



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

El Colegio Mexiquense, AC

24 de octubre de 2007



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

Coordinación:

Carola Conde Bonfil

Colaboradores:

Ruth Liliana Hernández Cruz

Martín Francisco Hernández Vargas

Ernesto Romero Conde

Christian Vega Alcocer



Índice

Siglas y acrónimos utilizados	4
Introducción	5
Capítulo 1. Diseño	6
Capítulo 2. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones.....	42
Capítulo 3. Conclusiones	44
Bibliografía.....	46
Anexos	
Anexo I: Características generales del programa	52
Anexo II: Objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad	59
Anexo III: Entrevistas y/o talleres realizados.....	77
Anexo IV: Instrumentos de recolección de información.....	79
Anexo V: Bases de datos de gabinete	80
Anexo A. Propuesta de indicadores	81
Anexo B. MI-PREP-07 rubricada por la UROP.....	89
Anexo C. MI-PREP propuesta por el equipo evaluador	93
Anexo D. Variables	98
Anexo de la pregunta 2.....	102
Anexo de la pregunta 5.....	108
Anexo de la pregunta 26.....	118
Anexo de la pregunta 32.....	120
Anexo fotográfico	122



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

Siglas y acrónimos utilizados

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGEIZUM	Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
DOF	Diario Oficial de la Federación
MI	Matriz de Indicadores (Matriz de Marco Lógico)
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PREP	Programa de Rescate de Espacios Públicos
RO-PREP-07	Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2007
RO-PREP-08	Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2008
ROP	Reglas de Operación del Programa
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SIAFF	Sistema Integral de Administración Financiera Federal
SIIPSO	Sistema Integral de Información de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social
SDUOT	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
SPPE	Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación
TR	Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2007
UROP	Unidad Responsable de la Operación del Programa



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

Introducción

De acuerdo con en el artículo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y los Términos de Referencia de esta evaluación, El Colegio Mexiquense, AC presenta el Informe final de Diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2007.

El capítulo I se divide en seis temas: características del programa, contribución a los objetivos estratégicos, matriz de indicadores, población potencial y objetivo, vinculación con las RO, y coincidencias, complementariedades y duplicidades. Cada respuesta de este capítulo empieza con Sí, No o No aplica -de acuerdo con los Lineamientos establecidos por el Coneval- pero cabe señalar que las dos últimas no significan la ausencia de avances en la UROP sino que aún hay aspectos por definir o profundizar en esos rubros.

En el capítulo II se señalan las principales fortalezas, retos y recomendaciones en materia de diseño del PREP. Por último, en el capítulo III se resumen las principales conclusiones.

Adicionalmente a los anexos solicitados en los TR-PREP, en la presente entrega se incluyen una serie de anexos que proporcionan información complementaria que no está asociada a ninguna pregunta en particular o bien, algunas preguntas que requieren mayor desarrollo.

Es importante mencionar que el objetivo general del programa plasmado en las RO-PREP-07 establece “Recuperar espacios públicos, para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana y a la prevención de conductas antisociales”. Sin embargo, en la MI-PREP-07 la UROP excluyó cualquier alusión a la generación e igualdad de oportunidades y a contribuir a la disminución de la pobreza urbana, argumentando que así responde a la ejecución actual.

A petición de la UROP se eliminaron todas las referencias en este informe relacionadas con dicha inconsistencia pero el equipo evaluador está consciente de lo señalado en el artículo 27 del PEF-07 (Los programas del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación [...] mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza [...] Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables).



Capítulo 1. Diseño

Características del programa

México presenta un constante crecimiento en sus niveles de urbanización que no ha podido ser acompañado por la acción de los gobiernos locales para dotar de suficiente infraestructura y seguridad a aquellas zonas que han quedado marginadas, padeciendo precariedad urbana en sus espacios públicos. Tales condiciones propician las desigualdades sociales, siendo la proliferación de la delincuencia organizada una de sus expresiones más preocupantes.

En la actual administración, la Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) como estrategia de combate a la pobreza urbana ya que considera que el rescate de espacios públicos favorece el mejoramiento del entorno y el desarrollo comunitario, así como la plena integración social de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

El objetivo general del Programa señalado en las RO-PREP-07 es recuperar espacios públicos para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana y la prevención de conductas antisociales.

Dentro de este marco de acción, el PREP tiene como objetivos específicos:

Incentivar la participación organizada de los habitantes en la identificación, diseño y ejecución de proyectos orientados a rescatar y mejorar los espacios públicos y procurar su apropiación comunitaria.

Impulsar la prevención y atención de la violencia y seguridad comunitaria en espacios públicos y su entorno.

Impulsar la construcción, el rescate, apropiación y conservación de espacios públicos que fomenten actividades artísticas culturales, cívicas deportivas y de esparcimiento para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

La cobertura de actuación incluye a las ciudades y municipios integrantes de zonas metropolitanas con más de cincuenta mil habitantes y se focaliza particularmente en los espacios públicos de las colonias preferentemente populares que cuentan con al menos dos



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

de las siguientes condiciones: deterioro físico, inseguridad social, conductas de riesgo (adicciones, violencia).

La población objetivo son los habitantes de las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas (Anexo II de las Reglas de operación, Universo potencial de actuación del programa) buscando su participación para recuperar sus espacios comunitarios, contribuyendo a prevenir conductas antisociales y mejorar la seguridad comunitaria.

Los subsidios federales¹ deben complementarse con las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y, en su caso, de los beneficiarios u otros participantes (que podrán hacerse mediante la provisión de recursos monetarios directos, realización de proyectos complementarios, aportaciones en especie o incluso la provisión de materiales y uso de maquinaria y equipo). El PREP procurará que los municipios sean los principales ejecutores de las acciones, excepto en los casos expresamente asignados a otras instancias de carácter estatal o federal.

El Programa opera en dos modalidades:

- a) Participación social y seguridad comunitaria. Los subsidios federales por cada proyecto de este tipo no podrán exceder de \$500 000 y dicha aportación podrá ser de hasta 60% del costo total del proyecto, ya que los gobiernos de las entidades federativas y municipales deberán aportar cuando menos 40% del costo total del proyecto.
- b) Mejoramiento físico de los espacios públicos. En esta modalidad el subsidio para cada proyecto será de hasta \$3 000 000, lo que puede representar hasta 50% del costo total del proyecto y la aportación de los gobiernos de las entidades federativas, de municipios y de la comunidad u otras instancias será cuando menos equivalente a la aportación federal.

Del total de subsidios asignados por municipio, 20% se deberá destinar al menos a las acciones de la modalidad de Participación Social y Seguridad Comunitaria para garantizar la acción ciudadana de la localidad.

