



# *Proyectos Productivos del Programa 3x1 en Zacatecas durante el período 2002-2007. Revisión Documental<sup>4</sup>*

*María Engracia García Chávez<sup>1</sup>*

*Óscar Pérez Veyna<sup>2</sup>*

*Alfonso Salazar López<sup>3</sup>*

## **Resumen**

Este artículo presenta los resultados de la revisión documental realizada a los expedientes de los proyectos productivos del Programa 3x1 en Zacatecas durante el periodo del 2002 al 2007. Esta revisión tuvo dos objetivos: El primero fue describir y analizar los procesos de inicio, operación y evaluación empleados a partir del surgimiento de la propuesta del proyecto productivo y durante el desarrollo del mismo y el segundo tuvo como finalidad ver cómo se integran los expedientes y determinar si se presenta algún documento con una propuesta de acción técnico económica que sirva como base de planeación para los proyectos productivos y si ésta es la adecuada para los mismos.

**Palabras clave:** Programa 3x1; Proyectos productivos; Expedientes; Propuesta de acción técnico económica; migrantes zacatecanos.

<sup>1</sup> Ma. Engracia García Chávez: Maestra en Ciencias en Administración y actualmente Candidata a Doctora en Administración. Docente de tiempo completo del Instituto Tecnológico de Aguascalientes en licenciatura y maestría. Correo electrónico engarciachavez@hotmail.com.

<sup>2</sup> Óscar Pérez Veyna: Doctor en administración. Miembro del SNI y perfil Promep. Profesor del Doctorado en estudios del desarrollo y del Doctorado Interinstitucional en Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Especialista en estadística experimental, computación aplicada y desarrollo sostenible cuantitativo. Correo electrónico pveyna@estudiosdel desarrollo.net

<sup>3</sup> Alfonso Salazar López: Doctor en Administración, Director de tesis Doctorales, Docente en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Instituto Tecnológico de Aguascalientes y Universidad Autónoma de Baja California Miembro del cuerpo arbitral de Congresos internacionales y de la revista internacional "Contaduría y Administración" de la FCA UNAM. Correo electrónico asalazar@correo.uaa.mx

<sup>4</sup> Agradecimiento al Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica CONACyT – Gobierno del Estado de Zacatecas, por el apoyo brindado para la realización de esta investigación.

## **Abstract**

*This article presents the result of a documentary revision made to files for productive projects 3X1 in Zacatecas State during 2002 to 2007 period. This review had two objectives, the first one describe and analyze the process of beginning operation and evaluation used from the proposal of productive projects and during its development, the second objective had as a goal to observe how the files were integrated and determine if a document with a technical and economical action can be presented as a plan for productive projects, and if that is the most suitable for it.*

**Keywords:** 3x1 program, productive projects, files; technical and economic proposal for action, Zacatecas migrants.

## **Introducción**

Vasconcelos (2009) afirma que las remesas proporcionan un crucial apoyo financiero para millones de personas y manifiesta que las remesas no son un sustituto de los esfuerzos de desarrollo o de ayuda. De hecho, son un signo de un desequilibrio en el desarrollo que está obligando a la gente a salir de su casa en la búsqueda de una vida mejor en el extranjero. Sin embargo, dado el volumen de las remesas, éstas tienen el potencial para estimular la economía local y la mejora de la vida en el hogar de modo que la migración se convierte en una elección en lugar de una necesidad.

Kunz (2008) aclara que tradicionalmente, hubo una tendencia a percibir la migración como un área completamente distinta a la del desarrollo, o como el resultado de la falta

de desarrollo o no. Dentro de esta tendencia la pobreza era vista como la causa de la migración. En la década de 1990 surge un nuevo paradigma, en el que los ámbitos de la migración y el desarrollo se vinculan en la llamada “migración-desarrollo”, nexa en el que la migración ya no es vista como un problema, sino como una herramienta para el desarrollo. Dentro de este enfoque la migración se considera como un hecho y el objetivo es gestionar la migración y las remesas de manera que se pueda aprovechar su impacto en el desarrollo de los países de origen. Así, los vínculos entre migración y desarrollo se perciben de manera positiva y no como una tendencia a instrumentalizar la migración y las remesas para el desarrollo. Este cambio se vio acentuado en la conferencia internacional sobre las remesas de migrantes en el 2003 en donde la migración ya no es vista como un fracaso del desarrollo sino como parte integrante del proceso del mismo, con un papel importante para la mitigación de la pobreza.

El tema de migración es de relevancia fundamental, ya que afecta en lo social y en lo económico a las comunidades que son fuentes expulsoras de migrantes. Razón por la cual, algunos migrantes que se han ido en busca de oportunidades mejores se han preocupado no sólo por su bienestar personal, sino por el de sus comunidades de origen, y es por esto que han buscado la manera de brindar ese apoyo, conformándose en clubes de migrantes. Estos clubes han logrado despertar el interés del gobierno mexicano en sus tres niveles, concertando alianzas importantes que buscan el beneficio de las comunidades con programas como el Dos por Uno, Tres por Uno y Cuatro por uno (Programas en los que por cada peso que aporten los clubes de migrantes, otras instituciones o entidades gubernamentales aportan uno, dos o tres pesos más).

Inicialmente, estos proyectos se destinaron a mejoras sociales y de infraestructura como alcantarillado, energía eléctrica, etc., pero en últimas fechas se le ha dado también apoyo a la creación de proyectos productivos, con el propósito de que se generen recursos económicos que permitan crear empleos y desarrollo económico.

“La iniciativa de apoyar económicamente proyectos productivos surge de los migrantes ya que consideran que sus comunidades requieren desarrollo económico que permita la generación de empleos por dos razones fundamentales: Evitar la emigración de más gente y con esto el despoblamiento de las comunidades y propiciar el ambiente para que

los migrantes que se encuentran fuera de sus comunidades puedan retornar y percibir ingresos que les permitan sostener a su familia” (Jiménez, 2008).

“El 4 de febrero de 2005 en la Primera Reunión Ordinaria del Comité de Validación y Atención a Migrantes del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, se presentó la posibilidad de apoyar con los recursos del mismo, la realización de proyectos productivos, esto derivado del gran interés mostrado por las diferentes instancias que conforman el Programa 3x1, especialmente de los Clubes de Zacatecanos organizados radicados en los EE.UU., y ante la necesidad de generar alternativas de empleo que mejoren el ingreso de los habitantes de las comunidades del Estado, principalmente de aquéllas que cuentan con los mayores índices de emigración hacia los EE. UU. Con la finalidad de buscar que los proyectos que se apoyen garanticen en lo posible su buen desarrollo y ante la duda de quiénes tendrían que realizar la evaluación de los proyectos productivos, se solicitó el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Zacatecas (SEDEZAC), quien pone al servicio del Programa 3x1, el proceso de evaluación y selección de proyectos a través del “Fideicomiso Programa de Migrantes Invierte en el Estado de Zacatecas”. Lo que permitirá que consultores expertos, analicen la factibilidad del proyecto y/o en su caso realicen las adecuaciones y sugerencias que se requieran para una mayor posibilidad de éxito, ya que como sabemos, existe una gran cantidad de proyectos productivos apoyados por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, de los cuales, sólo en contados casos se han tenido resultados positivos.” (Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico Regional del Gobierno de Zacatecas, 2008).

