

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
apoyo a la infraestructura

2014-2015

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la infraestructura, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo al infraestructura, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Mireya Carolina Patiño Peña
Jesús Pacheco Vera

Consultores externos

El Colegio de México, AC
Vicente Ugalde Saldaña (coordinador)

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración en la revisión de este documento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Dirección General de Evaluación y Control de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA	12
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE APOYO A LA INFRAESTRUCTURA.....	19
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	34
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO.....	36
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	38
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES.....	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42
ANEXO	47

Glosario

Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de

	<p>desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.</p>
Población atendida	<p>Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.</p>
Población objetivo	<p>Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.</p>
Población potencial	<p>Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.</p>
Pobreza	<p>Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.</p>
Pobreza moderada	<p>Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.</p>
Programa social	<p>Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).</p>
Recomendaciones	<p>Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.</p>
Reglas de operación	<p>Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los</p>

Retos

niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales. La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática a interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a la infraestructura en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015,¹ llevadas a cabo por El Colegio de México, con la coordinación de Vicente Ugalde Saldaña, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones derivadas de estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto del programa y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los ocho programas analizados están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de apoyo a la infraestructura, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	No aplica	Sedesol	Sin cambios
S047	Programa de Agua Limpia	PAL	Semarnat	
S074	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	APAZU	Semarnat	S074 Programa de Agua Potable, Alcantarillado y PROSSAPYZ*
S075	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	PROSSAPYZ	Semarnat	
S218	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	PROTAR	Semarnat	S218 Tratamiento de Aguas Residuales**
S175	Rescate de Espacios Públicos	PREP	SEDATU	S273 Programa de Infraestructura***
S048	Programa Hábitat	No aplica	SEDATU	
S179	Programa de Infraestructura Indígena	No aplica	CDI	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

Notas:

*Este nuevo programa también incluye la fusión del Programa Infraestructura Hídrica (U037) de la Semarnat que operó en 2015.

**Este programa incluyó también la fusión del Programa Incentivos para la Operación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (U031).

***Este programa también incluyó la fusión de los siguientes programas: Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (S253), Fomento a la Urbanización Rural (S256) y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (S216) a cargo de la Sedesol.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática

El acelerado proceso de urbanización en México trajo consigo consecuencias importantes sobre los asentamientos humanos rurales y urbanos en el país. Este crecimiento se realizó, en la mayoría de las ocasiones, sin ejes o límites claros de diseño y planeación; debido a que en las ciudades no existía una oferta suficiente de suelo apto y accesible para los nuevos habitantes, éstos (pertenecientes muchas veces a los sectores más desfavorecidos de la población) terminaron por asentarse de manera irregular y sin los servicios públicos básicos necesarios.

Según el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, la población del conjunto de las zonas metropolitanas del país creció en 20.5 millones de habitantes de 1990 a 2010. En ese último año, la población que habitaba en zonas metropolitanas era de 63.8 millones, y representaba 56.8 por ciento del total nacional, en tanto que la población urbana constituía 76.9 por ciento del total nacional. A este fenómeno se sumó la política de vivienda implementada durante muchos años que, con la intención de cubrir las necesidades habitacionales, dio prioridad al financiamiento masivo para la vivienda nueva sin tomar en consideración el impacto territorial, urbano y ambiental en las ciudades. Esta política tuvo efectos adversos en la cohesión social, la economía y la movilidad, además de la falta de una adecuada provisión de servicios educativos, de salud, infraestructura, conectividad y cercanía a las fuentes de empleo que brindarían calidad de vida a la población (Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018).

Este modelo de crecimiento urbano provocó que la provisión de los servicios básicos se volviera cada vez más costosa y afectara aún más a la población asentada en lugares donde el suelo era más barato, pero cada vez más alejado de los centros urbanos, condición que se ha traducido en desigualdades en la calidad y oportunidad para sus habitantes. Esta marginación y la segregación respecto a servicios públicos básicos son factores que configuran un entorno propicio para temas como pobreza urbana, ruptura del tejido comunitario y familiar, segregación, violencia y delincuencia.

La falta de espacios públicos seguros y adecuados desalienta la convivencia y el sentido de pertenencia comunitaria. Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad 2015 (ENVIPE, 2015) señala que 67.9 por ciento de la población de dieciocho años y más entrevistada ya no permite que sus hijos menores de edad salgan de casa debido a la percepción de inseguridad en algunos espacios públicos o privados. A esto se suma que la población urbana tiene una percepción generalizada de que no existe la posibilidad de acceder a actividades culturales y recreativas porque no hay lugares cercanos donde puedan realizarlas (Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018). Se trata, entonces, de una problemática relativa al deterioro de un entorno urbano que favorece o al menos no revierte la creciente fractura social.

Otro aspecto estrechamente relacionado con el acceso a los servicios públicos básicos es la dotación de agua potable a la población. Aunque el país ha avanzado de modo significativo en las zonas urbanas, el rezago continúa en las áreas rurales. De acuerdo con el diagnóstico del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, por entidad federativa, el atraso continúa en especial en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, con coberturas inferiores a 80 por ciento.

La escasez y sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento de agua se agravan por la contaminación. La descarga de aguas residuales domésticas e industriales sin tratamiento afecta la calidad de los cuerpos de agua y pone en riesgo la salud de la población, la integridad de los ecosistemas y su utilización como fuentes de abasto para la población y las actividades productivas. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revelan que, en 2013, las descargas totales de agua residual fueron de 26,333 mm³, de las cuales sólo 5,255 millones tuvieron algún tipo de tratamiento; mientras que 21,078 millones no recibieron tratamiento alguno, es decir, cerca de 80 por ciento del agua retornada al medio ambiente estaba contaminada. En términos comparativos, el costo estimado para el tratamiento del agua residual en 2013 fue equivalente a casi dos veces el valor de la producción de fertilizantes y pesticidas (INEGI, 2014).

Asimismo, el país registra severos grados de marginación y pobreza. El porcentaje de población que vive en condición de pobreza extrema disminuyó de 2012 a 2014, al pasar de 9.8 a 9.5 por ciento, es decir, de 11.5 millones de personas a 11.4 millones; sin embargo,

el porcentaje de población que vive en condición de pobreza aumentó, de 45.5 en 2012 a 46.2 en 2014; esto significa, en términos absolutos, que, de 53.3 millones de personas, llegó a la cifra de 55.3 millones (ver cuadro 2). La localización de la pobreza en cuanto a la distinción urbano/rural se modificó ligeramente en este periodo; la pobreza rural pasó de 61.6 a 61.1 por ciento; sin embargo, en términos absolutos, de 16.7 millones alcanzó los 17 millones de personas, mientras que la pobreza extrema se redujo de manera leve en el medio rural: de 21.5 a 20.6 por ciento (CONEVAL, 2015j).