¹ El programa asignó el presupuesto a las entidades federativas de la siguiente forma: 66% del recurso con base en el Índice de Violencia de la entidad y 33% del recurso, de acuerdo con el Índice de Pobreza de la entidad. Las fuentes utilizadas para obtener dichos índices fueron el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI); el INEGI y la Sedesol.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

No. (Consistente con 2, 3, 4, 11, 23, 24 y 26). Aunque su normatividad identifica situaciones como la falta de infraestructura y seguridad en las zonas urbanas, y establece que el rescate de espacios públicos tiene una vinculación estrecha con el mejoramiento del entorno y el desarrollo comunitario², el programa surgió de las demandas captadas durante la campaña presidencial y la premura para su ejecución impidió elaborar un diagnóstico inicial que identificara la problemática y sus necesidades específicas, así como establecer el universo conocido de acción; es decir, las áreas potenciales a intervenir.³

Debido a la carencia de este diagnóstico, el programa no desarrolló una base conceptual para contar con herramientas que le permitan incrementar el impacto en la construcción de identidad comunitaria y en la cohesión y tejido sociales. De no generarse un marco teórico con una metodología propia para incidir en la dimensión social, los beneficios se restringirían a la dimensión física (infraestructura) y, en ese caso, existirían pocas posibilidades de lograr el fin y el propósito así como de contribuir a la Estrategia Limpiemos México. Sin embargo, para reforzar la dimensión social, la UROP tiene pensado modificar las RO-PREP-08 para exigir que las unidades ejecutoras realicen los diagnósticos con participación de la comunidad.

Aunado a ello, se recomienda que la UROP promueva, entre los Coplade y Coplademun, el levantamiento de un inventario en etapas progresivas (comunal, regional y municipal). Este censo estaría integrado con datos de los espacios públicos ubicados en ciudades de más de 50 mil habitantes y localidades urbanas conurbadas a las zonas metropolitanas con deterioro e inseguridad. Con ello, se contaría con una base de datos que coadyuve a resolver el problema identificado bajo un esquema proactivo y no sólo en función de los proyectos recibidos. También esclarecerían los criterios de elegibilidad de los proyectos, que no están bien definidos en la normatividad, al basarse en información procesada y analizada de las zonas.

² RO-PREP-07, DOF, 28 de febrero de 2007.

³ Con elementos como: tipo de espacio, situación actual, grados de deterioro o abandono, tipo de construcción, condiciones socioeconómicas y ambientales de la zona; situación patrimonial e identidad cultural, entre otros.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

No. (Consistente con 1, 3, 24 y 26). Consideramos que el diagnóstico de gabinete generado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación (SPPE),⁴ no sustenta de forma adecuada la razón de ser del programa. El contenido de dicho documento no caracteriza de forma explícita, como lo establece el Coneval, la magnitud, las consecuencias del problema y la situación o contexto institucional. Es decir, funge como un marco introductorio a partir de información de fuentes secundarias, que intentan contextualizar el campo de acción de un programa ya en ejecución.⁵ Esta idea se refuerza, ya que el documento, al no concebirse como un diagnóstico inicial, incorpora información proporcionada por el propio programa, lo que resulta incongruente y tautológico si se considera como insumo para el apoyo del diseño de éste. Ante tal carencia, el PREP intenta analizar -por medio de una encuesta- la percepción de seguridad, las conductas de riesgo y la participación social de la población que habita en un radio de 400 metros alrededor de cada espacio público apoyado.⁶ No obstante, esta encuesta no solventa problemáticas que podrían haber sido detectadas por un diagnóstico de la situación base.⁷ A su vez, el equipo evaluador considera que ésta no es representativa estadísticamente, como su nombre lo señala, ni cumple con los criterios de aleatoriedad, ya que el levantamiento se realiza sólo en los municipios donde el programa va a realizar intervenciones de espacios públicos.

Por otra parte, al no determinarse la prioridad de la problemática en el país y qué proyectos pueden redituarse un mayor impacto social, con base en un diagnóstico de base, el programa carece de un sistema de metas. Esto se traduce en que los objetivos pueden resultar de similar relevancia generando confusión y propiciar ambigüedades (en el caso de un empate entre municipios que desean el apoyo) al momento de seleccionar los proyectos, lo que podría originar suspicacias sobre la transparencia del proceso.

⁴ En cumplimiento con la normatividad que exige el Coneval, la SHCP y la SFP referente a la evaluación de programas nuevos, plasmados en los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF", DOF, 30 de marzo de 2007.

⁵ Ver el numeral 1 del Anexo correspondiente a la pregunta 2.

⁶ *Encuesta nacional sobre seguridad, conductas de riesgo y participación comunitaria* (se aplicará este instrumento en dos tiempos, antes del inicio de la obra y al final de su ejecución).

⁷ Ver el numeral 2 del Anexo correspondiente a la pregunta 2.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

Sí. (Consistente con 1, 2, 4, 10, 11 y 12). Sin embargo, es importante resaltar que el diagnóstico de la SDUOT y la SPPE, no logró caracterizar explícitamente el problema relacionado con el programa⁸ y por ende el diseño y normatividad del PREP no reflejan cómo las acciones propuestas consoliden la construcción de tejido social para contribuir a prevenir las conductas delictivas y de riesgo. Esta deficiencia se acentúa, ya que el PREP carece de una base conceptual, la cual tendría que esclarecer qué y cómo se pretende generar aquél.⁹ Con el diseño actual se corre el riesgo de que los proyectos se limiten a las obras físicas quedando marginada la participación comunitaria e imposibilitando su rescate integral,¹⁰ el cual tendría que considerar el respeto de los signos de identidad y la apropiación particular que cada zona del país tiene de los espacios públicos.

Consideramos que para una definición más clara en el nivel de Fin, la MI-PREP-08 debe incorporar la definición de *conductas delictivas*. Por su parte, el Propósito es perfectible ya que consideramos que el término *recuperados* puede interpretarse con cierta connotación negativa que puede remitir a casos donde la violencia se utiliza para “ganar” lo supuestamente “perdido”.¹¹ A su vez, puede relacionarse con intervenciones de figuras ajenas que desconocen la dinámica social de la comunidad, generando poca identificación con el programa y rechazo a los cambios. Ante esto, el equipo evaluador recomienda sustituir el concepto *recuperados* por el de *reintegrados*,¹² que no se limita a poner de nuevo en servicio algo, sino a restituir íntegramente cierto elemento. Así, se contribuye al logro del objetivo específico del programa: *...incentivar la participación organizada de los habitantes en la identificación, diseño, ejecución y seguimiento de proyectos.*

⁸ Ver el numeral 1 del Anexo correspondiente a la pregunta 2.

⁹ El PREP trabaja en la definición de un marco conceptual que le reditúe en un modelo de atención enfocado a la *recuperación* integral de los espacios públicos. Un primer esbozo de esta labor es la *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*, realizada junto con el programa ONU-Hábitat. Así, se inicia un proceso para desarrollar las herramientas metodológicas que el programa requiere para generar impacto social (que deberá revisarse a la luz de las modificaciones propuestas en este informe).

¹⁰ “45% de los espacios públicos no están considerando un rescate integral” en “Proyectos integrales propuestos. Fortalezas y debilidades”, Sedesol- SDUOT, agosto de 2007.

