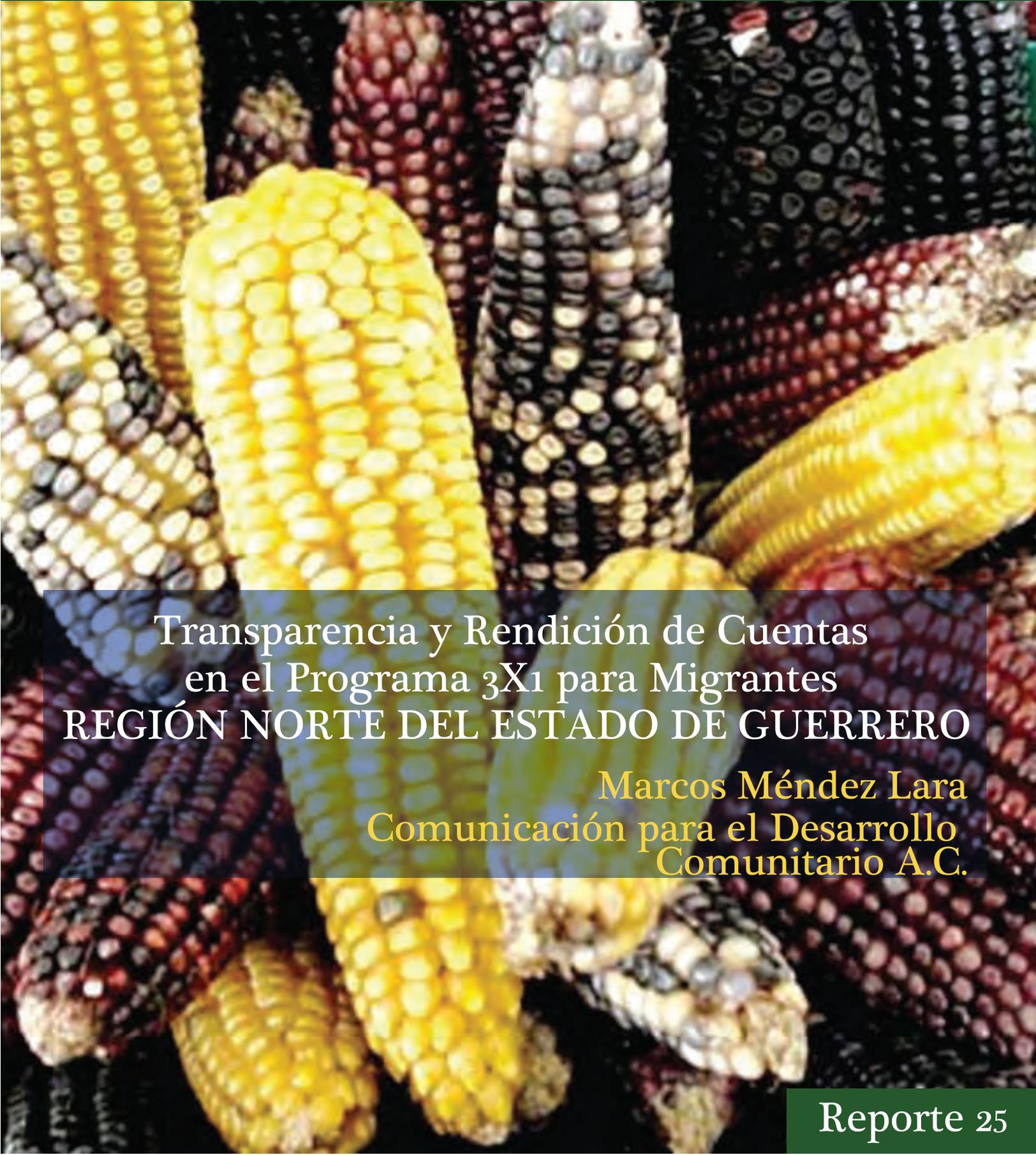


2013



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Mexican Rural Development Research Reports

A close-up photograph of several ears of corn in various colors, including yellow, red, black, and white, arranged in a cluster. The background is dark, making the colors of the corn stand out.

Transparencia y Rendición de Cuentas
en el Programa 3X1 para Migrantes
REGIÓN NORTE DEL ESTADO DE GUERRERO

Marcos Méndez Lara
Comunicación para el Desarrollo
Comunitario A.C.



**TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
EN EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES
*REGIÓN NORTE DEL ESTADO DE GUERRERO***

Marcos Méndez Lara
(marcosmendezlara@yahoo.com.mx)

Febrero de 2013

Esta investigación fue patrocinada por el proyecto de la Universidad de California Santa Cruz "Accountability and Mexican Agricultural Policy"

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
I. EL PROGRAMA 3x1 PARA MIGRANTES EN GUERRERO	
Antecedentes de la migración de guerrerenses.....	6
Los primeros años del programa	8
Ruta crítica de los proyectos en el p3x1	13
Los cuatro actores del programa.....	14
Presupuesto.....	20
Número y tipo de obras.....	22
Intensidad migratoria, marginación y 3x1 en Guerrero.....	25
II. TRANSPARENCIA DEL P 3x1	
Transparencia y normatividad	30
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	31
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.....	33
Transparencia en los ayuntamientos.....	36
Contraloría social.....	38
III. MIGRANTES ORGANIZADOS.....	44
Las federaciones.....	45
Clubes de migrantes.....	46
Clubes espejo.....	48
Integración.....	48
Operación y funcionamiento.....	51
Ejecución de la obra por comités espejo.....	53
Expedientes técnicos.....	56
Administración y comprobación de los recursos.....	56
Las cuentas mancomunadas.....	57
Capacitación y asesoría.....	58
Vinculación clubes de migrantes-comunidad-autoridades locales.....	61
La elección de la obra.....	61
Aportación migrantes-beneficiarios.....	63
Coordinación con autoridades locales.....	65
Viáticos.....	65
Información a los clubes de migrantes y a la comunidad.....	65
Incipiente vinculación de clubes espejo a nivel regional.....	66
CONCLUSIONES.....	68
PROPUESTAS.....	69
FUENTES.....	68
ANEXOS.....	73

INTRODUCCIÓN

El Programa 3x1 para Migrantes, promovido por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de la república (SEDESOL),¹ ha tenido un crecimiento sostenido a partir de que fue creado formalmente hace 10 años. Sin embargo, es todavía un programa de alcances muy relativos, en gran parte por el poco presupuesto que se le asigna si se compara con los recursos financieros que se destinan a otros programas dedicados también a la construcción de infraestructura básica, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que en 2011 invirtió en el país 39,069.4 millones de pesos contra 552.4 millones del p3x1.² Es difícil pues sustentar la afirmación de que el p3x1 está fortaleciendo las condiciones de desarrollo económico y social de las comunidades de origen de los migrantes.

No es objeto de este documento analizar qué tanto aporta el programa al desarrollo de las localidades, sino que busca identificar y caracterizar las prácticas de participación ciudadana que se producen en la ejecución directa de las obras y en la vigilancia del ejercicio de los recursos, en una región específica del estado de Guerrero.

El p3x1 es un programa que promueve la corresponsabilidad por medio de la aportación económica de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía -representada en este programa por los migrantes y la población de sus comunidades de origen- para la construcción de infraestructura básica o la puesta en marcha de proyectos productivos. En el estado de Guerrero, esta cualidad del programa se vuelve muy relevante porque la corresponsabilidad tiene consecuencias positivas para la eficacia del programa, para su transparencia y la rendición de cuentas.

En efecto, una parte de los clubes de migrantes guerrerenses –en gran medida gracias al poder de negociación adquirido como consecuencia de su posición de aportantes- han logrado que las obras que se construyen en la región Norte del estado de Guerrero –donde se enfocó este trabajo, porque ahí se concentra el mayor número de comunidades beneficiadas-, sean ejecutadas y vigiladas por los ciudadanos que viven en las localidades de origen de los migrantes.

Las experiencias relativas a localidades cuyos habitantes ejecutan directamente la obra se traducen por lo general en una ampliación de metas, es decir, se logran beneficios adicionales o “se hace de más”, simplemente porque hay un uso más controlado de los recursos, y porque la rentabilidad económica que obtiene tradicionalmente una empresa por realizar estas obras, es invertida directamente en más beneficios para la localidad.

¹ En este documento, la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal se escribirá con versalitas (SEDESOL)

² Canales (2008) advierte incluso que dentro de los propios programas sociales que opera la SEDESOL, el gobierno federal le otorga al p3x1 una muy baja prioridad, asignándole menos de uno por ciento del presupuesto global para estos programas [en 2006]. Según sus datos, “en términos del presupuesto asignado, el Programa 3x1 ocupa el lugar 13 de 17 programas que promueve el gobierno federal a través de SEDESOL”.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

El otro aspecto relevante de la ejecución directa es que permite un manejo más transparente de los recursos. Si la obra es ejecutada o administrada por los clubes espejo –comité formado por personas de la localidad de origen con el aval de los migrantes-, es más probable que se practique la rendición de cuentas con acciones de información y también con la justificación de cuánto, cómo y por qué gastaron los recursos financieros ante las asambleas comunitarias y sobre todo ante los clubes de migrantes radicados en Estados Unidos. Estas prácticas se complementan con la obligación que tienen los clubes espejo de comprobar documentalmente cada uno de los gastos ante la dependencia normativa correspondiente.

Esto se ha podido desarrollar porque detrás están los migrantes como un actor colectivo que empuja este tipo de prácticas; en otros programas similares, como el FAISM, no se ha logrado una vigilancia efectiva del ejercicio de los recursos porque entre otros motivos no hay un actor con el poder de negociación que hoy tienen los clubes de migrantes y sus federaciones.

En la ejecución del p3x1 en los últimos años en esta región de Guerrero destacan varios casos de éxito de participación ciudadana en la ejecución y vigilancia de la obra pública; sin duda en estas experiencias hay aspectos que pueden fortalecerse, como mejorar los mecanismos de selección de las obras –para construir efectivamente las que realmente se necesitan y de acuerdo con una planeación comunitaria y regional-; el de la elección de los integrantes de los clubes espejo por parte de los migrantes, en donde hasta hoy prevalece un proceso que no es abierto a toda la comunidad de origen; el de integrar comités similares, en la misma comunidad, para la vigilancia de otros programas; y el que quizás es el reto más importante: la permanencia y continuidad de estos comités más allá de los tiempos que los propios programas establecen.

Los clubes espejo, su forma de trabajo, puede ser una experiencia replicable en otros programas sociales, especialmente en aquellos cuyas reglas de operación permiten la formación de comités similares, como el FAISM del Ramo 33, que en Guerrero cuenta con recursos por más de 3 mil 865 millones en 2012; o el del Programa de Fertilizante Subsidiado, que cada año destina de manera tripartita (estado, municipios y productores) 800 millones de pesos a la adquisición y distribución de fertilizante. El programa 3x1 para migrantes será muy relevante en la medida en que sus éxitos en materia de transparencia y de vigilancia de los comités espejo puedan ser proyectados hacia procesos similares.

Si bien el p3x1 es un programa que cuenta ya con varios estudios y evaluaciones –realizadas éstas por la academia como por instituciones externas a la SEDESOL como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-, en este documento se analiza su operación específicamente en la región Norte del estado de Guerrero y con la hipótesis de que el mayor involucramiento de las y los ciudadanos en la ejecución del programa (migrantes y de habitantes de las comunidades de origen) contribuye a una mayor transparencia y a realizar prácticas de rendición de cuentas.

El primer capítulo denominado “El Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero”, es una visión muy general en torno a la inicial y a la reciente migración de guerrerenses hacia Estados Unidos, destacando principalmente la que se dirigió a la ciudad de Chicago, Illinois. Asimismo, se presenta una introducción al p3x1 revisando sus primeros años y considerando sus principales características. Esta información sin duda es útil para dimensionar las acciones y prácticas que se llevan a cabo en la entidad dentro del programa.

El capítulo “La transparencia del p3x1” es una revisión a la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas del programa y el cumplimiento que le dan los actores gubernamentales. La concurrencia de los tres órdenes de gobierno “salva” de la opacidad a este programa, ya que en el nivel federal existe un mayor cumplimiento de las obligaciones de transparencia que compensa las deficiencias del gobierno estatal y sobre todo, la opacidad casi total de los gobiernos municipales guerrerenses. En este mismo capítulo se analizan los avances que ha experimentado la contraloría social promovida desde las instituciones y de qué manera ha repercutido en el proceso general del programa.

El capítulo “Migrantes organizados” aborda la integración y vinculación de los Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, los clubes de migrantes, los clubes espejo o comités espejo – como prefieren autodenominarse- y los habitantes de las localidades de origen, que en el marco del p3x1 deben trabajar juntos y de manera coordinada, pero que están separados físicamente. Se analizan las condiciones que han permitido lograr que una representación comunitaria sea la ejecutora directa de las obras, pero también algunas prácticas que no permiten el funcionamiento fluido de esta interrelación de actores.

Finalmente, en el último apartado de conclusiones se ensayan algunas propuestas que pueden fortalecer a la actuación de los clubes espejo, como el executor de decisiones tomadas por los clubes de migrantes y la población de las localidades de origen, y que puede convertirse en un referente muy importante para otros programas sociales.

I. EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES EN GUERRERO

Antecedentes de la migración de guerrerenses

Guerrero es considerado un estado *emergente* debido a que se incorporó tardíamente a los procesos de la migración internacional México-Estados Unidos, en comparación con otras entidades de tradición migratoria en el país como Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí Durango, Colima y Nayarit.³

Chicago, Illinois, es uno de los lugares de residencia más importantes para los guerrerenses migrantes. Díaz Garay (2012), distingue diferentes etapas en la migración de mexicanos hacia Chicago, la primera, en la década de 1910, cuando se abrieron oportunidades de empleo en Illinois para ocuparse en los trabajos que dejaron de hacer los obreros inmigrantes de origen europeo al ser enlistados para combatir en la Primera Guerra Mundial.⁴ La segunda etapa migratoria coincidió con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, precisamente con la puesta en marcha del Programa Bracero. En los años cincuenta y principios de los sesenta continuó la migración de mexicanos hacia el Medio Oeste para emplearse como trabajadores agrícolas que más tarde encontraron su arribo a la ciudad.

En la década de los ochenta poco más de 120 mil migrantes mexicanos en Chicago lograron resolver su estadia legal en aquel país con la ley IRCA (Immigration Reform and Control Act) de 1986. Y desde 1990, los flujos migratorios y monetarios crecieron notablemente a tal grado que para el año 2000, los mexicanos ya eran el grupo inmigrante más numeroso de la comunidad latina de Chicago. Boruchoff (s/f) se refiere a los comienzos y a la intensidad de esta migración de manera más específica.

Las raíces de la actual emigración masiva de Guerrero a los Estados Unidos se encuentran en el reclutamiento de trabajadores mexicanos en la época de la segunda guerra mundial bajo el Programa Bracero (1942-64). Las experiencias de los Braceros trajeron a los guerrerenses, quienes anteriormente casi no habían emigrado al extranjero, la posibilidad de ganarse la vida trabajando en el país vecino. Hacia 1970, los primeros guerrerenses de unos pueblos de la región norte del estado empezaron a llegar a Chicago, atraídos por las oportunidades de empleos en las abundantes fábricas y en los servicios. Siguió creciendo el número y diversidad de migrantes, sobre todo con la crisis económica a principios de los años 1980 gracias a las redes sociales que se extendían desde los pueblos de origen y Chicago, acorde con un padrón común identificado en otros estudios de la migración México-EEUU (Massey et.al. 1991, Durand y Massey 2003). Hacia fines de los 1980 la migración guerrerense había crecido a tal grado que, en el caso de algunos pueblos de la región norte del estado, la mayoría de la población ya residía en esa ciudad de la Unión Americana (...).(Boruchoff. S.f)

Los primeros grupos de paisanos en Estados Unidos comenzaron a formarse entre los vecinos de las mismas comunidades del estado de Guerrero, sobre todo de la región Norte, y el motivo

³ Estas entidades forman parte de lo que Durand y Massey (2004) denominan como región migratoria tradicional.

⁴ “La inmigración mexicana hacia Chicago se inició a principios del siglo XX, cuando trabajadores de los ferrocarriles encontraron empleo permanente en las crecientes industrias del acero y el embalaje y también crearon la histórica parroquia de Nuestra Señora de Guadalupe en 1923” (Susan Gzesh, 2010).

de sus reuniones se centraba en las festividades de los santos patronos de cada pueblo y alrededor de los festejos de los días patrios de México. Sin embargo, a finales de los ochenta parece ubicarse la fecha en que inició una práctica entre los guerrerenses radicados en Chicago y que 15 años después el gobierno federal institucionalizaría y se convertiría en lo que hoy se conoce como el programa 3x1 para migrantes: la organización y aportación económica de los migrantes para llevar obras y acciones de beneficio a sus localidades de origen. Boruchoff reconstruye a partir de testimonios estas prácticas de los migrantes guerrerenses cuyas miras estaban en beneficiar a sus comunidades.

Se les ocurrió a unos señores de Amealco, quienes residían en Chicago, que tal vez sería posible financiar la construcción de una carretera a su pueblo con dólares reunidos entre sus paisanos en los EEUU. Aunque al principio la mayoría desconfiaba del posible éxito de su plan, estos pioneros persistieron en sus esfuerzos, recolectando fondos en Chicago por medio de ir de casa en casa para pedir la cooperación de los ciudadanos del pueblo y realizando eventos como kermeses y bailes. Ya con una cantidad de \$20,000 dólares en la mano, dieron un paso decisivo cuando unos integrantes del comité que se formó en Guerrero para coordinar el proyecto se acercaron al entonces gobernador Ruiz Massieu (1987-1993) para pedir su apoyo para realizar la obra. Según el primer presidente del comité en Chicago, eran conscientes que el hecho de tener un fondo, sobre todo uno recaudado entre los ciudadanos del pueblo en EEUU, haría más probable que el gobernador les hiciera caso. Y, efectivamente, el gobierno de Guerrero acordó colaborar en la construcción de la carretera. Siguiendo el ejemplo de Amealco, los migrantes de los pueblos vecinos de Teucizapan y El Potrero se organizaron en Chicago y recibieron el apoyo del gobierno del estado para construir un sistema de agua potable y una carretera, respectivamente.⁵

La experiencia llamó la atención del gobierno estatal y durante el periodo de José Francisco Ruiz Massieu se estableció en Chicago “una oficina de guerrerenses radicados en el extranjero, después vino evolucionado y se convirtió en una dirección (de atención a migrantes) dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social”.⁶

El entonces gobernador de Guerrero José Francisco Ruiz Massieu, tenía conocimiento de la existencia de estos grupos, incluso (...) ya había puesto un representante en el Consulado en Chicago. Se trataba de Bernardo Rosendo. Existía la atención de parte de Ruiz Massieu hacia la comunidad guerrerenses en Chicago, a pesar de que no existían como grupo, ya que ésta era una especie de asociación, pero no con los vínculos tan fuertes como se vienen dando con la Federación de Guerrerenses. (Monge, 2005)

Este antecedente dio inicio a un esquema de trabajo y colaboración entre los migrantes organizados en Estados Unidos y el gobierno del estado de Guerrero, y desde entonces, las diferentes administraciones estatales le han dado un peso específico a este sector. De estas experiencias de los migrantes de Guerrero, y de las que se dieron en el estado de Zacatecas, nació en 2002 el antecedente directo del p3x1: el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1.

Los guerrerenses fueron los pioneros en organizarse en clubes en la ciudad de Chicago, así lo afirma Isidro Arroyo vicepresidente de la Federación de Guerrerenses en Chicago: "Nosotros

⁵ Idem.

⁶ Entrevista con José Betancourt Villa, ex director general de atención a migrantes de la Sedesol, 11 de julio de 2012.

fuimos los pioneros en organizarnos en clubes; una vez que logramos la apertura de un camino en nuestra comunidad, otras entidades nos imitaron. Varios se fueron acercando a nosotros para preguntarnos la mejor manera de organizarse; compartimos con ellos nuestras experiencias y se iniciaron otros Clubes". (Monge, 2005)

Aunque este trabajo se centrará en experiencias de migrantes de la región Norte, esto no quiere decir que la migración internacional a Estados Unidos se dé solamente en esta región del estado. En la Montaña de Guerrero se ha producido también este fenómeno migratorio desde hace varias décadas, aunque, como señala Samuel Villela (2011) no ha sido tan intensa.

En la región intercultural conocida como Mixteca nahua tlapaneca o La Montaña de Guerrero se ha dado asimismo un incremento significativo en los índices migratorios, al grado de que el paisaje habitacional de las comunidades montaÑeras ha cambiado radicalmente. Los efectos en los índices de ingresos -por el impacto de las remesas- y en las transformaciones culturales son también considerables. (...) En el título de este ensayo [De la Montaña a Manhattan] hemos querido hacer énfasis en la importancia del fenómeno migratorio que se produce desde la Mixteca nahua tlapaneca hacia Estados Unidos. Y aunque numéricamente no es la migración más importante -pues la que se dirige a distritos agrícolas del noroeste y centro de México es más numerosa- sí lo es en términos económicos, por lo cual resulta indispensable resaltar dicho espectro de la migración dentro del contexto general. (Villela, 2011:190)

Los primeros años del programa

El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 tenía el propósito de desarrollar proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades de origen de los migrantes, mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en país o en el extranjero. Este esquema de trabajo implica que por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal dan tres pesos (UAM, 3-4).

Desde que inició el programa con el nombre de Iniciativa Ciudadana 3x1 y hasta 2012, no se dieron cambios significativos, ya que se conservó constante el objetivo de apoyar iniciativas de los migrantes, para generar desarrollo en sus localidades de origen, y en todo caso se hicieron cambios como el señalamiento de incorporar "la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa" (2005), y canalizar los beneficios a los "municipios de alta o muy alta marginación" (2008). Asimismo, en 2009 se amplió la cobertura a las 32 entidades federativas y se incorporó el impulso a las iniciativas de servicios comunitarios y actividades económicas.

Cabe destacar que en el ejercicio 2002 las reglas de operación señalaban que los migrantes -sus federaciones o clubes- tenían la facultad exclusiva de sugerir, aportar y evaluar el programa. Pero en 2003 y 2004, las reglas se modificaron y permitían la presentación de proyectos de otras organizaciones de la sociedad civil mexicana, sin que fueran necesariamente migrantes.

Este cambio significaba que otras organizaciones sociales (muy seguido organizaciones formadas ex profeso y que luego se convertían en comités de obra) podían proponer proyectos y por lo tanto disponer del limitado presupuesto asignado, además de debilitar la interlocución (y

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

por lo tanto el poder) de los clubes y federaciones con los municipios y funcionarios estatales. Este modelo de interacción desencadenó numerosos problemas en las negociaciones por priorizar los proyectos y generó desencanto entre los migrantes organizados. (González, 2011, 217)

En 2005 el p3x1 regresó a “su carácter exclusivamente transnacional”

Actualmente, las reglas de operación del programa señalan que el objetivo es “multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades”. La cobertura es para las 32 entidades del país y está dirigido a “las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica”.

No es requisito, entonces, que las comunidades a beneficiar se encuentren en municipios de alta y muy alta marginación, que fue una condición establecida en las reglas de operación hasta 2009. Pero en el estado de Guerrero, con el 75.3% de sus municipios con grados de marginación altos y muy altos, no tendrían problema para ser elegibles en caso de que continuara el requisito.

Conceptos y montos. El p3x1 proporciona apoyos para la realización de proyectos de impacto social a través de las siguientes acciones: Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales; educación salud y deporte; agua potable, drenaje y electrificación; comunicaciones, caminos y carreteras; cultural y recreativa; mejoramiento urbano, becas educativas 3x1, proyectos productivos comunitarios y proyectos de servicio social comunitario, entre otros.

Al igual que la Ley de Coordinación Fiscal delimita el tipo de obras que podrán construirse con los recursos del FAISM, las reglas de operación del p3x1 también “etiquetan” las obras que podrán realizarse prohibiendo los proyectos para edificar iglesias, salones de baile, lienzos charros y otras obras consideradas como no básicas para el desarrollo local.

Para este concepto se establece un apoyo máximo por proyecto hasta por un millón de pesos, aunque se destaca que si se presentan proyectos que por su magnitud, impacto social o características específicas requieran de la SEDESOL un monto superior, será el órgano que dictamina los proyectos (Comité de Validación y Atención a Migrantes) el que decida lo conducente. En estos casos la Federación podrá aportar hasta 50% de los recursos.

En la modalidad de los proyectos productivos individuales o unifamiliares el monto que aportará la Federación será hasta de 300 mil pesos y hasta por 500 mil para los proyectos productivos bifamiliares. En este caso los proyectos podrán ser financiados en 50% por el

gobierno federal y 50% por los miembros de clubes de migrantes, aunque puede haber aportaciones adicionales de los otros órdenes de gobierno u otros actores.

En el caso de las aportaciones, el 25% que corresponde a los clubes de migrantes podrá complementarse con recursos que aporten los beneficiarios de las localidades de origen. De hecho, en varias localidades del estado se está haciendo uso de esta modalidad que implica un mayor involucramiento de la comunidad de origen en el programa.

La SEDESOL es la instancia normativa del p3x1, está facultada para interpretar las reglas de operación y para resolver los casos no previstos en las mismas. Entre sus responsabilidades se encuentra la búsqueda de mecanismos de coordinación para evitar la duplicidad con otros programas, así como establecer medidas para promover y asegurar la participación de los ayuntamientos y el gobierno del estado en los proyectos del programa.

De la ejecución del programa, según las reglas de operación, podrán encargarse las delegaciones de la SEDESOL en los estados, los gobiernos estatales, los ayuntamientos, los clubes u organizaciones de migrantes, y los propios beneficiarios de los proyectos por medio de los clubes espejo, que son comités integrados por habitantes de las localidades de origen para la ejecución o la vigilancia de las obras.

Las decisiones sobre los proyectos se toman en el Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), que se integra 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”. Todos los estados que participan en el programa integran su propio Covam cada año. Este espacio de deliberación y toma de decisiones, el Covam, es una de las características sobresalientes que presentan las reglas de operación del p3x1, ya que su integración es paritaria y ahí se analizan, discuten y acuerdan los asuntos más importantes relacionados con la operación del programa.

Mientras este comité convencionalmente se reúne en el estado mexicano donde van a ejecutar las obras, desde 2008 los migrantes guerrerenses negociaron eficazmente para convencer a los funcionarios que se reuniera el COVAM en Chicago. Se vio como una medida para que pudieran asistir más miembros de los clubes para que fueran testigos de los procesos de selección de los proyectos y de comunicación entre los representantes de los migrantes y de los gobiernos. Así se evidenció la transparencia y contribuyó a disminuir la arraigada desconfianza de los guerrerenses hacia sus líderes comunitarios y, sobre todo, hacia los gobiernos.⁷

De acuerdo con las reglas de operación, en cada estado de la república se integrará un Covam que se encargará de la priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos, así como de la calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes.⁸ El Covam sesionará por lo menos una vez al año y en él participarán

⁷ Judith A. Boruchoff. Las organizaciones de migrantes en EEUU y la negociación extraterritorial del poder del estado guerrerense.

⁸ De acuerdo con las reglas de operación 2012, en las sesiones se tratarán entre otros, los siguientes aspectos: La priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos a atender; determinar los criterios para la

representantes de cada una de las partes que aporten recursos, con voz y voto (incluso pueden ser invitados académicos o especialistas para emitir su opinión sobre algunos temas). Las reglas de operación también destacan que en el caso de los representantes de migrantes, éstos no podrán pertenecer a ninguna dependencia gubernamental.

Según los testimonios, el Covam en Guerrero ha funcionado sin contratiempos, de manera regular.