Para conocer más sobre estos proyectos productivos se realizó una revisión documental en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) delegación Zacatecas y tuvo dos propósitos: El primero fue conocer todo lo referente a las etapas del proceso seguido para la aprobación de los proyectos desde el surgimiento de la propuesta del proyecto productivo y durante el desarrollo del mismo. El segundo propósito de la investigación documental fue la revisión de los expedientes de los proyectos productivos apoyados con recursos del programa 3x1 para migrantes durante el periodo de los años 2002 al 2007 para ver cómo se integran los mismos y determinar si se presenta algún documento con una propuesta de acción técnico económica que sirva como base de planeación para los proyectos productivos y

si ésta es la adecuada para los mismos. Esta investigación se inició en el último trimestre del año 2008, motivo por lo que se revisaron los expedientes de los proyectos apoyados con recursos del Programa 3x1 hasta el 2007, año inmediato anterior en el que se autorizaron y ejercieron recursos y desde el 2002, año en el que se comienza a otorgar este tipo de apoyos.

## 1. Metodología

Como se perfiló anteriormente, la investigación es de tipo documental y descriptiva de acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2003:368) que establecen que los estudios descriptivos se centran en recolectar datos que muestren un evento, una comunidad, un fenómeno, hecho, contexto o situación que ocurre. Esta revisión documental se divide en dos partes: La primera es para identificar claramente las etapas del proceso que se sigue desde que se realiza la solicitud de apoyo a los proyectos productivos apoyados con el Programa 3x1 y hasta que éstos se autorizan. La segunda parte es para obtener datos específicos sobre los proyectos productivos como localización, responsables e integrantes, integración de los expedientes e identificar cuáles proyectos cuentan con una propuesta de acción técnico económica.

Para recabar la información necesaria se realizaron las siguientes etapas:

1. Ejecución de acciones necesarias para tener acceso a la información requerida.
2. Reuniones con los responsables del programa 3x1 de la SEDESOL delegación Zacatecas para:
  - a. Determinar el proceso seguido desde que se recibe la solicitud de apoyo para la realización de un proyecto productivo y hasta que se otorga el mismo.
  - b. Conocer cómo se integran los subcomités técnicos y sus objetivos.
  - c. Conocer cómo se integra el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) y cuáles son sus objetivos.
3. Revisión de algunas actas de las reuniones del subcomité técnico y del COVAM.
4. Revisión de los expedientes de los proyectos productivos solicitados.
5. Captura de la información proporcionada en fichas de tra-

bajo que contienen la información siguiente: Año en que se ejerció, nombre del proyecto, relación de los documentos encontrados en el expediente, nombre de los involucrados en el proyecto y el contenido de la propuesta de acción técnico económica de negocio.

6. Concentración de la información obtenida.

7. Análisis de la información.

## 2. Resultados y discusión

### 1. Etapas del Proceso

#### 1.1. Programa 3x1

El programa 3x1, nace de la iniciativa desinteresada de los residentes zacatecanos organizados en los Estados Unidos, con la finalidad de apoyar y mejorar la infraestructura social de sus comunidades de origen y con esto, coadyuvar a crear mejores condiciones para propiciar el arraigo de sus paisanos y evitar, en lo posible, la migración hacia el vecino país del norte.

Desde el año 1999, con el Programa 3x1 se apoya las iniciativas de mexicanos que viven en el exterior para concretar proyectos comunitarios, sumando la participación de los tres órdenes de gobierno. Por cada dólar que aportan los migrantes, el Gobierno Federal, los Estados y Municipios aportan otros tres, lo que los convierte en “socios” para llevar a cabo obras en sus comunidades de origen, muchas de ellas con altos índices de migración y pobreza.

#### 1.1.1. Objetivos

Objetivo General:

Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.

Objetivos específicos:

1. Impulsar las iniciativas corresponsables en las que los migrantes y los tres órdenes de gobierno, ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas.

2. Promover que las propuestas de inversión se canalicen a

las localidades de alta migración y pobreza.

3. Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.
4. Promover y fortalecer la formación de clubes en los EUA (Organización).

### **1.1.2. Cobertura y población objetivo**

Los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Su aplicación será en municipios y localidades marginadas, tanto rurales como urbanas, promoviendo la canalización de los recursos a las microrregiones definidas por la SEDESOL. Las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.

### **1.1.3. Requisitos normativos**

1. Responder a iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, preferentemente integrados como clubes u organizaciones. Se entiende por club u organización de migrantes a la unión de personas con intereses comunes, que, entre otras, realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México;
2. Contar con participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, de la Federación, de la entidad federativa y de los municipios correspondientes; y
3. Contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.

### **1.1.4. Requisitos documentales y operativos**

1. Solicitud de Club de Zacatecanos organizados, radicados en la Unión Americana.
2. Entrega del expediente técnico de la obra o acción, el cual se compone de 10 documentos, siendo el presupuesto, el acta de conformación de comité de la obra, la validación por la dependencia normativa correspondiente al tipo de obra o acción y el proyecto ejecutivo los más importantes.
3. Validación por el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM).

4. Corresponsabilidades del Municipio y del Club depositadas en la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado.

### **1.1.5. Tipos de obras y/o acciones**

1. Drenaje y alcantarillado.
2. Electrificación.
3. Pavimentación de calles.
4. Pavimentación de carreteras.
5. Infraestructura educativa y equipamiento.
6. Infraestructura deportiva.
7. Centros de salud.
8. Asistencia social y servicios comunitarios.
9. Becas para estudiantes destacados de escasos recursos.
10. Proyectos productivos (conformados por al menos 8 jefes o jefas de familia), entre muchos otros.

### **1.1.6. Características de los apoyos**

1. El monto federal máximo de apoyo por proyecto será de hasta \$800,000.00 (ochocientos mil pesos 00/100 M.N.).
2. Los proyectos serán financiados de acuerdo a la siguiente mezcla: el 25% corresponderá a la federación el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos estatales y municipales.
3. La aportación federal estará sujeta a la disponibilidad presupuestal con que cuente el programa.
4. Para el caso de proyectos que por su magnitud, impacto social, características específicas o que requieran de un monto federal superior a los ochocientos mil pesos, el apoyo deberá ser aprobado por el COVAM, previa justificación por escrito que presente el Municipio o en su caso el Gobierno Estatal, pudiendo la Federación aportar hasta el 50% del costo del proyecto.

