

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL CUAL SE EXHORTA AL EJECUTIVO FEDERAL A REVISAR DE MANERA PROFUNDA POR LA SEDESOL EL CONTENIDO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES, A FIN DE SIMPLIFICARLAS Y DEVOLVER A ÉSTE EL SENTIDO ORIGINAL: QUE LOS MIGRANTES DECIDAN CON SUS COMUNIDADES EL DESTINO DE LOS RECURSOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA DEL PILAR LOZANO MAC DONALD E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, María del Pilar Lozano Mac Donald, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo, por la cual respetuosamente se exhorta al titular del Ejecutivo federal para que a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), realice una minuciosa, seria y responsable revisión de las reglas de operación del Programa 3X1 para Migrantes, a fin de simplificarlas para que recupere su sentido original de que sean los migrantes quienes, de manera conjunta con sus comunidades, decidan el destino de los recursos de dicho programa y, en consecuencia, se termine con la opacidad e irregularidades en el ejercicio del presupuesto del mismo, al tenor de las siguientes

Consideraciones

La comunidad mexicana migrante, particularmente las que vive en los Estados Unidos de América (EUA) mantiene un permanente interés por los asuntos del país, lo que les permite realizar un constante activismo en favor de sus derechos, demandando participación en los asuntos que les afectan, como la iniciativa para contar con una identificación como la matrícula consular o exigir la implementación de un proceso de credencialización que les permita ejercer su derecho al voto, entre otros.

Ese activismo no solo les ha permitido contar ya con el derecho a ejercer el voto a distancia, sino que actualmente su condición de ser uno de los pilares de la economía del país, con poco más de 28 mil millones de dólares en remesas enviadas a México en 2017, les coloca en la condición de demandar una atención mayor de los gobiernos en ambos lados de la frontera, en especial del mexicano, planteando tener representación en los espacios de decisión.

Ese interés por los asuntos internos del país, se manifiesta en sus vínculos permanentes con su comunidad. La nostalgia que la distancia les genera acrecienta el interés por el progreso de sus familiares y de su lugar de origen.

En consecuencia, no es gratuito que además de las cuantiosas remesas que envían año con año, vayan más allá y se preocupen por ver en qué pueden ayudar a su municipio, a su comunidad, a su pueblo.

Los dejamos ir por no generar oportunidades, y con ellos se va su talento, su imaginación, su valor y pese a ello nos regresan su amor a la patria en forma de recursos y obras.

Es tanto su amor por México que impulsan con su solidaridad obras y proyectos de beneficio colectivo en sus comunidades. Así es como surge el Programa 3x1: por el deseo de retribuir a su tierra un poco del beneficio que les dio en forma de recuerdos y personas, en forma de vivencias y momentos, que les hace dar para que vivan mejor los que se quedaron en su tierra.

El Programa 3x1 surge, por iniciativa de ellos, para apoyar las propuestas de los migrantes organizados con el propósito de realizar proyectos que generen desarrollo en sus comunidades de origen, con la aportación de recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal, más los recursos de organizaciones de migrantes en el extranjero.

Con este programa, los migrantes, en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, han logrado implementar:

- Proyectos de infraestructura social, como obras de redes de agua, saneamiento y potabilización, drenaje, alcantarillado y electrificación;
- Obras de infraestructura para mejoramiento urbano, como construcción y rehabilitación de calles, banquetas, parques, pavimentación de caminos y carreteras;
- Proyectos comunitarios, como becas académicas y apoyos para aprendizaje (útiles, escolares, uniformes y alimentación), y
- Proyectos educativos, como equipamiento de escuelas y mejoramiento de infraestructura escolar.

El Programa 3 X 1 se convirtió en un instrumento que ha fortalecido los lazos de identidad entre los mexicanos en ambos lados de la frontera norte, pues tiene como principal característica que crea un invaluable capital social que genera progreso e inclusión en las comunidades de origen de los migrantes.

Es además, un mecanismo que contribuye a generar inversión social por parte de las organizaciones de migrantes, llevando obras sociales y servicios que mejoran la calidad de vida de las comunidades, lugar de origen de los migrantes en la mayoría de los casos, lo que lo ha convertido en un modelo internacional de política pública por una de sus virtudes: canalizar parte de la riqueza que generan los migrantes hacia el desarrollo comunitario.

