



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales de
Infraestructura y Servicios
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida

Consultores Externos

El Colegio de México, A.C.

Martha Shteinger Garfunkel
Vicente Ugalde Saldaña
Roberto Alejandro Márquez
Giovanna Montagner

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los programas Federales de Infraestructura y Servicios 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los programas Federales de Infraestructura y Servicios 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012

Evaluación Integral del Desempeño de los programas Federales de Infraestructura y Servicios 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* para cada una de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto, causas y efectos del objetivo de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.
- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran cada una de las veintiún temáticas.

- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan ser útiles para mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los nueve *Programas Federales de Infraestructura y Servicios 2010*, elaborada a partir de la realizada por la Dra. Martha Schteingart Garfunkel con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1
Programas federales de infraestructura y servicios, 2010

| No. | Programa | Dependencia | Modalidad | |
|-----|---|-------------|-----------|-----|
| 1 | Rescate de Espacios Públicos (REP) | SEDESOL | S | 175 |
| 2 | Programa <i>Hábitat</i> | SEDESOL | S | 48 |
| 3 | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) | SEDESOL | S | 216 |
| 4 | Programa 3 x 1 para Migrantes | SEDESOL | S | 61 |
| 5 | Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ) | SEMARNAT | S | 75 |
| 6 | Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) | SEMARNAT | S | 74 |
| 7 | Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) | CDI | S | 179 |
| 8 | Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales | SEMARNAT | S | 218 |
| 9 | Programa de Agua Limpia (PAL) | SEMARNAT | S | 47 |

En el Anexo 1 se muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Estos programas atiende la problemática de la falta de infraestructura y de servicios en zonas urbanas y rurales, sobre todo en hogares en situación de pobreza, entre los cuales se encuentran los grupos indígenas y poblaciones marginadas relacionadas con migrantes.

En términos de vivienda, las estadísticas sobre disponibilidad de servicios en la vivienda muestran promedios altos para el país en su conjunto (91.5 por ciento de viviendas con agua entubada, 90.3 por ciento con drenaje, 95.4 por ciento con servicio sanitario y 97.8 por ciento con electricidad). Sin embargo, entre las entidades federativas las carencias son distintas, por ejemplo, se observan las mayores carencias de agua entubada en los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca.² Esa situación cambia al considerar el tamaño de localidad o las características socioeconómicas de los municipios, como se aprecia en los cuadros 2 y 3 y en la figura 1.

Las causas de esta distribución desequilibrada de infraestructura tienen que ver con los problemas económicos de la población, históricos, culturales, sociales, tecnológicos, de política pública, del entorno físico en los que se encuentran los asentamientos humanos, entre otros. La población urbana y rural sin acceso a esos bienes y servicios es consecuencia de que vive en asentamientos irregulares urbanos o en lugares muy alejados o dispersos. En estas zonas es frecuentemente difícil la incorporación de infraestructura para los servicios básicos o la población no tiene el ingreso económico suficiente para pagar por ellos. Las derivaciones son una situación de precariedad y deterioro de la calidad de vida de las familias, lo cual incide en las migraciones y en un aumento de la morbilidad, sobre todo en la población infantil, como se ha evidenciado en investigaciones.³ En estos estudios se muestra que las enfermedades gastrointestinales y de la piel son mucho más frecuentes en los espacios donde faltan los servicios básicos que en la ciudad en su conjunto.

Durante el levantamiento del Censo de Población y Vivienda 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aplicó un cuestionario especial en localidades de menos de cinco mil habitantes. El Cuadro 2 muestra que en localidades de este tipo habitan más de 32 millones y medio de habitantes, es decir, el 28.8 por ciento de la población total del país. Dentro de ese universo, las mayores concentraciones se dan dentro de localidades entre 250 y 2 500 habitantes,

²INEGI, 2010.

³Schteingart, 2002.

además de casi seis millones de habitantes en agrupamientos muy pequeños y dispersos, a los cuales ha sido difícil, dotar de servicios básicos.

Cuadro 2. Localidades menores de 5 000 habitantes

| Tamaño de la localidad | Localidades | Porcentaje | Población | Porcentaje |
|------------------------|-------------|------------|------------|------------|
| Total | 190 432 | 100% | 32 410 077 | 100% |
| 1-249 habitantes | 159 820 | 83.9% | 5 743 745 | 17.7% |
| 250-999 habitantes | 22 852 | 12% | 11 328 495 | 35% |
| 1 000-2 499 habitantes | 5 921 | 3% | 8 976 888 | 27.7% |
| 2 500-4 500 habitantes | 1 839 | 1% | 6 360 949 | 19.6% |

Fuente: Elaborada por el equipo evaluador con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

A partir de la encuesta especial, se identificaron los principales problemas en las localidades según sus habitantes. En el Cuadro 3 se observa que en casi el 14 por ciento de los casos la población declaró que la falta de infraestructura y servicio de agua era su principal problema, y, en casi 10 por ciento que era el aislamiento provocado por la ausencia de carreteras y transporte.