### **1.1.7. Participantes**

1. Como instancias ejecutoras de los proyectos podrán ser los Municipios, el Gobierno del Estado, los Clubes u Organizaciones de Migrantes, las Delegaciones, Dependencias y Entidades Federales, y los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, dependiendo del tipo de proyecto a realizar.
2. Como instancia normativa, la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para interpretar las presentes Reglas de Operación, sin embargo, de acuerdo al tipo de proyecto

se cuenta con el apoyo de las demás dependencias federales.

### **1.1.8. Integración de expedientes técnicos**

Para la integración de los expedientes técnicos se deberán realizar todos los estudios previos de obras prioritarias como son:

1. Trabajo social.
  - a. Acta de Aceptación de la Comunidad.
  - b. Conformación del Comité de Obra.
  - c. Acta de Conformación del Comité de Obra.
  - d. Convenio de Concertación (se llenará cuando el comité sea quien realice la obra y no el municipio).
2. Trabajo de campo.
  - a. Reconocimiento del lugar en el cual se ejecutará la obra.
  - b. En obras que así lo requieran, se deberá verificar que cuenten con los servicios necesarios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, etc.
  - c. Verificar que el terreno donde se va a construir la obra pertenezca al fundo legal (cuente con la documentación legal de donación).
  - d. Verificar que la obra a realizar sea para el servicio comunitario y no para particulares (colegios, lienzos charros, salones, etc.)
  - e. Verificar avances de obra.
3. Trabajo de gabinete.
  - a. Elaboración de anteproyecto de acuerdo a solicitud de obra.
  - b. Elaboración de proyecto definitivo.
  - c. Elaboración de presupuesto.
  - d. Elaboración de programas calendarizados.

## **1.2. Subcomité técnico**

Según lo dispuesto en las Reglas de Operación del Programa 3x1, para el Ejercicio Fiscal 2009 el subcomité técnico es el encargado de la valoración de los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial. Dicho Subcomité se denominará "Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos" y será responsable de: Valorar técnicamente las propuestas, emitir las recomendaciones pertinentes al COVAM indicando si considera pertinente o no la aprobación del proyecto y los motivos que fundamentan su opinión y proponer el esquema de acompañamiento técnico y empresarial para cada proyecto.

### **1.2.1. Funciones**

1. Revisar la viabilidad técnica y económica de los proyectos. La revisión de la viabilidad técnica se hace mediante la comparación del presupuesto con el área física en donde se va a ejecutar la obra y la certeza técnica se la da la validación realizada por la dependencia normativa correspondiente. La revisión de la viabilidad económica la hacen con el tabulador de precios unitarios del gobierno del estado que trae en general los conceptos para la parte de la obra civil y la certeza económica del proceso productivo la validan los miembros de las incubadoras o de órganos colegiales.
2. Emitir observaciones y recomendaciones al COVAM sobre los proyectos. Las observaciones y recomendaciones se emiten para que el COVAM tome la decisión de autorizar, autorizar condicionado o no autorizar.
3. Priorizar en su caso los proyectos. La priorización de los proyectos se hace en base al presupuesto autorizado y a la cantidad de proyectos recibidos. Se toma en consideración que estén bien elaborados, completos los expedientes y que se hayan presentado en tiempo.

### **1.2.2. Conformación**

El subcomité técnico se conforma:

1. Por un integrante del programa de opciones productivas de SEDESOL.
2. Por un integrante del programa 3x1 de SEDESOL.
3. Por un representante de las incubadoras del Instituto Tecnológico de Monterrey, del Tecnológico de Fresnillo, de la Universidad Autónoma de Chapingo, del Instituto Tecnológico de Zacatecas o del Centro Regional de Competitividad Empresarial (CRECE).
4. Por una persona de Gobierno del Estado (SEPLADER).

### **1.2.3. Operación**

1. Tienen reuniones mensuales y éstas son una semana o quince días antes de la reunión del COVAM.
2. En estas reuniones inicialmente se veían los expedientes de cada proyecto productivo y se discutían en la misma reunión.
3. En la actualidad se turnan los expedientes a las incu-

badoras del Instituto Tecnológico de Monterrey, del Tecnológico de Fresnillo, de la Universidad Autónoma de Chapingo, del Instituto Tecnológico de Zacatecas o del Centro Regional de Competitividad Empresarial (CRECE).

4. Cada uno de los representantes de estas incubadoras realiza la revisión del expediente y formula el dictamen del mismo; esto significa que solamente se valida por una persona que forma parte del subcomité técnico.
5. En la reunión se discuten todas las observaciones y de la discusión surgen las observaciones que se hacen al COVAM por cada uno de los proyectos.

### **1.3. Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM)**

Según lo dispuesto en las Reglas de Operación del Programa 3x1, para el Ejercicio Fiscal 2009 en cada entidad federativa participante se conformará un COVAM, que estará integrado 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: federal, estatal o municipal. 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.

#### **1.3.1. Conformación**

El Comité de Validación y Atención a Migrantes 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.

#### **1.3.2. Operación**

El Comité es presidido por el Delegado en turno de la Delegación SEDESOL Estatal, mientras que el Secretario de Planeación y Desarrollo Regional de Gobierno del Estado realiza la función de secretario técnico del comité. El COVAM sesiona al menos una vez al año y las decisiones que toma son por el voto de la mayoría de sus integrantes con derecho a voto.

#### **1.3.3. Funciones**

1. La priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos a atender.
2. La calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes en las obras o acciones.
3. La participación de los migrantes o de sus representantes en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos.
4. La participación de los migrantes o de sus representantes en las actas de entrega-recepción de obras.
5. La operación hacia el interior del COVAM y, en su caso, los aspectos de planeación que considere pertinentes.
6. Dictaminar sobre el apoyo en especie por parte del club de migrantes.
7. Dictaminar proyectos que por su magnitud superen el monto máximo de la aportación federal.
8. Validar estructuras financieras diferenciadas.

#### **1.4. Proceso operativo**

1. Los clubes u organizaciones de migrantes, a través de su representante, para todos los tipos de proyectos, presentarán sus solicitudes ante el municipio correspondiente, el COPLADE (Comité de Planeación y Desarrollo del Estado) o la Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa. Los clubes de migrantes también podrán presentar sus solicitudes ante las Oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior.
2. Se pone a consideración del Municipio, si está de acuerdo en apoyar la obra, se procede a la integración del expediente técnico.
3. El Municipio presenta el expediente ante el COPLADE y es revisado por el personal técnico tanto de SEDESOL como del COPLADE, según el caso se señalan las observaciones o se marca la procedencia del expediente.
4. En el primer caso se remite expediente observado al municipio para su solventación.