El Comité de Validación y Atención a Migrantes, el famoso Covam, se realiza a principios de cada ejercicio fiscal para validar y aprobar la propuesta de obras. El Covam establece claramente las reglas de operación que se aprueban en cada ejercicio fiscal, y ahí participan el delegado de la Sedesol federal, como presidente, el gobierno del estado participa como secretario técnico; los municipios -ellos designan quiénes serán sus representantes-; las organizaciones de migrantes, y con voz, pero sin voto, organismos descentralizados, organizaciones civiles, colegios de ingenieros, arquitectos, académicos, etc.⁹

Ante la escasez de recursos de la parte gubernamental –en sus tres órdenes-, la selección de los proyectos que serán financiados se vuelve un tema sensible por la cantidad de clubes de migrantes –afiliados a la Federación de Guerrerenses, a Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste o a clubes independientes- que presentan sus solicitudes para la construcción de obras. En este sentido, el órgano colegiado se vuelve un espacio para la negociación de los diferentes proyectos que disminuye la posibilidad de inconformidad o ruptura por parte de los actores sociales solicitantes.

Un ejemplo de cómo se puede romper este equilibrio lo dio el Secretario de Desarrollo Social del gobierno del estado, David Jiménez Rumbo, cuando en 2011 buscó imponer “sus” proyectos sobre los que presentaron las federaciones, como tradicionalmente lo han hecho durante varios años. El resultado fue una guerra de declaraciones en la prensa, la traslado del programa 3x1 a una dependencia diferente de la Sedesol y el cese del funcionario.

Los acuerdos y líneas de trabajo que se establezcan en el interior del Covam son claves para el funcionamiento y la forma de operación del p3x1; una decisión de este tipo es la que se toma para acordar quién de los cuatro aportantes ejecuta la obra. En Guerrero, y particularmente a propuesta de los Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, muchas de las obras son ejecutadas por los clubes espejo, con lo que se gana en varios aspectos: ampliación de metas, mayor vigilancia de la obra, involucramiento de la población en diferentes etapas como en la propia construcción, deliberación de asuntos relacionados con la obra o exigencia de rendición de cuentas, entre otros.

selección de proyectos, tanto aquellos que se ajusten al monto máximo señalado en estas reglas, como aquellos que superen dicho monto y someterlo a consideración de la Unidad Responsable del Programa; la calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes; 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; el calendario anual en el que se desarrollarán las sesiones del Covam, mismo que será determinado en el primer trimestre del año; la operación hacia el interior del Covam y, en su caso, los aspectos de planeación que considere pertinentes.

⁹ Entrevista con José Betancourt Villa.

Esta es una de las decisiones más relevantes del Covam en Guerrero -a diferencia de otros estados donde prevalece la ejecución de obras por parte de los ayuntamientos-, aunque como se advirtió en una de las reuniones del Covam “todas las obras que rebasen un monto total de \$1,000,000.00 serán ejecutadas por los H. Ayuntamiento, ya que de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los comités [espejo] no cuentan con la capacidad jurídica para ejecutarlas.”¹⁰

Entre los criterios específicos que podrá considerar el Covam para la aprobación de proyectos se encuentran:

- Contribución a la resolución de carencias en materia de infraestructura y servicios básicos, entre otras: como agua, drenaje y saneamiento, electrificación, infraestructura educativa, de salud o deportiva.
- Contribución a mejorar la accesibilidad con caminos o carreteras, pavimentación, construcción de calles y banquetas, puentes.
- Aportación al desarrollo comunitario a través de centros de aprendizaje, de rehabilitación, de desarrollo de población en situación de vulnerabilidad como son niños, adultos mayores, madres solteras.
- Mayor cantidad de población a beneficiar con el proyecto presentado.

En los primeros tres o cuatro meses de cada año, se reciben las propuestas de proyectos de paisanos organizados y se van relacionando; de acuerdo a criterios de prioridad, se van priorizando los proyectos según las reglas de operación, es decir aquellos que tengan un mayor impacto social, que generen un mayor beneficio, que cubra las necesidades de la población objetivo de las comunidades de origen de los paisanos. Las reglas de operación son muy claras, ahí se establecen criterios de elegibilidad, tienen prioridad agua potable, electrificación, drenajes, obras de este tipo. Se excluían todas aquellas obras de construcción de iglesias, plazas de toros, panteones, las reglas de operación también establecen que si por acuerdo del Covam algún proyecto se echa a andar, es meramente por acuerdo del Covam, si hay posibilidades financieras y todos los integrantes del comité están de acuerdo se hace el proyecto. Por ejemplo se hicieron, no muchos, bardeados de panteones por acuerdo del Covam, no era decisión unilateral de alguno de los participantes, y había suficiencia presupuestal para atender a todos.¹¹

Al examinarse un acta del Covam de Guerrero -la que corresponde al 14 de abril de 2012- se encontraron los siguientes puntos:

La reunión se llevó a cabo en las oficinas del consulado de México en la ciudad de Chicago, Illinois, y participaron por la SEDESOL federal, la Arq. Amalia Esther Morales Bárcenas, como presidenta suplente, por la ausencia del delegado estatal de la SEDESOL; Miguel Cano Torres, representante del gobierno del estado de Guerrero en Chicago; Isidro Alarcón Catalán, presidente municipal de Leonardo Bravo, Modesto Pérez Leyva, presidente municipal de Eduardo Neri; y por los migrantes: Erasmo Salgado Jiménez, representante de Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, y Fabián Morales Marchan, representante de la Federación de

¹⁰ Acta de instalación del Comité de Validación y Atención a Migrantes del Programa 3x1 para Migrantes, ejercicio fiscal 2011, en el estado de Guerrero. Los Ángeles California, 27 de agosto de 2011.

¹¹ Entrevista con José Betancourt Villa.

Guerrerenses en Chicago; se repite el nombre de la Arq. Amalia Esther Morales Bárcenas, como secretaria técnica del Covam.

Asimismo, en el orden del día, se incluye un punto específico para el análisis y dictaminación de los proyectos presentados. Al respecto, el acta no refleja ninguna discusión y sólo se limita a transcribir el total de proyectos que serán financiados en el ejercicio 2012. La información que se presenta sobre los proyectos incluye los siguientes rubros: municipio, localidad, nombre del proyecto, nombre del club de migrantes proponente y estructura financiera (aportaciones federal, estatal, municipal, de migrantes, y total). No se menciona en el acta ninguna información sobre quiénes serán los ejecutores y los mecanismos para vigilar las obras.

En asuntos generales, se lee que “los presentes manifiestan su preocupación por el ejercicio de los recursos y por la aportación estatal, ya que en el ejercicio anterior la aportación estatal se origina fuera de tiempo y esto ocasionó el retraso en la ejecución de las obras y problemas para la comprobación de las mismas. Se acuerda llevar a cabo una reunión del Covam en mes y medio en la cual se espera ya contar con un representante del Gobierno del Estado que tenga capacidad de respuesta en el ejercicio de los recursos.”

Ruta crítica de los proyectos en el programa 3x1

De manera general, los pasos para tener acceso al programa son:

1. Constitución de los clubes de migrantes. Es requisito indispensable ya que de acuerdo con las reglas de operación son los únicos que pueden solicitar y gestionar obras y acciones del p3x1. La constitución de los clubes de migrantes se formaliza mediante un documento que se denomina “toma de nota”, emitido por los consulados de la Secretaría de Relaciones Exteriores para verificar la existencia de dichos clubes.
2. Los representantes de los clubes hacen una solicitud para cualquier tipo de obra ya sea de su comunidad o de la localidad que ellos decidan; éstas se podrán presentar en las oficinas de representación del gobierno mexicano en el exterior, instancias que las harán llegar a las oficinas centrales de Sedesol o a las delegaciones, para analizar la factibilidad de su atención.
3. Con todas las solicitudes recibidas, la SEDESOL convoca al Comité de Validación y Atención a Migrantes donde se presentarán los proyectos para su priorización, selección y aprobación.
4. Una vez que se definen las obras que serán construidas, se firman los convenios de concertación para formalizar la aportación económica de los clubes u organizaciones de migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal. En estos documentos se describen la instancia ejecutora de la obra, las responsabilidades y aportaciones de cada uno de los participantes, incluyendo las obligaciones de la instancia ejecutora.

Se firma un convenio o acuerdo de coordinación de concurrencia de recursos (entre los aportantes), se establecen los convenios de concertación con cada uno de los comités que van a ejecutar el proyecto, las actas constitutivas de los comités, las actas de aceptación de esa obra para que tenga el pleno respaldo de la comunidad, y hecho todo eso, después de ser autorizadas en el Covam, se notifica cada uno de los comités la autorización de cada una de las obras. Entonces se realiza ese procedimiento de actas y convenios y se les solicita un número de cuenta en el que se radicarán los recursos de cada una de las partes tanto del gobierno federal como estatal o y municipal y también la aportación de los propios clubes de migrantes.¹²

5. Al final de la obra se elabora un acta de entrega-recepción en la que se deberá incluir un programa de conservación y mantenimiento de la obra, la cual será firmada por el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada.

Los cuatro actores del p3x1

Las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes considera las aportaciones en partes iguales de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las de los migrantes organizados en clubes, para ejecutar obras y proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la concurrencia de recursos. Sin embargo, la participación económica de las diferentes entidades gubernamentales, no siempre está libre de complicaciones, ya que cada una maneja su propia agenda, tiempos para la gestión de recursos e intereses particulares, factores que derivan en una relación difícil para la dependencia que ejecuta el programa, casi siempre la SEDESOL.

La experiencia reciente de Guerrero muestra con claridad esta problemática. Los relevos en el gobierno del estado y en los municipios son cambios importantes pueden modificar el nivel de interés y disposición hacia esta política frenando, obstaculizando y hasta poniendo en riesgo el desarrollo del programa.

Las aportaciones que envían los migrantes tampoco están exentas de contratiempos, pues no es fácil para ellos acopiar recursos para construir una obra, cuando esto depende en mucho de la situación económica del país donde residen para contar con un empleo, además de su capacidad de organización para realizar eventos sociales que les permitan recaudar fondos y convocar a la solidaridad de personas oriundas de otras comunidades guerrerenses que también residen en Chicago. Sin embargo, en lo general sí cumplen con sus compromisos.

Gobierno federal

A través de la SEDESOL, el gobierno federal brinda apoyo técnico y asesoría a los grupos de migrantes interesados en participar en el programa; cuenta con oficinas en la ciudad de México y delegaciones en cada entidad federativa, así como en Los Ángeles y Chicago en Estados Unidos. A su vez, la SEDESOL por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano es la dependencia normativa del p3x1, ya que cuenta con facultades para interpretar las reglas de operación y resolver los problemas no previstos en las mismas. Su función para

¹² Entrevista con Javier Moreno Cruz.

lograr la coordinación institucional con los otros órdenes de gobierno es fundamental para “potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad”, aunque esto no siempre lo logra, pues los gobiernos estatal y municipales tienen una perspectiva diferente sobre este esquema de trabajo, o sus tiempos de planeación, programación y ejecución de los recursos no coinciden con los del p3x1, o los cambios de administración gubernamental generan incertidumbre.

La aportación del gobierno federal se considera como la más estable, porque se programa un monto de recursos constantes que se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, si las aportaciones locales fallan, las metas del p3x1 disminuyen sensiblemente y muchas comunidades del estado se quedan sin obras y otras acciones.

Cabe mencionar que los cambios de titular en la delegación estatal de la SEDESOL –que son frecuentes en el estado de Guerrero- generalmente no derivan en consecuencias significativas en la operación del p3x1, ya que los recursos financieros son decididos por el Legislativo federal, y los delegados de la SEDESOL no tienen injerencia en la definición de su monto; además de que es un programa sujeto a reglas de operación y con ello puede evitarse la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos. En dos años se ha cambiado en dos ocasiones al delegado estatal de la SEDESOL (Marcos Efrén Parra Gómez, que ingresó el 5 de febrero de 2011; y Samuel Martínez Aceves, quien tomó posesión el 14 de mayo de 2012) que también han derivado en cambios en el personal que opera el programa.

Cabe mencionar que los ejercicios 2011 y 2012 son años atípicos para la operación del programa en Guerrero, ya que los relevos en el Ejecutivo estatal en abril de 2011, y en los ayuntamientos en septiembre de 2012, modificaron de manera importante no sólo el monto de los recursos aportados por estas dos instancias, sino la manera en que operaba el programa durante los años previos, en los que el gobierno del estado a través de la Sedesol se encargaba de la operación. Sin embargo, esto dejó de suceder en 2011, con la tardía aportación del gobierno del estado, que depositó recursos hasta enero de 2012, y con la indefinición de su participación en 2012 –en parte, por el fallecimiento del titular de la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales- y la no aportación de los gobiernos municipales; por lo que durante estos dos años la SEDESOL se ha encargado de la operación del p3x1.

Gobierno estatal

Aun cuando se observa un auge de las organizaciones de migrantes oriundos de Guerrero en las últimas dos décadas, el gobierno del estado no siempre ha respondido de manera positiva a la creciente importancia de este fenómeno. Borouchof (s.f.) explica que “la relación entre los migrantes y el estado guerrerense ha experimentado altibajos. A veces, los migrantes no han podido evadir el legado de las estructuras y prácticas autoritarias y corruptas que históricamente han caracterizado la política de su nación y, sobre todo, de su estado de origen. Y remata que “a lo largo de la historia de las organizaciones guerrerenses en Chicago, se han

notado varios casos en que los funcionarios han fallado en cumplir con los compromisos de sus cargos”.

El relevo del Ejecutivo estatal de Guerrero en abril de 2011 es un buen ejemplo de los cambios que pueden producirse en el programa con la llegada de una nueva administración, cambios que pueden trastocar significativamente la forma de operación del p3x1 que fue construyéndose en los años inmediatos anteriores, modificar a la baja la aportación que venía comprometiendo cada año o retrasar los depósitos que debe realizar. Durante todo el primer año de la administración del gobernador Ángel Aguirre Rivero también hubo incertidumbre por la indefinición sobre la dependencia que se encargaría de operar el programa.

En el acta de instalación del Covam del ejercicio 2011, celebrada el 12 de marzo de ese año, se percibe que la reunión se desarrolló sin contratiempos, y en ella participaron, por parte del gobierno del estado, todavía los funcionarios de la administración que encabezó hasta el 31 de marzo el gobernador Zeferino Torreblanca Galindo. En dicha reunión se abordaron puntos como el informe de rendición de cuentas del ejercicio 2010 y la aprobación y validación de obras y/o proyectos a ejecutarse durante el ejercicio fiscal 2011. Incluso se comprometió una aportación estatal por 15.9 millones de pesos para 2011.

Sin embargo, una vez que asumió el gobernador Ángel Aguirre Rivero hubo poco interés de los funcionarios recién nombrados por conocer la situación del programa. El coordinador de la organización Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, Erasmo Salgado, reprochó que a 45 días de que asumió el nuevo gobierno “no haya existido el más mínimo acercamiento con la comunidad migrante en este lado de la frontera”.¹³

En los primeros meses del nuevo gobierno, el p3x1 continuó adscrito a la Dirección General de Atención a Migrantes, dependiente de la Sedesol, como en la administración anterior. El titular de esta dependencia, David Jiménez Rumbo, una vez que se interesó por el programa, trató de emplearlo políticamente con la imposición de “sus” proyectos en el Covam y confrontándose con los dirigentes de las dos federaciones de migrantes guerrerenses, para con ello modificar el esquema de operación que se había construido con la SEDESOL en los años anteriores.¹⁴

Durante el gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo se habían firmado convenios de concertación para que la Sedesol se encargara de la ejecución del programa. Bajo este acuerdo, “la delegación de la SEDESOL nos transfería [a la Dirección General de Atención a los Migrantes de la Sedesol] el recurso federal asignado al programa, nosotros lo recibíamos, le sumábamos el recurso estatal, recibíamos el recurso municipal, el de los migrantes y lo

¹³ “Migrantes de Guerrero rechazan Secretaría”. Sergio Ocampo, La Jornada (sección estados), 5 de mayo de 2011.

¹⁴ García Zamora (2007) analiza 11 problemas sobre el funcionamiento del programa, uno de ellos: “Politización del programa. Con frecuencia, gobernadores y partidos políticos (y ocasionalmente también funcionarios federales) intentan influir en la selección de obras y en los montos de financiamiento de los proyectos”. El primer titular de la Sedesol de Ángel Aguirre intencionalmente buscó politizar el programa.

entregamos a los ejecutores finales, para que se realizaran los proyectos. De esa manera nos coordinábamos y llegó a darnos un magnífico resultado”.¹⁵

En agosto de 2011 se realizó la segunda reunión del Covam, en la que ya participaron los funcionarios de la nueva administración estatal; ésta se llevó a cabo en Los Ángeles, California, y aunque no se percibe en el acta de esa sesión, hubo un fuerte altercado entre el titular de la Sedesol y los representantes de los migrantes que se filtró a la prensa. Incluso el acta no está firmada por los funcionarios del gobierno del estado, porque se retiraron intempestivamente antes de que concluyera la reunión. En esta segunda reunión, la aportación comprometida del gobierno del estado disminuyó a 13.3 millones de pesos, por lo que las metas también tuvieron que disminuirse, y la SEDESOL estableció convenios sólo con ayuntamientos y migrantes.

En un pronunciamiento emitido en septiembre de 2011 por las organizaciones de migrantes guerrerenses reclamaron al gobernador Aguirre Rivero por estar representado por un funcionario que desconoce las reglas de operación del programa 3x1, “el más exitoso de los programas de México a nivel internacional”

El abuso de autoridad del que han sido objeto los ciudadanos guerrerenses radicados en Estados Unidos, es un hecho deleznable. Sucede cuando los gobernantes designan a los miembros de su gabinete sin tener en cuenta el perfil idóneo para ocupar cargos estratégicos, caso concreto, el de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo titular, DAVID JIMÉNEZ RUMBO, con un lenguaje altisonante y ofensivo (...) dejó un amargo sabor de boca a la comunidad migrante guerrerense por asumir una conducta despótica durante la pasada reunión del COVAM 2011.¹⁶

En octubre de 2011, el gobernador Ángel Aguirre anunció que el programa se separaba de la Sedesol y pasaba a la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal. Sin embargo, a esa fecha, el gobierno estatal aún no depositaba su aportación correspondiente al ejercicio 2011. Adicionalmente imperó la incertidumbre sobre la dependencia que se encargaría de operar el programa, ya que en su campaña como aspirante a la gubernatura del estado, Ángel Aguirre se comprometió a crear la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales, de tal forma que cuando asumió el cargo, envió al Legislativo la iniciativa de decreto correspondiente. Pero la modificación a Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado No.433, que dio lugar a la creación de la SMAI se hizo oficial hasta octubre de 2011, y su primer titular tomó posesión el 22 de noviembre del mismo año.

En diciembre de 2011 no había certeza de que el gobierno del estado aportaría sus recursos correspondientes, incluso la Sedesol convocó a una sesión extraordinaria del Covam el 28 de diciembre de 2011 para dejar constancia de que la parte estatal no se depositó en la cuenta del programa.

¹⁵ Entrevista con José Betancourt Villa.

¹⁶ Revista digital Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, s.n., s.f. “Pronunciamiento de organizaciones migrantes guerrerenses, emitido en septiembre de 2011”, p. 10. Disponible en <http://clubesunidosguerrerenses.com/>

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

El CP Marcos Efrén Parra Gómez, Delegado Federal de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Guerrero, comentó que derivado de la insuficiencia presupuestal por parte del gobierno del estado y el incumplimiento estipulado en el Acuerdo de Coordinación en la Cláusula Tercera, que dice que la “SEDESOL” aportará \$1.00 pesos por cada \$1.00 peso aportado por el “ESTADO”, se llevó a cabo una reducción de metas en todos los proyectos ejecutados en el presente ejercicio fiscal.¹⁷

En el mes de enero de 2012, el gobierno del estado hizo su aportación; de esta manera, muchas de las obras 2011 comenzaron a construirse hasta enero y febrero de 2012 y los clubes espejo tuvieron muchos problemas con la comprobación porque, a diferencia de ejercicios anteriores en que integraban la comprobación para una sola dependencia, en 2011 tuvieron que comprobar por separado a la SEDESOL y al gobierno del estado.¹⁸

La inestable participación del gobierno del estado repercutió también al ejercicio 2012, ya que la aportación estatal disminuyó sustancialmente de 13.6 millones de pesos en 2011 a 6.4 millones en 2012. Este año la SEDESOL tuvo un techo presupuestal de 12 millones de pesos.

Esto sí afecta mucho porque las solicitudes de los migrantes son por obras donde se establezca la mezcla de recursos. Desgraciadamente esta situación sale de nuestro ámbito de competencia, el acuerdo por lo pronto se firmó por 6 millones 400 mil pesos, que es donde vamos a conjuntar esfuerzos para 62 obras. En el resto del recurso, la SEDESOL establecerá convenios con los migrantes y con los presidentes municipales, o en su caso sólo con los migrantes porque tenemos el problema de que los presidentes municipales ya se van. No podemos entrar a una obra aportando el 100%, por normativa tiene que haber por lo menos uno, las reglas de operación dicen que lo máximo permitido es 50% la SEDESOL y 50% los migrantes.¹⁹

Pero esta transición de la administración estatal no es la única que ha puesto en riesgo al p3x1. Se tienen otros casos como el del ejercicio fiscal 2004, donde los proyectos se pagaron con recursos del 2005 por el incumplimiento del gobierno estatal de René Juárez Cisneros de hacer su aportación correspondiente.

¹⁷ Acta extraordinaria del Comité de Validación y Atención a Migrantes, Programa 3x1 para Migrantes, ejercicio fiscal 2011, 28 de diciembre de 2011. Por la parte estatal firmó el acta el recién nombrado secretario de los Migrantes y Asuntos Internacionales, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez.

¹⁸ Aunque en Zacatecas influyó la fuerza que tienen las federaciones de migrantes, el número de migrantes, y el hecho de ser un estado histórico migratorio, sin duda también incidió el estilo de gobierno de la mandataria entrante, para ser un caso diametralmente opuesto al de Guerrero. “El cambio político que proponía [Amalia García Medina] y el ‘compromiso con los migrantes’ manifiesto en su campaña electoral se fue haciendo evidente desde los primeros meses de su mandato: la iniciativa de presupuesto de egresos del estado dotó por primera vez en 2005 de recursos y techos presupuestales a la participación estatal en el P3x1. Al asignar 50 millones de pesos para su inversión y comprometerse a negociar mayores asignaciones federales para el programa en el estado la mandataria dio certeza a las organizaciones de migrantes. El gobierno de García Medina integró – incorporó – las demandas acumuladas de las organizaciones de migrantes, presidentes municipales y áreas operativas del programa en la SEPLADER al establecer compromisos presupuestarios para que las propuestas de los migrantes tuvieran la seguridad de ser avalados por la inversión estatal. A partir de ese año las asignaciones y ejecuciones han rondado los 50 millones de pesos”. (González, 218).

¹⁹ Entrevista con Amalia Esther Morales Bárcenas, encargada del Programa 3x1 para Migrantes en la Delegación estatal en Guerrero de la SEDESOL.

Gobiernos municipales

Los gobiernos municipales forman parte del esquema de aportaciones del p3x1, En el estado de Guerrero, son los municipios de la región Norte los más interesados en participar el programa, y les siguen los de la Montaña. A los presidentes municipales se les invita para ser parte del programa, y si deciden incorporarse, firman un convenio con las otras tres partes (gobiernos federal y estatal y migrantes) para formalizar su aportación. Sin embargo, los cambios de administración de los ayuntamientos son uno de los motivos principales por los que se reduce su participación.

En este ejercicio [2012] ha sido un poco complicado lograr las mezclas de recursos precisamente porque los presidentes municipales están por concluir su administración, entonces, aunque no hemos tenido ninguna confrontación, tampoco tenemos una gran participación por parte de los presidentes municipales en este ejercicio fiscal.²⁰

Por lo general, los ayuntamientos sí hacen los depósitos correspondientes a su aportación comprometidos en el convenio –recursos que se obtienen del Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33-, pero en 2011 el gobierno municipal de Iguala, no obstante que firmó un convenio formal, no hizo los depósitos de todos los proyectos comprometidos. Esto puede sentar un precedente negativo en la región por el riesgo que implica la irresponsabilidad de los ayuntamientos para el programa.

Ejemplos de la irresponsabilidad de los presidentes municipales como el de Iguala de la Independencia, Dr. Raúl Tovar Tavares, que firmó los convenios de concertación de obras para el ejercicio 2011, donde garantizaba su participación el H. Ayuntamiento con el veinticinco por ciento de cuatro obras participantes en el mencionado programa [3x1]. Sin embargo, nunca hizo tal aportación. Lamentamos otra vez en el ejercicio fiscal 2012 que este funcionario demagógico no participa por lo menos en seis obras solicitadas (...) a diferencia de otros Municipios que siempre colaboran con las propuestas de sus migrantes organizados. Nos referimos al presidente municipal de Taxco que sin lugar a equivocarnos participa en casi todas las acciones que solicitan sus migrantes.²¹

Clubes de migrantes

Más allá de su crecimiento cuantitativo en los últimos 25 años, y diferencia de los beneficiarios de otros programas, los migrantes que participan en el p3x1 han logrado una atención diferente de parte de los funcionarios estatales y municipales. Su organización en clubes y luego en federaciones han sido claves para tener una mejor posición en las negociaciones ante el gobierno del estado y los municipales.

En el caso guerrerense, actualmente predominan dos organizaciones que agrupan a los clubes de migrantes, cuya residencia se localiza principalmente en Chicago, Illinois. El antecedente directo de estas dos organizaciones se remonta hacia 1992, cuando se constituyó la Asociación de Guerrerenses que después adquirió el nombre de Federación de Comunidades

²⁰ Idem

²¹ Revista digital Clubes Unidos Guerrerenses, op cit., “Programa 3x1 para Migrantes, Ejercicio Fiscal 2011”, p. 11.

Guerrerenses Radicadas en Chicago en los años 1994 y 1995. Ocho años más tarde, en 2003, los desacuerdos en el interior de la Federación, y sobre todo las diferencias en elección de las nuevas autoridades de esta organización, dieron como resultado la formación de Clubes Unidos Guerrerenses del Medio integrada con clubes inconformes con los liderazgos de la Federación.

Esta ruptura resultó como consecuencia de inconformidades con los resultados de las elecciones para el presidente de la mesa directiva. Los clubes inconformes tenían quejas adicionales con la manera de trabajar de los líderes de la Federación, pues se apartaron y formaron una nueva organización. Es importante señalar que hay diferencias significativas en las metas y maneras de trabajar de los Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste y de la Federación de Guerrerenses en Chicago. (Boruchoff s.f.).

En este trabajo se revisan las experiencias en la ejecución y vigilancia de las obras de infraestructura del p3x1 de los clubes de migrantes de la organización Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, coordinada por Erasmo Salgado.

Los Clubes Unidos es una organización que ha logrado posicionarse ante el gobierno del estado y los municipales, realizando un trabajo muy aceptable dentro del p3x1, y sobre todo promoviendo en el interior del Covam, en donde participa con un representante, que la ejecución de las obras se realice a través de los clubes espejo y que los trabajos se efectúen con transparencia y honestidad en las localidades de origen. La organización también destaca por que ha emitido diferentes propuestas para el mejoramiento de la operación y transparencia del p3x1, como la apertura de cuentas mancomunadas por proyecto.

De acuerdo con Díaz Garay (s.f.), esta organización “goza de una amplia capacidad negociadora, capaz de exigirle a los gobiernos municipales o al gobierno estatal el cumplimiento de los acuerdos en reuniones como el COVAM”. En su actuación interna, añade que “el secreto de Clubes Unidos radica en su apertura democrática en la toma de decisiones, con una propia manera de pensar y de hacer las cosas (...) El tipo de política que esta organización ejerce no es una política partidista, la cual está prohibida por sus propios estatutos; a diferencia de otras organizaciones, sus líderes no buscan un beneficio personal sino colectivo en beneficios de sus comunidades de origen”.

Presupuesto

En el estado de Guerrero, la construcción de infraestructura social básica en las localidades más pobres es fundamental para contribuir a abatir algunos de los rezagos sociales. En el nivel municipal, la principal fuente de recursos para este fin es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que en 2012 fue del orden de 3,865 millones de pesos para los 81 municipios que tiene el estado.