Cuadro 3

Porcentaje de localidades de menos de 5 000 habitantes según problema principal declarado

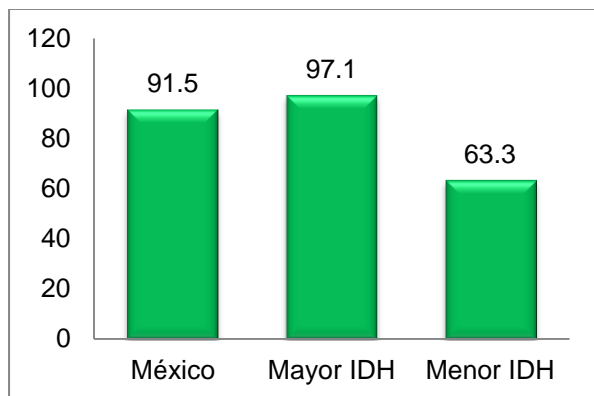
| Sin Problemas | Falta de infraestructura y servicio de agua | Falta de carretera y transporte | Falta de energía eléctrica, drenaje y alcantarillado | Falta de empleo | Pobreza, marginación y recursos económicos |
|---------------|---|---------------------------------|--|-----------------|--|
| 14.8 | 13.6 | 9.7 | 6.9 | 20.1 | 7.9 |

Fuente: Elaborada por el equipo evaluador con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

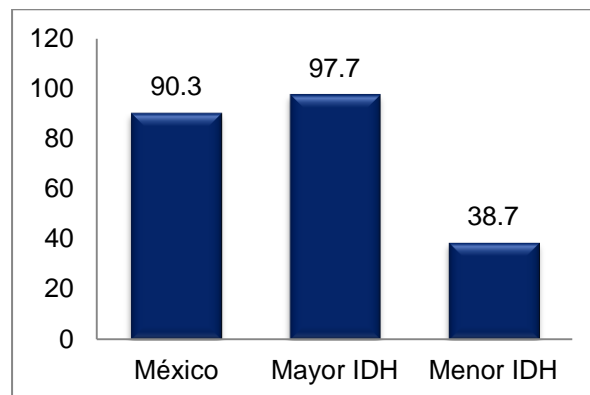
En concordancia con los hallazgos de la encuesta especial, la figura 1 muestra grandes diferencias en la disponibilidad de agua entubada y drenaje entre aquellos municipios que tienen mayor y menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). En el primer caso, la diferencia es casi de 34 por ciento a favor de los municipios con mayor índice y en el segundo de 59 por ciento, y es mayor cuando se trata del drenaje.

Figura 1

Porcentaje de viviendas que disponen de agua entubada* para 125 municipios de mayor y 125 de menor IDH



Porcentaje de viviendas que disponen de drenaje para 125 municipios de mayor y 125 de menor IDH



*Incluye las viviendas en las cuales se acarrea el agua de otra vivienda o llave pública.

Fuente: Elaborada por el equipo evaluador con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, del cuestionario especial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las carencias en infraestructura y servicios son mucho mayores en áreas rurales que en las urbanas, por lo que el proceso de urbanización en el país, aunado al aumento de la población urbana, se acompañó de una mejoría importante en la provisión de sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y electrificación. Sin embargo, aún existen zonas urbanas donde hay rezagos en materia de infraestructura y servicios básicos como consecuencia de una política que ha dado prioridad a la regularización de la tenencia de la tierra en los citados asentamientos más que a una política de suelo y vivienda para los sectores de menores recursos.⁴

En general, la falta de servicios constituye un indicador en la medición de la pobreza, por lo cual los programas dirigidos a su atención incluyen la introducción de servicios básicos para las comunidades rurales y urbanas.⁵

De acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH) 2010, las condiciones de acceso a los servicios básicos en las viviendas rurales son inferiores respecto de las viviendas urbanas. Como se observa en el Cuadro 4, no tiene acceso el

⁴Schteingart, 2002.