Cuadro 2. Medición de la pobreza, México, 2010-2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Ámbito rural									
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	61.1	17.2	16.7	17.0	3.2	2.9	2.8
Población en situación de pobreza moderada	38.5	40.1	40.5	10.2	10.9	11.3	2.6	2.4	2.4
Población en situación de pobreza extrema	26.5	21.5	20.6	7.0	5.8	5.7	3.9	3.7	3.7
Ámbito urbano									
Población en situación de pobreza	40.4	40.6	41.7	35.6	36.6	38.4	2.3	2.1	2.1
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.3	35.4	29.6	30.9	32.6	2.0	1.9	1.8
Población en situación de pobreza extrema	6.7	6.3	6.2	5.9	5.7	5.7	3.7	3.6	3.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH) 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

En cuanto a grupos de población, 31.8 por ciento de la población indígena presenta pobreza extrema y 41.4, pobreza moderada, en contraste con 7.1 por ciento de la población no

indígena que reporta pobreza extrema y 36.1, pobreza moderada.² Los asentamientos de población indígena, en su mayoría, se ubican en zonas de difícil acceso, aisladas y sin acceso a los servicios básicos. Asimismo, cuando la población indígena migra a las ciudades, se asienta en las zonas periféricas, en cinturones de miseria y exclusión alrededor de los grandes centros urbanos (Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018) (ver cuadro 3)

Cuadro 3. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según pertenencia étnica, 2014

Indicadores	Población indígena		
	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
	2014	2014	2014
Pobreza			
Población en situación de pobreza	73.2	8.7	3.0
Población en situación de pobreza moderada	41.4	4.9	2.4
Población en situación de pobreza extrema	31.8	3.8	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	18.9	2.3	2.3
Población vulnerable por ingresos	2.9	0.3	0.0
Población no pobre y no vulnerable	5.0	0.6	0.0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	92.1	11.0	2.9
Población con al menos tres carencias sociales	54.8	6.5	3.7
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	33.9	4.0	3.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.5	2.3	3.7
Carencia por acceso a la seguridad social	79.4	9.5	3.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	32.2	3.8	3.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	61.0	7.3	3.4
Carencia por acceso a la alimentación	38.8	4.6	3.6
Bienestar			
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	43.9	5.2	3.2
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	76.1	9.1	2.9

Fuente: Elaboración propia con base en el MCS-ENIGH 2014 (CONEVAL, 2015j).

² De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la población indígena se compone de población en hogares indígenas más población hablante de lengua indígena en hogares no indígenas (CONEVAL, 2015i)

La pobreza, en efecto, no está relacionada únicamente con el ingreso; también está afectada por la imposibilidad de disfrutar algunos satisfactores esenciales, como son los servicios básicos indispensables a los que contribuyen varios de los programas sociales que forman parte de este análisis. En este sentido, la inversión en infraestructura pública puede incidir en la reducción de la pobreza. La causalidad entre inversión en infraestructura de servicios públicos (educación, salud, vivienda) y la reducción de la pobreza está dada porque las inversiones en estos sectores amplían el acceso de los grupos vulnerables a los servicios de salud y a una mejor educación, y disminuyen el hacinamiento en la vivienda (Saavedra, 2011).

A continuación se comparten datos que permiten entender el tamaño de la problemática presentada en los párrafos anteriores y su relación con las condiciones de vida de la población en México.

INDICADORES DE POBREZA Y SU RELACIÓN CON LA INFRAESTRUCTURA

La preocupación por corregir los factores que inciden en la pobreza como problemática central, y en este caso específico, mediante la atención al acceso a los servicios básicos en la vivienda, se justifica por el tamaño y la evolución de este problema.

Como ya se mencionó, la falta de servicios constituye un indicador relevante en la medición de la pobreza (Damián, 2006); por ello, algunos de los programas aquí analizados que pretenden subsanarla introducen servicios básicos a las comunidades pobres, tanto rurales como urbanas.

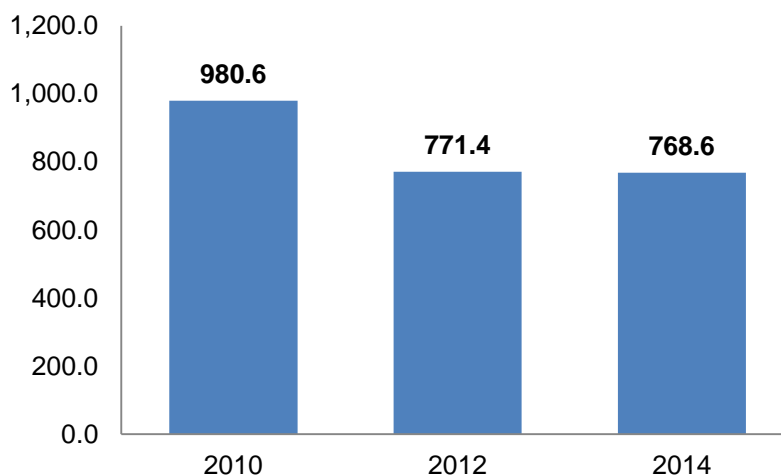
De acuerdo con la metodología del CONEVAL, las personas consideradas con carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda son las que presentan al menos una de las siguientes características: a) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo o pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante; b) no cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; c) no disponen de energía eléctrica; y d) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin

chimenea. Según la última medición de la pobreza, en nuestro país la población sin drenaje ni acceso al agua en las viviendas llegó en 2014 a 9,676,000 y 9,850,700 de personas, respectivamente. Las entidades federativas con mayor carencia de viviendas sin drenaje fueron Estado de México, Oaxaca y Veracruz y las de mayor carencia de viviendas sin acceso al agua fueron Chiapas, Guerrero y Veracruz (ver más detalles en los anexos).

En México, hay pobreza donde se carece del servicio de agua potable y saneamiento. De acuerdo con el Programa Nacional Hídrico 2014-2018, la variable de ingreso es la que más contribuye a la pobreza del hogar (22 por ciento), seguida de las de servicio sanitario y de acceso al agua potable, con 21 y 20 por ciento, en ese orden. Esto quiere decir que 41 por ciento del factor de pobreza tiene que ver con la cantidad y la calidad del recurso hídrico en la población pobre. De las 107,458 localidades que conformaron el universo de análisis del Censo de Población y Vivienda 2010, el Consejo Nacional de Población estimó que 22,443 se encontraban en un grado muy alto de marginación, lo que representa que más de dos millones de personas vivían con escasas oportunidades sociales.

Asimismo, en 2014, la falta de electricidad afectó a 768,000 personas (ver gráfica 1) y los habitantes que usan combustible (leña o carbón) para cocinar o calentar los alimentos sin chimenea llegaban a casi 16 millones de personas a nivel nacional.

Gráfica 1. Población en viviendas sin electricidad, México, 2014 (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

Por otra parte, a consecuencia del rápido crecimiento urbano, hoy existe un importante déficit de espacios públicos y áreas verdes, lo que afecta negativamente el bienestar de las personas. De acuerdo con el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, en la actualidad, muchos espacios públicos no constituyen una opción adecuada para la convivencia social y el uso de tiempo libre, lo cual se traduce en un debilitamiento de las relaciones sociales y encuentros sanos entre niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública estima que a nivel nacional 58 por ciento de la población de dieciocho años y más considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa (ENVIPE, 2015). Asimismo, 67.7 por ciento de la población de dieciocho años y más se siente más insegura en la calle; 57.6, en el mercado; 50.8, en los parques o lugares recreativos; y 43.9, en los centros comerciales.

A continuación se presenta un análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de apoyo a la infraestructura

Los ocho programas evaluados atienden la problemática de la infraestructura y los servicios en zonas urbanas y rurales, sobre todo para hogares en situación de pobreza, además de que algunos se focalizan a grupos indígenas y poblaciones relacionadas con migrantes. Del mismo modo, se consideran los programas que proponen la creación y el mejoramiento de espacios públicos (en el apartado de anexos se detalla cada uno de los grupos a los que se dirigen los programas y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

En este capítulo se aborda la pertinencia de estos programas para atender los problemas identificados. Para ello, se describe tanto su cobertura como el gasto ejercido y se analiza si existen complementariedades o coincidencias entre ellos.

Dichos programas presentan diversidad de propósitos y componentes, lo cual refleja heterogeneidad de la problemática que cada uno busca resolver. Sin embargo, con la intención de tener un acercamiento lo más claro posible que abarque el propósito de este análisis, los programas presupuestarios se dividieron en dos grandes grupos según sus objetivos y la población que atienden.

