



NOTA CRÍTICA

El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos

Rodolfo García Zamora
Universidad Autónoma de Zacatecas

Ante los crecientes flujos de migrantes y remesas a nivel mundial, los diferentes países de origen de quienes emigran comienzan a interesarse por la forma en que pueden capitalizar esos flujos en beneficio de sus respectivas naciones. Es en ese contexto que en los últimos años el Programa Tres por Uno, desarrollado en México con la inversión conjunta de las organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno para financiar obras de infraestructura básica con remesas colectivas, ha despertado el interés de los gobiernos de diferentes países. En El Salvador ya se aplica una nueva modalidad adaptada a sus condiciones, y en Filipinas y Somalia se busca su puesta en marcha, e incluso desde Italia, las organizaciones migrantes de Perú, Colombia y Ecuador están promoviendo un Tres por Uno educativo en sus comunidades de origen.

Ante ese interés y el de organismos internacionales como el Ban-

co Interamericano de Desarrollo (BID), es importante reflexionar sobre las lecciones que se desprenden del funcionamiento del Programa Tres por Uno en México en términos de una incipiente política pública hacia los migrantes y sus comunidades.

Durante los últimos años el fenómeno migratorio internacional de México a Estados Unidos se ha extendido prácticamente a todo el territorio nacional, y ya hay 12 millones de mexicanos en aquel país, como reflejo de la precariedad económica de los mexicanos y de la creciente integración laboral entre ambos países. Esta situación ha motivado la realización de una gran cantidad de estudios en México y el extranjero acerca de los impactos que la migración internacional y las remesas tienen en el país. En general, ha quedado claro el potencial real que tienen las remesas familiares en tanto transferencias de salarios transnacionales





que permiten a las familias de los migrantes aumentar su bienestar en cuanto a alimentación, salud, educación y vivienda. Esto, si bien por una parte es algo positivo para la población receptora de tales recursos, por otra tiene un efecto de desigualdad social para aquella población que no cuenta con ellos. Sin embargo, en el caso de las remesas colectivas (donaciones de las organizaciones migrantes para obras comunitarias), la experiencia del estado de Zacatecas y del país en general muestra que las obras de infraestructura creadas con esos recursos benefician al conjunto de la población.

En efecto, una larga tradición migratoria internacional de los zacatecanos a Estados Unidos, de más de cien años, les ha permitido formar en las últimas décadas del siglo XX más de 200 clubes migrantes en aquel país, cuya base central radica en compartir un sentido de pertenencia comunitaria que los vincula con las comunidades de destino para realizar actividades de recolección de fondos en beneficios de sus lugares de procedencia. Estos clubes tienen su antecedente en el Sur de California (Los Ángeles), en los años sesenta del siglo anterior, cuando de forma incipiente comienzan a organizarse para brindar apoyos solidarios a migrantes enfermos, afectados

por accidentes o fallecidos que requieran ser trasladados a su tierra. En esa etapa se inicia también el apoyo para llevar a cabo las primeras obras de infraestructura social—como la reparación de plazas, iglesias, parques deportivos y panteones—sólo con financiamiento migrante. Esos años han sido denominados por los migrantes zacatecanos como el período “Cero por Uno”. En los años setenta se avanza en la experiencia informal, bajo la modalidad de “Uno por Uno”, de juntar fondos concurrentes de algunas presidencias municipales y los recursos de los migrantes para la realización de obras comunitarias. Así, la larga experiencia migratoria zacatecana a Estados Unidos y la formación de importantes redes sociales transnacionales, junto con el surgimiento de un nuevo tipo de políticas públicas que intentan aprovechar la aportación de los migrantes para el desarrollo regional, explican el surgimiento en Zacatecas, en 1992, del Programa Dos por Uno, mediante el cual, con la aportación de un dólar de los clubes y dos de los gobiernos estatal y federal, de forma institucional se comienzan a financiar cientos de proyectos de infraestructura social básica. En 1999 el programa cambia a “Tres por Uno”, cuando los municipios se integran al programa aportan-





do un dólar adicional gracias al aumento recibido en sus participaciones federales. De 1993 a 2005 se realizaron 1 500 proyectos de infraestructura básica con una inversión conjunta de 62 millones de dólares.

Conocido el impacto del Programa Tres por Uno tanto nacional como internacionalmente, el gobierno mexicano decide en 2002 convertirlo en programa federal con el nombre de “Iniciativa Ciudadana Tres por Uno”, dependiente del Programa de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa presenta un rápido crecimiento ante la gran respuesta de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos. Así, para 2006 involucra a 26 estados y más de mil organizaciones migrantes que de 2003 a 2006 financian 6 250 proyectos con una inversión federal promedio de 15 millones de dólares anuales.

La trascendencia del Programa Tres por Uno dentro y fuera de México rebasa con mucho las cifras de los proyectos y montos de inversión. De hecho, tal programa presenta seis aspectos positivos:

1. Actúa como un instrumento importante de la organización comunitaria transnacional.
2. Genera un espacio de negociación para una incipiente política pública hacia los migrantes

y sus comunidades con los tres niveles de gobierno.