⁵Estas variables contribuyen para medir la dimensión de acceso a los servicios básicos de la vivienda, de acuerdo con la metodología oficial sobre la pobreza (para un mayor detalle ver CONEVAL).

34.46 por ciento de la población que habita en localidades rurales, mientras que en localidades urbanas sólo el 4.61 por ciento carece del servicio.

Cuadro 4

Porcentaje de población en situación de rezago en materia de acceso a servicios de la vivienda en localidades rurales y urbanas, 2010

| Carencia | Rezago | Localidades rurales (%) ¹ | Localidades urbanas (%) ¹ | Total nacional (%) |
|--|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | Población en viviendas sin acceso al agua | 24.63 | 4.61 | 9.25 |
| | Población en viviendas sin drenaje | 34.46 | 3.60 | 10.76 |
| | Población en viviendas sin electricidad | 2.92 | 0.23 | 0.86 |

(¹) De acuerdo con el INEGI las localidades rurales tienen menos de 2 499 habitantes.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH) 2010.

Derivado de las cifras presentadas, es posible identificar por qué varios programas atienden problemáticas similares. Esto se debe a que existen situaciones para grupos diferenciados de la población, en las que intervienen diversos actores sociales, se requieren variados tipos de financiamiento, de soluciones técnicas y político-administrativas, así como distintas formas de gestión de los programas y de relación entre los grupos necesitados y la administración central y local de los diferentes programas. Sin duda, la importancia de las políticas públicas para enfrentar el tema de provisión de servicios e infraestructura básica justifica la intervención de los programas evaluados.

De acuerdo con los productos que entregan, con su localización en el territorio nacional y con la multiplicidad de líneas de operación, el conjunto de los nueve programas se puede dividir en dos grandes subgrupos. En el primero podemos ubicar seis *Programas sectoriales de infraestructura y servicios* en el que se incluyen el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) y el Programa 3x1 para Migrantes; en este subgrupo se pueden distinguir dos un poco diferentes, ya que sólo atienden la cuestión de la *Calidad y Reúso del Agua*: el Programa de Agua Limpia (PAL) y el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales. Dentro del segundo se encuentran *Programas Multisectoriales*

como el Programa *Hábitat*, Programa de Rescate a Espacios Públicos (REP) y el Programa de Desarrollo en Zonas Prioritarias (PDZP).

Por cada subgrupo se presenta el análisis de pertinencia; logros y fortalezas y, retos y recomendaciones.

1. Programas Sectoriales de Infraestructura y Servicios

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Diseño

El objetivo de APAZU, PROSSAPYS, PIBAI y el 3x1 para Migrantes es promover la construcción, ampliación y mejora de la infraestructura local en zonas urbanas y rurales, en comunidades indígenas y en aquellas de donde los migrantes son originarios.

Aunque los programas atienden aspectos similares de la realidad social, presentan indudablemente ciertas particularidades y están diseñados de manera diferente. Mientras APAZU tiene por finalidad el desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en comunidades urbanas, dirigido a las entidades federativas y municipios, el PROSSAPYS, que, como el anterior se encuentra a cargo de CONAGUA, apoya la realización de este tipo de infraestructura en comunidades rurales. El PIBAI, a cargo de la CDI, realiza caminos rurales y alimentadores, puentes vehiculares, sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y electrificación para tratar de que las localidades indígenas superen su marginalidad y aislamiento. El Programa 3x1 se dirige asimismo a la construcción de infraestructura social y comunitaria (así como proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial), pero en las localidades de origen de los migrantes, y, a diferencia de los anteriores, está a cargo de SEDESOL, respondiendo a los proyectos promovidos por los clubes de migrantes. Aparte de que se promueve la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en el caso de este programa, al suponer aportaciones de estos últimos, cuyas comunidades de origen

se benefician del programa, fomenta una cierta capacidad organizativa de los migrantes (pues también se generan clubes espejo que representan a los creados en Estados Unidos), así como la cohesión social, algo similar a lo que ocurre con el PROSSAPYS y con PIBAI.