En el primero están los programas cuyas acciones están encaminadas al mejoramiento del entorno urbano y al financiamiento de proyectos de infraestructura social comunitaria; su objetivo es impulsar la sustentabilidad social, la cultura de la convivencia y la participación ciudadana, de tal forma que se fortalezca el tejido social. En este mismo grupo se encuentran los apoyos en materia de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento) y vivienda dirigidos en especial a la población indígena. En el segundo grupo se ubican los programas que contribuyen con infraestructura para el saneamiento y para mejorar la calidad del agua para consumo humano y la de los ecosistemas (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Agrupación de los programas federales de apoyo a la infraestructura, México, 2014

Grupo y temática	Programas asociados
1. Mejoramiento del entorno urbano	Programa Hábitat
	Rescate de Espacios Públicos
	Programa 3x1 para Migrantes
	Programa de Infraestructura Indígena
2. Mejoramiento de la infraestructura para la calidad del agua	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
	Programa de Agua Limpia

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-h).

Respecto al primer grupo, el PREP busca la mejora integral de los espacios públicos a través de obras de mejoramiento físico y acciones de beneficio social para que las poblaciones aledañas tengan áreas seguras donde puedan disfrutar actividades deportivas, culturales y recreativas que fortalezcan la cohesión social y comunitaria.

Por su parte, el Programa Hábitat tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en los hogares asentados en sus zonas de actuación mediante acciones de regeneración urbana y el desarrollo comunitario que promueva el derecho a la ciudad. El programa apoya la revitalización e inclusión de zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y sociourbana de las ciudades; ello, a través del fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y la accesibilidad. Contribuye, de igual modo, al abatimiento del déficit de infraestructura urbana básica y complementaria, así como de la carencia de servicios urbanos. Considera acciones preventivas en zonas urbanas con condiciones de vulnerabilidad social y busca proteger, conservar y revitalizar el patrimonio histórico y cultural de las ciudades inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

El Programa 3X1 para Migrantes favorece el desarrollo comunitario de las localidades mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura social comunitaria,

equipamiento, servicios comunitarios y proyectos productivos con recursos que provienen de los migrantes y los gobiernos federal, estatal y municipal.

Finalmente, el Programa de Infraestructura Indígena tiene el propósito de contribuir a disminuir el aislamiento y rezago del que es objeto la población indígena que reside en localidades de alta y muy alta marginación con población entre 50 y 15,000 habitantes; ello, a través de la dotación de obras de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento) y de vivienda.

En conjunto, este grupo de programas pretende fomentar un desarrollo urbano propicio al bienestar; de esta manera, el gobierno federal despliega, a través de ellos, un esfuerzo por impulsar la sustentabilidad social, la cultura de convivencia y la participación ciudadana, de tal modo que se fortalezca el tejido social (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivos de los programas federales de apoyo a la infraestructura para el mejoramiento del entorno urbano, México, 2014

Programas	Objetivos
Programa Hábitat	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, así como la promoción del derecho a la ciudad. Está dirigido a hogares asentados en zonas de actuación, como polígonos hábitat, centros históricos y zonas de intervención preventiva. Sus modalidades de actuación son tres: mejoramiento del entorno urbano; desarrollo social y comunitario; y promoción del desarrollo urbano.
Rescate de Espacios Públicos	Lograr el mejoramiento integral de los espacios públicos mediante la ejecución de obras de mejoramiento físico y de acciones de beneficio social para que las poblaciones aledañas tengan espacios seguros donde puedan disfrutar de actividades deportivas, culturales y recreativas, y así fortalecer la cohesión social y comunitaria. Los municipios reciben apoyos de hasta 50 por ciento para la rehabilitación y mejoramiento físico de plazas, jardines, parques y unidades deportivas; se busca dotar de espacios accesibles e incluyentes y lograr una vida sana dentro de la comunidad. Existen dos tipos de apoyos: los generales, que corresponden a nuevos espacios públicos que necesitan intervención, y de consolidación para aquellos espacios anteriormente intervenidos que requieren una inversión adicional para la conclusión de obras.
Programa 3x1 para Migrantes	Contribuir al desarrollo comunitario de las localidades seleccionadas por los migrantes otorgando financiamiento para proyectos de infraestructura social comunitaria, equipamiento, servicios comunitarios y proyectos productivos. A través del programa se canalizan recursos (remesas colectivas) de los clubes de migrantes formados por mexicanos radicados en el exterior con base en un esquema de cofinanciamiento en el que participan en partes iguales los migrantes y cada uno de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).
Programa de Infraestructura Indígena	Generar una mejora respecto al aislamiento y el rezago de la población indígena que reside en localidades de alta y muy alta marginación con una población de entre 50 y 15,000 habitantes, mediante la dotación de obras de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento) y de vivienda, que son definidas a partir de la programación anual.

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación específica de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a, e, f, g).

El segundo grupo se integra no sólo de programas encaminados a garantizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, sino que, además, están orientados por una lógica que busca una gestión integrada y sustentable del recurso que permita, por un lado, suministrar agua potable para consumo de los habitantes y, por otro, devolverla a los ecosistemas con cierta calidad que la haga ambientalmente aceptable (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Objetivos de los programas federales de apoyo a la infraestructura para el mejoramiento de la infraestructura para la calidad del agua, México, 2014

Programas	Objetivos
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	Incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para la población de las localidades de menos de 2,500 habitantes, mediante obras de infraestructura en materia de agua potable y alcantarillado; se apoya en organismos operadores en los cuales participa la comunidad durante el año fiscal. Es un programa federalizado que ha tenido cambios en su esquema de financiamiento. La aportación de la Federación ha aumentado hasta alcanzar 100 por ciento en localidades con mayor rezago. En 2011, el programa entró a una tercera fase que, sin dejar de lado la ampliación de su cobertura, busca fortalecer sus alcances y su seguimiento e incluir a localidades urbanas de 2,500 a 10,000 habitantes.
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR)	Fortalecer las acciones de saneamiento gracias al incremento en la cobertura de tratamiento de aguas residuales municipales. El programa está dirigido a las localidades beneficiadas mediante la construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructura para reducir, prevenir y controlar la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales y para apoyar a los organismos operadores en el cumplimiento de la normativa y, así, mejorar las condiciones ambientales de los cuerpos de agua. Lo anterior, a través de la asignación de recursos federales a organismos operadores. El programa se ejecuta con base en dos vertientes: la primera es de infraestructura; se centra en diseñar, construir, ampliar, rehabilitar u operar plantas para mejorar los procesos de tratamiento; la segunda corresponde a la operación y el mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales.
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Impulsar acciones para el mejoramiento e incremento de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para la población de localidades de más de 2,500 habitantes en el año fiscal. Para ello, brinda apoyo financiero y técnico a las entidades federativas, los municipios y los organismos operadores en cuatro rubros: la elaboración de estudios y proyectos; la ampliación de la cobertura de los servicios; el mejoramiento de la eficiencia física y comercial; y la realización de acciones de construcción y rehabilitación de la infraestructura hidráulica. La participación federal varía en función de la población y de las necesidades, y se enfoca más a las localidades prioritarias de la Cruzada en contra del Hambre y a las localidades de 2,500 a 14,999 habitantes. Los recursos federales no se pueden usar para la operación y el mantenimiento de la infraestructura.
Programa de Agua Limpia (PAL)	Llevar a cabo acciones para ampliar la cobertura de agua de calidad por medio de procesos químicos para la desinfección y el tratamiento de contaminantes específicos en los sistemas formales de abastecimiento y distribución de agua para consumo humano; lo anterior, con la finalidad de mejorar su calidad y reducir enfermedades relacionadas con el agua. Por sus características, este programa no particulariza sus acciones en individuos, sino en sistemas formales de abastecimiento público de agua. Realiza acciones de instalación, rehabilitación y mantenimiento de equipos o dispositivos; se encarga del suministro y distribución eficiente de desinfectantes; la aplicación de tecnologías diversas de potabilización; la protección de fuentes de abastecimiento, así como la capacitación de operadores en desinfección y plantas de seguridad del agua.

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015b, c, d, h).