3. Posibilita el financiamiento de más de seis mil obras comunitarias.
4. Propicia un proceso de aprendizaje social transnacional entre todos los actores sociales participantes.
5. Permite a los migrantes organizados participar como un nuevo actor social que actúa entre dos países para el desarrollo social de sus comunidades de origen.
6. Fomenta la cultura del control social y el rendimiento de cuentas.

Ante la importancia del Programa Tres por Uno en México y frente a las múltiples demandas de las organizaciones migrantes por mejorar su funcionamiento, fortalecer su administración y fiscalización y avanzar hacia los microproyectos productivos, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas realizaron durante 2005 y 2006 una evaluación del programa en los diez estados donde fue aplicado con más intensidad (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Morelos, San Luís Potosí y Puebla). Tras revisar el programa, aplicar más de 900 cuestionarios y realizar 150 entrevistas a profundidad con representantes





de las comunidades, líderes migrantes y funcionarios municipales, estatales y federales, encontramos dos tipos de problemas básicos: de diseño y de funcionamiento.

Los problemas de diseño obedecen a que el establecimiento del Tres por Uno como programa federal se hizo de forma precipitada, sin una reflexión profunda sobre las políticas públicas en curso y acerca de la forma en que el programa se debería insertar, apoyar y poner en práctica. Así, pragmáticamente, el Programa Tres por Uno es ubicado en el Programa Microrregiones de la Sedesol, orientado a las zonas de alta marginación social, al margen de una verdadera estrategia de desarrollo regional y sin analizar más a fondo su complejidad e implicaciones institucionales en los tres niveles de gobierno y para las comunidades de origen y los propios migrantes.

Respecto a los problemas de funcionamiento, los más importantes fueron los siguientes:

1. Desconocimiento del programa entre la mayor parte de la población a la que va dirigido, no obstante ser beneficiaria del mismo en las diferentes comunidades seleccionadas en cada estado.
2. Gran debilidad organizativa y poca participación de las comunidades beneficiadas.
3. Protagonismo de las organizaciones migrantes. De hecho, las comunidades son tomadas en cuenta más por la actividad y gestiones de las organizaciones migrantes que por su propia actuación.
4. Contradicciones entre los clubes de migrantes, los alcaldes y las autoridades estatales por la selección de las obras.
5. Falta de coordinación y planeación entre los tres niveles de gobierno. Con frecuencia, la información manejada discrepa entre los tres.
6. Presupuesto federal muy limitado. Los clubes siempre han exigido un aumento sustancial al presupuesto federal, que en promedio no rebasó los 15 millones de dólares anuales de 2003 a 2006, frente a los 63 millones de dólares que los migrantes mexicanos enviaron diariamente a México en 2006 (el país recibió ese año 23 054 millones de dólares de remesas familiares).
7. 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.
8. Irregularidades administrativas. Hay retraso en las aportaciones





de los tres niveles de gobierno, y a veces de los mismos migrantes.

9. 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.
10. Falta de supervisión adecuada. Esto, junto con las debilidades de los municipios, generan mala calidad de las obras e incumplimiento, retraso y encarecimiento respecto al proyecto original.
11. Manipulación de los contratos de inversión por parte de los gobiernos estatales y municipales a favor de constructores determinados.

Si consideramos el funcionamiento del Programa Tres por Uno en México desde la perspectiva de las propias comunidades beneficiadas, no hay duda de que son más los impactos positivos que los negativos, pero para que el programa desarrolle su potencial como auténtico instrumento del desarrollo local y regional requiere una reingeniería a fondo como parte de una política pública de desarrollo regional del país con la colaboración de las comunidades de origen y sus organizaciones de migrantes.

Ello implica hacerse, entre otras, las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuál es el objetivo central de la política social del gobierno mexicano y qué papel asigna a las comunidades de origen, a sus migrantes y al Programa Tres por Uno?
- b. ¿Existe una política pública económica que incentive la inversión y la participación migrante en el desarrollo económico local y regional de México?
- c. En el espacio social, ¿busca el gobierno mexicano el desarrollo integral de las comunidades de origen o sólo administrar la marginación y la pobreza?
- d. ¿Busca arraigar a la población? Si es así, ¿cómo plantea articular Procampo, Oportunidades y otros programas?
- e. ¿Cómo se articula el Programa Tres por Uno con los planes estatales y nacionales de desarrollo regional?
- f. ¿Cómo se articula con los planes de desarrollo comunitario, municipal y estatal?
- g. ¿Cómo se articula con las múltiples iniciativas y propuestas que los líderes migrantes han hecho en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior sobre desarrollo comunitario, desarrollo local, desarrollo educativo y cultural, sin respuesta hasta ahora?