Estamos frente a un programa que ha demostrado su utilidad y efectividad con resultados concretos. Lamentablemente, como ocurre en distintos niveles de gobierno, la opacidad y la falta de una cultura de rendición de cuentas ha llevado al Programa 3x1 a una situación que lo ha despojado de su espíritu original que era generar obras y servicios con una parte de los recursos de migrantes, en coordinación con autoridades y comunidades, en una sana interacción.

El programa fue llevado a un espacio opaco, ubicado entre la selección, ejecución y la entrega, sin la fuerte influencia de los migrantes, que ahora hace se seleccionen obras de poca monta e impacto, con menor presupuesto, hasta la preeminente decisión de la autoridad, pasando por la reducción del presupuesto gubernamental para dicho programa. El punto de quiebre ha sido atarlo a la Cruzada Nacional contra el Hambre, con lo que se dejan fuera innumerables programas propuestos por los migrantes.

Este programa sufrió uno de los recortes más significativos durante el actual gobierno federal, ya que en 2017 tuvo un presupuesto de 475.8 millones de pesos, en tanto que en 2016 se ejercieron 635.8 millones de pesos, es decir tuvo un recorte de 33.6 por ciento.

Si medimos el interés en el programa en razón del presupuesto destinado al mismo, veremos que con el actual gobierno federal se rompió la tendencia que al alza tenía: En 2013, el monto fue de 525.6 millones de pesos; en 2014 subió a 545.5 millones de pesos; en 2015 llegó a 564.1 millones de pesos, y en 2016 alcanzó los 635.8 millones de pesos. Lamentablemente 2017 fue el año con menor presupuesto: 475.8 millones de pesos.

Este escenario no sólo muestra la necesidad de revisar su funcionamiento, para revertir la disminución de iniciativas migrantes para apoyar obras y servicios, la ejecución, supervisión y entrega de obras sin la intervención de los migrantes, los cuales muchas de las veces aportan la parte de los recursos que les corresponden para infraestructura social, equipamiento o servicios y ni siquiera son invitados a la inauguración de la obra, dejando la percepción deliberada de que es financiada solo por la autoridad municipal o estatal.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en la *Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017*, como instrumento relevante para identificar desafíos de carácter estructural en los programas evaluados, presentó los resultados de la evaluación del Programa 3x1, donde destaca tanto fortalezas como debilidades, con algunas recomendaciones.

Esta evaluación es resultado de la necesidad de rendir cuentas, como tal se encuentra dentro del Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal de 2017 de los programas federales de la administración pública federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE), bajo el rubro S061 “Programa 3x1 para Migrantes” (P3x1).

Este programa se nutre de los apoyos económicos para la realización de proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población. Por cada peso que aportan los migrantes para la realización de los proyectos, se multiplica por 3:1 del gobierno federal, 1 del gobierno estatal y 1 del gobierno municipal.

El análisis del Coneval enuncia como virtudes y oportunidades del Programa 3x1:

- “1. F: Hay una percepción positiva en cuanto al grado de importancia y calidad de las obras por parte de los beneficiarios; además, consideran que las obras no hubieran sido realizadas sin el apoyo del P3x1.
- “2. F: El P3x1 ha contribuido a la construcción de infraestructura que perdura en el tiempo, así como al financiamiento de negocios que son sustentables en su mayoría, y una fuente importante de ingresos para los beneficiarios.
- “3. F: El proceso de consolidación del P3x1 en comunidades con altos índices de migración, ha generado experiencia y conocimiento suficiente entre los migrantes para el desarrollo de proyectos en beneficio de las comunidades.
- “4. F: El efecto multiplicador de los recursos es reconocido tanto por los migrantes como por los gobiernos locales, y ha servido de motor de participación y organización en las comunidades.
- “5. F: Ha dado puntual atención y cumplimiento a las actividades correspondientes a los ASM; actualmente cuenta con 35 ASM concluidos, 10 vigentes y ninguno vencido, en los que ya se está trabajando.
- “6. O: Existen otros programas tanto de la APF como de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que dan apoyos similares en infraestructura y financiamiento de proyectos productivos, lo cual daría lugar a desarrollar proyectos de mayor impacto.”

En términos generales, existe una percepción positiva del programa, sin cuya existencia no se habrían realizado las obras que perduran, con negocios sustentables y con un efecto multiplicador.

En el tema de las debilidades y/o amenazas, el Coneval determinó:

“1. D: Sólo 18.9 por ciento de las obras apoyadas cuentan con un plan de mantenimiento y operación formal a pesar de ser un requisito establecido en la normatividad...

“2. D: En trabajos de campo se ha identificado cierto grado de laxitud en los procedimientos para la creación de clubes de migrantes, lo que puede dar lugar a la creación de clubes fantasma.