Este grupo comprende los programas PROSSAPYZ, PROTAR, APAZU y PAL. Este último tiene por objetivo ampliar la cobertura de agua de calidad mediante procesos químicos para la desinfección y tratamiento de contaminantes en los sistemas formales de abastecimiento y distribución de agua para consumo humano; su finalidad es mejorar la calidad y reducir las enfermedades que se relacionan con el agua.

El PROTAR busca reducir, prevenir y controlar la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales y apoyar a los organismos operadores en el cumplimiento de la normativa vigente para, así, incrementar la cobertura de tratamiento de aguas residuales municipales y mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de esos cuerpos de agua. Por su parte, el APAZU se propone mejorar e incrementar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para los habitantes de localidades de más de 2,500 habitantes, mientras que el PROSSAPYZ tiene un objetivo que se asemeja en lo sustantivo al APAZU, pues consiste en incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, pero, en este caso, está dirigido a habitantes de las localidades de menos de 2,500 personas.

Respecto a la alineación sectorial, los objetivos de estos programas contribuyen al logro de los objetivos y las metas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND);³ por otro lado, no sólo están en armonía con esos objetivos, sino que también están alineados con los planteados en sus respectivos programas sectoriales.

El Programa Hábitat, por ejemplo, contribuye al objetivo de “promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” del PND 2013-2018. En lo referente a los programas sectoriales, puede mencionarse que los cuatro programas a cargo de la Semarnat están asociados a los objetivos del Programa Nacional Hídrico, no sólo respecto al tercer objetivo, “fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento”, sino también al primero, que busca “fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua”.⁴

³ El PND se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2013.

⁴ Programa Nacional Hídrico 2014-1018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de abril de 2014. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5339732&fecha=08/04/2014

Asimismo, se puede destacar el Programa Hábitat, que contribuye a “controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”, y “apoyar la construcción, renovación y mantenimiento del equipamiento e infraestructura para fomentar la densificación y consolidación de zonas urbanas estratégicas”, objetivos ambos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano,⁵ así como a diversos objetivos y metas del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En todo caso, el conjunto de estos programas despliega, de alguna forma, la acción del Estado encaminada a las metas nacionales previstas en el PND relativas a un México Incluyente y un México Próspero, que se refieren a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna e impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural, al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

COBERTURA

En su conjunto, los programas tienen definiciones específicas de su población potencial y objetivo, pero existen casos en los cuales se deben precisar éstas para que se cuantifiquen de manera adecuada. En el primer grupo, la cobertura está enfocada a cuatro unidades distintas: el Programa Hábitat atiende a hogares beneficiados con acciones para la promoción del desarrollo urbano y el desarrollo social y comunitario; Rescate de Espacios Públicos se centra en atender espacios públicos en condiciones de deterioro, abandono o inseguridad ubicados en los centros urbanos; el Programa 3x1 para Migrantes está enfocado en las localidades seleccionadas por los clubes u organizaciones de migrantes; y el de Infraestructura Indígena está dirigido a los habitantes de las localidades clasificadas como de alta y muy alta marginación con una población de entre 50 y 15,000 habitantes.

En el segundo grupo, las poblaciones objetivo son los organismos operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las entidades federativas y de

⁵ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014

los municipios, así como los habitantes de las localidades rurales y urbanas que carecen de los servicios de agua potable o de alcantarillado; tienen también como prioridad los municipios de mayor marginación y aquellos que forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

De manera ilustrativa y con la finalidad de presentar un análisis de la cobertura de los programas dirigidos al mejoramiento de la infraestructura para la calidad del agua, se puede decir que en lo concerniente al saneamiento de aguas residuales de los municipios, tema del que se ocupa el PROTAR, se ha evolucionado cuantitativamente de forma satisfactoria, pero insuficiente. En 1995 se contaba con 469 plantas de tratamiento que tenían capacidad para tratar 48,172 litros por segundo (lps), aunque sólo trataban 41,706 lps de agua en promedio, debido a que algunas no funcionaban en toda su capacidad o no operaban. Se trataba, entonces, de 24.5 por ciento del caudal de agua recolectada. En 2014 eran ya 2,305 plantas, con una capacidad instalada de 152,771.9 lps, esto es, 52.6 por ciento del caudal recolectado.

Esta cifra es, sin embargo, modesta si se compara con la de otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por ejemplo, en 2011, el porcentaje de aguas usadas tratadas del país alcanzaba tan sólo 46.5, y superó únicamente a Colombia (23.1 por ciento); se ubicó por debajo de los otros 34 países de la organización, incluyendo Turquía, Eslovenia y Sudáfrica, que en ese momento no alcanzaban 60 por ciento de sus aguas usadas, y muy lejos de países como Suiza, los Países Bajos o Luxemburgo, donde el porcentaje de aguas usadas tratadas supera 95 por ciento (OCDE, 2015).

En el caso del Programa Agua Limpia, el porcentaje de cloración, que se obtiene al dividir el caudal de agua suministrada a la red pública entre el caudal de agua desinfectada por este medio, pasó de 96 por ciento en 1994 a 98.2 a junio de 2014. Finalmente, en el caso del PROSSAPYZ y el APAZU, valorado desde una perspectiva nacional y agregada, se observa que en los últimos años el país ha mostrado avances en la cobertura de agua potable y alcantarillado. De 2007 a 2012 se pasó de 89.9 a 92 por ciento de la población con acceso a agua potable y de 86.4 a 90.5 por ciento de cobertura en drenaje.

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales de apoyo a la infraestructura,
México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa de Infraestructura Indígena	Personas	12,685,049	982,300	1,199,364	122.10
Programa Hábitat	Hogares	6,451,404	4,031,601	929,892	23.07
Rescate de Espacios Públicos	Espacios públicos	705	1,000	1,000	100.00
Programa de Agua Limpia	Municipios	2,456	1250	ND	ND
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	Habitantes	7,000,000	460,000	443,650	96.45
Programa 3 x 1 para Migrantes	Localidades	192,245	1,300	1,312	100.92
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales*	Plantas municipales de tratamiento de aguas residuales registradas en el inventario nacional	ND	2.5	2.5	100
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	Habitantes	12,942,974	345,000	482,000	139.71

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-h).

ND: No disponible.

*El programa atendió 225 localidades en 185 municipios.

Se puede decir que las mejoras en cuanto al abatimiento del rezago para alcanzar la cobertura total en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento son evidentes, pero insuficientes si se comparan con los niveles que se registran no sólo en los países miembros de la OCDE (en materia de acceso a agua potable, Estados Unidos presentaba un nivel de cobertura de 99 por ciento en 2012), sino con países que reportan un nivel de

desarrollo similar, como Brasil, que en ese año tuvo una cobertura de 97 por ciento, y Chile, una de 98 por ciento y de 99 por ciento en el caso del alcantarillado.

El déficit en la cobertura de abastecimiento de los servicios de agua y saneamiento tiene impactos importantes en la salud (Conagua-OMM, 2008) y suele traducirse en costos económicos considerables en el bienestar, no sólo por el efecto en la salud, sino por la pérdida de la actividad económica que puede provocar. Se estima que la inversión en estos servicios se traduce en beneficios económicos notables; el retorno de esta inversión se ha calculado, en el caso de algunos países en desarrollo, que puede ser de entre 5 a 28 dólares recuperados por dólar invertido, y que bastarían 53,000 millones de dólares al año (menos de 0.1 por ciento del producto interno bruto mundial en 2010) durante cinco años para lograr la cobertura universal (Unesco, 2015).

