



**GOBIERNO
FEDERAL**

NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA

**SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y
EVALUACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA**

PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES



Vivir Mejor

Octubre, 2011

CONTENIDO

| | Página |
|---|---------------|
| Introducción | 1 |
| I. Antecedentes: Diagnóstico del Programa | 2 |
| 1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa | 2 |
| 1.2. Definición de la población que tiene el problema o necesidad | 3 |
| 1.3. Cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad | 3 |
| 1.4. Definición y cuantificación de la población objetivo | 4 |
| 1.5. Revisión y actualización del Diagnóstico | 6 |
| II. Actualización de las poblaciones | 7 |
| 2.1. Población potencial | 7 |
| 2.2. Población objetivo | 7 |

INTRODUCCIÓN

La presente Nota Técnica fue elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) en colaboración con la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional (DGAPM) de la Unidad de Microrregiones, con el objeto de actualizar el Diagnóstico de la problemática social y población potencial que atiende el Programa 3 x 1 para Migrantes.

Esta Nota de actualización da cumplimiento a la actividad 2: *Actualización de las poblaciones potencial y objetivo*, del Aspecto Susceptible de Mejora Institucional “Actualizar y difundir los diagnósticos de los problemas que atienden los programas sociales, documentando la medición de la población potencial y objetivo para su incorporación en las estrategias de cobertura, cambios en el diseño y definición de estrategias óptimas de atención”, derivado del Mecanismo 2010 emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

I. Antecedentes

Durante 2009 y principios de 2010 se elaboró el documento “La participación de los migrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen. Diagnóstico de la situación social atendida por el Programa 3x1 para migrantes”, en cumplimiento con los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.¹

De acuerdo con los lineamientos citados, los Diagnósticos de los Programas de Desarrollo Social son elaborados por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), o bien por las Unidades Responsables previa autorización de la primera. En este caso, el Diagnóstico fue producto de la colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y fue elaborado por la DGAPM bajo la coordinación de la Dirección General de Análisis y Prospectiva.

1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa

El Diagnóstico del Programa 3x1 tuvo como propósito destacar la necesidad de generar mecanismos para apoyar iniciativas de mexicanos radicados en el extranjero, que fomenten la vinculación directa de los connacionales con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones entre el gobierno federal, estatal, municipal generando beneficios económicos y sociales para las comunidades de origen.

Con base en la metodología del marco lógico, **el problema central** se definió como “*Esfuerzos aislados en la coordinación de la inversión de los migrantes para incidir en el desarrollo de las comunidades de origen*”.

Las causas principales del problema son: 1) la desarticulación de la vida social en las comunidades de origen, 2) poca articulación entre sociedad y gobierno, 3) vinculación deficiente entre niveles de gobierno y 4) la insuficiencia de incentivos para el envío de remesas colectivas.

Por su parte, los efectos más importantes del problema son: 1) atomización del impacto de las acciones, 2) no aprovechamiento del capital intelectual adquirido por emigrantes, 3) pérdida del potencial productivo de las remesas y 4) debilitamiento de los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

1.2. Definición de la población que tiene el problema o necesidad

La población potencial del programa 3x1 para Migrantes es decir, el conjunto de la población que presenta el problema principal, se definió en el Diagnóstico como **el total de municipios que integran las 32 entidades federativas de la República Mexicana.**

La definición de la población potencial se explica por el tipo de intervención que realiza el programa, la cual responde a un esquema de iniciativa ciudadana (migrante), la cual debe ser secundada y apuntalada por aportaciones financieras de los tres órdenes de gobierno; es decir, la decisión de apoyar con algún proyecto comunitario a determinada municipio responde a la iniciativa propia de algún club de migrantes. Los clubes proponen qué tipo de proyectos se realizarán así como la ubicación de la acción comunitaria. Por ello, en principio cualquier municipio del país es susceptible de ser apoyado por el programa.²

La definición de la población potencial en términos territoriales se explica por el significado que tiene para los migrantes su municipio de origen. Si bien el objetivo predominante de las asociaciones de migrantes es mantener la cohesión social de sus miembros y las actividades de arraigo y contacto con México, no se han limitado a esta función. A partir de los años ochenta empezó a fortalecerse el vínculo de estas organizaciones con las autoridades municipales y estatales en México para llevar a cabo obras sociales³ que contribuyen a mejorar el nivel de vida de sus paisanos en sus comunidades de origen.⁴

Según autores expertos en el tema de migración, como Rodolfo García Zamora, Jorge Carriles, Alberto Vega y el ex líder de la Federación de Zacatecanos del Sur de California, Manuel de la Cruz, la mayoría del ingreso de remesas es utilizado por los familiares de los migrantes para el sustento familiar, en la construcción de vivienda o en la creación de pequeños comercios y otra parte es invertido en obras colectivas, en su localidad de origen, como la construcción de una escuela o el mejoramiento de un camino. Con el fin de no excluir a los ciudadanos organizados que no fueran familiares de migrantes y ampliar la población beneficiada a otros municipios donde no hubiera el fenómeno de la migración, en el 2001 se propuso una modificación del Programa 3x1 de tal forma que cualquier ciudadano pudiera solicitar ayuda del gobierno para financiar alguna obra o proyecto. El nuevo programa se llamó “Iniciativa Ciudadana Tres por Uno”. Sin embargo, la nueva modalidad no se pudo

² Las Reglas de Operación del programa establecen que éste puede operar en las 32 entidades federativas en las comunidades seleccionadas por los migrantes.