Una vez que el Programa Tres por Uno sea ubicado en el contexto de las nuevas políticas públicas que sobre desarrollo regional y social reclama el país, se plantean los siguientes retos para mejorar su funcionamiento y consolidarlo como promotor del desarrollo integral de las comunidades:

- a. ¿Cómo ubicar al Tres por Uno en una planificación del desarrollo local y regional que involucre los tres niveles de gobierno con las comunidades de origen como eje central?
- b. ¿Cómo administrar mejor el programa superando las irregularidades administrativas y las perversiones institucionales?
- c. ¿Cómo institucionalizar el proceso de aprendizaje social sin caer en un nuevo neocorporativismo transnacional?
- d. ¿Cómo acompañar el fortalecimiento de las comunidades de origen y destino para que tengan un papel más activo en el programa e incluso sugieran programas emergentes de desarrollo transnacional en educación, salud, cultura y hacia la segunda generación de mexicanos en Estados Unidos, como parte de un nuevo tipo de políticas públicas?
- e. ¿Cómo fomentar y consolidar la cultura del control social y el rendimiento de cuentas sobre el Programa Tres por Uno y demás programas orientados a las comunidades de origen?
- f. ¿De qué manera respaldar las estrategias de las organizaciones de migrantes para fortalecer su presencia económica, social y cultural en Estados Unidos, asumiendo los retos que representa la segunda generación y la situación de desventaja económica, social y cultural en que se desenvuelven?
- g. ¿Cómo generar nuevas alternativas para la inversión y que las diferentes dependencias estatales de los tres niveles de gobierno creen microproyectos productivos de los migrantes que permitan canalizar tales iniciativas bajo programas de inversión específicos para ellos, evitando violentar el Programa Tres por Uno, que tiene una lógica eminentemente solidaria de apoyo comunitario, y no la lógica empresarial de la ganancia?

Ante el crecimiento y mayor complejidad del Programa Tres por Uno en México, es importante considerar las dificultades que presenta la acción de cuatro actores sociales y dos comunidades transnacionales que en un año fiscal deben tener resultados en





los proyectos comunitarios que financian de forma conjunta. Las lecciones negativas de su funcionamiento evidencian la necesidad de modificar las reglas de operación, la sobrerregulación y el corporativismo, que excluyen del programa a los migrantes no organizados en clubes y federaciones.

El Programa Tres por Uno ha sido un éxito de solidaridad comunitaria transnacional. Ha marcado el inicio de una política pública hacia los migrantes y sus comunidades a partir de la cual los migrantes organizados, en tanto nuevo actor social transnacional del desarrollo, están ya modificando el nivel de bienestar de sus comunidades de origen. De hecho, la evolución del programa muestra cómo al principio los clubes comienzan financiando obras aparentemente “superfluas” (como reparación de iglesias, plazas, espacios comunitarios, etcétera) que se convierten en procesos de cohesión comunitaria transnacional, que posibilitan transitar a una nueva etapa de financiamiento de la infraestructura básica de agua, electricidad, drenaje, calles, carreteras, y llegar a una tercera etapa de construcción de escuelas, clínicas, centros de cómputo, programas de becas en México y Estados Unidos, proyectos ambientales y residencias para la tercera edad.

A pesar de los avances del programa y sus incuestionables beneficios sociales comunitarios, las estructuras económicas locales y regionales siguen presentando una grave debilidad para generar los empleos decorosos suficientes. Ante ello, las federaciones de migrantes más consolidadas, como las de michoacanos y zacatecanos, están buscando avanzar hacia el Programa Tres por Uno productivo, con la finalidad de fortalecer el tejido económico y social de sus comunidades generando más empleos y mayores ingresos. Esta muestra adicional de solidaridad hacia sus comunidades y el país, sin embargo, no debe hacernos olvidar que el principal responsable del desarrollo económico y social del país es el gobierno mexicano. Es él quien tiene la obligación de diseñar y aplicar nuevas políticas públicas que permitan que a mediano plazo la emigración sea una opción y no una necesidad, como sucede hasta ahora para millones de mexicanos.

La migración de México hacia Estados Unidos seguirá creciendo en los próximos 15 años, y con ello, como lo han hecho hasta ahora, las organizaciones migrantes seguirán promoviendo múltiples iniciativas en beneficio de sus comunidades y regiones de origen. El reto para el gobierno mexicano consiste en integrar el Programa Tres por Uno





modificado y todas las iniciativas de las organizaciones migrantes en una Política de Estado sobre Desarrollo Económico y Migración, integral y de largo plazo, en la cual puedan participar todos los actores transnacionales interesados en el desarrollo pleno de México.

Bibliografía

- Canales, Alejandro, “El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica”, ponencia presentada en el seminario “Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América”, Cuernavaca, Morelos, México, 7-9 de abril de 2005.
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila, *El Programa 3x1 para migrantes: ¿Primera política transnacional en México?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/UAZ/ITAM, 2007.
- García Zamora, Rodolfo, “Las lecciones y los retos del Programa 3x1 en México”, en “Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo”, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, España, septiembre de 2006.
- Moctezuma Longoria, Miguel, “La organización de los migrantes zacatecanos en Estados Unidos”, *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 19-20, México, enero-junio del 2000, pp. 81-104.
- Jiménez, Efraín, “Presentación”, *Revista Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California*, núm. 15, Los Ángeles, California, 2005.