“La luz del conocimiento”, creación de Eleazar Bórquez,  
Departamento de Historia y Antropología, Universidad de Sonora.

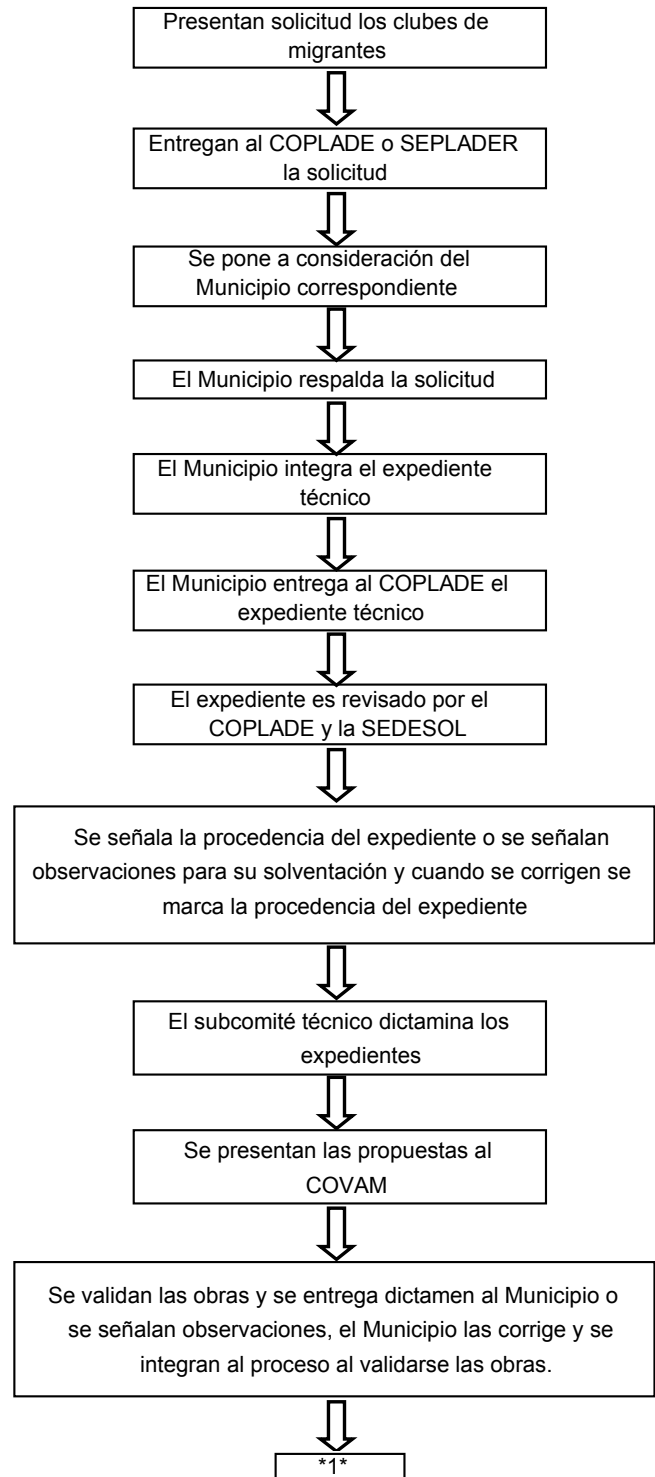
5. Una vez solventado el expediente se convoca al subcomité técnico para la dictaminación de los mismos así como para emitir recomendaciones al COVAM.
6. En el comité de validación y atención a migrantes (COVAM), se presentan las propuestas de inversión en sesión plenaria, para validarlas.
7. El municipio recibe comunicación de sus obras validadas. Si los expedientes ya son procedentes, remite 4 copias (Una a SEPLADER, otra a SEDESOL, otra a Finanzas del Estado y Contraloría del Estado), de lo contrario, procede a corregir observaciones.
8. El Municipio procede a realizar sus depósitos en la Secretaría de Finanzas de las obras validadas y a gestionar la de los clubes y “carga en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) su propuesta”.
9. El COPLADE remite la copia correspondiente de los expedientes a SEDESOL, quien revisa anexo técnico de autorización capturado por el Municipio, de no tener observación se valida e integra la propuesta en SIIPSO.
10. Una vez integrada la propuesta se envía a Oficinas Centrales de SEDESOL México quien también emite validación y notificación para aprobación.
11. Para poder emitir el oficio de aprobación de obras a los municipios, deben contar con sus responsabilidades depositadas en Finanzas y con el expediente técnico completo.
12. El Municipio recibe aprobación de recursos y realiza proceso de adjudicación de ejecución, en caso de que la obra sea por contrato; o proceso de adjudicación de adquisición de materiales, si es por administración municipal.
13. Para recibir los recursos e iniciar la ejecución de las obras, el Municipio debe entregar copia de la documentación de la cuenta bancaria a donde serán depositados los recursos, así como los recibos de ingresos municipales.

14. Se realiza transferencia electrónica de los recursos a la cuenta del Ayuntamiento quien comienza a efectuar pagos de materiales o estimaciones (según sea el caso) para la ejecución de las obras.
15. Los Municipios se encargan de supervisar la ejecución de las obras, mientras que SEDESOL y el COPLADE realizan seguimiento.
16. Los órganos fiscalizadores (Contraloría del Estado, Auditoría Superior del Estado y La Secretaría de la Función Pública) también realizan supervisión y emiten dictámenes. Por otra parte el comité de la obra también se encarga de supervisar e informar sobre la calidad de la obra y posibles irregularidades.
17. Concluida la obra el Ayuntamiento realiza evento para la firma del acta entrega recepción (Figura 1).