La dimensión de los recursos del FASIM no tiene comparación con los 35 millones de pesos – que incluyen las cuatro aportaciones- que se estima se invertirán en el p3x1 durante el ejercicio 2012 para la realización de 82 obras. Estamos pues ante una gran brecha

presupuestal en relación con el total de recursos que se invierten para infraestructura social en el estado, donde el programa 3x1 tiene una gran desventaja.

Más allá del monto de los recursos, en la operación de ambos programas se observan diferencias importantes. Si se reflexiona que la eficacia en la aplicación de los recursos en cada uno de estos programas también es muy distinta –aunque no existe alguna investigación que corrobore esta afirmación–, los testimonios y evidencias son recurrentes a favor del esquema del p3x1, como ampliación de metas, mayor participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas–, se entenderá por qué es muy pertinente ampliar el presupuesto de los tres órdenes de gobierno destinado a este programa.

De acuerdo con los antecedentes del programa en Guerrero, de 2002 a 2005 se invirtieron del orden de 67.1 millones de pesos en la construcción de 120 obras sociales del p3x1. De este total, la región Norte se benefició con 68.3 por ciento de las obras, la Montaña 6.7 por ciento, la zona Centro 6.7 por ciento; Costa Chica con 3.3 por ciento, Tierra Caliente, 2.5 por ciento, Costa Grande 2.5 por ciento y Acapulco 0.8 por ciento. (Díaz Garay, 2008). Cabe mencionar que de 2002 a 2004 el programa funcionó de manera irregular en el estado por problemas con la aportación de los ayuntamientos y también de muchos de los clubes de migrantes que solicitaron obras. El punto álgido fue en 2004 cuando el gobierno del estado dejó de aportar al programa (Díaz Garay, 2011).

Sin embargo, en el sexenio de 2005 a 2011 el monto de la inversión y el número de obras creció significativamente. De manera global en este periodo se invirtieron del orden de 262.9 millones de pesos, y se observa un incremento sostenido de la inversión a partir de 2007, destacando el salto que se da de 2009 a 2010, donde el presupuesto se incrementó de 39.8 millones de pesos a 60.5 millones, que hasta hoy se considera la mayor inversión que se ha hecho en el estado dentro del p3x1.

Cuadro 1
Inversión en el Programa 3x1 de los años 2005 a 2011²²
Estado de Guerrero

AÑO	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	CLUBES
2005	25,862,997	8,292,332	6,383,332	3,501,532	7,685,800
2006	15,560,070	3,893,699	4,597,251	3,264,733	3,804,387
2007	27,198,808	7,219,257	7,248,660	5,506,150	7,224,741
2008	30,686,502	9,700,000	9,700,000	5,035,369	6,251,133
2009	39,867,603	11,180,315	11,180,315	10,187,486	7,319,486
2010	61,569,911	15,983,386	15,983,386	14,659,562	14,943,577
2011	62,222,048	15,998,483	13,627,026*	17,355,517	15,241,022
TOTAL	262,967,939	72,267,474	68,719,970	59,510,352	62,470,149

Fuente: Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Programas Sociales. Programa 3x1 para Migrantes. Secretaría de Desarrollo Social.²³

**Este dato específico fue proporcionado por la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales del gobierno del estado de Guerrero, ya que la Sedesol no tiene registrada ninguna aportación del gobierno del estado de Guerrero.*

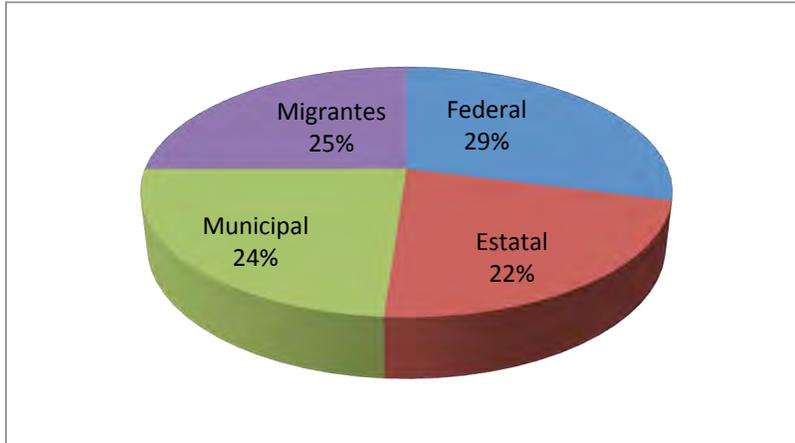
En la gráfica siguiente se observa que en el periodo 2005-2011 el mayor porcentaje de aportación corresponde al gobierno federal a través de la SEDESOL, no obstante que las reglas de operación indican que cuando se concreta la participación de los cuatro actores, cada uno aportará 25% de las obras. Esto se explica porque la SEDESOL puede establecer convenios tripartitas con el esquema 33-33-33% -como sucedió en el ejercicio fiscal 2011- o incluso sólo con los clubes de migrantes (50-50%) –cuando el gobierno estatal o los ayuntamientos no participan-, pero en ningún caso puede aportar recursos sin la participación de los migrantes.

²² Estos datos no coinciden con los de otras fuentes. Por ejemplo, en la propia SEDESOL respondieron a una solicitud de información con dos versiones distintas sobre estos datos. El investigador Alejandro Díaz Garay (2012) también maneja diferentes cifras para cada uno de los años. Para realizar este cuadro se consideró una de las versiones proporcionadas por la SEDESOL.

²³ José Betancourt Cruz, quien fue director general de atención a migrantes de la Sedesol en el periodo de Zeferino Torreblanca Galindo, nos proporcionó datos que establecen diferencias sustanciales con los que proporcionó la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL. Por ejemplo, la inversión total de 2005 a 2010 según Betancourt es de 224.8 millones de pesos, mientras que Microrregiones reportó en el mismo periodo 200.7 millones. Si se observa por cada una de las aportaciones, hay una diferencia de casi 50 por ciento en el caso del gobierno del estado entre los datos de uno y otra, es decir, la Sedesol registró una aportación total en el periodo 2005-2010 de 74.2 millones de pesos, y Microrregiones solo 55.1 millones.

La explicación que Betancourt Cruz da a estas diferencias “se debe a que la SEDESOL [federal] reporta lo acordado en el Convenio de Coordinación suscrito con el GOBIERNO DEL ESTADO donde la inversión es a partes iguales”. Pero durante este periodo, “el GOBIERNO DEL ESTADO incrementa su presupuesto en 5MDP [millones de pesos] anuales para atender TODOS los proyectos solicitados por los clubes y organizaciones de migrantes y donde en algunas obras y proyectos la SEDESOL [federal] no participaba por falta de presupuesto”. Comunicación personal con José Betancourt, febrero de 2013.

Grafica 1
Porcentaje de aportaciones en el Programa 3x1 para Migrantes
Guerrero, 2005-2011

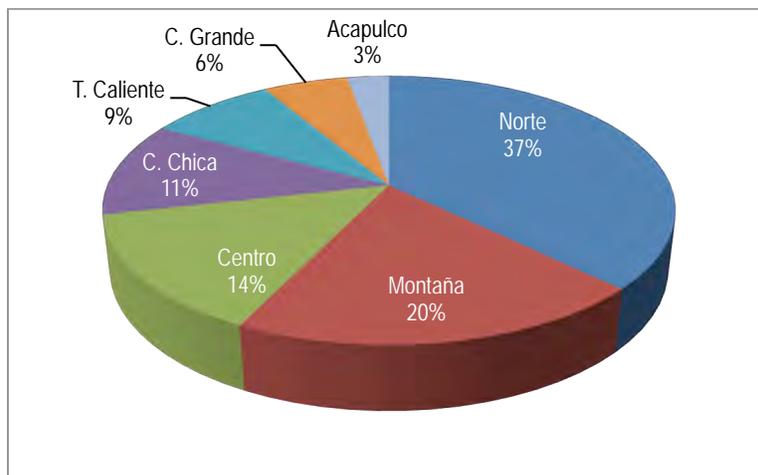


Fuente: Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Programas Sociales. Programa 3x1 para Migrantes. Secretaría de Desarrollo Social.²⁴

Número y tipo de obras

De 2005 a 2011 participaron en el p3x1, comunidades de 35 municipios (43.2% del total del estado) pero destacan las demarcaciones de las regiones Norte y Montaña, que en conjunto tuvieron más de la mitad (57%) de los municipios participantes en el programa.

Grafica 2
Localización de los municipios que participaron en el programa 3x1,
según región socioeconómica, 2005-2011

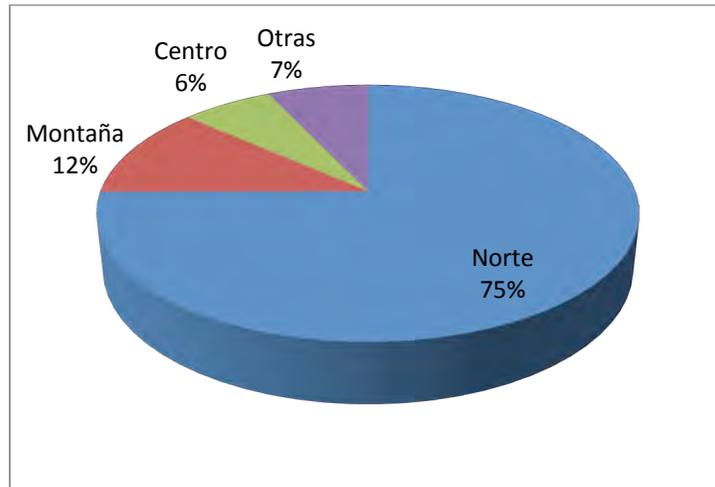


Fuente: Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Programas Sociales. Programa 3x1 para Migrantes. Secretaría de Desarrollo Social.

²⁴ Si Se consideran la información proporcionada por José Betancourt para los años 2005-2010, la distribución de la inversión se modifica de manera importante, para quedar como sigue: Gobierno del estado, 33% de la inversión; gobierno federal, 24.7%; gobiernos municipales, 21.5%, y migrantes, 20.6% de las aportaciones.

Sin embargo, si se observa por el número de obras, durante el periodo 2005-2011 se edificaron un total de 403 obras, y fue Taxco de Alarcón el municipio donde se construyó la mayor cantidad, con un total de 83 obras (20.5%), muy encima de cualquier otro municipio. Le siguieron Buenavista de Cuéllar con 42 (10.4%), Cocula con 31 obras (7.6%), Iguala con 26 (6.4%), Cuetzala del Progreso con 17 (4.2%), Ixcateopan de Cuauhtémoc con 16 (3.9%) y Pedro Ascencio Alquisiras con 12 (2.9%). Hasta el lugar número ocho aparece un municipio perteneciente a una región diferente de la Norte, Alpoyecá, de la región Montaña, con 11 obras que representan apenas 2.7% del total.

Gráfica 3
Porcentaje de obras por región 2005-2011



Fuente: Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Programas Sociales. Programa 3x1 para Migrantes. SEDESOL.

Esta tendencia se conservó en el ejercicio 2012, incluso se observó una concentración más acentuada de las obras en la región Norte. De acuerdo con datos de la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales publicados en su página electrónica, de 52 obras que tiene registradas, 47 (90.3% del total) se construyeron o llevaron a cabo en la región Norte, y destacan por su número Taxco de Alarcón con 27 obras (52%), Iguala ocho (15.3%), Cocula siete (13.4%), Buenavista dos (3.8%), Teloloapan dos (3.8%) y Tepecoacuilco una (1.9%).

Desde 2006 hubo un crecimiento sostenido en el número de obras (y por lo tanto en el número de clubes de migrantes que participan en el programa), especialmente del 2009 a 2010 hay un salto importante, pues hubo un crecimiento de más de 100 por ciento. Y al parecer la tendencia es que la cifra siga incrementándose, pero los techos financieros tanto de la SEDESOL y sobre todo del gobierno del estado son un límite para la demanda de los migrantes. Pero en el presupuesto también influyó el cambio de administración, ya que en 2011, tras la incertidumbre que generó el nuevo gobierno estatal sobre su aportación al programa, finalmente se construyeron solo 96 obras.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

AÑO	No. OBRAS
2005	32
2006	23
2007	46
2008	42
2009	50
2010	114
2011	96
TOTAL	403

Si se observa por el monto de la inversión, los municipios de la región Norte se ubican también entre los primeros lugares

Cuadro 2
Inversión y No. de obras por municipio. Programa 3x1 para Migrantes
Guerrero, 2005-2011

MUNICIPIO	REGIÓN	OBRAS	MONTO TOTAL
TAXCO	NORTE	83	\$43,527,090.00
CUETZALA DEL PROGRESO	NORTE	17	\$28,047,561.86
BUENAVISTA	NORTE	42	\$24,327,090.00
IGUALA	NORTE	26	\$15,439,625.00
PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	NORTE	12	\$13,740,000.00
HUAMIXTILÁN	MONTAÑA	9	\$13,573,446.88
IXCATEOPAN	NORTE	16	\$12,976,496.00
LEONARDO BRAVO	CENTRO	6	\$12,000,000.00
COCULA	NORTE	31	\$8,977,083.00
ALPOYECA	MONTAÑA	11	\$6,829,630.00
PILCAYA	NORTE	6	\$6,676,566.00
TECPAN DE GALEANA	C. GRANDE	2	\$6,000,000.00
TEPECOACUILCO	NORTE	10	\$5,451,688.00
XALPATLAHUAC	MONTAÑA	6	\$4,650,000.00
CHILPANCINGO	CENTRO	5	\$3,601,425.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Programas Sociales. Programa 3x1 para Migrantes. SEDESOL.

En el ejercicio 2012, el número de obras disminuirá sensiblemente, de 96 a 83, debido a la disminución de la inversión que hizo el gobierno del estado y a que no participaron algunos ayuntamientos en el programa debido a que prefirieron reservarse porque la conclusión de las actuales administraciones municipales es el 30 de septiembre de 2012.

En el plano nacional, en cambio, también en el ejercicio 2012 se programó una meta anual de 2,200 proyectos a financiarse con un presupuesto federal original de 507.8 millones de pesos. Lo anterior significa que en Guerrero se construirán el 3.7% de las obras a nivel nacional y se invertirá el 2.3% de los recursos financieros que aporta la SEDESOL.

De acuerdo con Canales (2008, 137) 93% del volumen de la inversión, así como 78 por ciento del total de proyectos apoyados se concentran en sólo cinco entidades, todas ellas con un alto grado de intensidad e historia migratoria, a saber: Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí.

Cuadro 3
Tipo de obras 2005-2011²⁵

TIPO DE OBRA/AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	%
Pavimentación	14	8	17	19	25	46	36	165	41
Infraestructura educativa (aulas, escuelas)	1	5	5	2	3	16	15	47	11.6
Agua potable	6	5	6	5	4	9	6	41	10.1
Proyectos productivos	0	0	2	3	2	17	15	39	9.7
Plaza cívica, panteón, iglesias	6	3	8	2	7	2	1	29	7.2
Canchas y techado de canchas	3	1	2	3	1	4	8	22	5.4
Mercado, casa del pueblo, centros de servicios múltiples, asilos	0	0	1	3	4	7	7	22	5.4
Electrificación	2	1	3	1	3	5	4	19	4.7
Alcantarillado	0	0	2	4	2	8	2	18	4.4
Total	32	23	46	42	51	114	96	403	100

Intensidad migratoria, marginación y p3x1 en Guerrero

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (2010), Guerrero se encuentra entre los 10 estados que tienen un grado de intensidad migratoria alto; en este rubro, las entidades que tienen un GIM muy alto son Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Nayarit. Al interior del estado de Guerrero se observa una gran diversidad: cuatro municipios presentan un GIM muy alto, a saber: Cocula e Ixcateopan de Cuauhtémoc (región Norte), Tlalixtaquilla de Maldonado (Montaña) y Cutzamala de Pinzón (Tierra Caliente).

Como se puede observar en los mapas anexos, Cocula e Ixcateopan han tenido una participación importante en el p3x1 por su número de proyectos (31 y 16, respectivamente, en el periodo 2005-2011); sin embargo, no se ha tenido la misma actividad en Cutzamala y Tlalixtaquilla, pues no registran proyectos, salvo este último municipio, que tiene uno en el periodo. Los cuatro municipios tienen grados de marginación altos y muy altos.

²⁵ Ocampo (Garay, 2012) elabora un cuadro sobre el tipo de proyectos del p3x1 en el periodo 2002-2008. La tipología es diferente, pero coincide en términos generales con la orientación de los proyectos que se presentan en el presente trabajo. Señala Garay que se realizaron 238 proyectos en el periodo que analiza, de los cuales 36.6% fueron obras de urbanización y pavimentación; 20.2% a agua potable, alcantarillado y electrificación; 12.6% a infraestructura educativa y salud; y 10.5% a proyectos de caminos y carreteras, entre las obras con mayores porcentajes.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Por otra parte, son 22 los municipios con GIM alto, aunque sólo 14 participaron en el p3x1 en 2010-2011: Cuetzala del Progreso (13 obras), Xalpatláhuac (8), Pedro Ascencio Alquisiras (7), General Canuto A. Neri (7), Pilcaya (4), Copala (4), Tepecoacuilco de Trujano (4), Ajuchitlán del Progreso (2), Cuajinicuilapa (2), Huitzuc de los Figueroa (2), Teloloapan (2), Alpoyeca (1), Huamuxtitlán (1), Juchitán (1). Otros ocho municipios con GIM alto no realizaron obras del 3x1, Alcozauca, Atenango del Río, Azoyú, Martir de Cuilapa, Tetipac, Tlalchapa, Tlapehuala y Xochihuehuetlán. Del total de 22 municipios, sólo dos (Huamuxtitlán y Pilcaya) registran grados de marginación medios; el resto don de grados de marginación altos y muy altos.

Los municipios con un grado de migración media son 28: Apaxtla, Buenavista de Cuéllar, Copalillo, Iguala de la Independencia (Norte, 4.9%); Arcelia, Coyuca de Catalán, Pungarabato, Zirándaro (Tierra Caliente, 4.9%); Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Coahuayutla de José María Izazaga, Coyuca de Benítez, Técpan de Galeana, La Unión de Isidoro Montes de Oca (Costa Grande, 7.4%); Ayutla de los Libres, Florencio Villarreal, San Marcos, Tlacoachistlahuaca, Marquelia (Costa Chica, 6.1%); Ahuacuotzingo, Chilapa de Álvarez, Juan R. Escudero Leonardo Bravo, Mochitlán, Zitlala (Centro, 7.4%); Metlatónoc, Olinalá, Tlapa de Comonfort (Montaña, 3.7%).

De este bloque, destacan los municipios de Buenavista de Cuéllar e Iguala de la Independencia, que participaron en el periodo 2010-2011 con 24 y 13 obras del programa 3x1, respectivamente. También dentro de este bloque hay 10 municipios con grado de marginación media; los 18 restantes comparten grados altos y muy altos de marginación.

Asimismo, los municipios con grado de migración bajo son los siguientes: Acapulco de Juárez (1.2%); Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Copanatoyac, Cualác, Malinaltepec, Cochoapa el Grande, Iliatenco (Montaña, 8.6%); Cuauhtepic, Igualapa, Ometepec, Tecoaapa, Xochistlahuaca (Costa Chica, 6.1%); Chilpancingo de los Bravo, General Heliodoro Castillo, Quechultenango, Tixtla de Guerrero, Eduardo Neri (Centro, 6.1%); Zihuatanejo de Azueta, Petatlán (Costa Grande, 2.4%); San Miguel Totolapan (Tierra Caliente, 1.2%); Taxco de Alarcón (Norte, 1.2%).

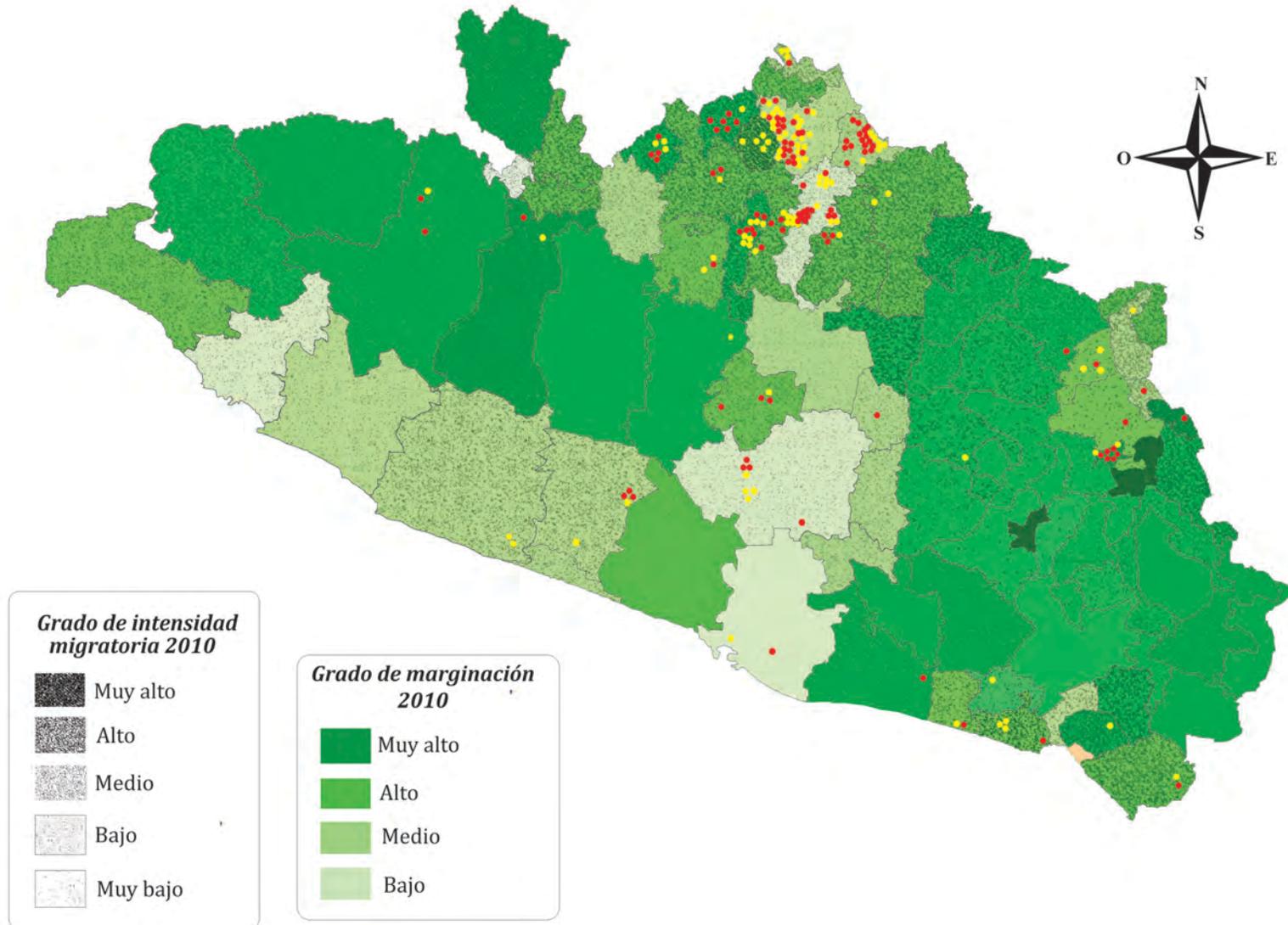
Sin duda, sobre sale de este grupo el municipio de Taxco, que en 2010-2011 participó con 45 obras del p3x1, y le siguieron muy de lejos Chilpancingo con cuatro obras y Cualác, con tres. Respecto del grado de marginación, tres municipios (Acapulco, Chilpancingo y Zihuatanejo) tienen un bajo grado de marginación, y cuatro un grado medio (Eduardo Neri, Petatlán, Taxco y Tixtla). El resto de los municipios de este bloque son de altos y muy altos grados de marginación.

Finalmente, los municipios con grado de migración muy bajo son cinco: San Luis Acatlán (Costa Chica, 1.2%), Tlacoapa, Zapotitlán Tablas, Acatepec (Montaña, 3.9%); José Joaquín de Herrera (Centro, 1.2%), los cuales no tuvieron participación en el p3x1. Este grupo de municipios comparte un grado de marginación muy alto.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

En el apartado de anexos se presentan los mapas de cada una de las siete regiones del estado donde se observa con mayor detalle los grados de marginación y grados de intensidad migratoria correspondientes a 2010, así como mapas de localización de los proyectos 3x1 de los años 2010-2011.

Estado de Guerrero
Grado de marginación y grado de intensidad migratoria 2010
Proyectos del programa 3x1 para migrantes 2010-2011



Mapa

II. Transparencia del p 3x1

Transparencia y normatividad

Reglas de operación. Aunque las reglas de operación contienen un apartado específico dedicado a la transparencia del programa, en el cuerpo del texto se encontraron algunas indicaciones relacionadas directamente con esta materia. Así, por ejemplo, en el apartado de derechos de los beneficiarios, las reglas mencionan que los clubes y organizaciones de migrantes tendrán derecho a obtener informes sobre la aplicación de los recursos y de solicitar la intervención de las autoridades de fiscalización en caso de incumplimiento, lo cual por cierto, no es una práctica frecuente de los clubes espejo ni, en el caso del ejercicio global de los recursos en el estado o a nivel nacional- de los clubes de migrantes.

Como mecanismo para informar sobre las obras, en las reglas de operación se establecen algunas previsiones, por ejemplo, mencionan que para “dar transparencia al desarrollo de los proyectos e informar a la ciudadanía sobre la ejecución de las obras” se podrá diseñar y colocar una placa “que indique el nombre del club u organización de migrantes que apoyó la obra, la participación de los órdenes de gobierno aportantes y los montos invertidos”, señalando también que ‘Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social’.

El punto 8 de las reglas de operación se destina a la transparencia del programa. La información y mecanismos que se consideran para su difusión son los siguientes:

- a) reglas de operación (publicación en el Diario Oficial de la Federación, página electrónica de la Sedesol y disponibles para su consulta en las delegaciones).
- b) Servicios que ofrece el programa y procedimientos y trámites para solicitar los apoyos (en la página electrónica de la Sedesol en las áreas de Programas Sociales y Servicios para el Ciudadano).
- c) Registro en el Directorio Electrónico de Asociaciones y Clubes de Oriundos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Difusión a través de una página electrónica específica).

Leyes de transparencia. Además de las reglas de operación, en los ámbitos federal y estatal se cuenta respectivamente con leyes en torno a la transparencia, en el primer caso, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define las bases para que los sujetos obligados publiquen información básica de su quehacer; se trata de un catálogo de 17 temas que los entidades y dependencias públicas deben poner a disposición de la ciudadanía con carácter de información pública de oficio. Esta ley también describe los procedimientos mediante los que toda persona puede solicitar información a las dependencias, así como las bases para la creación y funcionamiento de un órgano garante para el cumplimiento de la norma.

En el nivel estatal se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, que al igual que la federal, también propone principios para la difusión de información pública de oficio –que en este ámbito considera un catálogo de 22 temas-, los pasos para hacer una solicitud de información y la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Guerrero (ITAIG) como órgano garante. Para esta ley son sujetos obligados tanto las dependencias del ejecutivo del estado como los 81 ayuntamientos del estado de Guerrero.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal es uno de los sujetos obligados de esta ley federal, que entre otras disposiciones, ordena la publicación de información de oficio. En la página principal de la dependencia se puede tener acceso a la información concerniente al Programa 3x1 para Migrantes mediante dos vías.