Cobertura

En lo que respecta a la cobertura de los programas, se encontró lo que se muestra a continuación:

- PROSSAPYS operó en 1 272 localidades, en 28 entidades federativas, sumando unos 500 mil beneficiarios. Las obras construidas y ampliadas fueron 871, lo que redujo en 4.5 por ciento el rezago en la dotación de agua potable en esas zonas rurales y dotando de alcantarillado al 2,2 por ciento de la población que carecía de este servicio en esas zonas. A pesar de estos resultados positivos, los beneficiarios de PROSSAPYS representan sólo un 4.5 por ciento de la población con servicios de agua potable, y 2.2 por ciento de la que tiene acceso a alcantarillado y saneamiento.
- APAZU, por su parte, emprendió más de 3 200 proyectos, operando en 610 municipios, en 30 entidades federativas; así, se incorporaron 258 694 personas al servicio de agua potable y 301 663 al de alcantarillado, a las que hay que añadir los beneficiarios de las acciones de mejoramiento de la infraestructura y de la construcción de obras de saneamiento. Si bien los datos disponibles no permiten conocer en qué medida este programa contribuyó a abatir el rezago en la cobertura de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas, se puede señalar que el número de personas incorporadas a estos servicios aumentó cerca de 17 por ciento con respecto al ejercicio de 2009, lo que puede reflejar el incremento de 22 por ciento en el presupuesto ejercido.
- El PIBAI opera en las 25 regiones indígenas y estados en los que se ubican, definidas por CDI. Contempla una Población Potencial de 6 475 783 personas. Entre 2009 y 2010 la Población Atendida aumentó de 436 789 a 830 523 personas. En este programa existen distintos tipos de apoyo en las localidades y se estima la cobertura según estos tipos. Los

mayores apoyos según Población Atendida han sido para obras de electrificación y los menores para obras de drenaje y saneamiento.

- El Programa 3x1 aumentó entre 2009 y 2010 el número de municipios atendidos, de 567 a 664; los estados de Jalisco y Michoacán recibieron mayor atención, y las entidades que les siguen en importancia fueron Yucatán y Zacatecas. No es posible conocer *a priori* a la Población Objetivo, ya que depende de la población migrante definir el municipio en que se intervendrá.

Similitudes y complementariedades

En principio, puede identificarse una problemática común en los cuatro programas: la carencia de infraestructura local. Aunque atienden a diferentes poblaciones, APAZU y PROSSAPYS son programas complementarios que abordan varias facetas de una misma problemática, ya que el primero contribuye a la ampliación y el mejoramiento de infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento en centros urbanos y el segundo apoya la construcción y rehabilitación de infraestructura de agua potable y saneamiento en comunidades rurales. Además, ambos programas tienen esquemas financieros similares que consisten en el traspaso de fondos federales a los estados y los municipios para realizar las obras, los que se complementan con recursos locales, que pueden ser mínimos o casi inexistentes cuando se trata de entidades federativas con altos grados de marginación.

En el caso de 3x1 para Migrantes también incluye recursos de éstos, cuyas comunidades de origen se benefician del programa. Encontramos coincidencias entre PROSSAPYS, PIBAI y 3x1 para Migrantes; en la medida que en los tres se trata de desarrollar la capacidad organizacional de los que participan; en el primero fomentando organizaciones comunitarias responsables de operar y mantener los servicios, mientras que en el segundo desarrollando las funciones de contraloría social por parte de las comunidades indígenas (verificando el cumplimiento de metas, la aplicación de recursos públicos y el estado de las obras en el momento de su entrega) y, en el tercero, corresponsabilizando a los clubes de migrantes en la operación del programa.

También existe una cierta complementariedad entre PROSSAPYS y PIBAI, ya que proveen de infraestructura y servicios a zonas rurales, aunque el primer programa no esté orientado únicamente a indígenas, mientras que el segundo se creó para atender específicamente a las comunidades indígenas en condiciones de alta marginación.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

En general, este conjunto de programas ha ido avanzando con nuevas obras y proyectos que implican la disminución de las carencias de la Población Atendida. Varios de estos programas parecen haberse fortalecido, al tiempo que se ha mejorado la coordinación entre los órdenes de gobierno.

Los principales méritos de APAZU y PROSSAPYS residen en que contribuyen a reducir el rezago en la dotación de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

El PIBAI muestra un incremento en la cantidad de obras ejecutadas, lo que refleja el fortalecimiento de los Convenios de Colaboración con diferentes instituciones, mientras que los costos administrativos del programa se mantienen en el 4 por ciento señalado en las Reglas de Operación del Programa (ROP). Otra fortaleza del PIBAI, radica en la contratación de supervisión externa para verificar la calidad y el avance de las obras. Por otro lado, se priorizan las obras que implican una continuidad con las existentes, en relación con nuevos proyectos.