**1.5. Revisión de actas**

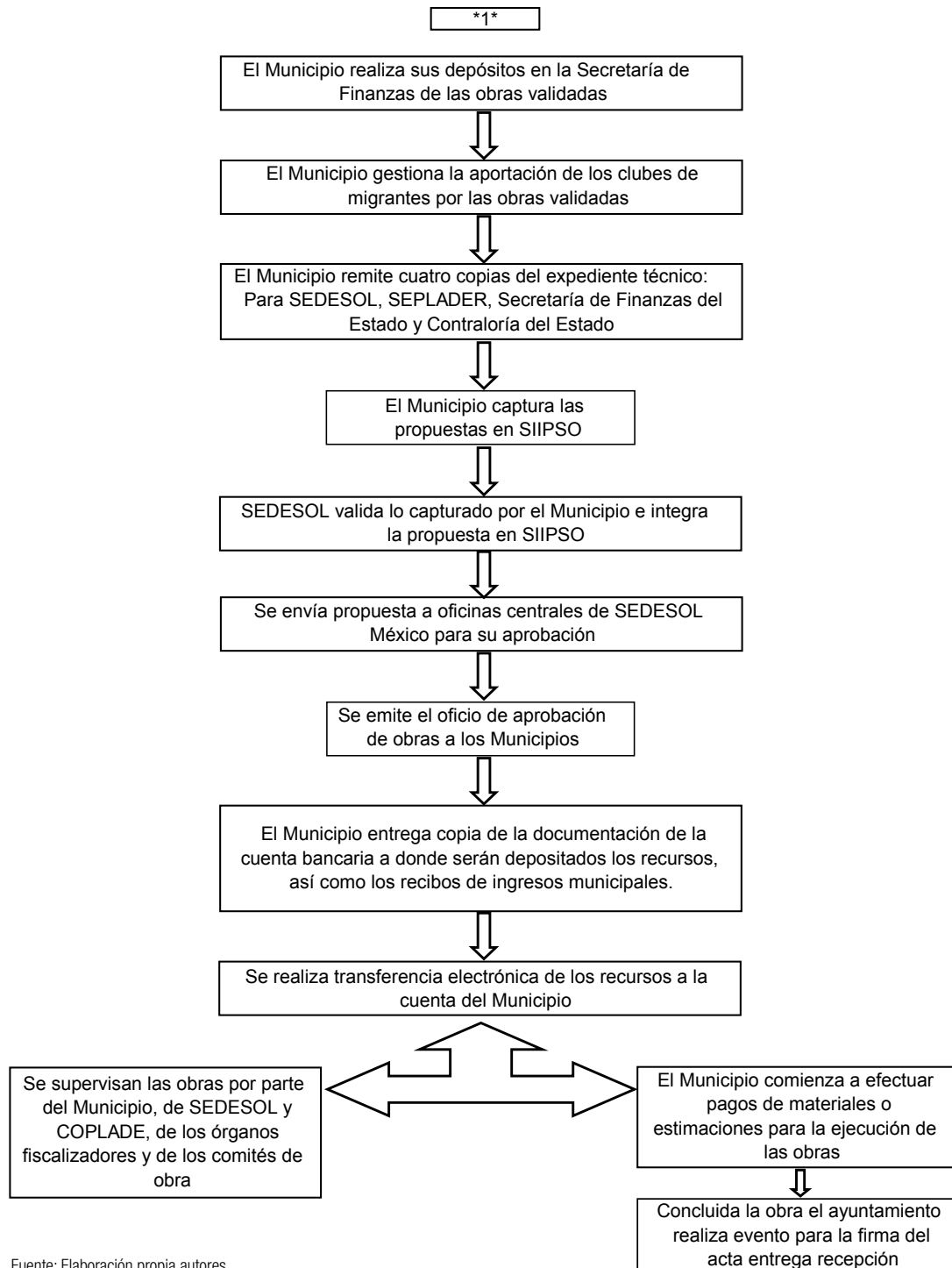
Se realizó la revisión de actas de tres reuniones del subcomité técnico. En estas actas o minutas se contemplan los siguientes puntos: Lista de asistencia, verificación del quórum legal, revisión de solicitudes y propuestas, cotejo de avances físicos de ejercicios anteriores, asuntos generales para tratar en el COVAM y firmas de los asistentes. Se realizó también la revisión de actas de dos reuniones del COVAM. En estas actas se contempla el siguiente orden del día: Lista de asistencia para integrantes del COVAM, verificación de quórum legal, palabras de bienvenida a cargo de varios representantes de las diferentes dependencias, lectura y en su caso aprobación de la minuta de la sesión anterior, revisión de los avances físicos, financieros y acuerdos para determinar fecha limite para concluir las obras del ejercicio anterior, situación financiera y presupuestal del ejercicio anterior, revisión del paquete validado, paquete pre-validado y obras y acciones propuestas para validación del presente ejercicio, participación de las federaciones, asuntos generales y clausura. Ver Figura 1.

Figura 1. Proceso operativo





Continuación Figura 1



## 2. Expedientes de los proyectos productivos

### 2.1. Proyectos productivos apoyados con recursos del Programa 3x1

Desde que se incluyó el apoyo a proyectos productivos dentro del Programa 3x1 y hasta el 2007, se han beneficiado a algunas comunidades zacatecanas con importes aproximados por año, que van de los 124 hasta los 203 millones de pesos, destinándose algo más del 95% a proyectos sociales y el resto a proyectos productivos (Tabla 1).

### 2.2. Expedientes revisados

Algunos expedientes no se encontraron y de los que se revisaron se encontraron algunos proyectos que no son productivos por lo que los datos se modifican (Tabla 2).

### 2.3. Contenido de los expedientes

1. Expediente técnico validado por el comité de validación y atención a migrantes.

Se integra para poder ser valorado por el Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos y contiene los siguientes documentos:

- a. Oficio de presentación. Oficio dirigido al titular de SEPLADER, que contiene: Nombre de la (s) obra (s), Ubicación y Monto.
- b. Solicitud del club. Se encuentran los datos siguientes:
  - i. Datos del club: Nombre del club, fecha, domicilio del club, presidente del club y teléfono.
  - ii. Datos del representante de la comunidad: Nombre, domicilio, teléfono particular, teléfono de la caseta, comunidad y municipio.
  - iii. Datos generales del proyecto: Comunidad beneficiada y nombre del proyecto.
  - iv. Firmas de autorización: Presidente del club, presidente, secretario y tesorero de la federación.
  - v. Firma y sello de recibido de las instancias correspondientes.
- c. Cédula de información básica. La Carátula que contiene lo siguiente: Ubicación, identificación, inversiones, metas, beneficiarios del proyecto y período de ejecución.

Tabla 1. Resumen de los proyectos apoyados por el Programa 3x1

AÑO	PROYECTOS TOTALES		PROYECTOS SOCIALES		PROYECTOS PRODUCTIVOS		PORCENTAJE
		NO. DE PROYECTOS	IMPORTE	NO. DE PROYECTOS	IMPORTE	NO. DE PROYECTOS	
2002	\$158,841,710.00	271	\$153,280,581.00	251	\$5,561,129.00	20	3.50%
2003	\$144,719,412.00	322	\$142,051,383.00	313	\$2,668,029.00	9	1.84%
2004	\$124,911,568.00	286	\$120,952,460.00	277	\$3,959,108.00	9	3.17%
2005	\$199,725,938.00	389	\$191,818,122.00	371	\$7,907,816.00	18	3.96%
2006	\$203,473,046.88	303	\$191,671,182.88	293	\$11,801,864.00	10	5.80%
2007	\$193,168,016.00	298	\$182,638,238.00	288	\$10,529,778.00	10	5.45%
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,024,839,690.88</b>	<b>1,869</b>	<b>\$982,411,966.88</b>	<b>1,793</b>	<b>\$42,427,724.00</b>	<b>76</b>	<b>4.14%</b>