I. En la página principal aparece la liga *Transparencia* con los siguientes vínculos:

- *Normatividad en materia de transparencia*
- *Comité de información*
- *Transparencia Focalizada*
- *Indicadores de programas presupuestarios*
- *Recomendaciones dirigidas a la SEDESOL*
- *Estudios y opiniones*
- *Programas del Plan Nacional de Desarrollo*
- *Rendición de cuentas*
- *Participación ciudadana*

Normatividad en materia de transparencia. Desde este vínculo se puede llegar al Portal de Obligaciones de Transparencia, que es un catálogo de 17 temas que la LFTIPG define como información de oficio. Específicamente en el tema XI del catálogo, denominado Programas de Subsidios, se incluye una interfaz para que de manera interactiva se busquen datos básicos sobre los diferentes programas. Ésta es la estructura del interfaz:

- a. Nombre o denominación del programa
- b. Programa sujeto a reglas de operación
- c. Reglas de operación o documento equivalente
- d. Unidad administrativa que le otorgue o administre (el subsidio)
- e. Población beneficiaria
- f. Padrón
- g. Criterios de la unidad administrativa para otorgarla (el subsidio)
- h. Período por el cual se otorgaron
- i. Montos
- j. Resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas

3x1 para Migrant

Al buscarse los datos correspondientes al p3x1 para Migrantes,²⁶ éstas fueron algunas observaciones: Es un programa que sí cuenta con reglas de operación, pero al activar el vínculo del inciso *c*, no se llega a la reglas de operación. El área que administra el subsidio del P 3x1 es la Unidad de Microrregiones y también se explica que la población beneficiaria son aquellas “Personas que habitan en localidades que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes”.

Respecto al inciso *f*, no aparece ningún padrón de beneficiarios, pero sí se describen los criterios para otorgar los subsidios (inciso *g*).²⁷ El inciso *h* está desactualizado (corresponde al ejercicio 2008) y en el inciso *i* no se identifica de qué ejercicio son los datos que publican: “Asignación original autorizada en el Presupuesto de Egresos 503,566,629. Monto Federal máximo otorgado por proyecto: 800,000 conforme al numeral 4.5.2 de las Reglas de Operación.”

Respecto del punto *j*, referente a “Resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas”, se encontraron los siguientes informes: cuarto informe trimestral del ejercicio 2008; cuarto informe trimestral 2009; cuarto informe trimestral 2010; cuarto informe trimestral 2011; y primer informe trimestral del ejercicio 2012 (ver Anexo 4).²⁸

Comité de información. No aplica para el p3x1.

Transparencia focalizada. Hay una liga denominada Programas Sociales en tu Estado, donde se puede consultar el padrón de beneficiario y la cobertura de los programas de la Sedesol en cada estado por medio de un mapa interactivo. Sin embargo, está ausente el p3x1.

Indicadores de programas presupuestarios. Se publica información de todos los programas de la SEDESOL. En el caso del p3x1, se lee la identificación del programa y su alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; asimismo, el ejercicio del gasto (aprobado y ejercido) de 2010 y 2011 y una matriz de indicadores de resultados. (ver Anexo 5)

²⁶ Revisión del 25 al 30 de julio de 2012.

²⁷ “Los proyectos a financiarse deberán presentar las siguientes características: 1. Responder a iniciativas de migrantes, preferentemente integrados por club u organizaciones, 2. Contar con la participación financiera de los migrantes, federación, entidad federativa y municipios, 3. Resolver características de infraestructura social básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso”.

²⁸ Los informes publicados por la SEDESOL en su portal electrónico se basan en el artículo 178, pero sobre todo en el 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a la letra dice: Las dependencias y las entidades a través de su dependencia coordinadora de sector, deberán enviar trimestralmente a la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones correspondientes, turnando copia a la Secretaría y a la Función Pública, informes sobre el presupuesto ejercido entregado a los beneficiarios a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como informes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores de desempeño previstos en las reglas de operación, incluidos los correspondientes a los convenios formalizados con las organizaciones a que se refiere el artículo 178 de este Reglamento. Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información en un plazo distinto (...).”

Recomendaciones dirigidas a la SEDESOL. Solo aparecen las “Recomendaciones en materia de Derechos Humanos, no discriminación o equidad de género”. No hay recomendaciones para el p3x1.

Estudios y opiniones. Se informa la realización de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa 3x1 para Migrantes, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, y el costo (437,324 pesos), pero el vínculo no lleva al documento ni se explica cómo conseguirlo.

Programas del Plan Nacional de Desarrollo. Aquí se encuentra el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, espacio en el que semestralmente se publica el documento Seguimiento a las Líneas de Acción de los Programas Sectoriales en materia de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, y en el caso del p3x1 aparecen las metas para 2008-2012 y el siguiente indicador para cuantificarlas: Número de proyectos de infraestructura social básica comunitaria aprobados. También aparece el informe trimestral de la SEDESOL con la descripción de los avances alcanzados. En el capítulo correspondiente al p3x1 se publica el objetivo, el tipo de apoyo, las acciones y resultados (de enero a junio de 2011).²⁹

Rendición de cuentas. En este vínculo se publican tres documentos: Manual ciudadano 2012, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008–2012, el Código de Conducta 2012, y el Programa de Cultura Institucional 2012. Especialmente el primer documento contiene textos sobre diversos temas (participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, delitos electorales, contraloría social y atención ciudadana en los programas sociales), elaborados por diferentes instituciones como el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Fiscalía Especial contra Delitos Electorales y la Secretaría de la Función Pública, entre otros.

También contiene un apartado para describir todos los programas de la SEDESOL; en el caso del p3x1, el texto cuenta con la descripción del programa y su objetivo general, los tipos de apoyo que se brindan, la población objetivo, requisitos para tener acceso (características de los proyectos, requisitos de elegibilidad, la mecánica de operación), los derechos y

²⁹ La información que se publica es como la que sigue: “De enero a junio de 2011, el Programa 3x1 para Migrantes ha obtenido los siguientes avances: Canalizó recursos federales (exclusivamente subsidios) por 228.08 millones de pesos; estos recursos permitieron recabar, bajo el esquema de complementariedad mediante el cual opera el Programa (clubes de migrantes, Federación, estados y municipios), un total de 846 millones de pesos para la aprobación de 1 mil 138 proyectos de impacto social, que fueron impulsados por 419 clubes de migrantes. Estos recursos beneficiaron a 686 localidades, ubicadas en 318 municipios de México.

-Del total de proyectos aprobados por el Programa 3x1 para Migrantes, 38 por ciento, correspondió a obras de urbanización y pavimentación, 19.9 por ciento a proyectos de salud, educación y deporte, 19.2 por ciento a proyectos de agua potable, alcantarillado y electrificación, 4.3 por ciento se destinó a becas educativas 3x1, 2.9 por ciento se destinó a caminos y carreteras, y 15.7 por ciento restante se dirigió a centros comunitarios, proyectos productivos y otros proyectos.

-Asimismo, 85.8 por ciento corresponde a proyectos de infraestructura social básica comunitaria, 8.4 por ciento a proyectos productivos, y 5.8 por ciento restante a otro tipo de proyectos”.

obligaciones de las y los beneficiarios, figuras de participación social, quejas y denuncias, teléfonos, domicilios, oficinas donde se deben presentar, el marco normativo y un diagrama de operación del programa.

II. La segunda vía para acceder a la información del p3x1 es activando el vínculo *Programas Sociales*. Desde este espacio sí pueden verse las reglas de operación vigentes, un video promocional e información básica, así como teléfonos y domicilio donde se localiza la SEDESOL. En cambio, no aparece el padrón de beneficiarios, tampoco la matriz de indicadores para resultados, y respecto a los informes trimestrales, sólo aparecen el cuarto trimestre del ejercicio 2008, cuarto trimestre de 2009 y cuarto trimestre de 2010.

En el ámbito formal, el comentario al portal electrónico es que se publica mucha información que no está actualizada o que no aparece donde lo indican las ligas. Además de que provoca confusión que sean dos las vías para tener acceso a la información del p3x1 y que además presenten información diferente en cada caso.

De manera global, en cuanto a contenidos, la información presentada es útil para promocionar y conocer en qué consiste el p3x1, y además se publican documentos clave para hacer un seguimiento general al programa, como son los informes trimestrales y los indicadores de programas presupuestarios.

La información que se publica es general del programa y no se encuentran avances o descripciones de lo que sucede a nivel estado, ya que por lo menos en Guerrero, este programa si tiene características muy específicas, sobre todo respecto de las aportaciones del gobierno del estado y los municipios.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (LTAIPEG), que entró en vigor en agosto de 2010, hace sujetos obligados tanto a las dependencias del gobierno del estado como a los ayuntamientos, es decir, a los dos órdenes de gobierno en el nivel estatal que participan en el p3x1.

La recién creada Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales (SMAI) del gobierno del estado de Guerrero (noviembre de 2011) es la dependencia que atiende los asuntos del p3x1 en su vertiente estatal; es por lo tanto el sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información para el programa, es decir la secretaría que debe publicar los 22 temas del catálogo de información pública de oficio que establece el artículo 13 de la LTAIPEG.

Al respecto, cabe mencionar que en la página principal de la SMAI aparece una liga que da acceso a las reglas de operación vigentes del P 3x1 y también a la información de oficio. La información publicada relacionada con el programa se describe a continuación:

Fracción III. *Marco normativo vigente:* Reglas de operación del p3x1.

Fracción V. *Las funciones más relevantes que deberán incluir los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño:* No hay información.

Fracción VIII. *El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2015 vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión deberá difundirse, además, su método de evaluación, así como una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento.* No hay información.

Fracción IX. *El presupuesto asignado para los últimos tres ejercicios fiscales, en general y por programa, así como los informes cuatrimestrales sobre su ejecución:* Se presenta el presupuesto desglosado de la SMAI, en donde se describe que para el p3x1 se destinarán en 2012 un total de 6,490,000 pesos, provenientes de Inversión Estatal Directa y con una meta de 62 acciones.

Fracción X. *La calendarización de las reuniones.* No se informa sobre las reuniones del Comité de Validación y Atención a Migrantes.

Fracción XV. *Los convenios o contratos celebrados mediante un listado que relacione el número de contrato, fecha de celebración, nombre o razón del contratante o proveedor, el servicio contratado y el monto del valor total de la contratación:* La información que se publica es una relación de convenios y/o acuerdos celebrados con las distintas instancias de gobierno federal, estatal y/o municipal para la coordinación, asignación y operación de los diferentes Fondos y Programas de inversión del ejercicio fiscal 2011. Los rubros que contiene la relación son: objeto del convenio y/o acuerdo; dependencias participantes; dependencia ejecutora; monto del convenio y/o acuerdo; aportación de la entidad que aporta; fecha del convenio y vigencia del convenio y/o acuerdo. Se reporta aquí un total de 84 acciones (de infraestructura social comunitaria o de proyectos productivos)

Fracción XVII. *Los informes que debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, el periodo que abarcan así como el calendario de su publicación.* Se da a conocer un informe del quehacer general de la SMAI del ejercicio 2011; de manera particular, del p3x1 se informa sobre la inversión total y desglosada por cada uno de los que aportaron, así como el tipo de obras en que se invirtieron los recursos (la construcción y ampliación de redes de energía eléctrica, pavimentación de calles, muros de contención y embovedados de barrancas, infraestructura deportiva, educativa e hidráulica, drenajes, tramos carreteros, salones de usos múltiples, parques recreativos y auditorios; y proyectos productivos). En el informe también se da a conocer la distribución de los recursos en cada región del estado.

Fracción XIX. *El listado de los servicios que ofrece y de los programas que administra, incluso los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a la que van dirigidos.* Se informa de manera general en el sobre los objetivos y formas de acceder al p3x1.

Fracción XXI. *El nombre de las personas físicas o morales, públicas o privadas a quienes, por cualquier motivo, se les entreguen recursos públicos federales, estatales o municipales, en su caso, así como el monto correspondiente.* Al respecto se publican una relación de personas físicas, morales, públicas o privadas que han recibido recursos públicos, y monto correspondiente, el ejercicio fiscal 2011 del programa 3x1 para migrantes. De los 84 proyectos que se relacionan, se publica la siguiente información: nombre de la obra, municipio, localidad, ejecutor (clubes espejo o ayuntamiento municipal), inversión.

De manera global se considera que la SMAI publica información básica del p3x1, especialmente una descripción general de las obras y acciones realizadas en el ejercicio 2011; también incluye un informe con estadísticas sobre estas obras, además de las reglas de operación vigentes. En relación con el conjunto de dependencias del Ejecutivo estatal, la SMAI es de una de las pocas dependencias que presenta de manera sencilla y ordenada su información pública de oficio.

La información que hoy publica la SMAI sobre el p3x1 en Guerrero antes, en 2011 y años anteriores, no se daba a conocer a la ciudadanía, sólo se podía consultar de manera general en la página electrónica de la SEDESOL y en los informes de gobierno, de acuerdo con la versión del ex director general de atención a migrantes de la Sedesol.

Se informaba básicamente por dos medios: a través de la página de internet, sobre todo de la SEDESOL federal, y en los informes de gobierno. Año con año en los informes de gobierno, ahí venía un apartado dedicado a la atención a migrantes, se informaba sobre recursos invertidos, la mezcla de recursos, el total de proyectos ejecutados etc. También se informaba en los mensajes que daba el Gobernador en el extranjero, el contador Zeferino tuvo la oportunidad de rendir informes ante el extranjero a los paisanos tanto de California como Chicago. Pero también los paisanos conocían el uso y destino de cada centavo que ellos aportaban. Claro, exigían, y nosotros no teníamos empacho en enviar estados de cuenta. Decían quiero ver cómo se ejerce mi dinero y el recurso del gobierno. Finalmente los recursos de gobierno son de ellos también, vienen de los impuestos de todos. Ingresos y egresos, cómo se manejó, todo bien detalladito, sin ningún problema.³⁰

Transparencia en los ayuntamientos

Los gobiernos municipales de Guerrero se rigen también por la LTAIPEG y por lo tanto deben cumplir con la publicación de los 22 temas de información de oficio y adicionalmente con otros 13 que establece la ley específicamente para los municipios; sin embargo, aunque varios ayuntamientos que han participado en el p3x1 cuentan con una página electrónica, son muy pocos los que cumplen con la publicación de su información de oficio –aunque sea de manera parcial-, y nadie da a conocer datos acerca del programa, por lo que es muy poco probable que existan mecanismos no digitales en el nivel municipal para informar a la ciudadanía sobre las aportaciones, metas y beneficiarios del p3x1.

³⁰ Entrevista con José Betancourt Villa. En comunicación posterior con Betancourt (febrero de 2013), éste señaló que “anualmente en el portal de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado se publicaba la relación de obras y proyectos a realizarse durante el ejercicio fiscal, esta acción se llevó a cabo durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010”.

Cuadro 4
Ayuntamientos municipales que aportaron recursos al p3x1 en 2011 y cuentan con página electrónica*

Municipio	Portal electrónico	Información del p3x1	
Acapulco de Juárez	✓	✗	www.acapulco.gob.mx
Atoyac de Álvarez	✓	✗	www.atoyacdealvarezgro.gob.mx
Chilpancingo de los Bravo	✓	✗	www.chilpancingo.gob.mx
Copala	✓	✗	www.copalagro.gob.mx
Coyuca de Catalán	✓	✗	www.coyucadecatalan.gob.mx
Cuajinicuilapa	✓	✗	www.cuajinicuilapa.guerrero.gob.mx
Cualac	✓	✗	www.cualac.guerrero.gob.mx
Florencio Villarreal	✓	✗	www.cruzgrande.guerrero.gob.mx
Huamuxtitlán	✓	✗	www.huamuxtitlan.guerrero.gob.mx
Huitzuc de los Figueroa	✓	✗	www.huitzuc.gob.mx
Leonardo Bravo	✓	✗	www.leonardobravo.guerrero.gob.mx
Taxco de Alarcón	✓	✗	www.taxco.gob.mx
Teloloapan	✓	✗	www.teloloapan.guerrero.gob.mx
Tepecoacuilco de Trujano	✓	✗	www.tepecoacuilco.gob.mx

*La revisión se efectuó en las semana del 10 al 15 de septiembre de 2012.

Los municipios que participaron en el p3x1 durante el ejercicio 2011 y que no tienen página electrónica son Buenavista de Cuéllar (uno de los municipios que más obras tiene, seis), Cocula (al que se le aprobaron siete obras), Cuauhtepic, Cuetzala del Progreso, General Canuto Neri, Iguala de la Independencia (que tiene siete obras, pero que además es la tercera ciudad más poblada de Guerrero), Ixcateopan de Cuauhtémoc, Leonardo Bravo, Pedro Ascencio Alquisiras y Xalpatláhuac.

También relacionado con la transparencia, la Ley de Coordinación Fiscal emite algunas pautas para hacer pública información relacionada con las obras y acciones del Ramo 33. Hay que comentar que los recursos aportados al p3x1 por los ayuntamientos se obtienen generalmente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y por lo tanto los gobiernos municipales adquieren las siguientes obligaciones establecidas en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- I.-** Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- III.-** Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

También en el caso de esta normativa, los ayuntamientos no cumplen cabalmente con la difusión de dicha información. Además de que la mayoría no cuenta con portal electrónico, cuando lo hacen por medio de periódicos murales (colocados únicamente en el edificio de la

presidencia municipal) se informa a la ciudadanía sólo con fotografías sobre los actos de inauguración de las obras, pero no con datos precisos que exige la Ley de Coordinación Fiscal.

-----0-----

La revisión de la transparencia del p3x1 requirió observar por lo menos tres normativas en la materia de los niveles federal y estatal, que corresponden a la aportación financiera que hacen los tres órdenes de gobierno y de la cual deben transparentar y rendir cuentas. Entre las observaciones más destacadas de esta revisión es que hay un desigual cumplimiento de estas normas, y son los gobiernos municipales las entidades más opacas respecto de la información del p3x1; por su parte los gobiernos federal y estatal, aunque ofrecen información básica para el seguimiento del programa, ésta requiere ser más completa en algunos rubros clave como el desglose de información estadística de las obras por estado y el padrón de beneficiarios (en el ámbito federal) y la publicación de los indicadores de gestión (en el nivel estatal); para ambos casos también se requiere la publicación de datos actualizados.

También resalta que no se observa ningún tipo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que en un solo bloque se transparente toda la información del programa, pues cada dependencia la publica por su cuenta.

Contraloría social

Para la integración y funcionamiento de la contraloría social en los programas sociales federales -muchos de los cuales son operados por la Secretaría de Desarrollo Social- existen dos normas importantes. Una es la Ley General de Desarrollo Social (2004) y la segunda el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social” (2008), que tienen el propósito de establecer las bases para promover y operar la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

Ley General de Desarrollo Social

Esta norma reconoce a la “contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”, y señala que el gobierno federal impulsará esta figura y facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.³¹

³¹ De acuerdo con esta LGDS (artículo 71), son funciones de la contraloría social: I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones; II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación; III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social

En abril de 2008 se emitió el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social”, obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social. Para esta norma, son actividades de contraloría social “aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social (...) orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas”.

De acuerdo con la norma, en el caso del Programa 3x1 para Migrantes, le corresponde a la SEDESOL el diseño de un esquema de contraloría social que considerará “la estrategia conforme a la cual se realizarán las actividades de promoción de contraloría social”; una guía operativa; y un Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS) en el que se establecen las actividades, los responsables, las metas y el calendario de ejecución para promover la contraloría social. Los lineamientos también se refieren a que la dependencia federal proporcionará a las delegaciones en los estados la guía operativa y el PATCS, a efecto de apoyar sus actividades de promoción de contraloría social

Las reglas de operación del 3x1 del ejercicio 2012, congruentes con los Lineamientos, destinan un apartado (el inciso 8.2) a la contraloría social. Dice el texto del inciso que “Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo”. Sobre los mecanismos para la integración y funcionamiento hacen referencia precisamente a los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

Dentro de las reglas de operación (formato 3x1-CS) se describen las estrategias que integran el esquema de contraloría social del programa: difusión, capacitación y asesoría y seguimiento, cuyas actividades serán ejecutadas por la Unidad de Microrregiones, a través de la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional (DGAPM), y las delegaciones federales de la SEDESOL en los estados.

En lo que respecta a la primera vertiente, la de difusión, el anexo señala que las actividades de promoción de la contraloría social del p3x1 se llevarán a cabo a través trípticos, página web, reuniones grupales informativas y mediante las representaciones de la SEDESOL localizadas en Los Ángeles, California, Chicago, Illinois y Nueva York, Nueva York, “quienes distribuirán el tríptico de contraloría social en los Consulados de México en los Estados Unidos de América y Canadá”. En el caso de las delegaciones estatales, además de los medios anteriores, la contraloría social será promovida en las sesiones del Covam.

En el segundo rubro, la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL se encargará de la capacitación y asesoría de los servidores públicos involucrados en el p3x1 y de los integrantes de los clubes espejo o comités de contraloría social. De manera específica, las delegaciones de la SEDESOL en los estados tendrán la responsabilidad de constituir clubes espejo o comités de contraloría social para cada obra y además proporcionarles la capacitación y asesorías correspondientes.

En la tercera vertiente, las delegaciones de la SEDESOL se harán cargo del seguimiento y la evaluación de las actividades de contraloría social del programa; estas actividades se realizarán por medio de cédulas de vigilancia que recabarán trimestralmente de los clubes espejo y serán capturadas en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS)³² a cargo de la Secretaría de la Función Pública; asimismo, mediante visitas trimestrales del personal de las delegaciones federales de la SEDESOL para “supervisar a los clubes espejo o comités de contraloría social”.

Cumplimiento de los Lineamientos

Para hacer una revisión general sobre el cumplimiento de los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social en sus tres primeros años, se buscó reunir evidencia documental tanto de la SEDESOL como de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con la primera dependencia, conocer si cuentan con los documentos básicos requeridos, a saber: un esquema de contraloría social, una guía operativa, y un Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS).³³ Y en el caso de la SFP, mediante la revisión de los informes generados por esa dependencia sobre las actividades reportadas por las dependencias que están a cargo de los programas sociales.

La SEDESOL cuenta con un programa anual federal de trabajo de contraloría social para el ejercicio 2012 (elaborado por la Unidad de Microrregiones), el cual contiene información sobre las actividades de promoción y seguimiento de contraloría social, las oficinas específicas responsables de realizarlas, las metas y la calendarización de estas actividades. Igualmente, la delegación estatal de la dependencia exhibió su “programa anual estatal de trabajo de contraloría social 2012” con los mismos rubros enfocados al estado de Guerrero.

La dependencia federal también editó un folleto de promoción de las acciones de contraloría social entre los clubes espejo (“Contraloría social. Programa 3x1 para Migrantes”) que

³² De acuerdo con información de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS), “Para el registro y verificación de las actividades de promoción y operación de la contraloría social llevada a cabo por los programas federales de desarrollo social, la SFP desarrolló el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS), el cual se puso en funcionamiento en abril de 2009. En su diseño se consideró la estructura operativa de los programas federales y sus reglas de operación, de tal manera que la captura de información que se realiza, en cada uno de sus módulos, favorece el cumplimiento de las disposiciones normativas establecidas en los Lineamientos de Contraloría Social”. *Informe Anual de las Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social 2009*.

³³ Por medio de una solicitud de información (30 de julio de 2012) se requirieron a la Sedesol los siguientes datos: programa anual de contraloría social, guía operativa, esquema de contraloría social, plan de difusión, todos referentes al Programa 3x1 para Migrantes.

contiene información como la siguiente: datos generales del programa (objetivo, cobertura), actores que participan en la promoción y seguimiento de las acciones de contraloría social, antecedentes, definición de contraloría social (según la SFP), responsabilidades de las diferentes oficinas de la SEDESOL (instancia normativa y delegaciones estatales); promoción y operación (constitución y registro de clubes espejo o comités de contraloría social); seguimiento (plazos de captura de cédulas de vigilancia en el sistema SICS).

Otro documento entregado por la SEDESOL es la “Guía operativa de contraloría social. Programa 3x1 para migrantes 2011”, dirigido a los operadores del p3x1 en las delegaciones de la SEDESOL, contiene los procedimientos que deben seguirse para “facilitar el desarrollo de las acciones de contraloría social en el Programa 3x1 para Migrantes” que permitan apoyar la organización y participación de la comunidad de beneficiarios en la contraloría social. Incluye explicaciones sobre las responsabilidades que deben cumplir cada una de las áreas de la SEDESOL involucradas para impulsar la estrategia de contraloría social (Unidad de Microrregiones, delegaciones estatales y representantes de la dependencia en Estados Unidos).

De acuerdo con los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, la SFP –a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS)- es otro de los actores institucionales que promueven la contraloría social. Tiene funciones importantes como la de asesoría a los funcionarios responsables de promover la contraloría social; buscar la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social; poner a disposición el SICS ante las dependencias federales, estatales y municipales, y sobre todo, formular los criterios y procedimientos para la verificación de las actividades de promoción de la contraloría social, así como de los resultados de las actividades de los comités, entre otras actividades.

En el Informe general de resultados de las acciones de promoción de la contraloría social que emitió la SFP en el ejercicio 2008 –primer año de vigencia de los Lineamientos-, la DGORCS informó que 66 programas federales de desarrollo social estuvieron sujetos a las disposiciones de los Lineamientos, pero sólo 44 obtuvieron la validación en los tres documentos básicos de contraloría social (esquema, guía operativa y programa anual de trabajo). Y aunque el p3x1 obtuvo la validación de estos documentos normativos en esta años de 2008, también formó parte de los 31 programas que no reportaron resultados de las acciones de promoción de la contraloría social.

Para el ejercicio 2009, la SFP dio a conocer que sólo recibió 37 informes anuales de instancias normativas, 26 de representaciones federales y 13 ejecutores sobre las actividades realizadas de contraloría social en ese año; del programa 3x1 para migrantes sólo recibió el de la instancia normativa (Unidad de Microrregiones) pero no los de las delegaciones estatales. Al revisar el anexo a la instancia normativa del p3x1, éste no contiene los siguientes datos que se les requirieron a todos los programas sociales: I. Información del programa (presupuesto

autorizado). II. Total de población beneficiada. III. Materiales de difusión (se registra la impresión de 100,000 trípticos, de los cuales 96,900 fueron distribuidos; no se informa sobre medios audiovisuales ni de otros impresos ni de sesiones informativas presenciales). IV. Materiales de capacitación (sólo se reportan cinco pláticas). V. Capacitación: figuras capacitadas (se reportan 46 reuniones con beneficiarios en oficinas centrales, 87 en las representaciones federales, y 82 en el rubro “otros”).

En el ejercicio 2010, la SFP presentó su tercer informe de actividades de contraloría social en los programas federales de desarrollo social. Se trata de un documento más robusto que los dos anteriores, que incluye una ficha analítica por cada uno de los programa federales de desarrollo social, con las siguientes variables: a) Metas programadas de comités de contraloría social y número total de comités registrados. b) Presupuesto asignado al programa en el PEF y Monto de presupuesto vigilado. c) Número total de integrantes del comité, promedio de participantes y número de capacitados d) Número de cédulas de vigilancia aplicadas en total y por entidad federativa.

En el caso particular del p3x1, el informe destaca que en el PEF 2010 se programaron un total de 501.6 millones de pesos, mientras que el monto vigilado fue de 757.1 millones (se incrementó por las aportaciones de otros actores). Asimismo, la SEDESOL reportó que se constituyeron 957 comités de contraloría social, con 3,938 integrantes, de los cuales 544 recibieron capacitación; se presentaron un total de 445 cédulas de vigilancia.

Michoacán fue el estado con más comités formados con 20.5% del total y con 15% del total integrantes; le siguieron Guanajuato con 13.3% de comités y 3.5% de integrantes, e Hidalgo con 11% y 15%, respectivamente; Guerrero ocupó el lugar seis con 7% de comités formados y 10% de los integrantes. La SPF informa que durante 2010, en Guerrero se vigiló un monto de 42.3 millones; los estados que registraron mayor cantidad de recursos vigilados fueron Michoacán (167.3 millones), Guanajuato (127.3), Nayarit (94.3) e Hidalgo (68.7 millones)

Nayarit ocupó el lugar uno a nivel nacional en el rubro de cédulas de vigilancia capturadas, con 126; le siguió San Luis Potosí con 106, y en tercer lugar Guerrero, con 70 cédulas capturadas.

El último informe que presenta la SPF en su página electrónica, es el del ejercicio 2011. Referente al p3x1, informa que el presupuesto autorizado en el PEF para este programa fue de 537.3 millones de pesos para la construcción de 1,140 obras en beneficio de 2.1 millones de personas.