“3. D: Hay muy pocas mujeres e indígenas participando en el Programa, y si lo hacen, casi nunca es en posiciones de liderazgo.

“4. A: Con base en los resultados de la ER16, **se identificó que hay algunos municipios donde el P3x1 no gira en torno a los proyectos propuestos por el migrante, sino en la agenda de desarrollo del gobierno municipal o en la de líderes locales que buscan a posteriori el aval de los migrantes .**

Es decir, es bajo el nivel de obras que cuentan con un plan de mantenimiento y operación formal; es bajo el nivel de participación de las mujeres en el Programa y los proyectos propuestos no son iniciativa del migrante.

A fin de superar esta situación, el Coneval hace una serie de recomendaciones para superar esta situación: fortalecer los mecanismos de seguimiento y verificación del programa de mantenimiento y conservación de los proyectos de infraestructura; fortalecer los mecanismos de verificación de cumplimiento de requisitos de los clubes de migrantes, brindando a los Comités de Validación y Atención a Migrantes (Covam), la base de datos con la Toma de Nota de los Clubes, sus miembros y sus firmas, para efectos de transparencia; fomentar las capacidades organizativas de las mujeres y fortalecer mecanismos que permitan a los migrantes dar seguimiento al proceso de selección de los proyectos.

De manera adicional, un despacho externo realizó una *Evaluación Complementaria de los Resultados del Programa 3x1* , y aunque ésta fue realizada en 2014, refleja las principales quejas de los migrantes respecto a dicho Programa.

Así, el Despacho Ahumada Lobo y Asociados, Estudios Económicos y Políticas Públicas, encontró una serie de deficiencias que vale la pena atender:

En muchos casos, la comunidad no identifica a los migrantes como los principales aportantes de las obras del P3x1, pues atribuyen el financiamiento de las obras a los gobiernos o a las aportaciones de la misma comunidad, antes que a las participaciones de los migrantes.

Aun cuando el diseño normativo del P3x1 dispone que las obras de infraestructura que se realizan provienen del interés e iniciativa de la población migrante, existen una variedad de alternativas para consultar a la comunidad sobre la realización de la obra, y los clubes no necesariamente son el principal mecanismo de consulta.

El principal mecanismo por el cual se realiza la obra es a través de la adjudicación directa, seguida de la invitación restringida, y finalmente la licitación pública, es decir, existe un criterio subjetivo en la elección de la empresa que realizará las obras.

Un tema cuestionado por los migrantes tiene que ver con las sesiones del Covam, ya que además de realizarse a puerta cerrada, no queda claro por qué unos proyectos son escogidos sobre otros.

En cuanto a las reglas de operación, los migrantes sospechan que la complejidad de los trámites descritos en las reglas de operación es utilizada como excusa para malos manejos, como seleccionar los proyectos que más convengan a las delegaciones de la Sedesol y/o al presidente municipal.

Una queja recurrente es que se observan fallas en los expedientes que no pueden subsanarse a tiempo, con el fin de descartar proyectos que no convienen a los intereses económicos o políticos de otros participantes en el Covam. Esta falta de transparencia en la selección de proyectos provoca mucho desánimo entre los migrantes con proyectos rechazados.

Existe la percepción de que los nominados para asistir al Covam son designados con criterios políticos, y que por lo tanto en ocasiones se seleccionan los proyectos con base en favoritismos partidarios, o tomando en cuenta los ciclos electorales.

La falta de presupuesto es asociada a una baja en la confianza. Se reportó que además de la percepción de opacidad en la selección de proyectos, no ayuda el hecho de que el presupuesto sea tan limitado.

Hay inconformidad con las cuentas mancomunadas. Otro motivo de desconfianza es el hecho que en las cuentas mancomunadas entre migrantes y gobiernos municipales, no es requerido que firmen los representantes de los primeros, y una sugerencia reiterada es que sea obligatorio que firmen los migrantes o sus representantes para usar el recurso de dichas cuentas.

Con frecuencia existen conflictos de interés en las adquisiciones para las obras de infraestructura. Los migrantes reportaron que no son incluidos en las etapas de asignación de las obras y la ejecución del recurso económico. Existen señalamientos de que los contratistas son conocidos de los funcionarios del gobierno municipal o de la delegación estatal de la Sedesol y de manera reiterada mencionan que se *inflan* los costos presupuestados para las obras.

Algunos migrantes estiman que la participación del cabildo es insuficiente para dar transparencia al proceso de adquisición, por lo que incluso han sugerido el involucramiento de los mismos migrantes en ese proceso.