¹¹ Por ejemplo, esto podría ocurrir en las situaciones donde el ambulante se retira con el uso de la fuerza pública. El equipo evaluador considera importante observar que en algunos documentos se establece una asociación entre la construcción de tejido social, la coordinación con la sociedad civil y la Estrategia 16.4 del PND: “Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”.

¹² Especificar en el glosario de términos las definiciones de *reintegrados* y *tejido social*.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

No. (Consistente con 1, 2, 3, 11 y 12). Aunque la correlación -plasmada en la MI- entre el rescate del espacio público y la generación de tejido social ha dado buenos dividendos en experiencias de otras naciones del mundo, el PREP no contó con un diagnóstico de base que haya identificado las prioridades desde el interior de la comunidad. En la práctica esta situación se refleja al privilegiarse lo físico ante la dimensión social, dado que ésta no ha podido incorporarse de forma exitosa. Esto se debe, en parte, a que -en aquellas experiencias- la dimensión social es el ingrediente inicial y principal de los proyectos y no sólo los usuarios de instalaciones remodeladas o definidas sin su participación.

La intervención gubernamental -por medio de la reintegración de espacios públicos deteriorados- puede dar resultados favorables si se concibe a la seguridad como un bien público y como construcción social, ya que así se plantearían acciones integrales, solidarias y con corresponsabilidad, de carácter poblacional y territorial.¹³

Cabe reiterar que no se materializarán resultados positivos con la simple reintegración del espacio público, ya que si no se establece un sistema de corresponsabilidad que fomente la construcción de tejido social las acciones quedarán solamente en dotación de infraestructura. A su vez, para lograr este objetivo “se requiere un enfoque preventivo basado en la construcción de ciudadanía bajo un monitoreo del impacto por medio de un sistema de indicadores”.¹⁴

A esto deberá sumarse la transversalización de las acciones por parte de otras instituciones y planear estrategias conjuntas en aras de contribuir a solucionar la problemática identificada desde una perspectiva integral.

Es importante señalar que para las RO-PREP-08 tendrá que eliminarse lo plasmado en cuanto a generar igualdad de oportunidades y a disminuir la pobreza urbana para ser congruente con los alcances del programa y lo expresado en los niveles de Fin y Propósito de la MI.

¹³ Alcaldía Mayor de Bogotá DC. “Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades”, septiembre de 2007, p. 25.

¹⁴ ONU-Hábitat. “Documento de base para el programa *Ciudades Más Seguras* en América Latina”, noviembre de 2004, p. 3. http://www.unhabitat-rolac.org/default.asp?pag=prog_mundiales.asp&id_secao=807&id_idioma=2 (consulta: 9/10/07).



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia

Sí. (Consistente con 25). La UROP cuenta con documentos de trabajo de los cuales extrajo una serie de conocimientos y herramientas concretas de diseño y gestión comunitaria basados en la experiencia chilena “Espacios urbanos seguros”. Ésta consiste en habilitar características ambientales adecuadas, promover la participación ciudadana y contribuir a mejorar la percepción de seguridad y reducir los delitos.¹⁵ Un documento más refiere a la implementación de seis programas latinoamericanos en torno a espacios públicos, seguridad y convivencia urbana.¹⁶

A manera de síntesis, los proyectos o programas en cuestión han sido estrategias aplicadas a un contexto particular; distinguidos por una buena identificación del problema central antes de redondear el diseño y emprender el desarrollo de acciones -a diferencia del PREP cuyo diagnóstico fue elaborado con posterioridad y por otra área. Se advierte que por lo menos es necesario un periodo de dos años para que haya logros en la conformación de tejido social e integración de la comunidad y que, además, el medio de verificación más fehaciente para observar el impacto del programa es que esos logros deben ser identificados y reconocidos por la población objetivo del espacio recuperado (utilidad y satisfacción).

La experiencia internacional ha demostrado el éxito del rescate de espacios urbanos públicos -transformando la percepción de los habitantes con respecto a factores de riesgo sociales- cuando existe participación comunitaria desde el diseño hasta la ejecución y seguimiento de la obra rehabilitada.¹⁷ Es decir, para conseguir éxitos relativos es indispensable integrar a la comunidad -como el actor más importante- en todas las fases del proceso. En consecuencia, debe trabajarse primero en la dimensión social y después en la dimensión física de los espacios (en sentido inverso al que marca el diseño actual del PREP).

¹⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior y Fundación Paz Ciudadana. *Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros*, Chile, Banco Mundial-Asociación Chilena de Municipalidades-Gobierno de Chile, 2003, 85 pp.

¹⁶ Olga Segovia M., *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: espacio público*, Chile, CEPAL, Documento de proyecto, diciembre de 2005, 99 pp.
www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/23940/LCW60.pdf.

¹⁷ Véase el Cuadro resumen en el Anexo de esta pregunta.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*

No aplica. (No requiere consistencia). El PREP se vincula al objetivo estratégico 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 ("Mejorar la calidad de vida en las ciudades, especialmente la de las personas más pobres, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como la consolidación de ciudades eficientes y competitivas").

Para su cumplimiento, este programa sectorial establece la estrategia de atención 4.2 que busca "Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables y menos costosas".¹⁸ Con esta línea de acción, la Sedesol busca promover el rescate de espacios públicos deteriorados e inseguros con el apoyo de la participación social para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social, la generación de igualdad de oportunidades y la prevención de conductas antisociales.

A su vez, el PREP complementa sus acciones al vincularse a la recientemente creada Estrategia Nacional de Seguridad denominada "Limpiemos México: zona en recuperación" en la que, junto con el Programa de Escuela Segura; el Programa Comunidad Segura; el Programa Nacional contra las Adicciones y la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, busca propiciar condiciones de seguridad en la población urbana -por medio de la articulación de acciones y la sinergia interinstitucional de los tres ámbitos de gobierno- y contribuir a elevar la calidad de vida de mujeres y hombres. Sus respectivas líneas de acción son:

- Procuración de justicia para contener y disuadir actividades delictivas
- Prevenir conductas de riesgo
- Incentivar la prevención del delito y la apropiación de los ciudadanos de los espacios públicos.

¹⁸ "Se fortalecerá el rescate de espacios públicos deteriorados e inseguros para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social, la generación e igualdad de oportunidades y la prevención de conductas antisociales. Se impulsará también la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas y espacios de esparcimiento infantil, que permitan restaurar la convivencia sana y segura de las familias vecinas. De forma conjunta, se promoverá la participación social para que los vecinos asuman la parte que les corresponde en el tema de prevención de conductas de riesgo, fomentando la convivencia comunitaria que ayuda a crear redes y generar capital social".