³ El Programa 3x1 otorga subsidios para la realización de proyectos principalmente en los siguientes rubros: infraestructura social básica; salud, educación y deporte; equipamiento y servicios comunitarios en materia de saneamiento ambiental; actividades culturales y recreativas; así como proyectos productivos comunitarios o de carácter individual.

⁴ Calderón, L. (2009) *Cómo se organizan los migrantes mexicanos: de la lucha histórica a la reivindicación cotidiana.* México: Consejo Nacional de Población.

implementar debido a que los migrantes no estuvieron de acuerdo en financiar proyectos con una multiplicidad de intereses en otras comunidades diferentes a las de origen. En el año 2003, se regresó a la modalidad de “Tres por Uno para Migrantes”, en donde los clubes de migrantes se coordinaban con la autoridad municipal para que en concurrencia de recursos de los tres niveles de gobierno y de los propios de los migrantes se realicen obras de impacto comunitario.⁵ Así, el territorio de origen es un elemento crucial en la toma de decisión de los migrantes sobre la orientación de sus recursos y esfuerzos.

El haber considerado al municipio como la unidad de medida de la población se explica por el hecho de que, si bien la figura de instancia ejecutora puede ser desempeñada tanto por los municipios como por las Delegaciones de la SEDESOL en los estados, los gobiernos de las Entidades Federativas, los clubes u organizaciones de migrantes, las Dependencias e Instancias Federales, y los propios beneficiarios de los proyectos, los municipios son los ejecutores en la mayoría de las veces (más del 90% para los proyectos de infraestructura social básica). Además, el municipio es el orden de gobierno más cercano a la población y al territorio que los migrantes están interesados en apoyar con sus recursos.

Asimismo, el tomar como unidad de medida al municipio se desprende del enfoque territorial con que el programa se alinea, y toma en cuenta que la naturaleza de las acciones que proponen los migrantes, muchas veces es de carácter colectivo, pudiendo beneficiar a más de una localidad o bien a una gran parte del territorio que comprende el municipio.

Finalmente, de acuerdo con el índice de intensidad migratoria⁶ del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 96 por ciento de los municipios del país se advierte, en mayor o menor medida, algún tipo de presencia de la migración hacia los Estados Unidos, expresado ya sea a través de la migración hacia ese país o de retorno a México, o de la recepción de remesas enviadas por los migrantes. De los 2,350 municipios que había en México en el año 2000, únicamente 93 no tenían ningún contacto con la migración hacia los Estados Unidos. Por lo tanto, el fenómeno migratorio no se origina exclusivamente en las regiones con tradición migratoria, sino que se ha extendido, en mayor o menor medida, a casi todo el territorio nacional.

1.3. Cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad

De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, en México hay **2,456 municipios**. El número de municipios no cambia constantemente; sin embargo, la última cifra puede ser consultada en el **Catálogo de Claves de entidades federativas, municipios y localidades del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**.

⁵ García, Z. R. (2004) Las Remesas, los Clubes de Zacatecanos en los Estados Unidos y el Desarrollo Regional.

⁶ El índice de intensidad migratoria es una medida que permite diferenciar entidades federativas y municipios según la intensidad global del fenómeno migratorio a estas escalas. La última información disponible data del año 2000.

1.4. Definición y cuantificación de la población objetivo

De acuerdo con los lineamientos para la elaboración de diagnósticos, la población objetivo es un subconjunto de de la población potencial que el programa podría atender en el corto y mediano plazos, tomando en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.

La población objetivo al ser un subconjunto de la potencial, presenta las mismas características que la población potencial y por ende las mismas limitaciones para su estimación. Como se ha señalado, la operación del programa responde a un esquema de iniciativa migrante, la cual es secundada con aportaciones financieras realizadas por los tres órdenes de gobierno. Al ser una facultad propia de los Clubes de Migrantes, la de proponer qué tipo de proyectos se realizarán y decidir en qué territorio se llevarán a cabo, el programa no dispone de mecanismos que permitan determinar *ex ante* la población que se planea atender durante un ejercicio fiscal determinado.

Para solventar en lo posible lo anterior, la Unidad Responsable de la Operación del Programa 3x1 decidió utilizar como referencia para la estimación de la población objetivo, el número de municipios que han sido atendidos por el programa durante los últimos tres años. Asimismo, considera otros elementos como incorporación de entidades federativas y acciones del propio programa que pudiesen incentivar la participación de los Clubes y gobiernos locales.