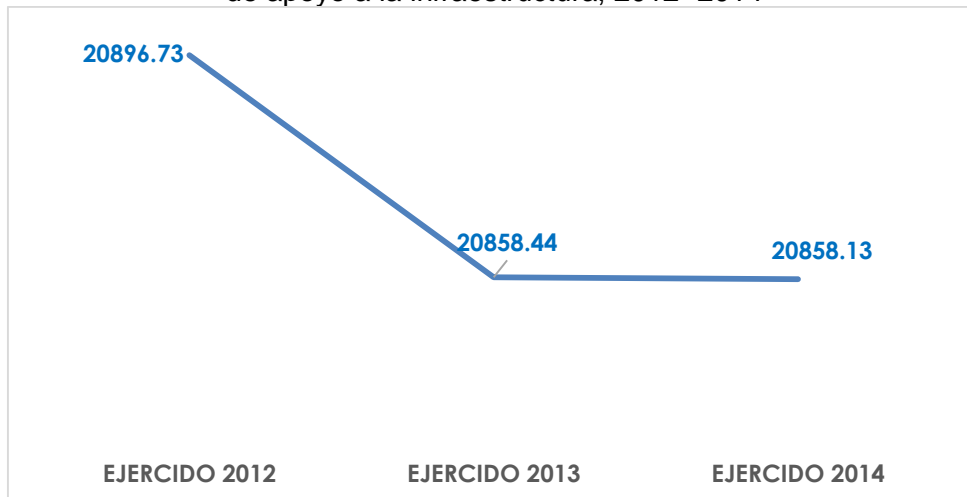
La infraestructura para el saneamiento en México y en diferentes regiones y agrupamientos de países da cuenta de elementos que permiten poner en una perspectiva amplia la situación actual de esta condición material para el saneamiento. Tanto en zona urbana como en la rural, el porcentaje de población que dispone de instalaciones ha mejorado significativamente en el periodo analizado (1999-2012), y estos niveles no están muy alejados de lo que se presenta en áreas desarrolladas. Si bien México continuaba en 2012 con niveles inferiores a países situados en regiones desarrolladas, el avance en zonas rurales ha sido amplio.

PRESUPUESTO

En 2014, los programas en su conjunto ejercieron 20,858.13 millones de pesos.⁶ Del conjunto de programas analizados, se identificaron tres que representan 70 por ciento del presupuesto ejercido entre los programas de este grupo en 2014: el Programa de Infraestructura Indígena (6,701 millones de pesos), APAZU (5,764 millones de pesos) y el Programa Hábitat (3,557 millones de pesos) (ver gráfica 2).

⁶ Las cifras se presentan deflactadas al año base 2012. En valor nominal, los programas ejercieron 22,522.19 millones de pesos en 2014.

Gráfica 2. Evolución del presupuesto ejercido de los programas federales de apoyo a la infraestructura, 2012- 2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-h).

Nota: Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Un análisis de la evolución del presupuesto permite identificar que, a pesar de las fluctuaciones presupuestarias, muy claras en 2012, casi en todos los programas de este grupo el gasto público ha crecido respecto a 2013 (ver cuadro 8). La contracción presupuestaria de 2012-2013 en el PREP, el APAZU o Hábitat se refleja en la curva decreciente de la población que atiende cada uno;⁷ en sentido inverso, el aumento en el presupuesto que observan los programas de Infraestructura Indígena y el PROSSAPYZ se traduce en el incremento de su población atendida.

⁷ Para el detalle de la evolución de la cobertura por programa presupuestario, se sugiere revisar la evaluación específica de desempeño 2014-2015 disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Cuadro 8. Evolución del presupuesto por programa 2012-2014, México, 2014

Programa	Presupuesto ejercido (millones de pesos de 2012)		
	2012	2013	2014
Infraestructura Indígena	5,512.89	5,750.14	6,205.98
Hábitat	3,451.89	3,436.41	3,294.47
Rescate de Espacios Públicos	1,169.20	756.98	927.16
3 x 1 para Migrantes	489.20	492.67	488.85
Programa de Agua Limpia	52.50	55.36	65.68
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	5,710.21	5,523.17	5,338.12
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	2,646.11	2,783.35	2,843.36
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	1,864.73	2,060.36	1,694.51

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-h).

Nota: Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En el caso del Programa 3X1 para Migrantes, la evolución del presupuesto determina su cobertura y, por tanto, su alcance; por ejemplo, en el ejercicio 2012, el presupuesto asignado disminuyó de manera considerable y ello se tradujo en una reducción de 25 por ciento en el número de proyectos aprobados, sin que hubiera elementos objetivos para pensar que habría bajado la demanda para el apoyo a proyectos de infraestructura social comunitaria, de servicios comunitarios o productivos. Desde entonces, se observa que el número de los proyectos y las localidades con al menos un proyecto en el programa ha vuelto a presentar una curva ascendente, pero menos notable si se compara con la creciente demanda de apoyo a proyectos.

El comportamiento de la efectividad en el uso de recursos presupuestarios puede estar asociado a diferentes factores; un ejemplo es la forma de contabilizar beneficiarios. En el caso del APAZU, el hecho de que sólo se considere a quienes por primera vez tienen

acceso al servicio gracias a la construcción de infraestructura, y no a quienes se benefician del mantenimiento de ésta, introduce una distorsión en la valoración sobre la efectividad de este programa en el transcurso del tiempo: en la medida en que cada año se destinen más recursos al mantenimiento de infraestructura y proporcionalmente menos a la construcción, se traducirá en que el porcentaje de nuevos beneficiarios respecto a los recursos invertidos será cada vez menor. En este sentido, para estar en condiciones de evaluar con mayor objetividad el programa desde una perspectiva de su efectividad, será necesario distinguir los nuevos beneficiarios –producto de la inversión en construcción de infraestructura– de aquellos que son beneficiarios de la inversión en el mantenimiento de ésta.

Tampoco debe dejar de considerarse que, en los servicios que provee este programa y el PROSSAPYZ, los niveles presentan considerables diferencias entre el medio urbano y rural. Por un lado, la cobertura de agua potable alcanza 95.8 por ciento de la población que habita en las ciudades, mientras que en el ámbito rural es de 81.7 por ciento. Por otro, la cobertura en alcantarillado, tratándose del medio urbano, es 96.4 por ciento, en tanto que en el rural, de 74 por ciento. Esta consideración lleva a pensar, e incluso insistir, en que estos programas deben conservarse y redimensionarse, en especial al observar que su pertinencia está vigente en las comunidades rurales.

En otros casos, como el del Programa de Infraestructura Indígena, la explicación puede ser que hubo una mejora en la delimitación de la población potencial y la población objetivo. La primera comprende a personas que residen en localidades de entre 50 y 15,000 habitantes, con 40 por ciento de población indígena, ubicadas en niveles de alta o muy alta marginación. Por su parte, la población objetivo se definió como las personas que habitan en localidades elegibles, definidas a partir del proceso de programación anual, de tal manera que, con ello, se tiende a mejorar la focalización de este programa y a generar una estimación más precisa del volumen de obra y de beneficiarios que atenderá anualmente. Esto, sin considerar que en las reglas de operación del programa se incorporó la referencia a la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuya intención es cubrir el rezago en infraestructura básica y de vivienda de las localidades elegibles que cuentan con población indígena.

Lo anterior no permite esgrimir valoraciones concluyentes sobre el papel de la operación de los programas en la resolución de las problemáticas en las que se centran; hay dos razones para ello: una es que sólo el Programa Hábitat cuenta con una evaluación de impacto que brinda evidencia de los resultados de la intervención; otra es que en la atención del problema confluyen programas federales y de otros niveles de gobierno, y la dispersión del esfuerzo gubernamental en la observación de diferentes dimensiones de la pobreza no ayuda a formular análisis claros sobre el efecto de los programas en la solución de una problemática.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Estos programas presentan como elemento común el mejoramiento de la infraestructura a través de la ejecución de obras de drenaje, alcantarillado y saneamiento, agua potable, electrificación, comunicación terrestre y vivienda, así como mejoramiento físico en espacios públicos y tratamiento de aguas residuales.

Existe complementariedad entre el APAZU y el PROSSAPYZ, ya que se orientan a problemáticas comunes (el rezago en el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento): uno dirigido a habitantes de localidades de más de 2,500 personas y el otro, a habitantes de localidades de menos de 2,500 personas.