El Programa 3x1 para Migrantes ha apoyado numerosos proyectos locales y promovido la organización de migrantes en el extranjero y su relación con las entidades gubernamentales locales. La introducción del indicador de Proyectos Productivos del programa permite analizar otras vertientes de apoyo social; su credibilidad se sustenta en el incremento de clubes de migrantes y en un aumento de su inversión.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Los retos y recomendaciones más importantes que comparten el programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) y el Programa 3x1 para Migrantes es que deben mejorar su definición de Población Potencial y Objetivo para evaluar con mayor certeza de qué manera cubren las necesidades de la población; asimismo sería conveniente llevar a cabo evaluaciones de monitoreo de calidad de obra pública realizada.

Existen ciertas limitaciones en la información para conocer algunos aspectos de su funcionamiento. Ejemplos de lo anterior son la calidad de las obras realizadas, o la efectiva participación de la población implicada. Para el caso de APAZU y PROSSAPYS no se dispone de suficiente información para valorar la calidad de la infraestructura construida y de los servicios, ni para evaluar si se lleva a cabo una adecuada supervisión de las obras en construcción y en qué medida las actividades de fortalecimiento institucional, capacitación de figuras organizativas y mejoramiento de la eficiencia contribuyen a la consecución de los propósitos de los programas. Esto se debe a que, de acuerdo con las reglas de operación de los programas de infraestructura, hidroagrícola y de agua potable, alcantarillado y saneamiento, la CONAGUA es la responsable del seguimiento normativo, mientras que son responsables de la supervisión los gobiernos estatales, los cuales ejecutan las obras.

2. Programas Sectoriales de Infraestructura y Servicios: Calidad y Reúso del Agua

Se han separado estos programas, porque, si bien están conectados con los anteriores, tienen características más limitadas y específicas.

El Programa de Agua Limpia (PAL) y el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales están adscritos a la estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). El primero atiende la línea estratégica de mejorar la calidad del agua suministrada a las

poblaciones, mientras el segundo se dirige a tratar las aguas residuales generadas y fomentar su uso e intercambio.

d) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Diseño

Ambos programas operan preferentemente en municipios y entidades federativas con alta y muy alta marginación. La Población Objetivo del PAL incluye a municipios con alto índice de morbilidad por enfermedades infecciosas gastrointestinales, mientras el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales destina recursos hacia organismos operadores con deficiencias en su cobertura de tratamiento de aguas residuales y en localidades no mayores a medio millón de habitantes.

Cobertura

En 2010 el PAL realizó acciones en 1 388 municipios de treinta entidades federativas del país y con un presupuesto ejercido de 35 millones de pesos; con ello se logró incrementar el caudal de agua desinfectada a la población en 2.1 metros cúbicos por segundo, beneficiando a 348 600 habitantes. La cobertura nacional de agua suministrada y desinfectada alcanzó el 97.4 por ciento. Por su parte, el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales realizó 121 acciones en 93 municipios de 19 entidades federativas, con un presupuesto de 2 239 millones de pesos. Con tales acciones el programa incrementó la cobertura en 2.1 metros cúbicos por segundo. La cobertura nacional de agua residual tratada llegó a 91.1 metros cúbicos por segundo, es decir al 43.5 por ciento del agua residual colectada.

Ambos programas no han cuantificado su Población Objetivo, por lo que es imposible evaluar el avance de su cobertura en 2010. Sin embargo, se puede decir que, a pesar de haber tenido una

reducción presupuestaria de 9 por ciento con respecto a 2009, el PAL sobrepasó sus metas. En una perspectiva inversa, el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales, creado en 2009, no cumplió sus metas de 2010.

Similitudes y complementariedades

Estos programas son complementarios, ya que atienden un eslabón específico del ciclo del agua potable: el Programa de Agua Limpia a la desinfección para el consumo humano y el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales a coadyuvar en el tratamiento de aguas residuales y su potencial reúso. Ahora bien, la CONAGUA no cuenta con un diagnóstico sobre los programas gubernamentales que tratan el agua residual y los mecanismos de coordinación entre ellos, por lo que no se tiene suficiente información para evaluar la viabilidad de la meta propuesta en el Programa Nacional Hidráulico 2007-2012, consistente en alcanzar en 2012 una cobertura del 60 por ciento del agua residual tratada con respecto a la colectada.