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo*

No aplica. (No requiere consistencia). Existe una relación lógica entre el PREP y el Tercer objetivo nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (“Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales”), Eje 3 (Igualdad de oportunidades), en su estrategia 3.1.¹⁹ También se vincula con el Séptimo objetivo nacional (“Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país”), Eje 1 (Estado de Derecho y Seguridad), en sus estrategias: 16.1, 16.2 y 18.2.²⁰

Si bien existe congruencia con lo expresado en la normatividad del programa y el PND -al impulsarse el rescate y mejora física de espacios públicos deteriorados e incentivar la generación de tejido social- en la práctica éste último elemento no ha sido abordado de manera favorable, ya que no se partió de un diagnóstico inicial que ponderara la dimensión social como base para implementar la estrategia. Es evidente el actual privilegio de lo físico y posteriormente, sin ninguna base conceptual o modelo de atención, se intenta integrar a la comunidad.

Por otra parte, según las ROP habría otros aspectos enunciados en los objetivos del PREP como la “disminución de la pobreza urbana” que se vinculan con otras estrategias del PND, pero que la UROP decidió eliminar de la MI, ya que en la operación del programa no se están atendiendo y considera retirarlos en las RO-PREP-08. Así, el PREP ha decidido enfocarse a zonas urbanas inseguras en lugar de aquellas con pobreza urbana.

¹⁹ “Promover el ordenamiento territorial, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades. Si bien el problema de la inseguridad pública afecta a todos, en las zonas pobres de las ciudades es particularmente grave. La delincuencia se ha apoderado de parques, terrenos baldíos y calles. Para recuperar y limpiar esos lugares, se impulsará la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas, espacios de esparcimiento infantil, que permitan restaurar la convivencia sana y segura de las familias vecinas. Para ello, se promoverá la colaboración, en primer lugar, con las autoridades estatales y municipales mediante una coordinación operativa y corresponsabilidad en el gasto. También se impulsará la participación social para que los vecinos asuman la parte que les corresponde: vigilar, avisar a la policía, organizar eventos deportivos, cuidar la limpieza de los espacios públicos, evitar el deterioro gradual de los mismos”.

²⁰ 16.1 “Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social”; 16.2 “Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos”; 18.2 “Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito”.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

No. (Consistente con 12). Las actividades expresadas en la MI (y sus supuestos) son los mismos para alcanzar los dos componentes del programa en vez de reflejar los procesos indispensables para producir cada uno de los componentes por separado (aun cuando estos sean, según la lógica interna del PREP, complementarios).

Es evidente que, como fue elaborada, la MI refleja sólo las actividades administrativas que se realizan. De tal manera, la lógica interna del programa queda enmarcada en actividades distanciadas del desarrollo efectuado por las entidades y municipios quienes ejecutan no sólo las obras sino además las acciones para promover la participación social, la seguridad comunitaria y la prevención de las conductas de riesgo.²¹

El seguimiento a productos o acciones sociales esperados por el PREP no se percibe dentro de la MI. Tampoco algunas de las actividades que la UROP actualmente realiza como la elaboración de materiales de apoyo y su respectiva distribución. Por ello, existan o no modificaciones en las RO-PREP-08, la UROP tendrá la responsabilidad de detectar qué tareas relevantes aún no se incluyen en la MI y, lo que es más relevante, ubicar aquellos procesos que resultan críticos para realizar la supervisión adecuada.

Asimismo, el equipo evaluador recomienda desglosar en la MI-PREP-08 las actividades de acuerdo con el componente al que dan respuesta, lo que facilitará su supervisión y la verificación de su cumplimiento; además, éstas deberán estar enumeradas de acuerdo con el componente correspondiente.²²

²¹ En realidad, para lograr el Fin y el Propósito la UROP debería integrar una matriz con las actividades de las entidades ejecutoras. De acuerdo con la metodología de la MML, se debería elaborar una MI para el programa y una serie de matrices para los proyectos (que corresponderían a las unidades ejecutoras).

²² Véase el Anexo C. MI-PREP propuesta por el equipo evaluador.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

No. (Consistente con 12). Los componentes presentados en la MI representan los dos principales productos esperados por el programa, que son: la dimensión física (construcción, ampliación o mejoramiento físico de espacios públicos) y la social (acciones comunitarias para promover la participación social, seguridad comunitaria y prevención de conductas de riesgo).

Sin embargo, el segundo componente resulta demasiado extenso por lo que podría desglosarse en cada uno de estos productos sociales para garantizar que se realicen cabalmente, formalizando así su supervisión por parte de la UROP.

Es importante señalar que la MI no incluye indicadores específicos que evalúen acciones de promoción y prevención con la ciudadanía por lo que, erróneamente, se podría pensar que el PREP opera bajo el supuesto de que la intervención en espacios públicos genera beneficios automáticos en materia de tejido social. Si bien parte de estas actividades son resultado de la participación de actores estatales o municipales ajenos a la Sedesol, es importante que la UROP realice un seguimiento y cuantifique los beneficios obtenidos por estas acciones. Por ello, proponemos que el programa elabore un registro tanto de la promoción de la participación social como de las respectivas acciones de prevención efectuadas anualmente en los espacios públicos rehabilitados.

Siguiendo la recomendación, el Componente *dos* podría fraccionarse en la MI-PREP-08 en tres componentes:²³ *2.a. Acciones de promoción de participación social realizadas por la comunidad beneficiada; 2.b. Seguridad comunitaria establecida por los vecinos beneficiados y 2.c. Prevención de conductas de riesgo promovida por la comunidad beneficiada.*

Si por aspectos de manejo de información se prefiere disponer de un componente compuesto (como el actual), éste podría conservarse siempre que exista una desagregación de indicadores para cada una de las acciones sociales, estableciendo metas anuales acordes con el desafío en materia de seguridad que se ha impuesto el programa.

²³ Basándonos en la redacción establecida por la metodología de la MI, los Componentes se expresan como resultados obtenidos en tiempo presente.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Sí. (Consistente con 3, 11 y 12). Al incorporar en el Propósito la generación de *tejido social* se establece una relación causal para contribuir a prevenir conductas delictivas y de riesgo en la comunidad. Sin embargo, cabe reiterar en que al PREP le hace falta un modelo de atención sustentado en una base conceptual, para así abordar la dimensión social y contribuir al logro del Fin. A su vez, desde el diseño se requiere una metodología definida, que evite cuantificar las labores sociales solamente bajo un sistema de cuotas y no mediante un esquema de seguimiento que incorpore a la comunidad. A esto se suma que se necesitan establecer criterios específicos para asegurar que la intervención del PREP en la comunidad no sea invasiva. Es decir, en la normatividad existen consideraciones técnicas acerca de los espacios a intervenir, pero no se abordan puntos que garanticen acciones apropiadas, congruentes y armónicas en función de la identidad del lugar.

Por lo tanto, el equipo evaluador recomienda establecer una base conceptual que relacione elementos como patrimonio, identidad cultural, apropiación y espacios públicos para que sean consensuados con la ciudadanía y definir dinámicas de participación que concluyan en proyectos integrales. Esto deberá apoyarse y sustentarse en la información que arroje el inventario en etapas progresivas sugerido con antelación. De tal forma, antes de intervenir, deberá existir todo un trabajo de posicionamiento pro activo entre la comunidad para tener proyectos inclusivos con mayores posibilidades de ser sustentables, ya que nacieron del interior y son aceptados. A su vez, tendrá que desarrollarse un modelo de atención, con variables que puedan adaptarse a las necesidades y características de cada entidad federativa, para trabajar bajo esquemas similares y con base en resultados.