Por otra parte, los apoyos previstos por el Programa de Infraestructura Indígena están destinados a la construcción y ampliación de sistemas de agua potable o de sistemas de alcantarillado, descargas domiciliarias y plantas de tratamiento de aguas residuales en localidades con poblaciones entre 50 y 15,000 habitantes, de alta o muy alta marginación. Ciertamente, un criterio central es que en esas localidades al menos 40 por ciento de la población es indígena, pero se trata de un universo de beneficiarios en el que no está excluida la aplicación de los programas APAZU, PROSSAPYZ y PROTAR en lo relativo a las plantas de tratamiento, ni tampoco la aplicación del Programa 3x1 para Migrantes, que brinda apoyos a proyectos para la atención de necesidades en materia de infraestructura y servicios básicos, como agua, drenaje y saneamiento.

Una observación en cuanto a la coincidencia de los programas puede, igualmente, identificarse entre el APAZU y Hábitat, pues en su modalidad de mejoramiento del entorno urbano, este último considera la introducción de servicios urbanos básicos. Sin embargo, la coincidencia no es total en este último caso ni en los anteriores; por ejemplo, aunque estos dos últimos programas están centrados en una misma carencia, se trata, en el primero, de localidades con poblaciones mayores de 2,500 habitantes y en el segundo, mayores de 15,000 habitantes.

La estructura programática de 2016 que se muestra en el cuadro 1 identifica que cinco de los ocho programas aquí analizados se compactaron en dos nuevos: PAL, APAZU, PROSSAPYZ e Infraestructura Hídrica se fusionaron en el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (S074), mientras que Espacios Públicos y Hábitat,⁸ en el Programa de Infraestructura (S273). Se espera que estas fusiones creen condiciones para una mayor o mejor coordinación en la ejecución de los programas. No obstante, además de lograr una mayor eficiencia en el gasto, se deberá cuidar la eficacia en la ejecución de los programas en relación con sus objetivos y metas.

⁸ A esa fusión también se agregan los programas de Fomento a la Urbanización Rural, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (este último era parte de la Sedesol en 2014).

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

En términos generales, se trata de un grupo de programas que se ha consolidado a partir de los efectos negativos del acelerado crecimiento urbano y el cambio que esto ha representado para las comunidades rurales.

La evaluación del grupo de programas dirigidos al mejoramiento de la infraestructura para la calidad del agua sugiere que, en los casos en que más se ha invertido en el fortalecimiento de la atención social y la participación comunitaria, los logros son mayores (como en el PROSSAPYZ). Además, estos programas constituyen, en muchas ocasiones, el vehículo principal de la intervención pública para resolver la problemática.

El PROTAR, por ejemplo, es el más importante del gobierno federal para el tratamiento de aguas residuales; brinda soporte a los organismos operadores para que cumplan con los parámetros de calidad de agua para sus descargas, y contribuye al saneamiento y combate de la contaminación ambiental de los cuerpos de agua; con ello, se cumple el objetivo del Programa Nacional Hídrico de “fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua”, así como la meta nacional de México Próspero del PND y el objetivo de “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural”. El comportamiento de los indicadores de servicio y gestión de este programa muestran que, aunque el atraso en el rubro es considerable, su desempeño aporta a los objetivos formulados en esos instrumentos de planeación.

En el caso del PAL, se trata de un programa relacionado también con la calidad del agua, pero para el consumo y, en consecuencia, vinculado al tema de la salud pública. Por su parte, los propósitos del APAZU y el PROSSAPYZ están identificados de manera adecuada y ayudan de forma clara a mejorar la vida de los habitantes en zonas urbanas, el primero, y en el medio rural, el segundo. Su sostenibilidad y fortaleza radica en la perennidad de la problemática que atienden.

Los programas dirigidos al mejoramiento del entorno urbano contribuyen a través de sus componentes a fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad. Por ejemplo, el 3X1 para Migrantes funciona como un instrumento para la coinversión proveniente de tres partes

en proyectos educativos, de desarrollo comunitario y productivos. Lo mismo se observa en el caso de Hábitat, cuyas acciones pueden ayudar a mejorar las condiciones de vida de la población atendida, al fomentar la participación social y el desarrollo comunitario. Además, la consolidación no sólo se refleja en lo cuantitativo, por ejemplo, en el número de espacios atendidos por el PREP, sino que modifica la percepción de la población respecto a esas intervenciones, e incentiva la convivencia e incluso la participación ciudadana.

Uno de los principales logros de este conjunto de programas es su aportación integral a la superación de la pobreza, al combinar la construcción de infraestructura básica y el equipamiento urbano con acciones orientadas a impulsar la organización y el desarrollo comunitario.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

Los programas en su conjunto presentan una serie de retos que se pueden agrupar en temas transversales asociados a las problemáticas analizadas en esta evaluación.

Por una parte, los programas que proveen obras de mejoramiento urbano y acciones de desarrollo comunitario (Hábitat, PREP y 3X1 para Migrantes) comparten desafíos que tienen que ver con la capacidad que deberán tener para suministrar o propiciar condiciones sociales que logren modificar el espacio público compartido por los hogares que viven en una situación precaria; por ejemplo, existen retos en aspectos como el alumbrado público, la accesibilidad a través de una disposición más razonable de establecimientos y viviendas sobre el territorio, y el mejoramiento de las vialidades (pavimentación de calles y banquetas) y los medios de transporte.

Las acciones de estos programas deberán mantenerse, pero también evolucionar, renovarse y ser innovadoras para poder contribuir a la disminución de los índices de violencia y fortalecer los frágiles equilibrios sociales que existen en numerosas localidades, barrios y áreas del territorio.

Respecto al segundo grupo de programas (PROSSAPYZ, APAZU, PROTAR y PAL), debe señalarse que éstos, al mejorar el acceso a los servicios básicos de agua potable, preferentemente en la vivienda, la conexión al drenaje y la calidad del agua tanto para consumo como las descargas municipales, inciden en las condiciones sanitarias de la población y, por lo tanto, en su calidad de vida y su salud.

Sin embargo, el reto de algunos de los programas de este grupo será proseguir su labor con recursos presupuestarios cada vez más restringidos y frente a dinámicas demográficas en constante evolución que afectan la conformación de hogares. Los retos de disminuir el rezago en infraestructura básica supondrán no sólo ampliar la cobertura en agua potable y saneamiento, sino también mantener la existente. En el corto plazo, estas acciones deberán ser capaces de contribuir a alcanzar la meta nacional de un México Próspero y su objetivo de orientar un crecimiento verde que preserve el patrimonio natural, fortalezca la gestión

integral y sustentable del agua, y realice acciones para detener la contaminación del agua, el aire y el suelo.

En suma, todos estos programas tendrán que modificar las actuales condiciones de convivencia para fortalecer el tejido social y garantizar la seguridad, sobre todo en las ciudades, además de contribuir a la habitabilidad de los hogares y la calidad de vida de sus habitantes. De acuerdo con Jusidman (2012), un reto transversal a los programas de los dos grupos, y a todos los programas sociales en general, será lograr que los beneficiarios progresivamente se vean a sí mismos ya no como beneficiarios, sino como sujetos de derechos sociales.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

Si bien en algunos países en desarrollo el papel de la cooperación internacional en el financiamiento de la gestión de los recursos hídricos y de los servicios públicos es clave, en gran parte de los países –desde luego este es el caso en México–, tanto la infraestructura como los servicios son financiados por el gobierno. Además, la inversión pública y la ayuda oficial al desarrollo se han incrementado en las dos últimas décadas (UN-Water, 2012, citado en Unesco, 2015). El gasto público a través del presupuesto o la ayuda proveniente de entes internacionales no son, sin embargo, las únicas formas de llevar servicios a los habitantes.