Se reportaron manejos poco claros por parte de las delegaciones estatales de la Sedesol, costos *inflados*, y presiones a migrantes, al grado de que se considera que las delegaciones de Sedesol tienen *secuestrado* el Programa, y además se da una interpretación discrecional de las reglas de operación.

Los presidentes municipales tienen una participación predominante en el Programa. Aunque el escenario original se plantea una centralidad en la acción del migrante, se reportó de forma consistente, una centralidad del programa en los presidentes municipales.

Los migrantes manifestaron que el P3x1 en sentido estricto es "*de ellos*" en virtud del valor de sus aportaciones económicas, y por tanto, demandan se les respete su deseo y derecho de proponer obras que no se consideran de infraestructura de servicios básicos, pero que son anheladas por la comunidad.

Se detectó de manera consistente un descontento por la alineación del Programa con la Cruzada Nacional contra el Hambre, puesto que se considera que se pierde el espíritu y razón de ser por la que se creó el mismo. Entre los migrantes es unánime la crítica hacia las restricciones impuestas por Sedesol para apoyar únicamente los proyectos que se alinean a la Cruzada Nacional contra el Hambre o a obras de infraestructura básica, en vez de aquellos proyectos que los migrantes evalúan como prioridad o necesario para su comunidad.

Actualmente, el Programa no tiene las condiciones para cumplir con su objetivo esencial: promover el desarrollo comunitario mediante la intervención de los migrantes en sus comunidades de origen, como consecuencia de que en la mayor parte de las instancias se ha desplazado al migrante del centro del Programa para atender en su lugar los intereses o agendas de los gobiernos municipales o de otras instituciones u actores.

Finalmente, el marco normativo en general y las reglas de operación y procedimientos de los Covam en particular, no son conducentes a la elección de los proyectos que mejor contribuyan al desarrollo comunitario. No se evidenciaron criterios para escoger aquellos proyectos que mejor lo hagan, ni requerimientos de la participación activa y democrática que supone el desarrollo comunitario. La heterogeneidad observada en el Programa se origina principalmente en la laxitud y generalidad del marco normativo, que permite que cada estado genere un diseño institucional adicional que se sobrepone al diseño genérico o “nacional” del Programa.

En el rubro de conclusiones y recomendaciones, el estudio *Evaluación Complementaria de los Resultados del Programa 3x1*, señala:

“1. Los resultados del P3x1 son visibles y comprobables y sus beneficiarios están razonablemente satisfechos.

“2. **A pesar de la satisfacción de los beneficiarios, se ha perdido el valor que perciben en el Programa muchos de sus actores .**

El valor que dio origen al Programa 3x1 fue unir a los migrantes con las comunidades y entre los propios migrantes, con el propósito superior de apoyar al desarrollo de sus comunidades con obras y servicios, financiados en una parte por los migrantes.

No era el propósito del Programa en su nacimiento, sustituir la acción del gobierno ni que la autoridad se desatienda de sus obligaciones, descargando en los migrantes la responsabilidad de la construcción de obras y el apoyo a programas, sino complementar los esfuerzos por el desarrollo comunitario.

En Movimiento Ciudadano consideramos urgente atender esta situación, caracterizada por un importante número de irregularidades, a fin de regresar al Programa 3x1 el sentido original que le dio nacimiento: que vuelva a ser iniciativa de los migrantes la decisión de las obras, programas y servicios a los que se deban destinar los recursos.

Es decir, tenemos que regresar a la comunidad migrante la capacidad de decisión sobre el programa y terminar con los vicios asociados a su exclusión en la orientación del programa.

Todo esto pasa por la revisión detallada de la normatividad que ha complicado el activismo solidario de los migrantes con una engorrosa carga de trámites burocráticos que dotan de discrecionalidad a la autoridad sobre la determinación de los proyectos a financiar, dejando de lado las necesidades y la iniciativa de la comunidad migrante.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

Único. La honorable Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al titular del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, para que en ámbito de sus atribuciones realice una minuciosa, seria y responsable revisión del contenido de las reglas de operación que rigen al Programa 3X1 para Migrantes, a fin de simplificarlas para garantizar que dicho programa recupere su sentido original de que sean los migrantes quienes, de manera conjunta con sus comunidades, decidan el destino de los recursos, y en consecuencia, terminar con la opacidad e irregularidades en el ejercicio del presupuesto del programa.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2018.

Diputada María del Pilar Lozano Mac Donald (rúbrica)

SILL