Por otra parte, en congruencia con lo establecido en el nivel de Fin de la MI -y debido a que México es socio del programa ONU-Hábitat- será importante enfocar los esfuerzos en las tres áreas de prevención principales acordadas internacionalmente para el programa *Ciudades más seguras*: acciones dirigidas a grupos de riesgo, prevención situacional y reforma del sistema de justicia criminal.²⁴

²⁴ Programa ONU-Hábitat. "Ciudades más seguras". <http://www.unhabitat.org> (consulta: 8/10/07).



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

No. (Consistente con 1, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 y 15). La lógica vertical sólo puede validarse parcialmente dadas ciertas carencias de la MI. En primer lugar, el listado de actividades descrito es insuficiente por lo que no garantiza el cumplimiento de cada uno de los componentes. Si bien, la UROP atendió la recomendación de incorporar actividades para cada componente o producto, dada la premura del proceso de elaboración de la MI, terminaron sólo duplicando el listado de actividades y supuestos.²⁵ Para la MI-PREP-08 se requiere incorporar todos los procesos indispensables para la consecución satisfactoria de los “productos” esperados por el Programa.

Asimismo, el listado de indicadores podría ser reenumerado con base en el nivel al que pertenecen y no sólo de manera descendente (como actualmente se presentan), facilitando el entendimiento de la lógica y la dinámica del Programa.²⁶

En el nivel de Componentes o Productos, el Componente *dos* (acciones comunitarias para promover la participación social, seguridad comunitaria y prevención de conductas de riesgo) podría desglosarse en la MI-PREP-08 para que el Programa realice un seguimiento puntual y cuantifique los beneficios obtenidos por sus acciones.²⁷

Consideramos un acierto que, dentro del Propósito, la UROP incorporara el compromiso de generar tejido social (por medio de acciones en los espacios públicos recuperados) ya que se omitía una de las principales riquezas esperadas del Programa.

Acotar el Fin del Programa, eliminando la responsabilidad de “contribuir a la disminución de la pobreza urbana” es idóneo ya que, si bien, es un compromiso social de la Secretaría, el modelo operativo del PREP no dispone de acciones específicas que puedan contribuir a esta causa. Sin embargo, también debe acotarse el objetivo del Programa en las ROP-08 para que la MI vaya acorde con sus lineamientos.

²⁵ El listado es idéntico y cuenta con la misma numeración (del 1111 al 1117). El error se acrecienta al incluir los mismos indicadores existiendo una duplicidad en el registro de información.

²⁶ Incluimos la propuesta en el Anexo A.

²⁷ La falta de seguimiento se percibe en la carencia de indicadores que cuantifiquen los beneficios obtenidos en materia de construcción de tejido social (por ejemplo, comités vecinales o redes de vigilancia ciudadana instauradas gracias a las acciones realizadas en los espacios públicos rehabilitados).



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

No aplica. Algunas de las recomendaciones sugeridas por el equipo evaluador en el informe preliminar ya fueron incorporadas en la MI-PREP-07 rubricada por la UROP.²⁸ Para la MI-PREP-08 se puede analizar la pertinencia de fraccionar el Componente *dos* en tres nuevos componentes e incorporar actividades relevantes para el cumplimiento de cada uno de los Componentes. Para facilitar el entendimiento con la actual MI, la propuesta sugerida por el equipo evaluador se divide en dos Componentes con sus respectivas actividades:²⁹

Propuesta de redacción, Matriz de Indicadores PREP (Resumen Narrativo)

Fin
Contribuir a la prevención de conductas delictivas y de riesgo en las comunidades y espacios urbanos
Propósito
Espacios públicos en ciudades de más de 50 mil habitantes y localidades urbanas integradas de zonas metropolitanas, con deterioro e inseguridad son reintegrados y generan tejido social
Componentes (productos)
1. Espacios públicos construidos, ampliados o mejorados 2.a. Acciones de promoción de participación social realizadas por la comunidad beneficiada* 2.b. Seguridad comunitaria establecida por los vecinos beneficiados* 2.c. Prevención de conductas de riesgo promovida por la comunidad beneficiada*
Actividades
1.1. Asignar presupuesto federal por entidad 1.2. Promover y difundir el programa 1.3. Recibir los proyectos de las entidades dentro el periodo establecido en las ROP 1.4. Evaluar y seleccionar proyectos de los solicitantes (según criterios de coinversión, diseño, participación) 1.5. Distribuir los subsidios federales entre los proyectos a ejecutar 1.6. Entregar Guía de diseño del espacio público seguro, sustentable e incluyente a los responsables del proyecto 1.7. Solicitar informes sobre los avances físicos a las Delegaciones 1.8. Entregar la obra a la comunidad (Actas de entrega-recepción) 1.9. Fortalecer la base de datos de infraestructura física con la información proporcionada por las entidades ejecutoras 1.10. Evaluar los resultados cuantitativos de la reintegración espacios urbanos públicos
2.1. Elaborar manuales y guías para establecer metodología y garantizar su vigencia mediante retroalimentación 2.2. Promover manuales y guías para capacitar a las instancias ejecutoras 2.3. Coordinar acciones con secretarías alineadas a la estrategia nacional de seguridad 2.4. Supervisar y dar seguimiento a los avances de las acciones sociales realizadas en los espacios reintegrados 2.5. Integrar una base de datos (cualitativos) con la información proporcionada de los proyectos 2.6. Evaluar los resultados cualitativos de las acciones sociales en los espacios reintegrados 2.7. Seleccionar las buenas prácticas (replicables) y publicarlas en el portal del programa

* Las actividades para el componente dos (a, b, c) están consideradas de manera integral.

²⁸ Como acotar el Fin y adecuarlo a la realidad del Programa; incorporar en el Propósito el compromiso de que los espacios públicos rehabilitados realicen acciones que generen tejido social y trasladar el Componente 3 (estudios para la planeación integral o participativa de los espacios públicos) como una actividad que fortalezca y garantice la buena implantación de los otros Componentes.