El financiamiento para la gestión y obras de infraestructura, saneamiento, así como para mejorar la calidad del agua, el entorno urbano y el desarrollo comunitario o hacer frente al rezago y aislamiento de comunidades, en este caso, indígenas, puede tener, en efecto, otros orígenes. Uno de ellos son los propios hogares beneficiarios, sea a través de tarifas o de procesos de autogestión, o bien, vía impuestos (nacionales o locales) o, incluso, mediante transferencias internacionales.

A estas fuentes se agregan las diferentes modalidades de combinación o sofisticación de esas formas de financiamiento; se pueden mencionar los cada vez más utilizados mecanismos de financiamiento cruzado y las prácticas que consideran tecnologías sencillas y a bajo costo, no necesariamente asociadas a las grandes redes de infraestructura. En países africanos, como Mozambique, estas modalidades han sido evocadas, recientemente, como campos de implementación de prácticas ejemplares en la provisión de servicios de agua y saneamiento con tecnologías de bajo costo (De Albuquerque, 2012).

Otros casos muestran diversas formas en que se define el nivel con el cual los hogares participan en el costo de este tipo de servicios. La combinación de mecanismos de subvención y de distribución de costos, no sólo entre gobierno y población, sino también entre sectores de ésta con ingreso diferente, depende de las condiciones económicas de los países, pero también de factores diversos, como la localización, el ingreso, la disposición de tecnologías, etcétera.

Ejemplos de esta variedad de soluciones a la producción y el suministro de servicios son: las subvenciones para hogares sin capacidad financiera para pagar el servicio previstas en la ley chilena 18.778; el Fondo Social para el Abastecimiento de Agua de Bélgica; el sistema de préstamos de Egipto; los pequeños préstamos para la construcción de letrinas en hogares en Malawi o de letrinas públicas en Tanzania y Zimbabue;⁹ y el sistema de subvenciones de estructura tarifaria socialmente sensible gestionado por la Comisión Reguladora del Agua y el Saneamiento de Colombia.

Otros casos se refieren a la forma en que se combinan recursos de grandes actores privados, como la participación de los bancos que apoyan la producción y el suministro de estos servicios; un ejemplo es la Local Government Unit Guarantee Corporation, que combina, desde finales de los años noventa, capitales de accionistas privados, como la asociación de banqueros de Filipinas, el Banco de Desarrollo de ese país y el Banco Asiático de Desarrollo; o bien, los diferentes tipos de fondos, como el State Water Revolving Fund en Estados Unidos,¹⁰ con los cuales se busca garantizar el financiamiento de una demanda de servicios siempre en crecimiento.

En lo relativo a infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales, como es el caso del PROTAR, existen también numerosos casos ejemplares. Uno de ellos es la planta en Sant Adrià de Besòs, que trata poco más de 70 por ciento de las aguas residuales de Barcelona eliminando partículas y gases contaminantes. En este caso, la instalación de 90,000 metros cuadrados se ubica bajo tierra y está cubierta por suelo en el que se pueden encontrar usos variados, como el habitacional, espacios públicos y un centro de convenciones (ONU-Hábitat, 2014).

Estas prácticas, aunque generadas en contextos socioeconómicos diferentes, bien podrían ser objeto de un análisis respecto a su adaptación en los tan variados contextos presentes en el territorio nacional. Si éstas se consideran como posibles mecanismos mediante los cuales se proveen infraestructuras y servicios, se amplía el abanico de instrumentos de política para adaptarlos a los entornos donde deben ser desplegadas las políticas de

⁹ Una presentación de buenas prácticas puede consultarse en el capítulo 2 del libro de Catarina de Albuquerque, relatora especial de Naciones Unidas para el derecho humano al agua potable y saneamiento (De Albuquerque, 2012, pp. 85 y ss.).

¹⁰ Información más detallada de esas modalidades de financiamiento puede encontrarse en OCDE (2010b).

infraestructura para servicios básicos, para el mejoramiento urbano o para abatir el aislamiento y rezago de comunidades indígenas en México. La implementación de políticas se beneficia al tener más instrumentos a su disposición y contar con herramientas más flexibles. El mejoramiento de espacios públicos podría abrir, progresivamente, la puerta a modalidades en las que el financiamiento privado o de autogestión se involucre de forma más importante.

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

La infraestructura es fundamental para el bien privado y comunitario; sin embargo, ante la escasez de recursos, es necesario que la inversión en la construcción y el mejoramiento sea asequible; ello supone aumentar la eficiencia, que, ciertamente, puede lograrse mediante la fusión de programas, pero también con la adopción de otras medidas, por ejemplo, una elección oportuna de patrones de acción y tecnologías (ONU-Hábitat, 2014).

Los ocho programas valorados en este ejercicio tienen un desempeño apropiado, pues las acciones que se llevan a cabo contribuyen al logro de sus objetivos. Además, la lectura transversal del comportamiento de los indicadores de resultados, de servicios y gestión, la información sobre sus poblaciones, el presupuesto y las mejoras que han tenido nos permiten llegar a dicha conclusión.

Con su operación, estos programas contribuyen a las metas y los objetivos del PND 2013-2018 y de sus respectivos programas sectoriales. Principalmente, aportan en algunas condiciones determinantes del nivel de pobreza. Respecto a las problemáticas que originan el acelerado crecimiento urbano, los programas analizados promueven el acceso a los servicios básicos en la vivienda, un mejor entorno urbano, la habitabilidad y el desarrollo comunitario; en particular, buscan fortalecer la cohesión social y comunitaria a través de componentes diferenciados.

Por otra parte, los programas relacionados con la infraestructura para el saneamiento y para mejorar la calidad del agua no sólo promueven una gestión integral y sustentable del recurso que permita abastecer agua apta para el consumo humano; también representan un esfuerzo para devolverla a los ecosistemas con cierta calidad ambientalmente aceptable.

Un reto aún pendiente en el conjunto de estos programas es mejorar la definición de sus poblaciones; existen imprecisiones al definir las y cuantificarlas. Lo anterior podría estar ligado a la falta de información adecuada y de padrones de beneficiarios de algunos programas que integren información homogénea y sistemática.

Referencias bibliográficas

- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, vol. 2, núm. 4, pp. 354-365.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015). Documento de posición institucional Programa de Infraestructura Indígena, 2014-2015. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/2014-2015/Anexo1/6_S-179_DI.pdf
- Comisión Nacional del Agua (Conagua)/Organización Meteorológica Mundial (OMM) (2008). *Interrelaciones agua y salud pública en México*. Informe OMM/Premia No. 64, México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de [http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/OMM-PREMIA_064_Agua&Salud\(p\).pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/OMM-PREMIA_064_Agua&Salud(p).pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Recuperado el 15 de septiembre de 2015, de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf
- _____ (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2015a). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa 3x1 para Migrantes. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S061_3X1MIGRANTES/S061_3X1MIGRANTES_IC.pdf
- _____ (2015b). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Agua Limpia. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEMARNAT/S047_PAL/S047_PAL_IC.pdf

_____ (2015c). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEMARNAT/S074_APAZU/S074_APAZU_IC.pdf

_____ (2015d). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEMARNAT/S075_PROSSAPYS/S075_PROSSAPYS_IC.pdf

_____ (2015e). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Hábitat. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDATU/S048_H%C3%81BITAT/S048_H%C3%81BITAT_IC.pdf

_____ (2015f). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Infraestructura Indígena. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/CDI/S179_PIIINDIGENA/S179_PIIIND%C3%8DGENA_IC.pdf

_____ (2015g). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Rescate de Espacios Públicos. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDATU/S175_ESPACIOSP%C3%9ABLICOS/S175_ESPACIOSP%C3%9ABLICOS_IC.pdf

_____ (2015h). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Tratamiento de Aguas Residuales. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEMARNAT/S218_PROTAR/S218_PROTAR_IC.pdf

_____ (2015i). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de <http://www.coneval.org.mx>

_____ (2015j). *Resultados de pobreza en México 2014. Anexo estadístico*. Recuperado el 15 de septiembre de 2015 de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

Cortés, F. (2011). Debatendo los ejes de la política social en el México de hoy. En L. Reygadas (coord.). *Política social* (p. 136). México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

De Albuquerque, C. (2012). *Derecho hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y saneamiento*. Lisboa: AECID.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuentas económicas y ecológicas de México 2013: preliminar: año base 2008. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/doc/SCEEM0311_08.pdf

_____ (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, México. Recuperado el 8 de marzo de 2016. De http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/en_vipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

Jusidman, C. (2012). Reducción de las brechas de desigualdad horizontal. En L. Reygadas (coord.). *Política social* (pp. 41-55). México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Mack, J. y Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. Londres: Allen & Unwin.