La información que registró la Unidad de Microrregiones sobre las actividades de promoción de la contraloría social considera la producción de 91,000 trípticos (53,074 distribuidos) y 3,989 folletos (3,641 distribuidos); en medios audiovisuales o electrónicos, el informe únicamente registra actividades en internet, sin especificar si se trata de diseño de páginas electrónicas o mensajes. Respecto a los materiales de capacitación, se produjeron 170 guías

para servidores públicos y 936 guías para beneficiarios, además de 617 manuales para integrantes de comité.

La versión 2011 del informe de la SFP incluye información sobre el “perfil de participantes en acciones de capacitación”, y explica que de 4,996 personas capacitadas, 3,250 fueron los beneficiarios, 1,527 integrantes de comités y 163 servidores públicos federales. En este ejercicio 2011 se constituyeron 1,038 comités de vigilancia con una membresía de 4,671 integrantes para vigilar 1,785.8 millones de pesos. Para el caso de Guerrero, se constituyeron 66 comités de contraloría social con 203 personas de las comunidades para vigilar 1,041.9 millones de pesos (sic).

Las evidencias documentales tanto de la SEDESOL como de la SFP muestran que en general, la instancia normativa del programa 3x1 para migrantes ha cumplido formalmente con los requerimientos que establecen los Lineamientos, como es la elaboración y validación de los documentos básicos (esquema de contraloría social, guía operativa y PATCS), y la realización parcial de actividades clave como la difusión (sobre todo a través de impresos) y capacitación. Sin embargo, los indicadores que establece la SFP sólo permiten tener un panorama cuantitativo de las prácticas de contraloría social (número de comités constituidos, número de integrantes, “monto de recursos vigilado”, número de cursos), pero no se conoce a través de estos indicadores qué impactos reales han tenido estas actividades en rubros que al final deben ser los importantes como la calidad de las obras, la transparencia del ejercicio de los recursos y el involucramiento de las personas que viven en una localidad beneficiada con el p3x1.

Sin duda los Lineamientos y los esfuerzos institucionales por lograr la promoción y puesta en práctica de la contraloría social en los programas sociales federales es un avance, pero parecen insuficientes para que los beneficiarios y la población en general se involucren realmente en el control y vigilancia de los procedimientos, obras, acciones y ejercicio de los recursos.

III. MIGRANTES ORGANIZADOS

No se cuenta con un información precisa sobre el número de guerrerenses que viven en Estados Unidos, pero se estima que residen del orden de un millón de personas de primera y segunda generación (hijos e hijas de los migrantes nacidos en el nuevo lugar de residencia). Los lugares de concentración más importantes son la ciudad de Chicago y en segundo lugar, diferentes ciudades del estado de California; en el primer caso, la zona urbana y conurbada de Chicago albergan entre 300 mil y 350 mil guerrerenses, mientras que en California se estima una población de 250 mil oriundos de Guerrero; pero también hay guerrerenses en Nueva York (de municipios de la Montaña), en Atlanta, Georgia (Costa Chica) y en Arizona.³⁴

En Guerrero, el crecimiento de los clubes de migrantes participantes en el programa ha sido más acelerada que la nacional. Según datos de la SEDESOL, en 2006 participaron en el p3x1 un total de 16 clubes (todos de Illinois), con una aportación de 3.8 millones de pesos. En 2007 se incrementó el número a 29 clubes de migrantes apoyados (28 de Illinois y uno de California) quienes aportaron 7.2 millones de pesos.

En 2008 se registraron 33 clubes participantes (19 de Illinois, seis de California, tres de Nueva York, uno de Santa Anna, California, uno de Carolina del Sur, y uno de Nebraska) que en conjunto aportaron 6.2 millones de pesos. Al siguiente año disminuyó el número de clubes de migrantes a 24 (18 de Illinois, cinco de California y uno de Nueva York), aunque hay que señalar que un mismo club de migrantes gestionó obras para varias comunidades, como es el caso de Buenavista (siete), Federación (dos), o Santa Teresa (dos). Los clubes invirtieron en total 7.3 millones de pesos.

En el ejercicio 2010 participaron 52 clubes de migrantes (41 de Illinois, nueve de California, seis de Nueva York, tres de Nevada, dos de Arizona, dos de Texas, uno de Nebraska). La aportación global de los clubes fue de 13.9 millones de pesos. Finalmente, en 2011, 69 clubes de migrantes fueron apoyados (34 de Illinois, 12 de California, tres de Nueva York, dos de Nebraska, dos de North Carolina, uno de Arizona, uno de Texas, uno de Ohio, uno de New México, uno de Nevada, uno de Wisconsin), con una aportación de 15.2 millones de pesos.

De manera global, la participación de los clubes de migrantes se incrementó de 16 en el ejercicio 2006 a 69 en 2011, para un aumento relativo de más de 400 por ciento.³⁵

³⁴ “(...) en todo el Estado de California, los guerrerenses también se conforman como una importante diáspora de oriundos, en particular, en los condados de Organge y Los Ángeles, se tiene conocimiento que se dan las primeras manifestaciones de organización comunitaria en los años 80's, un ejemplo de ello es el Club Tecuescontitlán que presidió Don Darío Santos (+) que se comienza a organizar para llevar beneficios y obras en su pueblo de esa época, participan por primera vez en el Programa 3x1 en el año 2005”. José Betancourt Cruz, comunicación personal vía correo electrónico, febrero de 2013.

³⁵ Irma Solano (Garay, 2012, 164) presenta datos en los que en Guerrero se incrementaron los clubes de migrantes en Chicago de 36 en 1998 a 59 en 2005.

Sin embargo, los clubes de migrantes se constituyen teniendo como propósito fundamental la construcción de una obra en sus lugares de origen; cuándo ésta concluye y no hay expectativas de continuar el trabajo de gestión de más obras en los siguientes ejercicios, es muy probable que el club de migrantes se desintegre.

Las federaciones

Siguiendo a Díaz Garay (2009), hasta 2008 la Federación de Guerrerenses tenía una membresía de 39 clubes en Chicago; Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste contaba con 43 clubes radicados también en Chicago; y había 59 clubes independientes en las ciudades de Los Ángeles, Santa Ana, Chicago, Nueva York, Carolina del Sur, Nebraska, Houston y Pasadena.

Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, con sede en Chicago, Illinois, en su portal electrónico registró una membresía de 32 clubes de migrantes (octubre de 2012) y adicionalmente 20 “clubes afiliados a Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, que se encuentran en otros Estados de la Unión Americana, y que trabajan en coordinación con su comité de base en Chicago”. Sin embargo, como afirmó el coordinador de esta organización, Erasmo Salgado, la membresía no es estable y cada año desaparecen o se constituyen nuevos clubes.

Díaz Garay (2012) comenta que a partir de la institución del Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero en 1990, hubo un crecimiento significativo de las organizaciones de migrantes, sobre todo de clubes de migrantes y las federaciones; éstas, que aglutinan a los clubes de migrantes generalmente por entidades federativas mexicanas, han jugado un papel fundamental para la promoción y apoyo a la constitución, organización y gestión de los clubes, especialmente en el caso de Guerrero, de la Federación de Guerrerenses, creada en 1993, y los Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, constituida en 2003. Estas agrupaciones proporcionan asesoría para que los paisanos de las comunidades de Guerrero se organicen y soliciten obras de infraestructura o proyectos productivos dentro del p3x1. Hay pues una fuerte interacción de los clubes de migrantes tanto con su organización aglutinadora en EU como con algunas de las personas de los clubes espejo, sobre todo cuando se realiza la obra.

Además de esta función de promoción y asesoría, las organizaciones de segundo nivel o federaciones tienen un papel fundamental para influir de manera formal e informal en otros actores del programa, sea la delegación de la SEDESOL, el gobierno del estado o los ayuntamientos. De hecho, los coordinadores de las federaciones son los que fungen como representantes de los migrantes en las reuniones del Covam y en algunos casos han logrado que sus propuestas sean consideradas en las reglas de operación, como el caso guerrerense, en el que una de las federaciones propuso las cuentas mancomunadas en la ejecución de las obras del p3x1.

Cabe mencionar que en 2008, el gobierno del estado comenzó a promover la integración de clubes de migrantes en California, ya que la gran mayoría de los paisanos que participaban en

el p3x1 radicaban en Chicago, Ill., y se buscaba una mayor diversidad y amplitud del programa. Sin embargo, hoy esa promoción contrasta con la disminución de la aportación estatal de la administración de Ángel Aguirre.

Comenzaron a participar clubes independientes en California, esto surge repito gracias a la apertura de la oficina de la representación del gobierno de estado en ese estado. En el 2008 tuvimos un evento en California, una gira con el gobernador Zeferino -en la dirección de atención a migrantes ya teníamos una radiografía y sabíamos que era necesaria esta oficina, y en esa ocasión el gobernador constató la cantidad de paisanos en California y la necesidad de atención que ellos tenían, entonces se abrió esta oficina. Afortunadamente ese trabajo se expandió y logramos organizar más de 50 clubes en California, aparte de los que ya existían, que no participaban de manera activa, pero ahorita ya están fuertes.³⁶

Clubes de migrantes

Los clubes de migrantes son las principales formas de organización social de los paisanos mexicanos en Estados Unidos; el impulso inicial se basa el interés por la localidad, el municipio o el estado de origen, es decir, el factor más importante en el surgimiento y desarrollo de estos clubes “es el fortalecimiento de los vínculos entre los migrantes y sus pueblos de origen en el México rural”. (Solano, 2012, 164). El mejoramiento de las condiciones materiales de vida en las localidades de origen es el propósito que comparten y por el que participan en el p3x1 para migrantes.

Integración. La definición de la Sedesol para club de migrantes es “la unión de al menos 10 personas mayores de 18 años, en su mayoría de origen mexicano con intereses comunes que, entre otras, realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México”. Por lo general, dos o tres personas, con la asesoría de su federación, son el núcleo promotor para convocar a otras personas de la misma localidad a formar un club y solicitar una obra pública en sus comunidades de origen. Después hay una labor de convencimiento hacia un mayor número de personas para que contribuyan al trabajo para la recaudación de fondos.

Cuando los migrantes de una misma localidad de origen radican en diferentes estados de la Unión Americana, igualmente se forma el club y se busca la manera de que los que están lejos participen y contribuyan con la aportación que les corresponde. Es el caso, por ejemplo del club de migrantes de Zompantele, municipio de Taxco de Alarcón, algunos de cuyos miembros residen en Chicago, en donde se encuentra la “sede” del club, y otros en los estados de Texas y California.

También es el caso del club de migrantes de Zapoapa, municipio de Taxco de Alarcón:

Pues de esta localidad hay migrantes en distintos estados, en Chicago, ahí es donde hay más gente, pero también hay en Michigan, en Florida, y en Texas o Nueva York, habrá unos ocho en cada estado. Por ejemplo, ahorita que ya van a comenzar los trabajos en agosto, se les habla desde Chicago a los que están en otros estados, se les dice ya se va a empezar a trabajar y nos vamos a juntar en el barrio fulano, y queremos pues que no aflojen, que aporten su cooperación.

³⁶ Entrevista con José Betancourt Cruz.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Alguien de Chicago es el que organiza a la gente que vive ahí; en los otros estados nomás se les avisa para que junten su cooperación; ellos también organizan sus propios eventos para reunir el dinero.³⁷

La constitución de clubes de migrantes también se promueve de boca en boca entre los paisanos de diferentes comunidades que radican en una misma ciudad. La localidad de San Felipe de Jesús comenzó a trabajar en el p3x1 en el ejercicio 2011 “motivados por el Club de Huitzotla vecino en el estado de California, como también vecino en su lugar de origen”.³⁸ Es decir, la promoción del p3x1 es más efectiva cuando los migrantes que ya han participado invitan a otros de comunidades diferentes a que se involucren en el programa.

Organización de eventos para recaudar fondos. Una de las tareas principales de los clubes de migrantes para reunir su aportación que destinarán al 3x1 es la organización de fiestas, rifas, bailes, kermeses. Si bien, en algunas ocasiones las personas de la localidad de origen aportan directamente su cooperación al club, es más frecuente que organicen estos eventos sociales en donde además recrean sus formas de convivencia y en buena medida las costumbres de su región y/o estado de origen.

Por ejemplo, en la organización de un baile, se hacen boletos; cada club tiene el compromiso de apoyar o comprar 10 boletos, aunque si quiere más, se le dan. El fin es vender esos boletos para que vayan a consumir y que deje un dinero extra. Todos los clubes nos apoyamos, una vez le toca a una localidad, en otra ocasión le toca a otra, y así. Hay boletos de 15 a 20 dólares.³⁹

También nos ayudamos entre comunidades. Por ejemplo, aquí esta cerquita San Juan Unión, y como ellos tienen también sus obras, pues también se les invita para que nos ayuden, llevan cerveza, refresco o agua, así también ellos cuando van a hacer sus eventos nos invitan. Pues ahí el que quiere llevar qué bueno y el que no pues ni modo.⁴⁰

Sin embargo, ante la difícil situación económica en el Unión Americana en los últimos años, los clubes también han recurrido al apoyo monetario de los habitantes de sus localidades de origen, para complementar el 25 por ciento que les corresponde según las reglas de operación del programa.

En los últimos años se cambió el concepto de no solamente aportaran los migrantes, porque era muy pesado, sino también beneficiarios. Entonces recaudamos una cuota también en el pueblo, aunque finalmente la mayoría tiene familiares migrantes y el dinero viene de allá. Si usted mira aquí el anuncio [placa con información de la obra] también se incluye a los beneficiarios como parte de la composición de la obra. Esto ayuda mucho porque mucha gente no solamente está en Chicago; está en Nevada, California, Carolina, y muchas veces era difícil contactarlos allá, y mejor enviaban el dinero aquí a sus familiares y éstos lo aportaban.⁴¹

³⁷ Entrevista con Sostenes Román Díaz, tesorero del comité espejo de Zapopa, municipio de Taxco de Alarcón, 1 de julio

³⁸ Revista digital de Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, septiembre de 2011.

³⁹ Entrevista con Guillermo Morales, tesorero del comité espejo de San Juan la Unión, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012

⁴⁰ Sostenes Román Díaz, Zapopa

⁴¹ Entrevista con Cresencio Valladares Marquina, presidente del comité espejo de Chichila, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012.

Seguimiento a las obras. Hay un gran interés de los clubes de migrantes por dar seguimiento a las obras, pues su preocupación es que su dinero se invierta bien; por ello establecen comunicación directa con una o dos personas integrantes del club espejo –por lo regular sus familiares o amigos muy cercanos-, para estar al tanto sobre diferentes aspectos de la gestión y construcción de la obra. Sin embargo, los clubes de migrantes tienen poca o nula comunicación con las autoridades gubernamentales, incluso con otras personas de la comunidad diferentes de las que han depositado su confianza.

Es decir, en el proceso de gestión y seguimiento de las obras y acciones del p3x1 hay una participación activa de los clubes de migrantes, la federación a la que pertenecen (Clubes Unidos) y los clubes espejo (aunque es muy común que con pocas personas), pero con frecuencia la interrelación entre ellos se fracciona porque es muy rígida la división de tareas, pues los clubes de migrantes se dedican únicamente a reunir los fondos, decidir la obra y a darle seguimiento; y los clubes espejo a ejecutar o vigilar que se construya bien.

Ellos [los clubes de migrantes] hacen la gestión, ellos hacen todo eso, y cuando está aprobada la obra, nos dicen, se aprobó tal obra. Ellos manejan todo eso, nosotros aquí nada más nos dijeron que sería el [sistema de] agua, tal vez porque quien va a poner el dinero son ellos. Aquí la verdad, la comunidad es poco el dinero que ha aportado, por eso allá deciden la obra, meten la solicitud, la analizan, la supervisan la aprueban y ya nos mandan decir es tal obra.⁴²

Clubes espejo

Las reglas de operación del programa establecen que por cada proyecto de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios se constituirá un club espejo o comité de contraloría social, y es la SEDESOL la que promueve la constitución de estos grupos.⁴³ Los comités espejo se integran con personas de las comunidades de origen de los migrantes y se encargan de la ejecución o la vigilancia de las obras “a nombre o en representación” de los clubes de migrantes que solicitaron la obra. Esta separación –aun cuando haya una permanente comunicación entre ambos comités- no sólo es física por la distancia, sino que con cierta frecuencia también genera algunos problemas en el interior de las comunidades en asuntos como el tipo de obra que debe construirse y el nombramiento de los integrantes del comité espejo, principalmente.

Integración

En la integración de los comités espejo existen dos formas para nombrar a quienes formarán parte de esta figura organizativa, una de ellas, la predominante, es aquella donde los clubes de migrantes proponen a las personas que integrarán el club espejo. Esta práctica genera cierta tensión dentro de la localidad, aunque al final casi siempre son “validados” por las asambleas

⁴² Gudelia Marchan Moreno, presidenta del comité espejo de la Colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

⁴³ Los clubes espejo de la región prefieren denominarse a sí mismos como comités de obra, comités espejo.

comunitarias, pues prevalece el argumento de que no puede rechazarse ningún beneficio, así sea sólo para cierto sector de la localidad (la pavimentación de una calle, por ejemplo).

Detrás de las propuestas que hacen los clubes de migrantes hay una motivación relacionada con la confianza y la manera como se gastan los recursos, porque los integrantes del club espejo generalmente son parientes o amigos de mucha confianza de las personas de los clubes de migrantes. Si ellos aportan 25 por ciento del costo de una obra, quieren una garantía de que sus recursos serán bien aplicados.

Esta modalidad tiene la desventaja, y así se constató en varias comunidades, de que las personas integrantes de los comités espejo no necesariamente cuentan con el consenso de toda la comunidad, lo que da pie a la generación de ciertos resquemores y rencillas en el interior de éstas. Sin embargo, esto no se traduce de manera automática en oposición o resistencia al trabajo de los comités espejo, pero sí en indiferencia o desinterés por parte de las personas de la comunidad que están en desacuerdo.

Sin embargo, los migrantes organizados en clubes están convencidos de que la forma que más les garantiza que los recursos serán ejercidos con eficacia y transparencia es a través de personas de su entera confianza, y son a quienes proponen para formar los comités espejo.

En Zompantle, el presidente del club espejo es papá del presidente del club de migrantes de Chicago; le dijo, sabe qué, papá, nosotros queremos trabajar en el 3 x1 y queremos que usted sea el presidente, busque a la gente que crea que lo va a apoyar. Esta propuesta se le presentamos al pueblo y aceptó, se levantó un acta, y así se formó el comité.⁴⁴

La otra modalidad para nombrar a los integrantes de los comités espejo es por medio de las asambleas comunitarias, sin que haya propuesta de los clubes de migrantes. Esta forma se encontró con menos frecuencia, pero sin duda genera más consenso en la localidad respecto de las acciones que se realizan.

Si bien las reglas de operación no definen expresamente cuántos integrantes debe tener el club espejo ni los cargos de cada uno de ellos, en el anexo número dos “Instalación del Club Espejo” se incluyen siete espacios para otros tantos miembros. De acuerdo con las visitas a comunidades de la zona Norte del estado de Guerrero, los comités espejo ocupan los siguientes cargos: presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia y otros tres vocales. Sin embargo, en la práctica, el número de personas que realmente se involucran y atienden la operación del club espejo se limitan a dos o tres integrantes y muchas veces a uno solo.

Aquí sólo trabajamos dos, vamos a hacer recorridos por la obra y estamos más o menos al pendiente, ni el vocal de control y vigilancia funciona, generalmente nomás se nombran para

⁴⁴ Entrevista con Alberto Velázquez, secretario del comité espejo de Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

cumplir el requisito. Es el presidente y sus más allegados, secretario y tesorero, cuando mucho, somos los que trabajamos.⁴⁵

En Guerrero, el trabajo que realizan los comités espejo depende de la decisión que tome el Covam sobre la forma de ejecución de cada una de las obras, a saber: si la obra es ejecutada por el club mediante la contratación de un constructor, los integrantes del club espejo dedican gran parte de su tiempo a la vigilancia y supervisión; lo mismo sucede cuando la obra es construida por el ayuntamiento (muy pocos casos en la zona Norte del estado), donde los integrantes del club priorizan las acciones de vigilancia.

Pero cuando los clubes ejecutan la obra directamente –como es la propuestas de Clubes Unidos-, esto implica tener un alto nivel de organización para administrar, coordinar el trabajo que aportan las y los ciudadanos de la localidad, vigilar cada etapa constructiva, e integrar la comprobación documental de acuerdo con los parámetros de la institución normativa.

Periodo del encargo. Las reglas de operación no establecen un periodo determinado para que los comités espejo cumplan con las tareas encomendadas, aunque el formato para la integración de los clubes que proporciona la SEDESOL sí deja abiertas las fechas para que los integrantes decidan el tiempo durante el que estarán en el encargo.

Sobre este asunto, se observaron diferencias relevantes entre las distintas localidades de la región Norte de Guerrero, pues hay clubes que se renuevan cada año, pero hay otros que han estado vigentes hasta por cuatro o cinco años. Evidentemente, cuando el relevo de los integrantes es cada año, si bien no se paraliza el desarrollo regular de las gestiones, sí genera dificultades en el trabajo a las nuevas autoridades, particularmente el que se relaciona con los trámites ante las dependencias. En cambio, si las personas permanecen durante más de un año como miembros de un club espejo, éstas adquieren experiencia y su trabajo lo realizan con más eficacia.

En las comunidades donde se percibió una buena vinculación entre el club espejo y los habitantes de la localidad, se observó que los integrantes conocen bien el programa y tienen varios años desempeñándose en sus cargos. En el tiempo de permanencia también influyen los migrantes, ya que solicitan o exhortan a sus familiares o amigos a que prosigan con el trabajo durante dos o más años. Por el contrario, en las localidades donde se presenta una baja participación y mucha apatía y desinterés por los asuntos del poblado, hay una tendencia al cambio inmediato de los integrantes de los comités espejo –generalmente solicitado por ellos mismos-, independientemente de si realizaron bien sus funciones o no.

⁴⁵ Guillermo Morales, de San Juan la Unión.

Operación y funcionamiento

En el siguiente cuadro se describen los diferentes tipos de funciones que realizan los comités espejo, según las reglas de operación –en cursivas-, y los testimonios de funcionarios e integrantes de comités espejo entrevistados.

Cuadro 4

Funciones de los comités espejo, según la SEDESOL (en cursivas) y los testimonios de integrantes de clubes de la región Norte del estado de Guerrero

De representación	Administrativas/ trámites	Ejecución de la obra	Vigilancia de la obra	Comprobación	Información	Rendición de cuentas
<i>Representar a la comunidad ante las instancias de gobierno</i>	<i>Informar a la SEDESOL las altas y bajas de los integrantes del club espejo</i>	Apertura de una cuenta mancomunada.	<i>Asistir al taller de capacitación y atender las visitas de seguimiento.</i>	Recabar toda la comprobación de la obra, ordenarla y presentarla ante la instancia normativa.	<i>Orientar a la comunidad sobre cómo presentar sugerencias, quejas y denuncias.</i>	<i>Informar al Club de Migrantes sobre el desarrollo de la obra.</i>
	Requisitar formatos y formularios. Acudir a las dependencias de gobierno	Organizan a las y los ciudadanos de la comunidad cuando el club espejo es el ejecutor.	<i>Realizar por lo menos una visita cada quince días a la obra y verificar su avance</i>			<i>Informar sobre el desarrollo de la obra a la comunidad.</i>
	<i>Dar seguimiento a los acuerdos de las reuniones.</i>	<i>Conocer el expediente técnico de la obra y cuidar que la obra se realice conforme a éste</i>	<i>Registrar los avances en la Cédula de Vigilancia y entregarla al personal de la SEDESOL</i>			
		Emitir cheques, pagar al contratista o comprar los materiales y pagar la mano de obra.	Vigilar la obra, cuando es realizada por un contratista o el ayuntamiento.			
			Recibir a los supervisores de la SEDESOL, gobierno estatal o municipal.			
			<i>Vigilar la correcta aplicación de los recursos.</i>			
			<i>Recibir quejas y denuncias, turnarlas a la instancia correspondiente</i>			

Ejecución de la obra por comités espejo

Los ejecutores de las obras del p3x1 se deciden en las reuniones del Covam, y de acuerdo con las reglas de operación, éstos pueden ser la SEDESOL, el gobierno del estado, los ayuntamientos o los comités espejo. Esta decisión es estratégica para la transparencia y la eficacia del programa, porque si la ejecución de la obra recae en los comités espejo, se ampliarán significativamente las probabilidades de que se realice con transparencia –incluso en aquellos casos en que no cuentan con capacitación-, se rebasen las metas programadas inicialmente y haya una mayor participación de la población de las comunidades beneficiadas alrededor de la construcción de la obra.

En este punto cabe mencionar los hallazgos de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública, realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, para dimensionar lo que se ha hecho en Guerrero en los últimos años. En el informe final de dicho documento “se concluye que el Ayuntamiento es la principal instancia ejecutora (99.0% de las obras). Por otra parte, 55.5% de las obras se ejecutaron mediante la modalidad de *administración directa* “Ad”, seguidas por el *contrato* “C” (24.0%), que agrupa a la licitación pública, la adjudicación directa y la invitación restringida. Para la modalidad mixta -que combina contrato y administración directa- se ejecutó 14.5% de las obras”.⁴⁶ Y aunque se refiere a obras construidas en el p3x1 en diferentes estados del país, no deja de ser relevante que en Guerrero las obras se realicen por los comités espejo

En el estado de Guerrero, la mayor parte de las obras del ejercicio 2011 fueron ejecutadas por los comités espejo, bajo dos modalidades: contratando a una empresa constructora o a un profesionista (arquitecto, ingeniero civil) o bien, de manera directa, con la participación de la comunidad a través de trabajo voluntario.

De acuerdo con el acta de la sesión extraordinaria del Covam del ejercicio fiscal 2011, de 96 obras realizadas en 2011, un total de 63 obras que representan el 65.6%, se realizaron teniendo como ejecutor al comité espejo. Por el número de obras realizadas bajo esta modalidad destacan Taxco con 26, Iguala ocho, Cuetzalan cinco, Ixcateopan tres, Pilcaya tres, Cocula una y Huitzucó una; en total de los región Norte, 47 obras fueron ejecutadas por los comités espejo.

El resto de las regiones que ejecutaron sus obras con esta modalidad son: Centro (Chilpancingo cuatro, Leonardo Bravo dos y Tixtla una); Costa Grande (Atoyac cuatro); Costa Chica (Cuajinicuilapa una, Cuauhtepéc una, Juchitán una); Tierra Caliente (Ajuchitlán una, Coyuca de Catalán una); Montaña (Huamuxtlán una); Acapulco una.

⁴⁶ Informe final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública ejecutada por los programas Desarrollo Local; 3x1 para Migrantes; Atención a Jornaleros Agrícolas; Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa y Hábitat. Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p. 44. Esta conclusión se deriva de la revisión a una muestra de 150 obras públicas distribuidas en Jalisco, Oaxaca y Zacatecas.

La mayor parte de las obras ejecutadas por los comités espejo se han realizado en localidades donde los migrantes están agrupados en los Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, por lo que se reafirma que esta organización está impulsando prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana a través de la coordinación entre clubes de migrantes, comités espejo y la población de sus comunidades de origen.

Cuando se contrata a una empresa o profesionista, la organización que agrupa a los clubes de migrantes en el extranjero es la que se encarga de negociar con la empresa o el constructor los términos y costos de la obra, a veces incluso contratan en paquete con una sola empresa las obras para varias comunidades de la región. Cabe mencionar que quien ofrece este tipo de servicios viaja a los Estados Unidos para entrevistarse con los coordinadores de los clubes de migrantes y establecer la relación, y en su caso, la contratación de los servicios. Los comités espejo en Guerrero generalmente desconocen los términos de esa negociación.