²⁹ Consúltense la MI propuesta por el equipo evaluador en el Anexo C de este informe.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

No. (Consistente con 14). El Componente *dos* no incluye indicadores que reflejen el logro y/o avance de la actividad concentradora; es decir, la construcción de tejido social en los espacios públicos rescatados.³⁰ Asimismo se omiten indicadores que garanticen lo estipulado en las ROP.³¹ En general, es importante señalar que los indicadores en cada uno de los niveles de la MI no resultan suficientes para un adecuado monitoreo. En el nivel Fin sólo se incluye la percepción de la población encuestada en el área de influencia tras dos años de haberse efectuado el rescate del espacio público. Si bien esta información resulta relevante es necesario que, además de garantizar que la encuesta sea representativa estadísticamente, se busque información oficial de contrapeso; por ejemplo, para evaluar la contribución del Programa al Fin a mediano plazo, se esperaría una disminución porcentual en las denuncias de delitos cometidos en el área de influencia. Esta información, cruzada con la percepción de los beneficiarios, otorgaría una visión integral del impacto social generado por el Programa. En el nivel de Propósito, por medio de la percepción de los beneficiarios se registra en cierta medida el grado de apropiación social de los espacios públicos rescatados. Empero, se podría enriquecer con indicadores de calidad para identificar su uso y vitalidad clasificándolos por los tipos de servicios prestados o si el espacio cuenta con facilidades o servicios específicos para diferentes grupos de población vulnerable (horarios de atención, condiciones físicas del lugar, entre otras).³² Dada la gama de espacios públicos que pueden ser rescatados, esta información facilitaría una visión general de sus características.³³ En el nivel de Componentes se pueden incluir indicadores de eficacia como el Tiempo promedio del proceso (desde su ejecución a la recepción final), que permitiría evaluar la ejecución y sería una herramienta para el análisis al determinar etapas conflictivas en la operación del Programa. Asimismo, se pueden incorporar indicadores que documenten esta etapa tal como el Promedio de beneficiados por proyecto desarrollado.

³⁰ La respuesta obtuvo una valoración negativa basándonos en los criterios generales del CONEVAL para dar respuesta a las preguntas de las evaluaciones de diseño 2007 de los programas federales.

³¹ Por ejemplo, que la aportación conjunta de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de la comunidad sea de al menos 50% o que del total de los subsidios asignados a los municipios se destine al menos 20% a las acciones de la modalidad Participación Social y Seguridad Comunitaria.

³² Los medios de verificación serían la propia encuesta anual a beneficiarios y/o los reportes de los espacios públicos según sea el caso.

³³ Para el siguiente ejercicio fiscal se podría llevar un registro del costo de los proyectos y cuantificarlos con indicadores de eficiencia obteniendo una referencia de costo beneficio.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No. (Consistente con 13). Los indicadores actuales de la MI no cumplen con los criterios de conceptualización CREMA al no calificar como “Adecuados” ya que aún no proporcionan una base específica para poder evaluar el desempeño. Asimismo, ninguno de los indicadores establece metas u objetivos a desarrollar a corto o mediano plazos.³⁴

A pesar de ser el primer año de ejecución, el Programa debe trazarse compromisos o metas que determinen su nivel de desempeño. Como especifican los Términos de Referencia de la presente evaluación, en el nivel de componentes los indicadores deben incluir conceptos de calidad, cantidad y tiempo. Es necesario que el PREP, con base en su diagnóstico, establezca el porcentaje esperado para cada ejercicio fiscal. Recordemos que la anexión de indicadores no debe limitarse a incorporar variables aisladas sino a establecer las metas del Programa. El equipo evaluador elaboró una propuesta de modificación e incorporación de indicadores en los que la UROP, de acuerdo con su diagnóstico, determinará las metas anuales.³⁵

En cada nivel de la MI se requiere establecer plazos y cantidades específicas, pues la función de los indicadores es precisamente supervisar su desempeño, medir los progresos hacia la meta y la distancia que falta para alcanzarla. De no existir un objetivo establecido, no se pueden determinar momentos críticos que pongan en riesgo su consecución. Recordemos que la MI no sólo debe verse como un instrumento de transparencia sino como una herramienta fundamental para el diseño y control del Programa. En el indicador de Fin, es importante valorar el grado de variación en la apreciación inicial de los beneficiarios para evitar sesgos pues, como percepción inicial, pueden llegar a considerar segura su colonia antes del rescate del espacio público, por lo que su percepción no será producto de las acciones del Programa. En contraparte, la intervención puede haber disminuido significativamente los niveles de delincuencia en la zona pero el beneficiario aún puede clasificar a su colonia como insegura por lo que su respuesta tampoco reflejaría el impacto del Programa.³⁶

³⁴ Por ende, los actuales indicadores tampoco superan los requisitos indispensables SMART (Sigla en inglés de específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y con plazos determinados).

³⁵ Ver Anexo A. Indicadores.

³⁶ Por ello, se recomienda utilizar niveles de percepción que especifiquen si el beneficiario considera (o no) su colonia más segura, tras dos años de la operación del Programa.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*

No aplica. (Consistente con 14). En el Anexo A se presentan las recomendaciones para perfeccionar los indicadores actuales. Asimismo se incluyen las modificaciones a cada uno de los indicadores vigentes y las listas de indicadores sugeridos por el equipo evaluador con sus fórmulas y respectivos medios de verificación. Entre estas modificaciones se propuso una redacción en los indicadores que facilite la incorporación de metas u objetivos por parte de la UROP.

Destaca que la actual MI no incluye indicadores de calidad en el nivel de componentes ya que el Programa se limita a cuantificar el número de proyectos concluidos pero no evalúa sus características. Por ello, se considera relevante analizar:

- Si los proyectos tuvieron una perspectiva de la discapacidad adecuando los espacios físicos para facilitar su acceso (indicador 3.1.5)
- Si existe un trabajo integral con grupos vulnerables (niños en situación de calle, personas de la tercera edad, etc.) para fomentar su participación en las actividades comunitarias (indicador 3.1.6³⁷)
- Si los espacios públicos disponen de horarios adecuados de atención o, por el contrario, son “elefantes blancos” que sólo operan uno o dos días por semana (indicador 3.1.7³⁸)

³⁷ El indicador propuesto engloba a todos los grupos vulnerables. De recolectar información desagregada el Programa podría dividir el indicador por cada tipo de grupo detectando, por ejemplo, si existe una visión multigeneracional pero no se trabaja con personas con adicciones. Con este análisis la UROP documentaría las principales exclusiones y podría efectuar medidas preventivas para contrarrestarlas.

³⁸ Asimismo, el indicador puede dividirse por horarios de atención (diurno, vespertino o mixto). Si bien, en algunos espacios públicos (como parques o malecones) no está limitado el tránsito con un horario definido, el indicador hace referencia a los días u horas en que se realizan acciones preventivas para generar el tejido social.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

No. (No requiere consistencia). Establecer metas específicas en el primer año de ejecución es un proceso complejo aunado al hecho de que las metas anuales pueden modificarse de un año fiscal a otro (por variaciones significativas del presupuesto, en los recursos humanos y/o materiales asignados al programa), sin embargo, es indispensable implementar indicadores con temporalidad y línea de base que sean un referente para cuantificar el desempeño del PREP en sus procesos fundamentales y en los resultados que de éste se esperan. En la primera versión de la MI, salvo el indicador del nivel de Fin (que especifica la medición de la percepción de los beneficiarios tras dos años de haberse implementado el rescate del espacio público), ningún otro indicador registraba línea base o temporalidad. En la versión final rubricada, si bien los niveles de Fin y Propósito se homologaron en la medición asignándoles una temporalidad de un año tras la ejecución del programa, aún los indicadores carecen de una línea base por lo que no cumplen con los criterios adecuados para su validación.