Nolan, B. y Whelan, C. (1996). Resources Deprivation and Poverty. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 24, núm. 4, artículo 18. Recuperado el 24 de mayo

de 2016 de
<http://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2463&context=jssw>

Organización de las Naciones Unidas-Hábitat (2014). *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Bogotá. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de <http://unhabitat.org/books/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2015). *Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo 2015: agua para un mundo sostenible*. París. Recuperado el 15 de agosto de 2015 de: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2015-water-for-a-sustainable-world/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013. México.

Presidencia de la República (2014). *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*. Ciudad de México. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>

Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. México.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. México.

Programa Nacional de Vivienda 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. México.

Programa Nacional Hídrico 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de abril de 2014. México.

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2013. México

Salas, M. (2010). El desafío del análisis multidimensional de la pobreza. En M. Mora (coord.). *Medición multidimensional de la pobreza en México* (pp. 11-41). México: El Colegio de México.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Secretaría de Desarrollo Social (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Recuperado el 24 de mayo de 2016, de <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu01.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015). Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. México. Recuperado el 24 de mayo de 2016 de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Anexo 1. Porcentaje y número de personas en viviendas sin acceso al agua ni drenaje, según entidad federativa, 2010-2014

Entidad federativa	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda											
	Población en viviendas sin acceso al agua						Población en viviendas sin drenaje					
	Porcentaje			Miles de personas			Porcentaje			Miles de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Aguascalientes	1.5	0.5	1.0	18.2	6.1	13.0	2.4	1.7	1.4	29.0	21.4	17.8
Baja California	1.4	1.8	7.5	46.6	60.7	257.9	5.2	2.7	6.5	169.5	90.7	222.4
Baja California Sur	3.6	2.5	3.8	23.4	17.9	28.1	5.9	3.9	7.9	38.7	27.3	58.7
Campeche	9.5	4.3	10.4	80.1	37.4	93.5	14.1	7.7	8.1	119.1	66.8	73.1
Coahuila	2.6	3.0	3.4	72.1	85.8	99.8	3.3	3.2	2.8	91.7	92.5	81.8
Colima	2.3	2.6	0.7	15.2	17.8	5.3	1.4	0.6	0.8	9.6	4.0	6.0
Chiapas	25.2	20.2	26.4	1,241.3	1,024.7	1,373.7	15.4	21.0	10.2	759.5	1,064.5	530.6
Chihuahua	3.2	2.6	4.5	112.8	95.2	165.1	5.6	2.6	5.9	198.7	94.2	217.1
Distrito Federal	3.2	2.3	1.2	288.4	205.7	109.3	0.6	0.8	0.5	53.7	68.3	43.1
Durango	8.0	5.3	2.3	134.8	91.5	40.5	14.1	9.4	8.5	235.8	161.8	149.6
Guanajuato	5.6	3.2	3.5	309.8	180.1	201.6	10.9	9.1	6.4	607.7	515.1	368.4
Guerrero	26.5	33.6	33.3	915.1	1,176.4	1,183.9	25.6	21.8	20.8	882.1	764.8	738.8
Hidalgo	13.4	9.0	8.1	362.0	249.9	230.5	15.8	12.2	11.3	427.4	337.7	321.4
Jalisco	8.0	4.2	3.1	595.2	323.7	246.8	3.1	3.3	1.2	233.7	251.5	98.2
México	7.3	4.9	4.4	1,140.7	788.3	741.9	9.9	6.9	6.7	1,556.1	1,109.2	1,109.9
Michoacán	9.9	14.5	7.6	437.1	654.2	346.0	13.7	10.9	11.9	608.6	489.4	546.0
Morelos	8.9	5.1	12.5	160.1	94.9	238.4	7.2	5.5	4.4	129.9	101.5	83.6
Nayarit	5.3	9.5	5.1	59.2	110.2	61.6	7.2	7.7	5.7	79.7	89.0	68.8
Nuevo León	0.9	1.0	2.2	43.4	50.5	109.7	2.2	2.4	3.1	102.5	116.2	154.6
Oaxaca	16.9	20.0	23.0	655.4	787.6	917.4	31.2	23.3	26.7	1,209.2	917.6	1,065.0

Puebla	12.5	13.8	11.3	732.6	829.5	695.9	14.3	14.0	11.0	838.4	840.3	674.3
Querétaro	8.4	4.3	5.3	155.3	82.3	105.6	7.7	6.0	5.6	142.2	115.4	109.9
Quintana Roo	2.4	0.9	5.7	32.2	13.0	87.6	4.0	2.7	2.3	54.7	39.5	35.5
San Luis Potosí	13.1	14.6	13.2	343.1	391.4	361.0	20.3	21.9	14.1	533.2	586.7	385.5
Sinaloa	5.1	5.7	7.9	145.9	165.2	233.3	9.1	8.2	8.5	261.3	239.7	251.8
Sonora	5.3	3.3	2.9	145.7	92.6	83.3	10.3	10.1	4.6	280.5	283.7	134.0
Tabasco	20.6	20.6	19.3	466.7	477.5	455.6	6.0	4.8	6.5	136.5	111.9	154.1
Tamaulipas	8.9	2.7	2.4	296.2	92.3	85.6	13.7	8.5	7.8	458.5	291.2	273.5
Tlaxcala	1.3	2.5	2.0	15.5	30.2	24.9	6.0	7.0	4.2	71.8	86.2	53.2
Veracruz	17.6	24.5	14.1	1,359.0	1,928.6	1,128.6	18.2	15.6	15.1	1,407.9	1,223.6	1,207.8
Yucatán	3.6	3.9	1.3	71.7	80.5	27.9	19.0	18.6	15.5	376.1	380.4	323.7
Zacatecas	6.7	3.4	6.2	101.6	52.6	97.4	12.7	7.1	7.5	192.2	110.1	118.2
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>9.2</i>	<i>8.8</i>	<i>8.2</i>	<i>10,576.5</i>	<i>10,294.1</i>	<i>9,850.7</i>	<i>10.7</i>	<i>9.1</i>	<i>8.1</i>	<i>12,295.3</i>	<i>10,692.4</i>	<i>9,676.0</i>

Fuente: Elaboración propia con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015j).

Anexo 2. Comparativo de los programas federales de apoyo de infraestructura, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Infraestructura Indígena	Localidades de alta y muy alta marginación	Ambos*	Infraestructura	No monetario	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán
Programa Hábitat	Otros: hogares ubicados en polígonos hábitat y zonas de intervención preventiva	Urbano	Infraestructura social básica, difusión, campañas y promoción	No monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas
Rescate de espacios públicos	Toda la población	Urbano	Actividades recreativas y culturales, difusión, campañas y promoción, capacitación y obra pública	No monetario	Todas
Programa de Agua Limpia	Municipios	Ambos*	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas

Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	Entidades federativas	Urbano	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán
Programa 3 x 1 para Migrantes	Toda la población	Ambos*	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	ND	Ambos*	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	Localidades de alta y muy alta marginación	Rural	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

ND: No disponible.

*Rural y urbano.