A nosotros nos comentaron que se iba a contratar una persona, pero de hecho ellos (la Federación de Guerrerenses) fueron los que eligieron a la persona que iba a llevar la obra, y a nosotros nomas nos quedó la vigilancia de la obra, porque ellos ya habían contratado, quedaron en la cantidad, quedaron en todo, y que nosotros nada más aquí la vigilancia de la obra.⁴⁷

Sin embargo, sí hay casos –aunque muy pocos- en que son los propios comités espejo quienes contratan a la empresa, esto a partir de la experiencia adquirida a través de permanecer varios años en los comités espejo o muy cercanos al trabajo que realizan.

Cuando se trata de obras pequeñas y sencillas, es frecuente que los comités espejo (apoyados por los migrantes) ejecuten directamente la obra. En estos casos se requiere la activa participación de las y los ciudadanos de la localidad, sobre todo si se acuerda que la aportación comunitaria sea con trabajo y materiales de la región. Asimismo, el trabajo de los integrantes del club espejo se multiplica pues ya no sólo deben vigilar que la obra se realice bien, sino que deben organizar y coordinar el trabajo colectivo.

Nosotros ya le sabemos, inclusive compramos una revolvedora, los que han trabajado ya saben el espesor, el ancho de las pavimentaciones Por eso ya no contratamos, eso no tiene chiste, es una cosa rustica que no tiene chiste.⁴⁸

Una de las consecuencias de que sean los comités espejo los ejecutores de la obra es que se rebasan las metas originalmente programadas.

Cuando los comités hacen su obra, muchas veces hacen más, ellos administran mejor la lana, porque finalmente es de ellos. Muchos comités tienen la experiencia y el conocimiento para ejecutar las obras, por ejemplo, está el caso de la pavimentación de tres comunidades que duró como cuatro años. Se fue haciendo por tramos, y los comités se ponían a chambearle, cuando íbamos a supervisar estaban el presidente del comité, los vocales y gente de la comunidad haciendo mezcla, colaborando en la obra. Si la ves hoy, es una magnífica obra de cinco o seis kilómetros de concreto hidráulico y cuneta, con la participación de las tres comunidades

⁴⁷ Gudelia Marchan Moreno, presidenta del comité espejo de la Colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

⁴⁸ Sostenes Román Díaz, Zapoapa

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

beneficiarias. Había muchos comités que excedían las metas, si el expediente decía que se iban a pavimentar 10 metros lineales, ellos pavimentaban 13, eficientaban el recurso.⁴⁹

Las metas se rebasan porque nosotros cuidamos el trabajo, o sea, buscamos a dónde esté más barato el material, por ejemplo el cemento lo conseguíamos un poquito más barato, y eso nos ayudaba.⁵⁰

En la localidad de Santa Teresa, municipio de Iguala, tuvieron la experiencia de rebasar las metas propuestas originalmente en el ejercicio 2008 del p3x1.

El Club Santa Teresa, encabezado por la familia Salgado, de Chicago, continúa con obras sociales iniciadas en el 2008, cuando se llevara a cabo la primera etapa de la pavimentación de la calle al panteón con recursos provenientes del programa creado para Migrantes 3x1.

La inversión total de ese entonces fue de 500 mil pesos, de los cuales, los gobiernos federal, estatal y municipal aportaron una cantidad igual de 150 mil pesos y el club migrante 50 mil pesos. Con estos recursos mencionados se realizaron 320 metros lineales por 5 de ancho y 15 centímetros de espesor. La meta planeada y especificada en el expediente técnico fue rebasada gracias a los que trabajaron y supervisaron la obra en la comunidad.⁵¹

Las metas también se rebasan en la modalidad de proyectos productivos, que desde 2010 es una vertiente apoyada por el p3x1.

En dos años se han invertido casi dos millones para 16 invernaderos, y se construyeron cinco bordos con ese mismo recurso. De hecho, el año pasado ampliamos la meta en un 45 por ciento arriba de lo proyectado en el expediente técnico, y en el ejercicio fiscal 2010 se rebasó con un 35 por ciento más o menos. Aquí el éxito es sin duda que lo operan los propios beneficiarios porque si se manejara 100 por ciento por una empresa o el municipio sabemos que sería totalmente diferente la historia. En el caso de la empresa, ésta se aboca a lo que se está pidiendo, se hace y punto, y por eso a veces los proyectos se hacen de mala calidad, porque las personas que están involucradas no son los que van a recibir directamente el beneficio y por eso no se hacen con calidad.⁵²

Uno de los aspectos que pueden mejorarse en la ejecución de la obra es el establecimiento de un instrumento jurídico para la contratación de la empresa constructora o persona física que se hará cargo de la obra.

Una mejora muy importante que deberá hacerse es establecer los términos de la contratación entre el comité y quien ejecuta la obra mediante un instrumento que sea jurídica y legalmente vinculante de tal forma que se reduzcan al mínimo los incumplimientos. Estamos viendo cómo encontrar, si no estrictamente un fianza a los contratistas, sí un mecanismo para que los comités le pidan un pagaré al contratista por el valor de la obra para asegurarse de que ésta quede concluida al 100%. Ahorita contratan de palabra y algunos firman, es una parte que ha estado poco regulada, queremos garantizar que el recurso sea bien invertido y que a los comités no los defrauden. Ha habido casos de retrasos y de que se tiene que andar detrás del contratista para que cumpla. Eso estamos platicando con la Sedesol, un contrato muy claro, fedatado por una fe

⁴⁹ Entrevista con José Betancourt Villa.

⁵⁰ Entrevista con Luciano Salvador Salgado Jiménez, presidente del Comité espejo de Santa Teresa, municipio de Iguala, 23 de julio de 2012.

⁵¹ Revista digital de Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, septiembre de 2011.

⁵² Entrevista con Alfredo Bahena Barrera, presidente del comité espejo de El Horconcito, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

pública municipal -el síndico municipal, algún representante jurídico de peso en el ámbito local- de tal forma que sea vinculatorio.⁵³

Expedientes técnicos

Los expedientes técnicos son documentos imprescindibles para concretar las obras y acciones del p3x1, pero no se presupuestan dentro de los proyectos que se presentan a consideración del Covam. Cuando la ejecución de la obra la realiza directamente el club espejo, y a pedido del club de migrantes, tanto la SEDESOL como el gobierno del estado, han colaborado y apoyado en diferentes años con la elaboración de los expedientes.

Nosotros [la Dirección General de Atención a Migrantes en el gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo] hacíamos los expedientes técnicos; muchas veces, los ingenieros a petición de los migrantes, hacían los expedientes porque teníamos el chance y la disposición para hacerlo, y el conocimiento, más que nada el conocimiento técnico necesario para elaborar los expedientes en la Dirección, y cuando no, los hacían los arquitectos o empresas que los mismos comités o ayuntamientos contrataban. Nosotros los revisábamos, los validábamos y los aprobábamos, o sea que estuvieran conforme a los precios de mercado o los lineamientos. Y estos mismos expedientes se mandaban a validación de impacto ambiental y de factibilidad por obras públicas o en su caso, con la dependencia normativa correspondiente.⁵⁴

Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste ha logrado negociar con las empresas constructoras que son candidatas a ser contratadas la elaboración de los expedientes técnicos, sin que haya un compromiso para que ellas construyan a la obra. Esto ha permitido en parte solventar el asunto de la elaboración de expedientes.

No obstante que es un documento técnico, el involucramiento en la gestión de este instrumento y en la vigilancia de parte de los comités espejo es mayor, si se compara con los comités de obra que se forman para vigilar las obras del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal, cuyos integrantes ni siquiera tienen acceso a dicho expediente.⁵⁵

Administración y comprobación de los recursos

El de la comprobación de los recursos es uno de los procedimientos que más se dificultan a los integrantes de los comités espejo. Sin estar acostumbrados a realizar este tipo de tareas, el respaldo documental de una obra es en muchas ocasiones un cuello de botella para ellos, sobre todo si no reciben la capacitación y orientación necesarias, o cuando las propias dependencias complican el proceso, como sucedió en 2011, ejercicio fiscal en el que la SEDESOL

⁵³ Entrevista con Javier Moreno

⁵⁴ Entrevista con José Betancourt Villa.

⁵⁵ José Betancourt Cruz, en el marco de una invitación abierta que hizo la SEDESOL para modificar las reglas de operación del programa, propuso “que los ejecutores de los proyectos serán los responsables directos para la elaboración e integración de los expedientes técnicos”, así como la propuesta de que “el costo de la elaboración de los expedientes técnicos podrá contemplarse en el mismo expediente presentado por cada ejecutor de los proyectos”. Comunicación personal con Betancourt Cruz por medio de correo electrónico.

y el gobierno del estado solicitaron por separado la comprobación de los recursos que aportaron respectivamente.

Hubo un curso de capacitación [de la SEDESOL] y nos citaron al arquitecto de la obra y al comité, pero la única que pudo asistir fui yo. Vinieron a darlo aquí a Iguala, nos mostraron las obras, empezamos a comentarle los problemas que teníamos con el gobierno del estado, con ayuntamiento, pero la verdad, la reunión en vez de capacitación se salió de sus cauces porque no aclararon muchas dudas. Yo entendí que había muchos problemas porque al dejar la operación el gobierno del estado, la Sedesol federal la estaba retomando, a ellos les cayó toda la bomba, pero fue nada más por parte del estado, y lo que querían era terminar.⁵⁶

La comprobación requiere de habilidades específicas y también de la participación de varios miembros del comité espejo, ya que este procedimiento es la base para la rendición de cuentas ante la comunidad y ante las instancias normativas. También se precisa que los integrantes de otros comités espejo de la región con mayor experiencia en este campo asesoren y apoyen a los clubes locales que están aprendiendo, lo cual no sucede con frecuencia en la zona Norte.

Las cuentas mancomunadas

La apertura de cuentas mancomunadas entre los municipios -cuando éstos sean ejecutores- y los representantes de los migrantes, es una de las acciones que se proponen en la regla de operación para “que la operación y ejecución del Programa se realice con toda transparencia”. En el estado se puso en práctica una modalidad que ha permitido una mayor claridad en el ejercicio de los recursos.

En el 2005, el gobierno del estado de Guerrero entrante [de Zeferino Torreblanca Galindo] implementó un sistema de cuentas mancomunadas por proyecto para ejercer los recursos del fideicomiso del Programa 3x1, como garantía de los migrantes y transparencia de los recursos públicos del gobierno local. Esta medida fue inicialmente propuesta por Clubes Unidos [Guerrerenses del Medio Oeste], porque anteriormente se manejaba una cuenta mancomunada para todos los proyectos. El manejo de los recursos federales por parte del gobierno estatal era discrecional y se beneficiaban clubes que incluso no aportaban su parte correspondiente al esquema financiero del programa.⁵⁷

Un aspecto fundamental para el adecuado uso de los recursos es el control del dinero que aportan cada uno de los actores del programa. Cuando el comité espejo es el ejecutor de la obra, sus integrantes son los responsables de abrir y administrar una cuenta bancaria en la que se depositan los recursos. Ellos ministran el dinero conforme se tienen avances en la obra, ya sea para pagar a la empresa o profesional que contrataron o para sufragar los gastos en que incurre la comunidad por construir directamente. Sin embargo, no ha sido una tarea fácil, por lo que algunos comités espejo diseñan sus propias formas de llevar sus cuentas.

Abrimos la cuenta mancomunada, nadie puede sacar el dinero solo, por ejemplo para que yo saque, debemos firmar los tres del comité. En la comunidad fue puro material el que compramos

⁵⁶ Entrevista con Gudelia Marchan Moreno

⁵⁷ Díaz Garay Alejandro. 2011, Transnacionalismo México-Estados Unidos, geografía migratoria de una entidad emergente. Universidad Autónoma de Guerrero-Miguel Ángel Porrúa.

y lo pagamos con cheque, el control lo llevamos con el talonario de la chequera y en un cuaderno, ahí anotamos tal día compramos este material y gastamos esta cantidad de dinero. Ese es el control más efectivo para nosotros, el escribir cada material, cada gasto del recurso. No pagamos mano de obra, porque decidimos ponerla nosotros, pero no nos pagamos, sino que ese dinero quedó para que sea la aportación de la comunidad de la obra que se construirá en 2012.⁵⁸

José Betancourt, director de atención a migrantes en el gobierno del Zeferino Torreblanca Galindo, expone que no es una buena estrategia que los comités espejo abran cuentas bancarias para el manejo de los recursos de cada proyecto. Los motivos que esgrime son:

Muchos de los Presidentes de comités espejo no saben leer o escribir y eso dificulta y retrasa completamente el trámite. Implica el cobro del IDE [impuesto a los depósitos en efectivo] por la SHCP en las cuentas de los proyectos administradas por los comités espejo y que por tratarse de cuentas particulares no se reintegra ese impuesto dejando incompleto el monto para realizar el proyecto, y lo más lamentable, que los migrantes y beneficiarios tengan que erogar (de su bolsillo) más recurso que el programado afectando su economía familiar.⁵⁹

Sin embargo, hay que resaltar que con las cuentas mancomunadas por proyecto el control de la obra está en manos del club espejo, y eso tiene un gran significado social para la comunidad y sobre todo para los clubes de migrantes, que son los que aportan una cuarta parte del recurso total para la obras. Pocas veces los ciudadanos tienen la oportunidad de ejercer este tipo de control, y quizás valga la pena pagar el costo monetario que implica tenerlo.

Capacitación y asesoría

El desarrollo de capacidades es clave para un buen desempeño de los integrantes de los comités espejo. De acuerdo con las reglas de operación, la capacitación y asesoría a quienes forman parte de esta figura de organización es responsabilidad de las delegaciones federales de la SEDESOL; sin embargo, en los años anteriores, el gobierno del estado también se responsabilizó de impartir capacitación; no así los ayuntamientos. En entrevistas con funcionarios de la SEDESOL y de la SMAI del gobierno del estado, se observó que sí hay un cumplimiento de esta responsabilidad, en los temas de la vigilancia de la obra y la comprobación de los recursos.

En la administración del gobernador Zeferino Torreblanca Galindo, el gobierno del estado impartió también algunos temas de capacitación a través de la Dirección General de Atención a Migrantes de la Sedesol.

Íbamos a las comunidades, se les explicaba, se les dejaba información suficiente donde ellos conocían sus obligaciones y derechos, se les dejaba el acta constitutiva de cada uno de los comités -porque se les da validez legal mediante el acta constitutiva donde firmaban ellos, el gobierno del estado y la delegación federal de la SEDESOL-, y ahí se especificaban las funciones de cada uno de los participantes como vocales, del secretario, el tesorero, el vocal de control y vigilancia, etc.⁶⁰

⁵⁸ Entrevista con Higinia Sierra, tesorera del comité espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

⁵⁹ Comunicación personal con José Betancourt vía correo electrónico, febrero de 2013.

⁶⁰ Entrevista con José Betancourt Villa.

Sin embargo, en los ejercicios 2011 y 2012 la SEDESOL retomó esta tarea, ante la indefinición que provocó el cambio de gobierno del estado. La responsable del p3x1 en Guerrero describe un cuadro general de las acciones que tiene previstas la SEDESOL para 2012.

En 2012 tenemos planeados cuatro cursos, el primero es para instalar los comités de contraloría social, ahí se les explica la labor de este comité; de hecho ya se realizó uno en Taxco, pues ahí tenemos algunas obras, se convocaron a todos los clubes cercanos y se les explicó la importancia del comité de controlaría social, cuál era su función, verificar que la obra se ejecute bien, que el proceso constructivo corresponda a las necesidades de la población y que el ejercicio de los recursos se dé con transparencia. Se hizo otro en Iguala y estamos por hacer otro aquí en Chilpancingo. Después de eso tenemos otra programación, generando tres rutas, para ir a cada localidad, nos vamos a distribuir, vamos a hablar con la población. Y bueno, ya instalamos el comité de contraloría social, ahora en seguimiento tengamos una reunión con ese comité de contraloría social para ver qué situación ha encontrado en el ejercicio de los recursos y la ejecución de la obra.⁶¹

De los testimonios que dieron integrantes de comités espejo, se desprende que la capacitación impartida no se proporcionó mediante cursos o talleres estructurados con la pedagogía apropiada, sino que fueron pláticas donde se les informó de manera general a los integrantes de los comités espejo sobre estos temas; es decir, las instituciones deben poner más atención a la manera en que imparten sus capacitaciones, ya que no siempre son entendibles, a veces no se utiliza ni siquiera el recurso de la proyección –aunque si entregan folletos sobre el tema de contraloría social-, por lo que cualquier información se hace difícil de entender.

Es difícil de captar porque la mayor parte de nosotros no tenemos preparación, y no alcanzamos a apuntar todo, entonces sería bueno que nos hicieran un informe escrito para ir leyéndolo y tratar de entender. A lo mejor las reuniones tendrían que ser más entendibles, con menos palabras rebuscadas, para que entiendan las comunidades, porque muchos carecemos de estudios.⁶²

Nos dicen que nos debemos apegar a lo que marca el expediente; por ejemplo, en las obras de pavimentación tuvimos el curso como de dos horas. Sí nos explican muchas cosas, nomás que de momento se nos olvida, pero cuando tenemos una duda, nosotros mismos les hablamos ya sea al arquitecto que lleva la obra o a los ingenieros de la SEDESOL o del gobierno del estado.⁶³

Algunos integrantes de comités espejo afirman que no tuvieron ningún tipo de capacitación.

No tuvimos capacitación ni del gobierno del estado ni la SEDESOL. Lo que hacíamos era preguntar al ingeniero encargado de la obra para saber cómo iban las cosas. Nomás por lógica nos guiábamos, por ejemplo, en una ocasión le dije, “ingeniero, a poco esos tubos nomás van ensamblados, yo creo que con la presión del agua se van a zafar”. Me contestó que no se zafaban, me dijo “si quieres jálalos y vas a ver”. Entonces un muchacho los jaló y no se zafaron. Uno va aprendiendo a raíz de que va viendo, sobre el trabajo.

Aunque no recibimos capacitación, sí estuvimos pendientes y hasta se dieron malos entendidos, tal vez porque no conocemos a fondo algunos aspectos de la obra, nos guiamos por las experiencias que tenemos, por lo que hemos vivido, y nos dábamos cuenta de que algunas cosas

⁶¹ Entrevista con Amalia Esther Morales Bárcenas, responsable del P3x1 de la delegación de la SEDESOL en Guerrero.

⁶² Entrevista con Guillermo Morales, San Juan la Unión.

⁶³ Entrevista con Luciano Salvador Salgado Jiménez

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

no deberían ser como las estaban haciendo, pero bueno, al carecer de los conocimientos y de capacitación pues las dejábamos seguir.⁶⁴

No recibimos capacitación, pero los de la SEDESOL sí estuvieron viniendo para checar que se estuviera cumpliendo el expediente técnico, vinieron como cuatro o cinco veces.⁶⁵

Tanto funcionarios como integrantes de los comités espejo coincidieron en que la capacitación debe centrarse en los puntos clave para la vigilancia de la obra.

Lo que estamos haciendo es darles una copia del anexo [expediente técnico] y les explicamos “a ver, tu firme de concreto debe medir 10 centímetros, entonces vas y verificas que realmente tenga los 10 centímetros”. Realmente no tenemos obras muy complejas o que requieran estudios técnicos, son obras básicas. Entonces se les da todo el apoyo, y si consideran que algo no se está realizando como lo solicitaron, que lo reporten y mandamos a un experto y los ayudamos a solventar la situación. Aquí lo importante o la función del comité de contraloría social es que nos hagan la denuncia, que nos digan no estoy de acuerdo con esto y entonces nosotros haremos lo propio.⁶⁶

En obras como ésta [construcción de sistema de agua potable] hubiera sido deseable que nos explicaran qué vamos a cuidar, por ejemplo, en este caso, sabes qué, van a escarbar y será tu responsabilidad medir, vas a ver el material con que van a tapar, todo eso. Si usted viene, me da la capacitación y me deja un número de teléfono, yo cuando encuentre algo le llamo, sabe qué, el arquitecto dice esto y esto, entonces ahí viene la asesoría, sabes qué, el arquitecto quiere hacer mal las cosas, pónganse cabrones y díganle que no y párenle la obra y díganle que lo tiene que hacer como dice el expediente técnico.⁶⁷

Creo que si el gobierno federal o el gobierno del estado sueltan un recurso deben venir a tiempo y entrar en contacto con el comité para que nos digan, hay que echar ojo sobre esto, hay que ver este aspecto, o enfóquense en esto, a la mejor no nos dicen todo porque no somos técnicos ni especialistas en la materia, pero que sí nos dijeran checa que la profundidad sea la adecuada, checa que el tubo vaya bien ensamblado, checa esto, entonces nos enfocamos a eso. Pero si vienen ya que concluyó la obra, cuando ya está enterrada la tubería, qué van a supervisar ellos.⁶⁸

Hay un proceso de aprendizaje en el interior de los comités espejo, lo cual es aprovechado sobre todo por aquellos integrantes que permanecen más de un año en sus cargos; en obras pequeñas, prácticamente no se requiere la contratación de una constructora o profesionista porque los del club espejo rápidamente aprendieron los aspectos constructivos relevantes.

En conclusión, aun cuando las instituciones sí brindan capacitación a los comités espejo, hay detalles que es necesario tomar en cuenta:

⁶⁴ Entrevista con José Luis Marchan Moreno, vocal de control y vigilancia del Comité espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

⁶⁵ Entrevista con Alberto Velázquez, secretario del comité espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

⁶⁶ Entrevista con Amalia Esther Morales Bárcenas

⁶⁷ Entrevista con José Luis Marchan Moreno, vocal de control y vigilancia del Club Espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

⁶⁸ Entrevista con Gudelia Marchan Moreno, vocal de control y vigilancia del Club Espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

-No todos los miembros del club espejo reciben los talleres (de hecho, son una, dos o tres personas las que se encargan de todos los trámites y la vigilancia de las obras; el resto sólo valida con su firma).

-La capacitación no es suficiente, sobre todo para los aspectos técnicos y de comprobación. Los entrevistados expresan que no se les capacita sobre los puntos clave que deben vigilar en la construcción de sus obras.

-Las capacitaciones deben acercarse a las localidades; es costoso para las personas recibirlas en Chilpancingo.

Vinculación clubes de migrantes-comunidad-autoridades locales

La vinculación de los clubes de migrantes, los comités espejo y la población de las localidades de origen es una de los propósitos del p3x1. En cada localidad esta relación es diferente, y las hay donde prevalece un divorcio entre las partes –en ocasiones las personas de la comunidad ni siquiera conocen de qué programa o quién aporta los recursos- hasta donde se observa una muy buena comunicación y entendimiento. En cualquier caso, una relación fuerte y estrecha entre los varios actores sociales del programa se traducirá en la potenciación de las obras y otros beneficios destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades de origen de los migrantes.

La elección de la obra

La elección del tipo de obra que se va a construir es un punto importante de la vinculación entre los migrantes y las personas de sus localidades de origen. Según un estudio sobre el programa, “las obras públicas realizadas con recursos del P3x1 sí se apegan a necesidades prioritarias ya que hay diversos mecanismos de diagnóstico para definir las, entre los que destacaron: los planes de desarrollo municipal (PDM), las asambleas comunitarias o talleres de planeación participativa y las necesidades identificadas por los migrantes”.⁶⁹

Sin embargo, la experiencia del programa en el estado de Guerrero no necesariamente es así, ya que en los hechos, la decisión de qué obra se construirá en la localidad ha sido una “facultad” de los clubes de migrantes, casi siempre al margen de la opinión de la comunidad de origen y sin considerar ningún instrumento de planeación municipal o comunitario.

Ellos [los migrantes] allá hacen sus eventos [para recabar fondos], ponen los recursos y deciden qué obra se va a realizar.⁷⁰

Ellos hacen la gestión, ellos hacen todo eso, es por reglas de operación. Mire, los funcionarios se van a Estados Unidos a captar obras, allá están los clubes establecidos y ellos hacen la solicitud; entonces a nosotros nos dicen, va tal obra, se aprobó tal obra. Ellos manejan todo eso, a nosotros aquí nada más nos dijeron que sería el agua potable. Quién sabe, allá ellos deciden porque quien va a poner el dinero son ellos, aquí la verdad en la comunidad es poco el dinero que se ha aportado.

⁶⁹ Informe final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública ejecutada por los programas Desarrollo Local; 3x1 para Migrantes; Atención a Jornaleros Agrícolas; Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa y Hábitat. Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p. 17.

⁷⁰ Entrevista con Luciano Salvador Salgado Jiménez

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Entonces allá ellos deciden la obra, meten la solicitud, la analizan, la supervisan, la aprueban y ya nos mandan decir es tal obra.⁷¹

Hay casos, los menos, en que las obras las deciden los habitantes de la comunidad de origen de los migrantes.

No, ellos [los migrantes] no deciden la obra, ellos están allá, no saben cuáles son las necesidades de sus familias, y nosotros aquí vemos donde se requiere y donde no. Pero siempre de acuerdo con ellos, porque por ejemplo en esa calle que le digo, viven parientes de gente que están allá; por ese lado, también se hizo una calle y ahí tienen sus casas o viven familiares de gente que está en el otro lado. Cuando ellos vienen, por ejemplo, en tiempo de lluvia se pone algo feo y a veces no pueden subir con sus carros, y eso es lo que estamos pensando.⁷²

Las decisiones que han tomado los migrantes, aun cuando no se basan en una planeación comunitaria y tal vez no sean las prioritarias, tampoco se puede considerar que se trata de obras suntuosas o inservibles. La pavimentación de calles es desde que comenzó el p3x1 una de las obras más solicitadas por los migrantes de Guerrero, y de acuerdo con los testimonios de personas que viven en las comunidades, esta gran demanda se debe a que los migrantes buscan beneficiar de manera directa a sus familiares, por lo que deciden la pavimentación de las calles donde están sus viviendas o las de su familia. Sin duda, esta decisión puede provocar algunas inconformidades en el interior de la localidad.

Sin embargo, muchas de estas obras son pavimentaciones de calles principales o centrales dentro de los poblados, por lo que el beneficio es mucho más amplio. Incluso en estos casos, lejos de provocar inconformidad, se tienen experiencias en las que este tipo de pavimentaciones han convocado al trabajo y la participación a la mayor parte de la localidad.

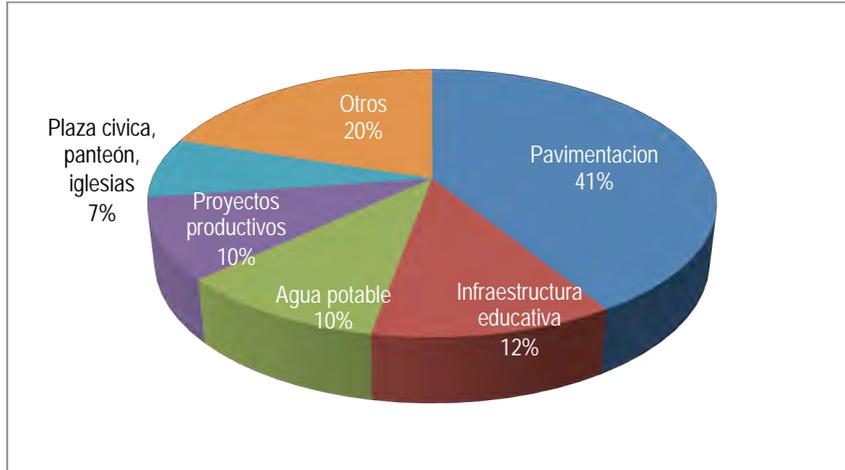
Se tiene asimismo un porcentaje importante para la obras de infraestructura educativa (aulas, escuelas), agua potable y proyectos productivos, que desde 2010 formalmente se encuentran como una de las vertientes del p3x1. De acuerdo con la gráfica, en el rubro de otros se encuentran obras como la construcción de canchas y techado de las mismas, mercados, casa del pueblo (comisarías o templos), centros de servicios múltiples y asilos; también incluye electrificación y alcantarillado.

Las obras que podrían ser cuestionadas porque no están entre las “prioridades” están las plazas cívicas, obras en panteones e iglesias. Sin embargo, éstas sólo ocupan 7 por ciento del total de obras construidas en el periodo 2005-2011.

⁷¹ Entrevista con Gudelia Marchan Moreno.