Algunos procesos establecidos en las ROP no tienen identificada su temporalidad y no fueron considerados dentro de la MI, omitiendo indicadores como el que se relaciona con la obligatoriedad de que del total de los subsidios asignados a los municipios se destine al menos 20% a las acciones de la modalidad Participación Social y Seguridad Comunitaria o que la aportación conjunta de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de la comunidad sea de al menos 50 por ciento.³⁹

Asimismo, es necesario que los indicadores del programa registren, al menos en sus fichas técnicas, compromisos o metas a corto o mediano plazo, facilitando su supervisión y monitoreo sin limitarse sólo aspectos físicos o financieros, sino incorporando las acciones para la construcción de tejido social.⁴⁰

³⁹ Asimismo, en la sección 3.4 de las RO-PREP-07 se describe que “se otorgará hasta un máximo de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 MN) mensuales por persona, como subsidio federal, para apoyar la prestación del servicio social de estudiantes provenientes de escuelas de educación media superior y superior, en tareas vinculadas con la recuperación y aprovechamiento de espacios públicos”. Sin embargo, en la MI no se refleja ningún indicador o actividad para evaluar este subsidio.

⁴⁰ Es necesario completar y reforzar el Programa, incorporando una segunda dimensión, la inmaterial (que se traduce en acciones de sensibilización, educación y capacitación patrimonial con los usuarios de los espacios intervenidos y con los profesionales y técnicos que operan el programa) para el logro cabal de su Propósito y



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

Sí. (No requiere consistencia). La MI-PREP identifica las fuentes de información que se utilizarán para conformar los indicadores propuestos. No obstante, los medios de verificación podrían mejorarse con un anexo técnico que especifique tal información más detallada como el método que se aplicará para la recopilación de la información; la frecuencia explícita con que se llevará a cabo la recolección; el método de verificación y análisis; el uso que se dará a la información; el modo de distribución para hacer llegar la información a quien calcule los indicadores y quiénes usarán la información.⁴¹ Esto permitirá mayor calidad en las etapas de seguimiento.

A manera de ejemplo un medio de verificación más desarrollado sería:

Base de datos del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales de la Sedesol (SIIPSO). Insumos recopilados semestralmente por el área de estadística de la UROP, la cual generará indicadores anuales que servirán para la evaluación del programa. Los resultados estarán contenidos en un informe anual de consulta pública.

Fin. Como ya se mencionó, ambas dimensiones, física y social, son parte del patrimonio como un todo articulado.

⁴¹ ILPES. "Metodología del Marco Lógico", Santiago de Chile, 2004, 47 pp.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

No. (No requiere consistencia). El programa cuenta con el total de la muestra a levantar, pero bajo el sistema de cuotas y alrededor de los proyectos ya aprobados.⁴² Estos resultados solamente permitirán establecer una línea basal para los espacios intervenidos, sin embargo, lo conveniente sería que fuera un diseño de muestra aleatorio y estadísticamente representativo a nivel nacional⁴³, para identificar la magnitud de la problemática y no sólo con el objetivo de conocer la percepción de los beneficiarios localizados hasta 400 metros del lugar de la obra. La encuesta funge como un censo de seguridad de lo acontecido en los alrededores de la obra, pero excluye la retroalimentación acerca de la identidad comunitaria, la cohesión social y la participación organizada en las diversas etapas del proyecto. Lo idóneo habría sido aprovechar los recursos para generar una monografía local de seguridad,⁴⁴ que con la inclusión de la participación ciudadana podría “dar cuenta de la dimensión subjetiva del fenómeno de la violencia y la inseguridad, y pondría en movimiento a la comunidad como protagonista en la transformación de su medio”.⁴⁵ Acerca del instrumento utilizado como insumo de la *Encuesta nacional sobre seguridad, conductas de riesgo y participación comunitaria* que el PREP aplica mencionamos algunas observaciones:

- Las opciones de respuesta están demasiado acotadas.
- No hay acercamiento con el entrevistado para establecer una línea histórica con el espacio público o conocer el sentido de apropiación, identidad cultural y visión patrimonial, entre otros.
- El instrumento contiene términos (conductas de riesgo, pandillerismo, violaciones, prostitución, etcétera) y frases desgastadas por el uso recurrente con fines políticos (mayor firmeza de la policía, acabar con la corrupción, entre otras) que podrían no generar un ambiente de confianza con el entrevistado.

⁴² Hasta el presente informe la UROP reportó que se habían levantado 79 mil encuestas a escala estatal y 8 mil en el Distrito Federal. La información está siendo procesada.

⁴³ Para que la encuesta fuera nacional tendría que considerar el universo completo de espacios elegibles y no solamente los que van a ser intervenidos. La selección realizada le confiere un sesgo y, por ende, la excluye de la aleatoriedad deseable.

⁴⁴ Véase el Anexo de la pregunta 2.

⁴⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá DC. “Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades”, septiembre de 2007, p. 52.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*

No aplica. (Consistente con 14 y 17). El equipo evaluador no encontró evidencia de cómo se valida la información arrojada por la mayoría de medios de verificación plasmados en la MI-PREP como el SIIPSO, SIAFF, los informes internos y las relaciones enviadas por las delegaciones federales de la Sedesol. Solamente se conoce la forma en cómo supervisa la UROP el levantamiento de la *Encuesta nacional sobre seguridad, conductas de riesgo y participación comunitaria* plasmada en su respectiva nota metodológica. En dicho documento se manifiesta el siguiente método de supervisión:

- Los coordinadores de grupo supervisarán, en forma directa, el desarrollo de 40% de las entrevistas y de 30 a 35%, a través de una llamada telefónica o regresos.
- Todos los cuestionarios se revisarán antes de enviarse a codificación para confirmar que esté completo en páginas, datos generales y respuestas, mismas que también se verificarán en su congruencia. De encontrarse errores en un cuestionario, se contemplan dos opciones: si son graves se cancela y se repone la entrevista. En caso de ser una respuesta incongruente y en el hogar se cuenta con servicio telefónico se llama a la persona entrevistada para comprender su punto de vista, si esto no es posible se cancela y se sustituye por otra.

Si bien, el programa cuenta con un área específica encargada del desarrollo de dicha encuesta, la cual capacita a las entidades federativas, consideramos que falta profundizar en una metodología adecuada para verificar la veracidad de la información arrojada. Al menos, integrar un documento sustentado en una bibliografía especializada, ya que la evidencia presentada, solamente describe de forma laxa la supervisión de los encuestadores.

Al respecto:

- Qué se entiende por respuestas incongruentes o errores graves.
- La verificación vía telefónica resulta complicada, debido a que la comunidad intervenida puede no disponer de este medio de comunicación y, además, es completamente impersonal.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

No. (Consistente con 11). Aún cuando existen supuestos por cada nivel de objetivos (filas) de la MI, éstos enunciados no responden a la metodología de elaboración del Marco lógico. Cabe reiterar que, dado que actualmente las actividades son las mismas para ambos componentes, también los supuestos son los mismos.