Por otra parte, ambos programas son similares en el sentido de que las acciones se llevan a cabo combinando recursos federales y locales, por lo que es necesario suscribir convenios de colaboración y ejecución entre ambos órdenes de gobierno.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

Ambos programas tuvieron una actuación favorable en 2010 y coadyuvaron a que el Programa Nacional Hidráulico (2007-2012) alcanzara sus metas en 2012. El PAL cumplió sus metas establecidas para 2010, además de sostener una interacción y coordinación con las entidades federativas, municipios y organismos operadores de agua. El Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales tuvo un menor desempeño, pero en sus lineamientos de acción cuenta con reglas claras.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Los retos de cada programa son distintos. Los del PAL se vinculan con elevar la calidad del agua, de tal manera que porcentajes muy significativos de muestras cumplan con la Norma Oficial Mexicana (NOM). El Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales debe consolidar sus mecanismos de coordinación con otros programas además de fortalecer los instrumentos de corresponsabilidad con gobiernos estatales y municipios. Para ambos programas se recomienda avanzar en la definición de su Población Potencial y cuantificar su Población Objetivo.

3. Programas multisectoriales

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumentos para resolver la problemática

Diseño

El Programa *Hábitat*, el Programa de Rescate de Espacios Públicos (REP) y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) se distinguen por su enfoque multisectorial. Los primeros dos programas fueron creados en 2003 y 2007, respectivamente, y se dirigen a zonas urbanas marginadas, mientras el tercero (originado en 2009 a partir de la fusión del Programa para el Desarrollo Local y el de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria) opera principalmente en zonas rurales.

Hábitat y PDZP financian una variedad de obras y acciones orientadas a la construcción de infraestructura básica y equipamiento, a impulsar la organización y el desarrollo comunitario, y, en el caso de Zonas Prioritarias, al mejoramiento de la vivienda, beneficiando de esta manera a hogares específicos y a comunidades enteras.

El Programa de Rescate de Espacios Públicos produce varios tipos de beneficios: a) apoya el mejoramiento físico de los espacios y acciones sociales dirigidas a promover la organización

comunitaria, b) la participación social, así como la prevención de la inseguridad y de conductas de riesgo, para lo cual impulsa la participación de los beneficiarios en las etapas del proyecto de rescate de espacios públicos.

El carácter multisectorial de los tres programas se refleja en su forma de operar. En el caso de *Hábitat* y Rescate de Espacios Públicos, las unidades de atención, son los territorios definidos con base en condiciones específicas y no los hogares o viviendas: el primero opera en los polígonos *Hábitat*, zonas urbanas marginadas que presentan una alta concentración de hogares en pobreza patrimonial y un déficit en infraestructura básica; mientras el segundo interviene en espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros. El PDZP podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).⁶ Para el caso de las acciones en las viviendas, el programa podrá actuar en todos los casos en que los habitantes de dichas viviendas presenten condiciones de pobreza, rezago social o marginación, independientemente de la cobertura territorial mencionada.

Cobertura

Hábitat muestra un crecimiento en su cobertura. En 2010 se superaron las metas programadas: la Eficiencia de la Cobertura (proporción de la Población Atendida respecto de la Población Objetivo) llegó a casi 43 por ciento. Éste fue el año de mayor eficiencia si lo comparamos con el promedio anual histórico que es de 34 por ciento. En 2010 incrementó en 2.4 por ciento el número de ciudades en las que intervino, derivado de un incremento en el presupuesto federal ejercido de 64.6 por ciento respecto de 2009, además de los aumentos en la participación de los gobiernos locales.

En cuanto a Rescate de Espacios Públicos, entre 2009 y 2010 la Población Atendida disminuyó en 15 por ciento. El número de espacios intervenidos fue de 1 620 en 2009 y de 1 407 en 2010; las entidades con más espacios intervenidos fueron el Estado de México, Guanajuato y el Distrito

⁶En los siguientes casos: los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP; los catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el CONAPO, independientemente de su grado de marginación (40 por ciento o más de la población hablante de lengua indígena mayor de cinco años); las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia; las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se dupliquen con las actividades del programa *Hábitat*.

Federal. Por último, en 2010 el PDZP atendió a 30 600 localidades en las 32 entidades federativas del país.

Similitudes y complementariedades

Hábitat se asemeja al Programa de Rescate de Espacios Públicos, ya que apoya la construcción o mejoramiento de jardines vecinales y canchas deportivas. El 13 por ciento de los espacios intervenidos por este programa, en el período 2007-2009 se encontraba dentro de un Polígono *Hábitat*. Si bien se establece una obligación genérica de coordinación, no queda claro cómo se articulan las acciones apoyadas por los dos programas en la práctica.