⁷² Entrevista con Sóstenes Román Díaz, tesorero del comité espejo de Zapoapa, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 1 de agosto de 2012.

Gráfica 4
Tipo de obras construidas por el p3X1, 2005-2011
Estado de Guerrero



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL

La comunidad nunca va a estar contenta toda, siempre habrá a quien no le guste la obra. Pero todo depende del comité, de sus integrantes, que manejen bien las cuentas y que den confianza. Esto es difícil cuando hay antecedentes de malos manejos, por ejemplo, en años anteriores sí se hacía la comprobación a la SEDESOL, pero no se informaba a la comunidad.⁷³

En conclusión, sí hay una tensión real en este proceso de selección de las obras, principalmente entre los clubes de migrantes y los habitantes de sus comunidades de origen, acerca de las obras que se deben construir.⁷⁴

En algunos casos si cuestiona [la comunidad] cómo se priorizan las obras, por ejemplo, algunos señalan que en el caso de Xonacatla, el problema es el agua, pero se han venido priorizando otras obras, y es por este asunto de que las reglas de operación facultan a los clubes de migrantes definir qué se programa, como ellos aportan la cuarta parte de los recursos. Es un tema a lo mejor no predominante, pues sólo nos han manifestado el caso de Cocula, pero yo que conozco el programa de años anteriores sé que existe esa disonancia.⁷⁵

⁷³ Entrevista con Guillermo Morales, presidente del comité espejo de San Juan La Unión, municipio de Taxco de Alarcón, 1 de agosto de 2012.

⁷⁴ Sobre este punto, el informe realizado por la UAM sostiene: "En el análisis de las respuestas de los entrevistados el equipo evaluador detectó que sí hay mecanismos para establecer prioridades y encaminar las acciones en materia de obra pública con la finalidad de abatir rezagos. Sin embargo, para estas labores de planeación, *ex ante* a la selección de las obras, no hay un procedimiento estandarizado, de acuerdo con las opiniones de los actores clave. Cabe precisar que esta no es una situación propia del P3x1, sino de carencias en la implementación de modelos de diagnósticos comunitarios para establecer las necesidades de la población en los municipios. Sería deseable que la Sedesol contribuyera a fortalecer espacios ciudadanos como las asambleas comunitarias y los talleres participativos, mediante el uso de un modelo de participación comunitaria acorde con las características de cada programa, el cual permitiría brindar mayor seguimiento a las acciones y lograr una mejor retroalimentación con la comunidad. En el caso del P3x1 el modelo tendría que robustecer el proceso de toma de decisiones con relación a las obras a realizarse, dado que es un programa donde las iniciativas de los migrantes, según las RO, son las que buscan apoyarse". (UAM, 18)

⁷⁵ Entrevista con Javier Moreno.

Aportación migrantes-beneficiarios

Las reglas de operación abrieron la posibilidad de que en la aportación económica de los migrantes también contribuya la población de las comunidades de origen. Es por ello que en algunas ocasiones, la aportación correspondiente a los clubes de migrantes se integra por los recursos de éstos y recursos de los habitantes de la localidad donde se construye la obra. No es fácil lograr que la población local aporte dinero en efectivo, sobre todo por la práctica tan extendida y que ha prevalecido durante años en Guerrero de que la aportación de los beneficiarios –cuando la hay- a las obras construidas por el gobierno, se dé en especie, ya sea con mano de obra o materiales de la región. Sin embargo, en algunas localidades se observa que esta aportación en efectivo sí puede lograrse y se suma a la de los migrantes.

Aquí en la localidad, del 25 por ciento que deben poner los migrantes al programa, nosotros aportamos casi la mitad, ese fue el acuerdo que se tomó en el pueblo y con los de allá, aunque aquí cuesta mucho trabajo que la gente ponga su dinero, pero al final todos ponen. Aquí, cada persona que tenga 18 años ya se considera ciudadano y tiene obligaciones. En este caso, la aportación es por ciudadano, no por familia, ya que si en una familia hay tres personas mayores de 18 años, éstas deben aportar.⁷⁶

En el caso de algunos proyectos productivos, como el de la construcción de invernaderos para producir chile manzano, hortalizas y champiñones, con bordos de almacenamiento con membrana, 70% ciento de los recursos fueron aportados por beneficiarios de la localidad de El Horconcito y 25% de los migrantes para completar la parte que le corresponde a los clubes de migrantes. Cabe mencionar que en el caso de los proyectos productivos, los migrantes que aportaron son familiares directos de quienes serán beneficiarios en la localidad.

A diferencia de una obra de infraestructura comunitaria, un proyecto productivo de alguna manera ya es personal, y por eso a veces es difícil que los migrantes aporten a un proyecto que no beneficia directamente a un familiar. Pero en este caso sí se da el apoyo porque eres mi hermano, mi primo, un familiar directo, para que generes algo en el rancho. Sin embargo, la mayor parte de la aportación normalmente viene de los beneficiarios.⁷⁷

La aportación económica de los beneficiarios de la comunidad de origen puede ser el camino para disminuir la tensión sobre la selección de las obras a construir.

Lo primero que habría que mejorar es ese procedimiento de definición, de la planeación, de qué proyecto, qué obra debe construirse en una localidad. Ahí tendrá que buscarse un mecanismo de consenso, y quizás ahora que las reglas establecen que la aportación puede distribuirse a 50% y 50% entre club [de migrantes] y comité [club espejo], se abre la puerta a la posibilidad de encontrar esos puntos de entendimiento, porque los clubes van a decir que “si nosotros vamos a poner a nivel local la aportación, pues entonces pediremos participación en la definición de los proyectos y las obras.”⁷⁸

⁷⁶ Entrevista con Alberto Velázquez, secretario del comité espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

⁷⁷ Entrevista con Alfredo Bahena

⁷⁸ Entrevista con Javier Moreno

Coordinación con autoridades locales

Hay comunidades en donde los comités espejo no encuentran apoyo de las autoridades locales; en otras, éstas se muestran indiferentes, pero en la mayoría encuentran disposición y respaldo. La gestión de las mismas metas (obras de infraestructura y acciones de beneficio para la comunidad) entre los comités espejo y las autoridades locales, especialmente con los comisarios municipales, propicia en la mayoría de los casos que haya una buena relación y apoyo mutuo.

La relación con el comisario es buena, siempre hemos estado en común acuerdo, en donde todos aportamos porque sabemos que es en beneficio de la propia comunidad. El comité y el comisario decidimos qué vamos a hacer y cómo lo vamos a hacer.⁷⁹

Viáticos

El pago de los gastos que realizan los comités espejo no es un asunto menor. Este punto fue abordado de manera muy frecuente por los integrantes de los comités espejo, pues la mayoría de las ocasiones no hay dinero para viáticos, y son ellos los que tienen que sufragar sus gastos y dejar de trabajar en la parcela, para poder realizar los trabajos que le exige el comité.

Pues en los traslados a Iguala o Chilpancingo, voy solo, porque hay que pagar el pasaje y la comida, y si va todo el grupo, pues ya va a salir caro. Los compañeros de allá pues no pagan los viáticos porque la situación también está difícil allá en Chicago, pues no hay trabajo; antes uno se podía dar el lujo de cambiarse, dejar un trabajo y al otro día ya lo tenías, pero ahorita no. Entonces no mandan, y menos cuando se dan cuenta que hay malos manejos.⁸⁰

Sólo en muy pocas ocasiones, los clubes de migrantes consideran algunos recursos para este fin.

Hay un fondo que ponen los migrantes para viáticos, porque ellos dicen, por falta de dinero no queremos que dejen pasar un trámite, entonces no podemos dejarlo pasar porque, qué va uno a responderles, claro que esta la traba del tiempo, y pues ahí ni modo, más ahorita que estamos en tiempo de trabajo. Y parece que algunos ponen de su bolsa, no sé cómo le harán ellos, nos dimos cuenta porque hemos estado juntos y vi que cada quien pagó lo suyo, y yo como iba con el presidente, él iba pagando todo.⁸¹

Información a los clubes de migrantes y la comunidad

La comunicación entre los clubes de migrantes y los comités espejo generalmente es vía telefónica, especialmente cuando hay obra en proceso, las llamadas se vuelven muy frecuentes. También se hace uso de las nuevas tecnologías o el correo tradicional para enviar fotografías y algunos datos por escrito, y verbalmente se les informa sobre los avances de la obra. Los comités espejo tienen la responsabilidad de reunir toda la información necesaria

⁷⁹ Entrevista con Alberto Velázquez, secretario del comité espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

⁸⁰ Guillermo Morales, San Juan La Unión.

⁸¹ Entrevista con Sóstenes Román Díaz, tesorero del comité espejo de Zapoapa, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 1 de agosto de 2012.

sobre la obra que se construye para hacerla llegar a los clubes de migrantes (facturas, fotos, lista de raya, etc.). En este punto, los comités se esfuerzan por desempeñar un buen papel al enviar a los clubes en el extranjero las evidencias de los avances en las obras.

Clubos Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, en la región Norte del estado cuentan con personas experimentadas que asesoran a los integrantes de los comités de reciente creación y los apoyan también para el envío de información. Se detectaron estas personas en Santa Teresa, municipio de Iguala; San Juan la Unión, Chichila y el Horconcito, en el municipio de Taxco de Alarcón.

El interior de la comunidad, la transparencia del comité espejo es fundamental para lograr mayor vinculación entre éste y los habitantes de la localidad donde se realiza la obra. Es necesario que los integrantes del comité informen de manera periódica y sistemática en las asambleas comunitarias sobre las acciones realizadas y de qué manera se están ejerciendo los recursos, sobre todo en aquellos comités que son los ejecutores de la obra.

En las asambleas se informa a la gente de los avances que se iban teniendo, todo lo teníamos que informar porque una de las razones por las cuales las cosas marchan bien es porque se le informa a la gente lo que hacemos, para que la gente vea que sí estás trabajando, y es una tranquilidad para uno, que está al frente, ya que le informas a las personas en la asamblea, les dices, mira, se trató esto en tal reunión, se logró esto, ya nos van a liberar el cheque para tal fecha, etc. de tal manera que quienes no están informados es porque no quisieron ir a las asambleas.⁸²

Este proceso de información y rendición de cuentas hacia los clubes de migrantes y habitantes de la localidad de origen es crucial para generar confianza y legitimidad entre todos los actores que intervienen y permite el mayor involucramiento de las personas de la localidad.

Incipiente vinculación de comités espejo a nivel regional

A un cuando en la región Norte del estado de Guerrero, las comunidades de origen participantes en el p3x1 se localizan en municipios contiguos y las condiciones de los caminos son regulares, no hay acercamientos regionales que les permitan la convivencia o el intercambio de experiencias.

Pues no tenemos reuniones, pero creo que sí es necesario, así como se reúnen los comités de migrantes allá, también hacerlo aquí. Yo sí quisiera hacerlo, pero a veces me falta capacidad para convencer a los demás compañeros. Necesitamos juntarnos para saber a nivel de comités cómo vamos, convivir, comentar dudas sobre las obras o sobre las comprobaciones. Por acá se acostumbra a invitar a otras comunidades a la inauguración de las obras.⁸³

Hubo una persona [Alfredo Bahena, presidente de otro club espejo que ha promovido el ingreso de otras comunidades al p3x1], que ya ha trabajado en esto desde hace tiempo, nos asesoró

⁸² Entrevista con José Luis Marchán Moreno, vocal de control y vigilancia del Comité espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.

⁸³ Entrevista con Guillermo Morales.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

sobre cómo hacer la obra, Después se tomó el acuerdo con el pueblo. Él casi se encargó del papeleo y de llenar los formatos⁸⁴

Pero por lo general, es en las reuniones que convoca la SEDESOL o en las inauguraciones donde se conocen los miembros de los comités espejo, incluso que pertenecen a una misma federación en Estados Unidos.

Yo solo conozco por ejemplo a los de Santa Teresa, Pantla del Zapotal, pero realmente no nos conocemos todos, allá [en Chicago] si no reunimos, allá si hay más convivencia. Nada más nos vemos si vamos a Chilpancingo, no conocía al club espejo vamos a decir de San Pedro, aquí ya los vengo a conocer. Para las inauguraciones de obra, primero se hace la asamblea allá en Estados Unidos, se informa que va a ver la inauguración en Chichila tal fecha y se les invita. Entonces, los de otros clubes llaman a su club espejo, sabes que, vete para Chichila porque está la inauguración; mucha gente coopera, que traen refrescos, se les invita también pero ellos también cooperan, más que nada para que se fomente la unión igual que allá.⁸⁵

De manera global, se percibe un desempeño aceptable de los diferentes actores sociales que intervienen en el p3x1, al menos en las experiencias que se conocieron en esta región Norte del estado de Guerrero, y sobre todo las que promueve la organización Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste. Sin duda, hay aspectos que deben fortalecerse en la coordinación entre estos actores, pero se observan ya prácticas que implican el control de varias etapas de la gestión, ejecución y evaluación de las obras y desde luego, una participación importante en la toma de decisiones del programa.

García Zamora (2007) describe una serie de problemas en el funcionamiento del p3x1. Sin embargo, en el caso de Guerrero no necesariamente se aplican, sobre todo cuando se trata de aquellas obras que son ejecutadas por los comités espejo. Por ejemplo, plantea que hay una “gran debilidad organizativa y poca participación de las comunidades beneficiadas”, y esto, en la experiencia guerrerense, habría que matizarlo. También describe “contradicciones entre los clubes de migrantes, los alcaldes y las autoridades estatales por la selección de las obras”, pero en las reuniones del Covam de Guerrero este tipo de tensiones han derivado en negociaciones positivas, exceptuando el ejercicio 2011 en que el titular de la Sedesol quiso imponer sus criterios.

También se refiere a un “limitado funcionamiento de los Comités de Obra. Estos organismos de fiscalización comunitaria generalmente no funcionan o lo hacen de forma limitada, lo que propicia la ausencia de un adecuado seguimiento de los proyectos”, pero en la experiencia de Guerrero, donde 65% de las obras fueron ejecutadas por los comités espejo en 2011, no tiene aplicación, pues los comités han jugado un papel muy importante en la operación del p3x1.

Finalmente, García Zamora menciona que hay una “manipulación de los contratos de inversión por parte de los gobiernos estatales y municipales a favor de constructores determinados”. En el Covam de Guerrero los clubes de migrantes tienen un peso importante y

⁸⁴ Entrevista con Higinia Sierra, tesorera del comité espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.

⁸⁵ Entrevista con Crecencio Valladares.

por ello la mayor parte de las obras son ejecutadas por los comités espejo, y en todo caso, las obras que se dejan a otros actores (los ayuntamientos) son el menor porcentaje.

CONCLUSIONES

- La ejecución de las obras por los comités espejo, apoyados por los habitantes de las localidades y los clubes de migrantes, es una práctica de participación ciudadana que tiene en sus manos la toma de las decisiones importantes (selección de la obra, modalidad de ejecución, contratación de la empresa constructora) y el control de los procedimientos (cuentas bancarias, comprobación, ejecución directa), todo esto dentro de un programa federal de desarrollo social.

Estos casos exitosos fueron posibles por la conjunción de diferentes factores: 1. una federación de clubes de migrantes (Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste) con un perfil proclive a promover que las localidades de origen ejecuten los proyectos y a que éstos se realicen con honestidad y transparencia; 2. los casos de estudio se localizan en una región que ha respondido muy satisfactoriamente a la iniciativa de involucrar a los habitantes en la gestión y ejecución de proyectos para sus comunidades; y 3. un gobierno estatal (2005-2011) que no estorbó esta forma de trabajo de Clubes Unidos y que además fue incrementando año con año su aportación monetaria al programa.

Queda pendiente por hacer una revisión a la ejecución del p3x1 en otras regiones del estado y por ejecutores diferentes a esta organización.

- En los últimos años ha aumentado significativamente el número de clubes de migrantes que solicitan la construcción de una obra o la realización de un proyecto productivo. Sin embargo, tanto la disminución o suspensión de las aportaciones del gobierno estatal y los municipales, como la inestabilidad que generan los cambios de gobierno en los ámbitos estatal y municipal, han obstaculizado que el programa tenga un mayor crecimiento en Guerrero.

Lo anterior implica que en el estado se diseñe una política pública hacia los migrantes guerrerenses en la que se incluya el fortalecimiento de las acciones y mayores presupuestos para la inversión en el p3x1.

- Cuando los comités espejo no son los ejecutores de la obra, destaca que el p3x1 tiene una gran ventaja frente a los otros programas: hay una aportación monetaria de los migrantes, los cuales pueden presionar para que las autoridades que ejecutan la obra, sean éstas estatales o municipales, se apeguen a los principios de la transparencia y a las reglas de operación. Esta presión, además de la aportación económica, está dada

por la posibilidad de que los clubes de migrantes pueden manejar los recursos mediáticos en mayor medida que los grupos locales.

- Ante la concentración de la inversión del programa en una región del estado y en unos cuantos municipios, es necesario promoverlo en las demás regiones donde también hay numerosas carencias de infraestructura y también son altos y muy altos los índices de marginación de la población.
- La capacitación es clave para una apropiada ejecución y vigilancia de las obras de infraestructura, y aunque las dependencias la brindan, se requiere una mayor consistencia y mejorar la pedagogía, reorientar los contenidos hacia aspectos clave para la vigilancia, y el involucramiento no solo de los integrantes de los comités espejo sino de otros miembros de la comunidad. Especialmente hay una demanda sobre la manera en que explican los funcionarios; ellos quieren mayor sencillez y que las sesiones sean entendibles, con pedagogía.
- Para la selección de los integrantes de los comités espejo, será importante involucrar a otros miembros de la comunidad, quizás en principio mediante una fórmula o planilla en la que estén incluidos las autoridades u otras personas representativas de la localidad. Asimismo, la aportación de los beneficiarios al 25 por ciento que corresponde a los migrantes, abre también posibilidades para que en la elección se considere la opinión del conjunto de la población de las localidades de origen.

PROPUESTAS

Los clubes de migrantes y sus organizaciones pueden ser la punta de lanza para promover formas de organización más duraderas y sistemáticas en el interior de las localidades. Sin embargo, se deben superar algunos obstáculos como la falta de integralidad en las propuestas. Los puntos que aquí se presentan son resultado de pláticas y comentarios con las personas a quienes se les tomaron testimonios en las comunidades.

Integración de una “organización espejo” en la región Norte del estado de Guerrero, para fortalecer diferentes aspectos como:

- Desarrollo de capacidades y competencias (cursos y talleres sobre vigilancia de obra pública, comprobación y gestión).
- Generación de intercambio de experiencias entre los comités de la región
- Sistematización de los conocimientos técnicos adquiridos y transmisión hacia los comités
- Monitoreo de los programas relacionados con los migrantes

Para contribuir a fortalecer la vinculación entre la población de las localidades y los clubes de migrantes y los comités espejo, se sugieren las siguientes actividades:

- Ejercicios de planeación en las comunidades para hacer un diagnóstico de necesidades de obras y servicios públicos, y la priorización de las mismas estableciendo estrategias para concretar el plan.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

- Cabildeo y convencimiento con la organización de migrantes.
- Cabildeo con los clubes de migrantes
- Talleres para la planeación y priorización de las obras y acciones, a cinco años a efecto de tener las metas claras para poder proponer estrategias, buscando que los clubes de migrantes respeten esa planeación

Fortalecimiento de los comités espejo

- Formalización de Clubes Unidos de la zona Norte del estado de Guerrero, la cual tendrá las siguientes funciones:
- Coordinación de asesoría y capacitación para los comités espejo de la región
- Espacio de vinculación para el intercambio de experiencias
- Creación de nuevos cuadros para la integración de comités espejo

Elaboración de materiales impresos y audiovisuales

- Diseño de logo de Clubes Unidos del Medio Oeste, y de “Comunidades Unidas de la Región Norte del Estado de Guerrero”.
- Folletos y manuales de apoyo a los comités espejo
- videos testimoniales sobre los proyectos

Para fortalecer a los comités espejo, se requerirá un espacio regional, dividido en microrregiones, en donde se combine la experiencia y la juventud de los integrantes, a efecto de contar de manera permanente con cuadros para formar estas figuras comunitarias.

Como puntos específicos, es necesario que los clubes de migrantes prevean que como parte de la obra se costeen viáticos para sufragar los gastos de traslado y alimentación de los integrantes de los comités espejo.

Que las reuniones de coordinación con la Sedesol se realicen en Iguala o Taxco, para una mejor desplazamiento de los integrantes de los comités espejo

FUENTES

-Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2012. Secretaría de Desarrollo Social.

-Boruchoff, Judith, Oscar A. Chacón et al. 2010, *Inmigrantes latinos en la ciudad de los vientos: Nuevas tendencias en la participación cívica*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

----- *Las organizaciones de migrantes en EEUU y la negociación extraterritorial del poder del estado guerrerense*, s.f., Ed. Porrúa.

-Canales, Alejandro I. Vivir del Norte. 2008. *Remesas, desarrollo y pobreza en México*, Consejo Nacional de Población.

-Díaz Garay, Alejandro. 2008. “El impacto de la emigración internacional y el envío de remesas en San Juan Unión, municipio de Taxco, Guerrero”, Tesis para obtener el grado de Doctor en Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

----- “Remesas familiares y la baja y remesas colectivas a la alza”. Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste. Revista electrónica, 2011.

----- et al. “Política migratoria en Guerrero”, Alejandro. Revista Fomix Guerrero No. 1, mayo-agosto de 2012, cuatrimestral.

----- e Irma Solano Díaz (coords.). 2012. Políticas migratorias y de desarrollo en México. Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Guerrero.

García Zamora, Rodolfo. 2007. El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos. Migr. Inter v.4 n.1 México ene./jun. 2007.

Gzesh Susan. 2010. “Liderazgo latino inmigrante en Chicago: antecedentes históricos e interrogantes actuales” en *Inmigrantes latinos en la ciudad de los vientos: Nuevas tendencias en la participación cívica*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

González Hernández José Roberto. 2011. Rendición de cuentas y participación social: el Programa 3x1 en el estado de Zacatecas. Tesis para obtener el grado de Doctor en estudios del Desarrollo. Universidad Autónoma de Zacatecas.

-Índices de intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010. Consejo Nacional de Población. México.

-Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social.

Revista digital Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, s.n., s.f. Disponible en <http://clubesunidosguerrerenses.com/>

-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero.

-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

-Ley General de Desarrollo Social.

-Manual Único de Operación del FAISM 2012. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero.

-Monge Arévalo, Marco Antonio. 2005. *El Guerrero de allá... los guerrerenses radicados en Chicago, Illinois*, editorial Titán.

-Villela, Samuel. 2011. “De la Montaña a Manhattan: procesos migratorios en la Mixteca nahua tlapaneca de Guerrero”, en Nolasco, Margarita, Miguel Ángel Rubio (coords.) *Movilidad migratoria en la población indígena de México. Las comunidades multisociales y los nuevos espacios de interacción social*. Vol. I, Col. Etnografía de los pueblos indígenas de México, serie Ensayos, INAH, México, p. 189-266.

Entrevistas

-Sostenes Román Díaz, tesorero del club espejo de Zapoapa, municipio de Taxco de Alarcón, 1 de julio de 2012.

-José Betancourt Villa, ex director general de atención a migrantes de la Sedesol, 11 de julio de 2012.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

- José Luis Marchan Moreno, vocal de control y vigilancia del Club Espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.
- Gudelia Marchan Moreno, vocal de control y vigilancia del Club Espejo de la colonia Álvaro Obregón, municipio de Iguala de la Independencia, Gro., 24 de julio de 2012.
- Alberto Velázquez, secretario del club espejo de Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012.
- Higinia Sierra, tesorera del club espejo del Zompantle, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.
- Alfredo Bahena Barrera, presidente del club espejo de El Horconcito, municipio de Taxco de Alarcón, Gro., 2 de agosto de 2012.
- Guillermo Morales, tesorero del club espejo de San Juan la Unión, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012.
- Cresencio Valladares Marquina, presidente del club espejo de Chichila, municipio de Taxco de Alarcón, 2 de agosto de 2012.
- Javier Moreno Cruz, Director General de Atención y Protección al Migrante
- Amalia Esther Morales Bárcenas, encargada del Programa 3x1 para Migrantes en la Delegación estatal en Guerrero de la SEDESOL.
- Luciano Salvador Salgado Jiménez, presidente del club espejo de Santa Teresa, municipio de Iguala de la Independencia, 24 de julio de 2012.