Fuente: SEDESOL delegación Zacatecas

Tabla 2. Expedientes de los proyectos productivos apoyados con el Programa 3x1 revisados en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) delegación Zacatecas

Año	Originalmente se tenían	No proceden	No se tiene información	Total
2002	20	0	6	14
2003	9	0	0	9
2004	9	1	0	8
2005	18	2	0	16
2006	10	0	0	10
2007	10	0	0	10
<b>Totales</b>	<b>76</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>67</b>

Fuente: Elaboración propia

- d. Presupuesto. Se maneja una secuencia de conceptos y se divide en partidas y lleva la firma del responsable que lo elaboró.
  - e. Programa calendarizado anual físico financiero. Contiene: El nombre de la obra, fecha de inicio y término, unidad de medida, cantidad, monto y avance porcentual físico y financiero de cada uno de los meses en que se ejecutará.
  - f. Calendario de ejecución. Contiene lo siguiente: Descripción de cada etapa a ejecutar y fecha de inicio término de cada una de ellas.
  - g. Acta de aceptación de la comunidad. Es el documento que hace constar que la comunidad acepta que la obra se lleve a cabo.
  - h. Acta constitutiva del comité de obra. Se formaliza la integración del comité de obra y está firmada por las personas que intervinieron.
  - i. Convenio de concertación. Este documento se presenta para obras que cede el municipio al comité para su ejecución y administración.
  - j. Validación o dictamen de factibilidad. Cuando la obra cuenta con la opinión favorable de la instancia normativa competente.
  - k. Croquis del municipio. Es un mapa o croquis que muestra la localización del municipio y sus colindancias.
  - l. Croquis de localización de obra. Es un croquis en el que se señala el lugar en el que se ubica o ubicara el proyecto dentro de la comunidad.
  - m. Croquis de obra. Es un croquis en donde se instalará el proyecto.
- 2. Acta de aceptación de la obra. Es un documento que avalla que el municipio a través de su presidente municipal acepta llevar a cabo el proyecto.
  - 3. Cartas compromiso. Existen casos en que se anexan cartas compromiso de compra-venta o cartas compromiso de proveedores.
  - 4. Proyecto, estudio de prefactibilidad, estudio de factibilidad y/o plan de negocios.
  - 5. Inscripción en el R.F.C. y/o Acta Constitutiva.
  - 6. Oficio de aprobación de recursos y lineamientos emitido por SEDESOL.
  - 7. Oficios varios respecto al uso y liberación de recursos emitidos por SEDESOL, SEPLADER y la Presidencia

Municipal respectiva.

- 8. Comprobantes del uso de los recursos.
- 9. Reporte y/o informe de avance físico-financiero realizado por la Secretaría de Desarrollo Social o la Presidencia Municipal correspondiente.
- 10. Informe y/o contrato de obra pública.
- 11. Fotos.
- 12. Planos.
- 13. Acta de entrega-recepción de obra.

Al vaciar en una base de datos el contenido de los expedientes capturado en las fichas de trabajo se observa que éstos no están completos (Tabla 3).

#### **2.4 Proyectos con propuesta de acción técnico económica**

Siendo la planeación una etapa muy importante para el arranque del proyecto se identifican aquéllos que cuentan con una propuesta de acción técnico económica para analizarla, ya que este documento es un resumen de la planeación de cualquier proyecto (Tabla 4).

#### **2.5. Análisis de los proyectos con propuesta de acción**

Dentro de la revisión documental a los expedientes de los proyectos productivos apoyados con los recursos del Programa 3x1, se encontraron algunos con diferentes documentos como: elaboración del proyecto, estudio de prefactibilidad, estudio de factibilidad, plan de negocios, etc. Esto permitió realizar un análisis de los mismos para identificar la planeación seguida en el desarrollo del proyecto.

Durante el análisis de las propuestas de acción técnico económica se tomo como referencia a la guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión emitida por Nacional Financiera (1999:1) ya que en la misma se precisó un modelo de congruencia del proceso de inversión en el contexto de la realidad mexicana. Esta guía menciona en su introducción que no hay que pasar por alto la realidad económica de México, ya que muchos ámbitos regionales apenas se están incorporando plenamente a la economía

Tabla 3. Resumen de los documentos que integran los 67 expedientes por ejercicio anual

Documentos que integran el expediente	Proyectos productivos apoyados por año					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Número de expedientes					
<b>Solicitud del proyecto</b>	14	9	9	15	10	10
<b>Expediente técnico validado por el comité de validación y atención a migrantes.</b>	12	8	9	15	9	10
Cedula de información básica por proyecto.	14	9	9	14	10	10
Presupuesto y/o cotizaciones.	6	9	9	12	10	10
Programa calendarizado anual físicop-financiero.	6	9	9	14	10	10
Calendario de ejecución.	14	8	8	14	9	10
Validación o dictamen de factibilidad.	3	9	9	14	9	9
Croquis del municipio.	0	0	0	10	7	6
Croquis de localización de obra.	8	7	9	14	7	6
Croquis de obra.	11	5	3	11	2	2
Convenio de concertación.	8	8	7	13	6	6
Acta de aceptación de la obra.	3	0	0	0	5	2
Acta de aceptación de la comunidad.	9	8	9	14	7	10
Conformación del comité de obra.	2	3	5	4	4	3
Acta constitutiva del comité de obra.	10	8	9	14	9	8
Otras justificaciones o dictámenes.	0	3	5	8	4	1
Actas varias emitidas por el comité.	1	0	4	2	2	0
Cartas compromiso.	0	0	3	0	3	3
<b>Proyecto, estudio de prefactibilidad, estudio de factibilidad y/o plan de negocios.</b>	0	5	5	1	7	6
<b>Inscripción en el R. F. C. y/o Acta Constitutiva.</b>	0	0	0	1	3	6
<b>Oficio de aprobación de recursos y lineamientos emitido por SEDESOL.</b>	10	9	9	15	10	10
<b>Oficios varios respecto al uso y liberación de recursos.</b>	10	9	9	14	10	9
<b>Comprobantes del uso de los recursos.</b>	10	9	9	14	10	10
<b>Reporte y/o informe de avance físico-financiero.</b>	2	8	9	12	8	5
<b>Informe y/o contrato de obra pública.</b>	0	0	4	10	1	0
<b>Fotos.</b>	2	9	7	11	1	3
<b>Planos.</b>	0	3	5	1	4	5
<b>Acta de entrega-recepción de obra.</b>	0	5	7	2	3	2

Fuente: Elaboración propia autores

de mercado. A esas necesidades, con todas sus distorsiones previsible, se orienta la guía, con la convicción de que antes de hablar de equidad o de juicios retributivos –en el campo teórico de los proyectos- es necesario orientar medidas prácticas que tiendan al incremento de la producción en condiciones eficientes para los segmentos de la población que se están incorporando a la modernidad.