De esta forma, en el Diagnóstico, la población objetivo para el ejercicio fiscal 2010 se calculó con base en el promedio histórico de atención del periodo 2007-2009, que fue de 553 municipios. También se tomó en cuenta la incorporación de nuevas entidades federativas en los Acuerdos de coordinación, dando como resultado una **población objetivo de 600 municipios.**⁷

Población objetivo del Programa 3x1, 2010

| Población atendida (municipios) | | | Promedio 2007-2009 | Población objetivo 2010 |
|---------------------------------|------|------|-----------------------|----------------------------|
| 2007 | 2008 | 2009 | | |
| 520 | 571 | 567 | 553 | 600 |

La ventaja de esta estimación es que la unidad de medida es la misma que la de la población potencial, así como de la población atendida y por tanto, permite un correcto análisis de la cobertura y atención al problema que da lugar al programa.

⁷ Este ejercicio representa un esfuerzo por clarificar de mejor forma el universo poblacional que podría ser atendido por el programa en el ejercicio fiscal 2010, sin embargo, dadas las particularidades mencionadas no representa un método de cálculo definitivo.

Además, el programa cuenta con información socioeconómica a nivel de municipios y localidades, la cual está disponible a través del Catálogo de Localidades (<http://cat.microrregiones.gob.mx/catloc/>). Dicha información está concentrada en 2,456 Cédulas (una por cada municipio), lo que permite al programa conocer la situación socioeconómica de los municipios que los migrantes deciden apoyar.

1.5. Revisión y actualización del Diagnóstico

El Diagnóstico como documento que identifica el problema que justifica la intervención pública, así como sus principales causas y efectos y la definición de la población que tiene el problema o necesidad será revisado cada dos años, y en su caso, actualizado.

Por su parte, la actualización de la cuantificación de las poblaciones, está en función de la disponibilidad de información. En el caso del programa 3X1, sería conveniente actualizar la población potencial con los resultados del Censo 2015. Si se desea conocer el dato más reciente, aunque como ya mencionó, no es una cifra que varía constantemente, es posible consultar el Catálogo de INEGI.

Por su parte, la población objetivo puede actualizarse en marzo de cada año, con base en el histórico de atención del programa, incluyendo el cierre del año anterior que se reporte en la Cuenta Pública correspondiente.

II. Actualización de las poblaciones

2.1. Población potencial

Dado que la población potencial del programa se integra por la totalidad de municipios del país, no se requiere actualizar la cifra. Al año 2010, en México hay **2,456 municipios**.

2.1. Población objetivo

Siguiendo el mismo procedimiento que el presentado en el Diagnóstico, la población objetivo se estima con base en las cifras históricas de atención y se consideran acciones y mejoras del programa que pudieran estimular la demanda por parte de los migrantes.

Población objetivo del Programa 3x1, 2011

| Población atendida (municipios) | | | | Promedio 2007-2010 | Población objetivo 2011 |
|---------------------------------|------|------|------|-----------------------|----------------------------|
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | |
| 520 | 571 | 567 | 664 | 580 | 610 |

Las cifras históricas indican que el crecimiento de los municipios atendidos ha sido positivo, incluso si se calcula el crecimiento promedio anual del periodo se tiene una tasa de 8.5%. Estos resultados son consecuencia de algunas mejoras en la operación del programa, entre las que destacan:

- Recursos disponibles en tiempo y al inicio del ejercicio fiscal, lo cual dio mayor certidumbre en la presentación de propuestas y agilizó la aprobación de proyectos.
- Se homogenizaron los criterios de selección de proyectos en las reglas de operación lo que favoreció la aprobación de proyectos.
- Se agilizó y mejoró el proceso para la presentación e integración de proyectos por parte de las instancias ejecutoras, lo que contribuyó a elevar el número de proyectos aprobados por el Programa 3x1 para Migrantes.
- Adelantos en los procesos de estructuración de expedientes técnicos de obra, lo cual permite aplicar el gasto público con mayor oportunidad y en etapas tempranas del ejercicio fiscal.
- Se inauguró una nueva representación del programa en las oficinas consulares mexicanas en el Estado de Nueva York, Estados Unidos.
- El programa incrementó las labores de promoción dirigidas a un mayor número de organizaciones de migrantes, generando una campaña más extensiva de difusión y promoción del Programa, con lo que se amplió el flujo de información entre los órdenes de gobierno y los clubes de migrantes.

De igual forma, habría que tomar en cuenta que, el número de municipios atendidos durante un periodo de tiempo está relacionado con el número de proyectos aprobados, de tal forma que, con una meta para el total de proyectos aprobados durante 2011 de 2,500 proyectos, misma cifra que se estableció como meta en 2010, y considerando que el presupuesto original del ejercicio 2010 es prácticamente el mismo que el del 2011,⁸ es posible prever un comportamiento similar al programado para el ejercicio fiscal 2010.

Por lo tanto, si en el ejercicio 2010 se programó una población objetivo de 600 municipios, con la tendencia positiva observada en el número de municipios atendidos en el periodo 2007-2010, se prevé un incremento modesto en la población objetivo de 2011. Por lo que la propuesta de población objetivo para el ejercicio fiscal 2011 es de **610 municipios**.

⁸ El presupuesto original 2011 es de \$557.8 millones de pesos.