El PDZP presenta complementariedades con programas como PROSSAPYS y 3x1 para Migrantes, ya que desarrolla infraestructura básica en zonas menores a 15 mil habitantes, lo cual coincide en parte con lo que lleva a cabo PROSSAPYS en zonas rurales y 3x1 en las zonas de donde provienen los migrantes.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

En el programa *Hábitat* casi todos los indicadores registraron resultados mayores a los esperados en 2010. Destacan una mayor cantidad de obra de infraestructura complementaria, como banquetas, alumbrado y calles pavimentadas, así como un mayor número de Polígonos *Hábitat* atendidos (por encima de las metas anuales), y una mayor cobertura de hogares. Por ejemplo, se logró atender a 1 518 Polígonos (247 más que la meta establecida para 2010 y que representa un incremento de 19 por ciento en el año).

En cuanto al Programa de Espacios Públicos, se han modificado las actividades de promoción y capacitación de las instancias ejecutoras, así como en la supervisión y seguimiento de las acciones apoyadas. Asimismo, antes de la intervención del programa, el 33.5 por ciento de los hogares manifestó percepción de inseguridad, cifra que disminuyó al 15.6 por ciento después de su intervención.

Por último, en el PDZP, pese a la reducción presupuestal de 16.3 por ciento real respecto de lo recibido en 2009, el programa superó las acciones realizadas en materia de piso firme, servicios sanitarios e instalación de estufas ecológicas (en 14.4 por ciento, 26 por ciento y 63.4 por ciento, respectivamente) con respecto del año anterior. Adicionalmente, se agregó como criterio de selección en las ROP 2011, que se dará prioridad a las obras y acciones que incluyeran participación financiera de estados y municipios; esta modificación favoreció la operación del programa para el ejercicio de 2011 considerando dos aspectos: la reducción presupuestal respecto de 2010 y que las acciones que incluyen recursos de los gobiernos locales elevan el compromiso de las autoridades locales para su ejecución y mantenimiento.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Para *Hábitat* se recomienda establecer un método que permita conocer y evaluar la acumulación de obras y acciones dentro de los polígonos *Hábitat* en las zonas urbano-marginales ya intervenidas, con todas las obras necesarias; éste podría ser un método de saturación o de graduación en el que los polígonos y la población que ya recibió todos los apoyos quede fuera del programa. Igualmente, sería importante que se informe acerca de cuáles polígonos no han podido graduarse, no obstante que las intervenciones debieron haberlo permitido, así como cuáles proyectos no han sido exitosos. Finalmente, sería recomendable revisar y ajustar las metas superadas en más de un 20 por ciento.

Con respecto a Espacios Públicos es necesario solicitar a los municipios información más clara acerca de la Población Potencial y Objetivo. Se sugiere generar sinergias entre instancias para promover el mantenimiento permanente de los espacios intervenidos para que no se reviertan los logros, analizar la factibilidad de una encuesta antes, y después de la intervención, a las mismas personas, así como difundir el programa para integrar a más municipios.

Por último, para la siguiente evaluación del PDZP, se recomienda incluir información que permita conocer el grado de involucramiento de los estados y municipios, así como documentos que muestren de qué manera se han desarrollado los mecanismos de sensibilización de la población para fomentar la apropiación de obras por los beneficiarios.

Es importante señalar que para este tipo de programas multisectoriales se requiere un seguimiento permanente de sus diferentes líneas de acción que permita ajustar sus metas y mejorar su planeación. Sobre todo en el caso del Programa *Hábitat* y el PDZP se han observado las disparidades que surgen debido a un cumplimiento diferenciado de sus metas por línea de acción, que a veces dificultan una evaluación del programa en su conjunto.

e) Buenas prácticas externas

En un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷ se hace un recuento de ciertas políticas que han surgido en algunos países latinoamericanos para enfrentar de manera integral a la pobreza en asentamientos humanos. Estos programas se contraponen a los desarrollados en los años setenta, que se referían sólo a aspectos mucho más limitados, como la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares urbanos y la introducción de servicios básicos. El citado documento menciona las ventajas de desarrollar estrategias que cubre una serie mucho más amplia de aspectos relacionados con la calidad de vida de las familias pobres urbanas, y se refiere a programas como Chile Barrio, Primed en Medellín (Colombia) y Favela Barrio en Brasil. Estos casos incluyen contribuciones a la descentralización de la acción pública, así como la coordinación de políticas sectoriales, categorías dentro de la política estatal que, según la CEPAL, son de particular importancia.⁸ A pesar de su éxito, se descuidaron otras zonas urbanas del país y se promovían el desarrollo de nuevos asentamientos irregulares, en la medida en que esos programas fueron aplicados en esos asentamientos donde, en general, se ubican los pobres de las ciudades latinoamericanas por la falta de una política de suelo y vivienda adecuada para ellos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha apoyado la promoción de programas de Mejoramiento de Barrios como un medio para complementar las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas de desarrollo urbano a nivel local. Dichos programas financian paquetes integrados que incluyen servicios de saneamiento básico, parques, y otros tipos de infraestructura, además de proveer servicios sociales para estas áreas y mejorar las condiciones de vida de sus residentes. Se considera que esta metodología de intervenciones integradas ha probado ser un

⁷Arriagada, 2000.

