral de Inversiones–FOMIN-, Miami, Florida, Octubre.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2006a. **“BID aprueba préstamo de 7 millones de dólares para proyecto piloto con remesas colectivas en México.** *BID noticias*, 3 de Mayo. (En línea). Disponible en www.iadb.org, consultado el 18 de Junio del 2008.
- 2006b. **Remesas colectivas financian desarrollo de comunidades.** *BID noticias*, 31 de Mayo. (En línea). Disponible en www.iadb.org, consultado el 18 de junio del 2008.
- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). 2008. **Evaluación externa de consistencia y resultados 2007, del Programa 3x1 para migrantes. Informe Final.** Secretaría de Desarrollo Social, Marzo, México, D.F.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (CESOP). 2004. **El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo.** Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., Diciembre.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2001. **Índices de marginación, 2000. Anexo C.** Metodología de estimación del índice de marginación, México, D.F., Diciembre.

- 2002. **Índices de intensidad migratoria 2000. Anexo C.** Metodología del índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, México, D.F., Diciembre.
- 2007. **Índices de marginación a nivel localidad 2005.** México, D.F., julio.
- De María y Campos, Alfonso. 2001. **Comunidades Mexicanas en el Exterior. El Mercado de Valores,** México, D.F., Julio.
- Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC). 2005. **“Firma protocolaria del programa 4x1.** California, E.U.A (En Línea). Disponible en www.federacionzacatecana.org, 18 de junio del 2008.
- García Zamora, Rodolfo. 2005. **Las remesas colectivas y el Programa 3x1 como proceso de aprendizaje social transnacional.** Documento Inédito, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, Noviembre.
- 2008. **Migración Internacional y Proyectos Productivos en México.** Observatorio de la Economía Latinoamericana. (En línea). Disponible en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx>, Noviembre.
- Iskander, Natasha. 2005. **Social Learning as a Productive Project. Zacatecas and Guanajuato’s Cautionary Tales.** Working Paper, OCDE, Marrakech.
- Márquez Covarrubias, Huberto. 2008. **Las remesas como instrumento del desarrollo? Entretelones de la emigración mexicana.** *Comercio Exterior*, Vol. 58, Núm.1, México, D.F., Enero.
- Red de Consultores Nacionales (REDCO). 2004. **Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 2003.** *Cuarto Informe*, México, D.F., Abril.
- Romero Sánchez, Jessica. 2004. **Migración y aprovechamiento de remesas: un análisis sobre el impacto del programa de desarrollo iniciativa ciudadana 3x1, en los Pilares Santa María Texcalac y Lázaro Cárdenas, en Tlaxcala.** Tesis de Licenciatura, Universidad de las Américas, Puebla, 22 de noviembre.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2007. **Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2008.** *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 30 de Diciembre.
- Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (SERPRO). 2005. **Evaluación externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 2004.** Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F., Marzo.
- 2006. **Evaluación externa del Programa Tres por Uno para migrantes 2005.** Secretaría de Desarrollo Social, Febrero, México, D.F.
- Sin autor especificado (SAE). 2003. **Informe final de la evaluación externa del programa iniciativa ciudadana 3x1.** Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.
- Universidad Autónoma de Chapingo (UACH). 2006. **Evaluación externa del Programa 3x1 para migrantes. Informe final.** Secretaría de Desarrollo Social, Diciembre, México, D.F.

Wilfrido Ruiz Ochoa

Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Maestro en Economía Industrial por el Colegio de la Frontera Norte (Colef) y Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California. Desde 1994, es Profesor investigador de El Departamento de Estudios Económicos de el Colef. Su tesis doctoral versa sobre los determinantes espaciales de las desigualdades interestatales en México, en el largo plazo. Se desempeñó como Coordinador de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colef durante el periodo 2001-2004. Publicaciones con arbitraje en distintas instituciones educativas de prestigio en el país. Localizable en: Km. 18.5 Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, San Antonio del Mar, Tijuana, B.C., CP 22709. Tel: (664) 6316300, extensión 3418. Actualmente ostenta la categoría de profesor Titular A y desde el 2007 es Miembro del **Sistema Nacional de Investigadores (SNI), CONACYT – México.**