De la misma manera, para apoyar el análisis realizado a las propuestas de acción de los proyectos en cuanto al tipo de estudio que se presenta, se hace alusión a la guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión emitida por Nacional Financiera (1999:13) ya que es la que menciona que el estudio del proyecto se realiza en etapas sucesivas y diferentes niveles de profundidad, es decir, se realizan investigación y análisis de los indicadores, gradualmente más detallados dependiendo del proyecto y del propio estudio.

A continuación se presentan los puntos más relevantes emanados del análisis efectuado a las propuestas de acción técnico-económica:

1. Se presentan once estudios como proyectos (nivel idea) y siete son realmente estudios de prefactibilidad ya que teóricamente en el nivel idea deberá considerarse la existencia y disponibilidad de materias primas, tecnología y equipo para producir, visualizar las fuentes de financiamiento aplicables y valorar los posibles costos e ingresos para determinar la viabilidad del proyecto y en el estudio de prefactibilidad (nivel prefactibilidad) además de lo planteado a nivel idea se deben contemplar con mayor énfasis los siguientes aspectos: El mercado, la tecnología, el tamaño y la localización y las condiciones de orden institucional y legal ( Nacional Financiera, Guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión: 13).
2. Se presentan tres dictámenes de factibilidad de negocio.
3. Se presentan dos estudios de prefactibilidad y uno ni siquiera es un proyecto (nivel idea) y el otro es en realidad un proyecto (nivel idea) ya que teóricamente en el nivel idea deberá considerarse la existencia y disponibilidad de materias primas, tecnología y equipo para producir, visualizar las fuentes de financiamiento aplicables y valorar los

Tabla 4. Proyectos que incluyen elaboración de proyecto, Estudios de Prefactibilidad o Factibilidad y/o Plan de negocios

Nombre del proyecto	Estudio que presentan
<b>2003</b>	
Adquisición de pie de cría la india	Elaboración de proyecto
Adquisición de pie de cría el Gachupin	Elaboración de proyecto
Adquisición de pie de cría San Antonio del Ciprés	Elaboración de proyecto
<b>2004</b>	
Adquisición de ganado bovino varias comunidades	Estudio de factibilidad
Adquisición de ganado bovino Panuco	Elaboración de proyecto
Adquisición de ganado ovino San José de la Era	Propuesta
<b>2005</b>	
Adquisición de equipamiento para la selección y producción de durazno	Propuesta
<b>2006</b>	
Construcción de vivero para planta de pitayo Atexca. Primera etapa	Proyecto, Dictamen de factibilidad de negocio y Plan de negocios
Equipamiento de la agroindustria mezcalera del Cañón de Juchipila	Análisis de factibilidad, Diseño del proyecto regional y Plan de negocios y estudio de mercado
Adquisición y ensamble de computadoras Nochistlán	Proyecto
Cultivo y comercialización de nopal verdura Nochistlán	Proyecto
Construcción de granja porcícola	Factibilidad del proyecto
Equipamiento de la agroindustria mezcalera del Cañón de Tlaltenango	Análisis de factibilidad, Diseño del proyecto regional y Plan de negocios y estudio de mercado
Procesamiento de frutas San Mateo	Estudio de prefactibilidad y Proyecto
<b>2007</b>	
Construcción de un sistema de riego por goteo en San Pedro de Abrego	Estudio agronómico y diseño hidráulico
Construcción de granja de borregos	Proyecto
Entubamiento de la red de canales de la presa Liberalismo social Santa Juana	Estudio agronómico y diseño hidráulico. Sistema de riego por aspersión portátil
Proyecto piscícola. Segunda etapa	Proyectos y servicios de estanques e invernaderos
Creación de una empresa de talabartería que realizará artículos de charrería	Proyecto
Adquisición e instalación de equipos de la agroindustria mezcalera del Cañón de Tlaltenango. Segunda etapa	Análisis de factibilidad, Diseño del proyecto regional y Plan de negocios y estudio de mercado

Fuente: Elaboración propia autores

- posibles costos e ingresos para determinar la viabilidad del proyecto y en el estudio de prefactibilidad (nivel prefactibilidad) además de lo planteado a nivel idea se deben contemplar con mayor énfasis los siguientes aspectos: El mercado, la tecnología, el tamaño y la localización y las condiciones de orden institucional y legal (Nacional financiera, Guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión: 13).
- Se presentan dos estudios agronómicos y diseño hidráulico elaborados por los proveedores para la instalación y manejo del equipo adquirido.
  - Se presentan dos planes de negocios que toman la mayor parte de los puntos del análisis de factibilidad de negocios pero se contemplan otros puntos importantes sobre todo en lo referente al estudio de mercado además de que se integra el programa de ejecución, por lo que con la presentación de este último sería suficiente para evaluar el proyecto, ya que de acuerdo con Jack Fleitman (2000:4) un plan de negocios es una serie de actividades relacionadas entre sí para el comienzo o desarrollo de una empresa o proyecto con un sistema de planeación tendiente alcanzar metas determinadas.
  - En seis de los documentos, los puntos de identificación del proyecto y antecedentes permiten la ubicación en el contexto en el que se desarrollará éste.
  - En siete documentos se menciona la situación tanto geográfica como socioeconómica del estado y del Municipio y estas están de más, ya que no son representativas para el proyecto.
  - Ortega (2006: 89) considera como un punto importante de información para la decisión final de invertir o no, en un proyecto determinar las políticas de venta porque de ahí dependerá la comercialización, en cuanto a precio, crédito, plazo de pago y condiciones de venta, etc. y en nueve documentos sólo se presenta el precio de adquisición o compra sin que exista referencia de posibles márgenes de utilidad y del tiempo de recuperación de la inversión y los plazos en que esto ocurrirá.
  - En un dictamen de factibilidad de negocios en el punto programa de instalación y puesta en marcha se presenta un programa de actividades (diagrama de gantt) en donde mencionan varias actividades que no corresponden al proyecto como: diseño de herramientas, diagrama gráfico

de flujo, especificaciones del equipo, especificaciones de la instrumentación, pruebas de vacío y pilotajes técnicos, ajustes de ingeniería, etc.