⁸Schteingart, 2007.

instrumento de política social con un impacto directo en la reducción de la pobreza. Conforme a su política de apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el BID se ha comprometido a apoyar el enfoque de mejoramiento de barrios mediante el financiamiento de proyectos y cooperaciones técnicas a gobiernos de América Latina. Dentro de este contexto, se ha desarrollado el mejoramiento de espacios públicos de los barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquéllos con altos grados de conflictividad social y degradación urbana o clasificados como de media, alta y muy alta marginación. Estos proyectos sumaban 267 en 2008.⁹

⁹Vega, 2008.

Referencias

Arriagada, Camilo, (2000). "Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos para el hábitat urbano". *Medio Ambiente y Desarrollo*, (27). Santiago de Chile. Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC.

Damián, Araceli. (2006). "Evolución de la pobreza urbana y rural en México". Lezama, José Luis, y Morelos, José (Coords.). *Población, ciudad y medio ambiente en México*, (pp. 413-460). México. El Colegio de México. Traducido el inglés en Lezama, José Luis, y Morelos, José B. (Coord.) (2006) *Population, City and Environment in Contemporary México*, (pp. 387-432). México. El Colegio de México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). (2010). *Principales resultados. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010*.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). (2010). *Panorama socio-demográfico de México. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010*.

Schteingart, Martha. (Coord.) (2002). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*. México. El Colegio de México.

Schteingart, Martha. (2007). *Problemas y políticas urbanas en América Latina. Certidumbres y falacias*. UN-Hábitat, Serie Premio Hábitat.

Schteingart, Martha. (Coord.) (1999). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México. Miguel Ángel Porrúa-GURI.

Vega, Edna. (2008). "A dos años de iniciar el Programa de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal". *Power Point* presentado en un Taller; Página del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Anexo 1
Análisis Comparativo de 9 programas

| Programa | Bienes, servicios y/o nivel de atención | Grupo atendido | Cobertura | Tipo de localidad | Tipo de apoyo | Instancias Ejecutoras |
|--|--|-------------------------|-------------|---|---------------------------|---|
| APAZU | Agua potable y alcantarillado. | Personas | 30 estados. | Urbana | No monetario. | CONAGUA, estados y municipios. |
| PROSSAPYZ | Agua potable y alcantarillado. | Personas | 28 estados. | Rural | No monetario. | CONAGUA, estados y municipios. |
| PIBAI | Agua potable, vialidades, electrificación, drenaje y saneamiento. | Personas y localidades. | 25 estados. | Rural | No monetario. | CDI, dependencias federales y estatales, y gobiernos municipales. |
| 3 x 1 para Migrantes | Infraestructura, servicios y proyectos productivos. | Municipios | 28 estados. | No está definida. | No monetario y monetario. | SEDESOL, estados, Clubes de migrantes y beneficiarios. |
| Fondo Tratamiento de Aguas Residuales | Plantas de tratamiento. | Organismos operadores. | 19 estados. | No hay distinción. | No monetario. | CONAGUA, estados y municipios. |
| PAL | Agua desinfectada. | Municipios | 30 estados. | No hay distinción. | No monetario. | CONAGUA, estados y municipios. |
| Hábitat | Infraestructura básica, equipamiento y desarrollo comunitario. | Polígonos-hogares. | 32 estados. | Urbano-marginada. | No monetario. | SEDESOL, estados y municipios. |
| Rescate de Espacios Públicos | Mejoramiento físico, organización comunitaria y prevención de inseguridad. | Personas | 32 estados. | Urbana | No monetario. | SEDESOL, estados y municipios. |
| Desarrollo de Zonas Prioritarias | Infraestructura básica y mejoramiento de vivienda. | Localidades y personas. | 32 estados. | Zonas de Atención Prioritarias y rurales. | No monetario. | SEDESOL, estados, municipios y ONG's. |

Fuente: Elaboración del grupo evaluador con base en la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011.