ANEXOS

Municipio	Población total	INDICE DE MARGINACIÓN				INDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA								
		% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto nacional	% viviendas que reciben remesas	% viviendas con emigrantes a EU del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes circulares del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes de retorno del quinquenio 2005-	Índice de intensidad migratoria 2010	Índice de intensidad migratoria en escala de 0 a	Grado de intensidad migratoria 2010	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Acapulco de Juárez	789 971	42.69	Bajo	17.8176	1 932	4.35	1.91	0.61	2.37	-0.4674	1.6107	2 Bajo	66	1425
Acatepec	32 792	92.45	Muy alto	57.3760	17	0.40	0.72	0.05	0.20	-1.0650	0.2297	1 Muy Bajo	81	2270
Ahuacutzingo	25 027	86.64	Muy alto	49.6994	64	8.07	9.94	0.97	4.57	0.5719	4.0122	3 Medio	27	611
Ajuchitlán del Progreso	38 203	68.52	Muy alto	46.4781	132	11.70	6.07	1.60	6.14	0.7483	4.4200	4 Alto	20	513
Alcozauca de Guerrero	18 971	82.38	Muy alto	58.6923	15	15.21	14.92	0.39	6.17	1.2706	5.6267	4 Alto	9	300
Alpoyeca	6 637	65.70	Medio	31.8713	870	18.77	10.64	0.61	9.35	1.4959	6.1473	4 Alto	7	235
Apaxtla	12 389	68.49	Alto	33.1896	767	12.69	5.64	0.37	3.62	0.2313	3.2251	3 Medio	36	815
Arcelia	32 181	52.02	Medio	30.3536	977	9.55	4.27	1.36	6.45	0.5099	3.8690	3 Medio	30	648
Atenango del Río	8 390	68.79	Muy alto	39.7840	365	25.75	4.95	0.59	10.95	1.5449	6.2606	4 Alto	5	216
Atlamajalcingo del Monte	5 706	88.72	Muy alto	49.5122	69	4.93	7.39	0.27	1.46	-0.2173	2.1887	2 Bajo	57	1175
Atlixtlac	26 341	91.60	Muy alto	53.1107	38	3.07	4.19	0.62	2.64	-0.3260	1.9375	2 Bajo	61	1279
Atoyac de Álvarez	61 316	66.93	Medio	32.0564	856	7.15	3.54	2.81	4.02	0.4121	3.6429	3 Medio	33	709
Ayutla de los Libres	62 690	78.13	Muy alto	44.6193	185	4.60	7.12	0.89	2.18	-0.0421	2.5934	3 Medio	44	995
Azoyú	14 429	67.63	Muy alto	39.7905	364	10.74	5.56	2.26	4.72	0.6619	4.2202	4 Alto	26	552
Benito Juárez	15 019	55.12	Medio	25.9027	1 330	6.63	3.51	0.64	4.25	-0.0517	2.5713	3 Medio	45	1005
Buenavista de Cuéllar	12 688	54.33	Medio	21.7230	1 635	9.31	4.46	1.49	4.92	0.3805	3.5698	3 Medio	34	729
Chilapa de Álvarez	120 790	70.37	Muy alto	45.0690	170	3.82	4.37	2.89	6.03	0.5590	3.9824	3 Medio	28	620
Chilpancingo de los Bravo	241 717	35.68	Bajo	18.0799	1 910	3.05	1.17	0.57	1.81	-0.6413	1.2088	2 Bajo	72	1643
Coahuayutla de José María	13 025	84.86	Muy alto	55.8989	27	8.56	3.47	0.50	5.45	0.1213	2.9710	3 Medio	40	878
Cochoapa el Grande	18 778	95.12	Muy alto	76.9752	1	0.81	3.08	0.39	1.58	-0.6614	1.1623	2 Bajo	73	1670
Cocula	14 707	68.04	Alto	33.6197	739	28.29	6.51	2.12	8.53	1.8377	6.9371	5 Muy Alto	3	152
Copala	13 636	66.46	Alto	32.9569	786	17.28	6.04	0.93	8.75	1.1094	5.2543	4 Alto	13	363
Copalillo	14 456	78.16	Muy alto	54.4949	34	8.37	5.49	1.02	3.16	0.1294	2.9897	3 Medio	39	868
Copanatoyac	18 855	78.52	Muy alto	55.5659	28	2.64	4.46	0.42	1.23	-0.5156	1.4993	2 Bajo	68	1481
Coyuca de Benítez	73 460	59.69	Alto	34.8622	652	5.35	2.60	0.55	4.48	-0.1650	2.3095	3 Medio	54	1121
Coyuca de Catalán	42 069	68.25	Muy alto	43.7198	207	14.04	2.24	1.37	5.37	0.4410	3.7098	3 Medio	32	689
Cuajinicuilapa	25 922	60.39	Alto	34.1377	703	10.84	3.35	1.76	8.35	0.7833	4.5007	4 Alto	19	494
Cualác	7 007	70.30	Alto	37.8270	469	3.50	3.89	0.51	2.87	-0.3289	1.9307	2 Bajo	62	1282
Cuautepec	15 115	72.95	Muy alto	43.4479	217	4.92	2.10	0.59	2.25	-0.4463	1.6594	2 Bajo	65	1402
Cuetzala del Progreso	9 166	84.16	Muy alto	42.1057	269	18.52	6.08	1.52	6.90	1.0970	5.2257	4 Alto	14	367
Cutzamala de Pinzón	21 388	72.96	Muy alto	39.3689	383	32.50	6.28	2.53	8.99	2.1337	7.6211	5 Muy Alto	2	102
Eduardo Neri	46 158	37.48	Medio	28.9990	1 096	1.58	1.39	0.67	3.50	-0.4884	1.5622	2 Bajo	67	1452
Florencio Villarreal	20 175	70.29	Alto	32.9910	783	13.08	5.96	0.67	5.18	0.4966	3.8383	3 Medio	31	657
General Canuto A. Neri	6 301	74.54	Muy alto	41.1849	306	12.78	5.53	1.18	6.48	0.6988	4.3055	4 Alto	24	535
General Heliodoro Castillo	36 586	85.28	Muy alto	49.8118	63	3.12	2.62	0.62	1.35	-0.5713	1.3705	2 Bajo	71	1553

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Municipio	Población total	INDICE DE MARGINACIÓN				INDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA								
		% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto nacional	% viviendas que reciben remesas	% viviendas con emigrantes a EU del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes circulares del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes de retorno del quinquenio 2005-	Índice de intensidad migratoria 2010	Índice de intensidad migratoria en escala de 0 a	Grado de intensidad migratoria 2010	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Huamuxtítlan	14 393	69.89	Medio	29.2207	1 079	24.22	5.57	1.67	8.76	1.5263	6.2177	4 Alto	6	224
Huitzoco de los Figueroa	37 364	52.31	Alto	32.1960	844	16.14	3.68	2.55	6.80	1.0359	5.0845	4 Alto	16	385
Iguala de la Independencia	140 363	41.12	Bajo	18.1733	1 907	8.49	2.94	0.62	3.11	-0.1397	2.3680	3 Medio	53	1094
Igualapa	10 815	74.93	Muy alto	40.8841	315	3.93	3.43	0.51	2.04	-0.4305	1.6959	2 Bajo	64	1388
Iliatenco	10 522	71.11	Muy alto	47.5279	109	0.39	2.78	0.29	1.17	-0.7641	0.9251	2 Bajo	76	1812
Ixcateopan de Cuauhtémoc	6 603	66.87	Alto	34.8792	651	16.20	9.08	3.21	8.82	1.7792	6.8020	5 Muy Alto	4	159
José Joaquín de Herrera	15 678	89.13	Muy alto	61.4658	9	1.56	1.69	0.19	0.89	-0.8440	0.7404	1 Muy Bajo	78	1921
Juan R. Escudero	24 364	67.95	Medio	30.4542	968	12.42	3.42	0.34	2.99	-0.0119	2.6633	3 Medio	42	974
Juchitán	7 166	76.52	Muy alto	40.1883	342	19.19	7.52	1.49	7.20	1.2545	5.5896	4 Alto	12	309
La Unión de Isidoro Montes	25 712	48.50	Alto	33.3276	756	8.16	2.19	1.64	6.50	0.3673	3.5396	3 Medio	35	736
Leonardo Bravo	24 720	82.35	Alto	35.7433	585	2.16	1.49	2.17	3.81	-0.1027	2.4535	3 Medio	47	1050
Malinaltepec	29 599	79.28	Muy alto	49.5691	67	1.86	2.61	0.49	0.79	-0.7121	1.0452	2 Bajo	74	1741
Marquelia	12 912	59.96	Medio	29.9360	1 007	7.34	2.99	1.53	4.45	0.1531	3.0446	3 Medio	38	851
Mártir de Cuilapan	17 702	78.28	Muy alto	47.8677	100	5.96	5.56	4.60	5.66	1.0634	5.1479	4 Alto	15	376
Metalónoc	18 976	93.08	Muy alto	62.8874	7	3.18	7.31	0.38	2.85	-0.1270	2.3972	3 Medio	51	1079
Mochilán	11 376	68.35	Medio	31.9322	863	5.79	2.60	1.77	2.36	-0.1092	2.4384	3 Medio	48	1056
Olinálá	24 723	67.81	Muy alto	47.2156	119	8.72	4.26	0.56	3.27	-0.0318	2.6173	3 Medio	43	988
Ometepec	61 306	67.43	Muy alto	38.9104	405	3.16	3.37	0.10	2.42	-0.5157	1.4991	2 Bajo	69	1482
Pedro Ascencio Alquisiras	6 978	94.78	Muy alto	55.1196	31	17.89	12.59	1.70	5.57	1.4365	6.0101	4 Alto	8	248
Petalán	44 979	46.28	Medio	26.7376	1 265	8.05	2.11	0.61	3.18	-0.2104	2.2045	2 Bajo	56	1163
Pilcaya	11 558	68.08	Medio	27.3617	1 224	9.33	5.12	2.60	5.56	0.7339	4.3867	4 Alto	21	518
Pungarabato	37 035	42.01	Medio	21.8122	1 627	10.92	2.77	0.64	2.46	-0.1130	2.4296	3 Medio	50	1059
Quechultenango	34 728	74.22	Muy alto	41.9256	275	2.92	3.69	1.00	3.15	-0.2338	2.1505	2 Bajo	59	1187
San Luis Acatlán	42 360	74.84	Muy alto	50.9912	50	1.57	3.48	0	0.30	-0.8181	0.8003	1 Muy Bajo	77	1883
San Marcos	48 501	68.64	Muy alto	38.7524	414	10.98	4.13	0.96	6.89	0.5195	3.8911	3 Medio	29	641
San Miguel Totolapan	28 009	84.32	Muy alto	56.4667	21	6.96	3.94	0.79	2.35	-0.1746	2.2873	2 Bajo	55	1125
Taxco de Alarcón	104 053	54.31	Medio	24.3333	1 454	5.19	3.31	1.22	2.09	-0.2295	2.1603	2 Bajo	58	1183
Tecoanapa	44 079	73.94	Muy alto	39.1266	393	5.48	3.75	0.13	2.61	-0.3650	1.8472	2 Bajo	63	1326
Técpán de Galeana	62 071	56.07	Medio	30.0971	998	5.36	3.00	0.89	4.05	-0.1093	2.4381	3 Medio	49	1057
Teloloapan	53 769	65.37	Alto	34.7393	658	19.56	7.05	1.16	4.35	0.8649	4.6892	4 Alto	17	458
Tepeacoacuilco de Trujano	30 470	62.89	Alto	36.1081	562	16.31	4.63	1.00	6.34	0.7294	4.3763	4 Alto	22	520
Tetipac	13 128	78.21	Alto	36.5255	534	10.74	6.64	3.32	7.52	1.2621	5.6071	4 Alto	11	307
Tixtla de Guerrero	40 058	62.01	Medio	31.0787	929	2.10	1.30	0.50	1.36	-0.7332	0.9966	2 Bajo	75	1767
Tlacoachistlahuaca	21 306	83.38	Muy alto	59.3752	13	4.89	6.41	1.09	2.99	0.0463	2.7977	3 Medio	41	934
Tlacoapa	9 967	87.15	Muy alto	54.2947	35	0.58	1.89	0.24	0.58	-0.8919	0.6298	1 Muy Bajo	80	1998

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Municipio	Población total	INDICE DE MARGINACIÓN				INDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA								
		% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Grado de marginación	Índice de marginación escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto nacional	% viviendas que reciben remesas	% viviendas con emigrantes a EU del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes circulares del quinquenio 2005-2010	% viviendas con migrantes de retorno del quinquenio 2005-	Índice de intensidad migratoria 2010	Índice de intensidad migratoria en escala de 0 a	Grado de intensidad migratoria 2010	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Tlalchapa	11 495	63.08	Alto	34.8014	655	17.39	4.05	2.15	3.61	0.6948	4.2962	4 Alto	25	536
Tlalixtaquilla de Maldonado	7 096	81.52	Muy alto	43.4001	222	16.90	13.85	2.64	13.02	2.4664	8.3900	5 Muy Alto	1	60
Tlapa de Comonfort	81 419	49.44	Alto	33.6345	738	4.64	5.78	0.74	3.08	-0.0744	2.5188	3 Medio	46	1023
Tlapehuala	21 819	51.20	Alto	32.3274	835	20.42	6.82	0.57	5.03	0.8298	4.6083	4 Alto	18	475
Xalpatláhuac	12 240	84.42	Muy alto	55.9593	26	11.75	11.60	0.13	5.18	0.7290	4.3752	4 Alto	23	521
Xochihuehuatlán	7 079	77.79	Alto	37.6510	479	15.84	9.26	0.59	9.27	1.2626	5.6083	4 Alto	10	305
Xochistlahuaca	28 089	88.43	Muy alto	56.1237	24	2.67	3.16	0.67	1.43	-0.5338	1.4573	2 Bajo	70	1512
Zapotitlán Tablas	10 516	91.08	Muy alto	48.9615	79	1.44	1.93	0.13	0.58	-0.8760	0.6665	1 Muy Bajo	79	1969
Zihuatanejo de Azueta	118 211	34.86	Bajo	17.5494	1 949	3.68	1.33	1.23	3.81	-0.2510	2.1107	2 Bajo	60	1205
Zirándaro	18 813	75.44	Muy alto	45.9778	151	8.84	3.41	1.71	3.26	0.1587	3.0573	3 Medio	37	849
Zitlala	22 587	85.86	Muy alto	47.2702	118	4.85	5.09	0.81	2.83	-0.1276	2.3959	3 Medio	52	1081

ANEXO 2

Comparativo entre Comités espejo del p3x1 y Comités de Obra del FAISM

En los siguientes cuadros se comparan diferentes aspectos de la operación del programa 3x1 para migrantes y el del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Si bien en sus reglas son similares, en la ejecución hay muy grandes diferencias que colocan al primero como un modelo que puede ser adaptado en los municipios. Se tomaron como base las reglas de operación del p3x1 y el Manual Único de operación del FAISM Ramo 33 en su edición 2012.

Toma de decisiones

	Programa 3x1 para Migrantes	FAISM	Comentario
Instancia de toma de decisiones para seleccionar obras	Comité de Validación y Atención a Migrantes. Los proyectos a apoyar serán los que resulten seleccionados por el Covam, de acuerdo con su viabilidad técnica, económica y social, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del programa. En el Covam también se decide la modalidad de ejecución de las obras	El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal es el órgano colegiado de planeación municipal en el cual se decide, de manera democrática, el destino de los recursos que constituyen el presupuesto para obra pública, proyectos productivos y acciones; en sus etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, control y evaluación.	En el estado de Guerrero, la representación de los migrantes en el Covam tiene un peso importante para la selección de las obras y las modalidades de ejecución. Los Coplademun en general sólo validan las decisiones que toman los alcaldes y casi nunca funcionan como instancias de análisis y deliberación en torno a las obras y no hay criterios claros para la distribución de los recursos y las obras.
Integración de las instancia que toma las decisiones	Se integra 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. El representante de los migrantes no podrá pertenecer a ninguna instancia gubernamental de cualquiera de los tres órdenes de gobierno. A dicho comité se podrá invitar a especialistas, sean académicos o miembros de las asociaciones de profesionistas de la entidad, que se relacionen con las áreas de los proyectos a ser validados por el Covam, con el propósito de que su opinión especializada coadyuve a la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión. Estos representantes tendrán derecho a voz, pero sin voto.	-Un presidente de comité, que será el presidente municipal. -Los miembros del Cabildo. -Comisarios y delegados municipales. -Presidentes de comisariados ejidales y de bienes comunales. -Un coordinador, un secretario que serán designados por el presidente del Coplademun. -Un vocal de control y vigilancia electo en sesión plenaria que en ningún caso podrá ser funcionario(a) público(a) de la administración municipal. -Titulares de las dependencias o entidades federales y estatales con presencia en el municipio. -Titulares de las direcciones municipales. -Un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, quien fungirá como asesor. -Presidentes de los comités de desarrollo comunitario. -Titulares de instituciones educativas de nivel superior y centros de investigación que radiquen en el municipio -Representantes de organizaciones sociales y del sector	La integración del Covam, según las reglas de operación, podrá ser solo con las representaciones que den su aportación, y hay un equilibrio en su composición. El Coplademun se integra de acuerdo a las recomendaciones del Manual Único de Operación del FAISM, aunque por la parte social, casi siempre están los delegados y comisarios municipales de las localidades de un municipio. Sin embargo, los formatos de estas reuniones están prefabricados para que sólo tenga voz el alcalde y las decisiones sean las que toma el ayuntamiento.

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

		privado, más importantes del municipio.	
Facultades de la instancia que toma las decisiones	<ul style="list-style-type: none"> -La priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos a atender. -Determinar los criterios para la selección de proyectos, tanto aquellos que se ajusten al monto máximo señalado en estas reglas, como aquellos que superen dicho monto y someterlo a consideración de la Unidad Responsable del Programa (URP). -La calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes. -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. -El calendario anual en el que se desarrollarán las sesiones del Covam, mismo que será determinado en el primer trimestre del año. -La operación hacia el interior del Covam y, en su caso, los aspectos de planeación que considere pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Participar en el proceso de aprobación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en lo que respecta a: Formulación y validación del programa operativo, modificaciones, presupuestales, cancelaciones de obras y cierre del ejercicio. Aprobar la participación del municipio en programas concurrentes de recursos y las aportaciones presupuestales correspondientes, de acuerdo al techo financiero asignado. 	<p>En el caso del FAISM no hay reglas de funcionamiento de los Coplademun, sino criterios muy generales que cada alcalde emplea a discreción, no obstante que este órgano colegiado, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, debería tener facultades para la toma de decisiones en las diferentes etapas del ejercicio de los recursos del FAISM.</p>

Contraloría social

	Programa 3x1 para Migrantes	FAISM	Comentario
Contraloría Social	Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.	El Comité de Obra es la forma de organización nombrada por el Comité de Desarrollo Comunitario para que represente en la ejecución, seguimiento y supervisión de alguna obra o acción que se realice	La experiencia en Guerrero es que los comités de obra del FAISM no tienen un funcionamiento apropiado, en parte porque los ayuntamientos obstaculizan su operación y en parte por la apatía y desinterés de las personas que desempeñan el cargo. Tal vez la diferencia estriba en que los clubes de migrantes hacen una aportación monetaria que buscan vigilar y esto lo hacen valer tanto en el Covam como en la ejecución de la obra.
Integración de las instancias de contraloría social	Presidente, secretario, tesorero, tres vocales, vocal de control y vigilancia	Presidente, secretario, tesorero, tres vocales, vocal de control y vigilancia	
	Representar a la comunidad ante las instancias de gobierno	-Coordinar, conjuntamente con el ayuntamiento, la participación comunitaria en la ejecución de la obra o	En el caso del FAISM, los comités de obra cuentan con un recurso de poder muy

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

Funciones	<p>Informar a la SEDESOL las altas y bajas de los integrantes del club espejo</p> <p>Asistir al taller de capacitación y atender las visitas de seguimiento.</p> <p>Orientar a la comunidad sobre cómo presentar sugerencias, quejas y denuncias.</p> <p>Informar al Club de Migrantes sobre el desarrollo de la obra.</p> <p>Realizar por lo menos una visita cada quince días a la obra y verificar su avance</p> <p>Informar sobre el desarrollo de la obra a la comunidad.</p> <p>Dar seguimiento a los acuerdos de las reuniones.</p> <p>Conocer el Expediente Técnico de la obra</p> <p>Registrar los avances en la Cédula de Vigilancia y entregarla al personal de la SEDESOL</p> <p>Vigilar la correcta aplicación de los recursos.</p> <p>Recibir quejas y denuncias, turnarlas a la Instancia correspondiente</p>	<p>acción bajo su responsabilidad.</p> <p>-Conocer los detalles de la obra o acción a ejecutar, a efecto de vigilar, supervisar y coadyuvar en su avance, requiriendo para ello al ayuntamiento el expediente técnico correspondiente debidamente validado por el COPLADEG.</p> <p>-Informar a sus representados sobre el avance y, en su caso, al presidente municipal o a las instancias fiscalizadoras, sobre las irregularidades observadas en la aplicación de los recursos del Fondo, en el proceso de ejecución de la obra o acción a su encargo.</p> <p>-Firmar los convenios con el ayuntamiento y el dirigir la ejecución y comprobar los gastos de la obra, en caso de que el comité sea el ejecutor.</p> <p>-Validar las obras, firmando las actas de entrega-recepción de aquéllas que a juicio del comité de desarrollo y la comunidad estén concluidas y en operación.</p> <p>-Propiciar la constitución de un consejo de conservación y mantenimiento de las obras ejecutadas en su comunidad.</p>	<p>importante: la firma del acta de entrega recepción de la obra, sin lo cual el ejecutor (ayuntamiento o empresa constructora) no pueden integrar su expediente completo. Sin embargo, este recurso no se ha hecho valer y se ha diluido.</p>
------------------	--	--	--

Características y aspectos de la operación

	Programa 3x1 para Migrantes	FAISM	Comentario
Instancias ejecutoras	<p>Podrán ser los municipios, las delegaciones de la SEDESOL en los estados, los gobiernos estatales, los clubes u organizaciones de migrantes, las dependencias e instancias federales, y los propios beneficiarios de los proyectos.</p>	<p>Las modalidades de ejecución se someten a consideración de los integrantes del Coplademun</p> <p>-Por Administración Directa (del ayuntamiento).</p> <p>-Por contrato</p> <p>- Por comités de obra. Podrán ser ejecutadas por las comunidades organizadas cuando ellas así lo expresen y tengan la capacidad para hacerlo</p> <p>En cualquier modalidad, el ayuntamiento será el responsable de la ejecución y comprobación de los recursos.</p>	<p>En el caso del FAISM no se ha logrado presionar para que los comités de obra ejecuten las obras de bajo monto; prácticamente todas son realizadas a discreción por el ayuntamiento o "licitadas" a empresas constructoras.</p> <p>Ha sido un gran logro de los clubes de migrantes que la ejecución de las obras sea realizada por los comités espejo</p>
Aportación de los	<p>Para proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, éstos serán financiados con recursos del gobierno federal, gobiernos estatales, ayuntamientos y los clubes u organizaciones de migrantes en partes iguales.</p> <p>El 25% de los recursos aportados por los migrantes podrá componerse de las remesas colectivas y complementarse con recursos aportados por las comunidades</p> <p>Los proyectos productivos podrán ser</p>	<p>Se deberán prever los mecanismos y estrategias que posibiliten una activa participación social en la aportación económica, en especie o en mano de obra, lo cual, sin embargo, no será requisito para su ejecución si a consideración del Coplademun los beneficiarios se encuentran imposibilitados para ello.</p> <p>En el seguimiento, ejecución y control de la misma, los ayuntamientos deberán llevar un registro detallado de la aportación comunitaria, misma que podrá ser de hasta un 20% del total presupuestado y deberá reflejarse en el costo total y en las metas programadas.</p>	<p>La aportaciones que hacen las comunidades guerrerenses al FAISM es más virtual que real, ya que cuando aportan material de la región, el ayuntamiento los hace sentir como si no aportaran nada. Por lo general no hay aportación económica, y esto le abre la puerta a los ayuntamientos para operar discrecionalmente los recursos del FAISM. En cambio, los clubes de migrantes sí tienen una aportación económica real que les da "derecho" a involucrarse en las decisiones</p>

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

<p>beneficiarios</p>	<p>financiados con el 50% del gobierno federal y 50% de los miembros de clubes u organizaciones de migrantes, sin que esto limite las posibles aportaciones adicionales de los otros dos órdenes de gobierno u otros actores. El Covam dictaminará 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.</p>	<p>del programa.</p>
<p>Propuesta de obras</p>	<p>Los clubes y organizaciones de migrantes participantes, tienen el derecho de proponer las obras y verificar su ejecución y cumplimiento, así como de obtener informes sobre la aplicación de los recursos y de solicitar la intervención de las autoridades de fiscalización en caso de incumplimiento.</p>	<p>No se establece en el manual único de operación.</p>
<p>Actas de entrega recepción</p>	<p>Para cada una de las obras, proyectos o acciones terminadas por los ejecutores se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, a la que deberá incluirse un programa de conservación y mantenimiento de la obra o proyecto, cuando se trate de infraestructura. En el acta de entrega-recepción deberá participar el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada.</p>	<p>Para cada una de las obras o acciones terminadas se deberá formular el acta de entrega-recepción correspondiente, documento y evento en los cuales invariablemente deben participar la comunidad beneficiada y el H. Ayuntamiento, quien solicitará la presencia de representantes de la Contraloría General del Estado, COPLADEG y de la dependencia normativa, si fuera pertinente. En todos los casos participará el vocal de control y vigilancia del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. En el acta de entrega-recepción, la comunidad beneficiada deberá hacer explícito y asumir por escrito el compromiso de darle mantenimiento, conservación y vigilancia para la adecuada operación de la obra o acción que recibe.</p>
<p>Evaluación</p>	<p>Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deberán realizar una evaluación de resultados, de carácter externo, de los programas sujetos a reglas de operación. Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) conforme a lo señalado en los "Lineamientos generales para</p>	<p>La evaluación comprenderá como mínimo los siguientes aspectos: -De resultados de los programas del FAISM del Ramo 33 respecto de las metas programáticas y financieras del ejercicio. -Del proceso de participación social, en la política para la superación de la pobreza. -Del mejoramiento institucional de los ayuntamientos, Coplademun, Comités Comunitarios de Desarrollo y Comités de Obra. -De resultados del proceso de descentralización de la política para la superación de la pobreza.</p>

Transparencia y rendición de cuentas en el programa 3x1 para migrantes

	<p>la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emitan el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Los Lineamientos Generales para la Evaluación y el Programa Anual de Evaluación pueden consultarse en la página electrónica www.coneval.gob.mx.</p>	<p>Los documentos correlativos a las evaluaciones deberán formularse conjuntamente por el COPLADEG y los municipios, cuyo propósito será adoptar decisiones que coadyuven a hacer más eficiente y equitativo el desarrollo de la política social en el estado.</p> <p>En los Coplademun se desarrollará también un importante y sistemático ejercicio de evaluación, cuyos reportes respectivos deberán remitirse al COPLADEG, el cual promoverá dichas actividades y proporcionara los apoyos y asistencia técnica requeridos.</p>	
<p>Control y auditoría</p>	<p>Los ejecutores serán responsables de la supervisión directa de las obras o acciones, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable. Considerando que los recursos federales de este programa, ejecutados por las entidades federativas o sus municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: Por el órgano Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales; así como por la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>No se establece en el manual.</p>	<p>Para el FAISM, el ayuntamiento es el responsable de integrar la cuenta pública (independientemente de quién sea el ejecutor de las obras) y estará sujeto a la fiscalización de la Auditoría General del Estado y de la Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p>Difusión</p>	<p>Las Delegaciones, en coordinación con la URP, serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del programa; se darán a conocer las acciones a realizar y las comunidades beneficiadas.</p>	<p>Los municipios deberán publicar al principio del ejercicio fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Techo financiero asignado al municipio del ejercicio fiscal en curso. -Propuesta de inversión municipal (relación y costo de obras y acciones, comunidades beneficiadas y modalidad de ejecución). <p>A más tardar el último día del ejercicio fiscal correspondiente, el ayuntamiento deberá informar a la población los resultados alcanzados:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recursos asignados y ejercidos. -Situación de las obras y acciones: validadas, terminadas, en proceso y canceladas, explicando en este caso, las causas que motivaron la medida. -Costo total y estructura financiera de las aportaciones concurrentes en cada obra. -Metas alcanzadas y población beneficiada, y -Responsables de su operación y conservación. 	<p>En el 3x1 se faculta a la Sedesol para realizar las tareas de difusión acerca del programa; en el caso del FAISM es el ayuntamiento el que debe difundir la información relativa a las obras, pero los gobiernos municipales generalmente no realizan este trabajo de difusión.</p>

ANEXO 3

Estructura de los informes publicados por la Sedesol, del Programa 3x1 para Migrantes, basada en las obligaciones que establecen los artículos 178 y 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

- I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio
- II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa. En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos.
- III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.
- IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva
- V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación.
- VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios.
- VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.
- VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento.
- IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden.
- X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

ANEXO 4

**PROGRAMA 3x1 PARA MIGRANTES
MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS**

Fin (1). Contribuir a multiplicar los esfuerzos de los migrantes radicados en el extranjero mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica.

Indicador. Número de clubes de migrantes participantes

Definición: número de clubes de migrantes con proyectos aprobados

Método de cálculo: número de clubes de emigrantes con proyectos aprobados

Sentido: ascendente

Propósito (1). La coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes para invertir en sus comunidades u otras localidades es fortalecida

Indicador. Inversión de los migrantes en los proyectos del programa.

Definición. El indicador señala el monto de los recursos invertidos por los migrantes en proyectos del programa

Método de cálculo: recursos invertidos por los migrantes en proyectos del programa

Sentido: ascendente

Componente (1). Proyectos cofinanciados por los migrantes ilustres órdenes de gobierno

Indicador. Número total de proyectos aprobados.

Definición: se refiere al total de proyectos aprobados bajo los esquemas de operación del programa, incluye el número de proyectos de infraestructura básica comunitaria aprobados, más los proyectos de orientación productiva aprobados, más el número de otros proyectos aprobados.

Método de cálculo: número de proyectos de infraestructura social básica comunitaria + número de proyectos de orientación productiva aprobados bajo el esquema del programa + el número de otros proyectos aprobados.

Sentido: ascendente

Actividad (3). i. Capacitación a los clubes de migrantes acerca del alcance y mecanismos de operación del programa.

Indicador: número de talleres o encuentros que incluyan actividades de difusión y capacitación realizadas o promovidas por las representaciones del programa en la unión americana

Definición: se refiere al total de talleres o encuentros que incluyan actividades de difusión y capacitación realizadas o promovidas por las representaciones del programa en la unión americana

Método de cálculo: talleres o encuentros que incluyan actividades de difusión y capacitación realizadas o promovidas por las representaciones del programa en la unión americana durante el año

Sentido: ascendente

ii. Validación de proyectos por el comité de validación y atención a migrantes

Indicador: número de proyectos validados por el comité de validación y atención a migrantes.

Definición: se refiere al número de proyectos validados por el comité de validación y atención a migrantes en los rubros de proyectos de infraestructura social básica y otros proyectos. (No incluye proyecto de orientación productiva).

Sentido: ascendente

iii. Integración de comités espejo de contraloría social

Indicador: número de comités espejo de contraloría social integrados por el programa

Definición: se refiere al número de comités espejo de contraloría social integrados por el programa

Método de cálculo: total de comités espejo de contraloría social integrados por el programa

Sentido: ascendente.