10. En dos estudios se describe de manera muy completa el cultivo del producto y el diseño hidráulico esta muy bien explicado de tal manera que los encargados del manejo de este sistema no tengan problema alguno para hacerlo funcionar de manera correcta.
11. En un estudio se presentan presupuestos mal elaborados, en otro falta incluir en el proyecto el análisis técnico y el análisis financiero, en uno más el análisis FODA está mal elaborado y en cuatro los indicadores financieros no están bien sustentados con información comprobable.
12. En ocho documentos se hace especial énfasis en que el proyecto requiere de apoyo en la organización y ejecución del proyecto.
13. Algunos proyectos contienen múltiples errores y faltas de ortografía y no son de utilidad para evaluarlos.

### 3. Consideraciones

#### 3.1 Sobre el proceso

1. Se describen los procesos de inicio, operación y evaluación empleados a partir del surgimiento de la propuesta del proyecto y durante el desarrollo del mismo.
2. A manera de información se cuenta con un documento que describe de manera breve y clara lo referente al Programa 3x1.
3. Dentro de las funciones del subcomité técnico está la revisión de la viabilidad técnica y económica de los proyectos, pero en realidad ésta no se efectúa de manera adecuada ya que se reparten los proyectos y sólo una persona realiza el dictamen.
4. El COVAM tiene también como una de sus funciones la priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos a atender, pero en realidad sólo se respalda el dictamen emitido por el subcomité técnico.
5. El proceso operativo de inicio, operación y evaluación de los proyectos productivos está determinado y explicado

claramente, de modo que todos los que participan en este programa lo entiendan y den cumplimiento a lo solicitado.

6. No se da en realidad seguimiento a los proyectos productivos, ya que la supervisión termina con la conclusión de la obra autorizada.
7. En la revisión de las actas del subcomité se observa que el análisis de las propuestas se hace de manera muy general ya que se menciona la falta de documentación en las mismas, sin embargo aún cuando esto es motivo para no analizarlas, éste se lleva a cabo; se menciona la cantidad de expedientes recibidos y el importe total de los mismos; se menciona la cantidad de expedientes revisados y su importe total.
8. Se revisan expedientes tanto de carácter social como productivo en la misma sesión lo que no es recomendable ya que son totalmente diferentes y por lo tanto el proceso de evaluación debe ser distinto para cada uno.

#### 3.2 Sobre la revisión de los expedientes

1. El 32% de los proyectos productivos cuentan con un documento que se elaboró para mostrar la viabilidad del proyecto y que es base de planeación.
2. De los 20 documentos revisados en 8 de ellos ya se menciona la necesidad de que tengan apoyo y capacitación en la organización y ejecución del proyecto para facilitar su desarrollo.
3. No existe uniformidad en los documentos, por lo que se presentan como los solicitantes lo consideran conveniente.
4. En términos generales en los documentos presentados hay ausencia u omisión de información, existen errores en la realización de éstos y se realizan cálculos que no están debidamente sustentados por lo que siendo base de planeación ya presentan debilidades en la misma.
5. En algunos casos presentan el estudio de prefactibilidad o proyecto, el estudio de factibilidad y el plan de negocios, lo que implicó más inversión monetaria, tiempo y trabajo y una gran cantidad de información duplicada.

#### 4. Conclusiones

Al finalizar la revisión documental y después de efectuar los análisis correspondientes tanto al proceso seguido desde el surgimiento de la propuesta del proyecto productivo y durante el desarrollo del mismo como a los expedientes de los proyectos productivos y a las propuestas de acción técnico-económica se pueden puntualizar las siguientes conclusiones:

1. Sería conveniente que se estableciera con precisión a qué nivel se debe solicitar el documento que permitirá evaluar la viabilidad del proyecto: A nivel idea, prefactibilidad, factibilidad o plan de negocios.
2. Lo anterior debe determinarse considerando: El tipo de actividad (agricultura, ganadería o industria), el tipo de proyecto productivo a desarrollar (primario o secundario), el tamaño del proyecto y el monto solicitado.
3. Se deberá así mismo puntualizar el contenido del documento en cuestión, especificando lo que debe abarcar cada punto.
4. Los encargados de evaluar los proyectos deben conocer cuál es el objetivo de cada documento, dominarlo ampliamente y saber qué es lo que deben calcular para emitir el dictamen que corresponda.
5. Lo anterior implica que los proyectos productivos se deben evaluar por un subcomité técnico especial y si esto no es posible que el subcomité técnico evalúe los proyectos productivos en sesiones diferentes a las de evaluación de los proyectos sociales.
6. Es de suma importancia que el proceso operativo para apoyar proyectos productivos se dé a conocer especialmente a los responsables de la operación de los mismos.
7. Es primordial dar seguimiento a los proyectos productivos cuando éstos ya están en operación para poder brindarles apoyo o asesoría cuando así lo requieran y/o asesorarlos para que sus proyectos mejoren, se fortalezcan y permanezcan.

De esta manera se podrían obtener los beneficios siguientes:

1. Los solicitantes conocerían el proceso operativo para apoyar proyectos productivos y se involucrarían y comprometerían desde el inicio.
2. Los solicitantes conocerían la propuesta de acción desde el inicio y participarían activamente en la elaboración de la misma y esta sería la base de su planeación.
3. Los solicitantes evitarían esfuerzos y gastos innecesarios

si el documento soporta para dictaminar la viabilidad del proyecto se ajusta a su negocio y por lo tanto cuentan con la información necesaria para cumplir con los requisitos.

4. Las personas encargadas de dictaminar la viabilidad de los proyectos podrán ser más objetivas y precisas al dictaminar sobre documentos homogéneos.
5. Al darles seguimiento a los proyectos, se puede brindar asesoría oportuna y ayudar al crecimiento, fortalecimiento y consolidación de los mismos.

#### 5. Bibliografía

- Fleitman, J. (2000). *Negocios exitosos* (pp 4). México.: Mc Graw-Hill.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación* (pp 368). México.: Mc. Graw-Hill.
- Jimenez, E. (2008). *Comunicación personal*. 5 de mayo de 2008.
- Kunz, R. (2008). *'Remittances are Beautiful'? Gender implications of the new global remittances trend*. Third World Quarterly, 29(7), 1389-1409. <http://search.ebscohost.com>, doi:10.1080/01436590802386617
- Nacional Financiera. (1999). *Guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión* (pp 1-13). México.: Dirección de capacitación y asistencia técnica.
- Ortega, A. (2006). *Proyectos de inversión* (pp 89). México.: Compañía editorial continental.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico Regional del Gobierno de Zacatecas, (2008). *Propuesta de los lineamientos específicos establecidos por el comité de validación y atención a migrantes, para la aprobación de proyectos productivos dentro del programa 3x1*. (Ing. Blanca Peña Chávez responsable del Programa 3x1). Zacatecas, Zac. México.
- Vasconcelos. P. (2009). *Remittances: Sending money home*. The International Fund for Agricultural Development (IFAD). Recuperado el 29 de octubre de 2009, de <http://www.ifad.org/pub/factsheet/remittances/e.pdf>.