Los supuestos se definen como “Hipótesis sobre los factores o riesgos que pueden afectar el avance o éxito de una intervención para el desarrollo”.⁴⁶ Éstos apoyan la lógica interna de un proyecto o programa en la medida en que señalan todos aquellos aspectos que están fuera del control de los ejecutores y son observados como situaciones que deben ocurrir para apoyar el logro del siguiente nivel de objetivos del resumen narrativo de la MI.

El equipo evaluador recomienda revisar la jerarquía de los supuestos actuales y replantear su lugar en cada uno de los niveles de la MI así como enumerarlos.

Se sugiere que los supuestos de la fila de productos estén diferenciados por cada componente y que se mejore la redacción del supuesto *dos* de la fila de componentes de la MI para quedar como “*La comunidad aplica de forma adecuada las capacidades aprendidas en cursos y talleres para su beneficio*”. Enunciados como “Los actores involucrados cumplen con los compromisos adquiridos en el acta entrega recepción” o “La comunidad se organiza y participa” no son supuestos ya que -por el diseño del PREP- son situaciones que deben ocurrir o que tienen alta probabilidad de ocurrencia; por ello se recomienda eliminarlos.⁴⁷

⁴⁶ Development Assistance Committee. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Francia, OECD, Evaluation and Aid Effectiveness 2002. www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf.

⁴⁷ Véase el Anexo C. MI-PREP propuesta por el equipo evaluador.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

No. (Consistente con 13, 14, 7 y 20). En estos momentos aún no puede validarse en su totalidad la lógica horizontal, principalmente porque los indicadores resultan insatisfactorios al evidenciarse que carecen de una línea de base que sirva de referencia para su monitoreo y supervisión.

Aunque el Coneval no lo indicó, la metodología de MML del BID indica que los criterios de cantidad, calidad y tiempo deben considerarse en la elaboración de metas para precisar los indicadores, con la finalidad de determinar los cambios esperados en determinado tiempo. Por ello, proponemos que esto se incluya en la MI ya que ninguno de los indicadores establece metas u objetivos a desarrollar a corto o mediano plazos.

En los supuestos, aun cuando existen por cada nivel de objetivos (filas) de la MI, estos enunciados no responden a la metodología para la elaboración de la Matriz de Marco lógico. El equipo evaluador recomienda observar la jerarquía de los supuestos actuales y replantear su lugar en cada uno de los niveles de la MI-PREP, enumerándolos. Asimismo, algunos no son supuestos como tales, ya que por el diseño del PREP son situaciones que deben ocurrir o que tienen alta probabilidad de ocurrencia; por ello se recomienda eliminarlos.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos)*

No aplica. (Consistente con 15 y 21).

Véase el Anexo C. MI-PREP propuesta por el equipo evaluador.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

No. (Consistente con 1 y 2). El PREP no cuenta con una definición precisa de las poblaciones objetivo y potencial ni en términos cuantitativos ni cualitativos. En el Anexo 2 de las ROP sólo se identificó el universo potencial (zonas metropolitanas o ciudades elegibles) a ser atendido por el programa, en el cual se expresa la cobertura y población objetivo.

El Coneval señala que “La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y, por ende, pudiera ser elegible para su atención”.⁴⁸ Asimismo, define a la población objetivo como “aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.”⁴⁹

De acuerdo con los criterios generales del Coneval, para ambas poblaciones se deben especificar sus principales características.⁵⁰ Esto es, en el caso de individuos, su edad, sexo, nivel socio-económico, principales características de la actividad económica que desempeñan, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes.

El equipo evaluador recomienda definir estas poblaciones en las RO-PREP-08 y, en particular, explicitar los criterios de elegibilidad de la población objetivo a la que se atenderá mediante las acciones del componente dos de la MI.

⁴⁸ Coneval. *Modelo de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño*, México, abril de 2007, 18 pp.

⁴⁹ Existen incongruencias importantes en el Anexo 2 de las ROP, ya que siguiendo simplemente el criterio del número de habitantes quedan considerados, por ejemplo, la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, y el municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, como posibles zonas beneficiarias del PREP. Consideramos que los criterios de elegibilidad tendrían que ser más específicos para destinar los recursos a regiones de mayor vulnerabilidad e incluir otras que, por alguna razón (por ej., ligeramente inferiores a 50 mil habitantes) no son actualmente candidatas a recibir recursos. Se sugiere considerar estas incorporaciones en el apartado de *Criterios de prioridad* de las RO-PREP-08.

⁵⁰ Coneval. “Criterios generales para dar respuesta a las preguntas de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y de Diseño 2007 de los programas federales. Tema Diseño. Versión 1.1/2007”, octubre de 2007, p. 8.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes?

No. (Consistente con 1 y 2). El PREP no cuenta con un documento propio que especifique las características y magnitud de las poblaciones potencial y objetivo. Cabe señalar que el diagnóstico de la SDUOT y la SPPE, que podría haber contribuido a este propósito, no logró caracterizar ni definir dichas poblaciones y se limitó a incorporar lo expresado en las ROP.

Existe la intención de cuantificar la población que se beneficiará de las acciones (población objetivo) mediante el seguimiento de las actividades que se realicen en los espacios públicos apoyados. Sin embargo, aún no es un procedimiento verificable debido a que los ejecutores del programa son finalmente los municipios, los cuales utilizan criterios distintos para el desarrollo de la modalidad de participación comunitaria.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

No aplica. (Consistente con 2 y 5). Al no existir una correcta identificación del problema medular como consecuencia de un diagnóstico base, la población potencial y objetivo carece de una definición formal y, a su vez, no hay una justificación expresa acerca de los beneficios que brinda el programa. Esto se corrobora, ya que el diagnóstico que tiene el programa, generado por la SDUOT y la SPPE, no caracteriza explícitamente a la población, como lo establece el Coneval. Sólo profundiza en la “Actividad física en los jóvenes”, dejando fuera el análisis de otros grupos vulnerables.⁵¹ Por otra parte, hay evidencia en los materiales de trabajo del PREP que muestra que -para estructurarlo- se tomaron como base experiencias internacionales exitosas, como el caso de Bogotá. Sin embargo, en el marco de la Conferencia Internacional “El estado de la seguridad en las ciudades del mundo”,⁵² promovido por la ONU-Hábitat, especialistas en la materia establecieron que las experiencias favorables no siempre garantizan los mismos resultados en otras naciones, por lo que habrá que generar sus propios insumos de información antes de arrancar cualquier estrategia.

Resulta indispensable partir de diagnósticos locales con focalización sectorial y georreferenciada de las violencias y los delitos; de una intervención diferenciada con las poblaciones vulnerables (mayor atención y orientación a la población reincorporada y a la población desplazada, mejores condiciones de atención a los habitantes de la calle y una gestión adecuada del espacio público)...⁵³

El equipo evaluador considera que el PREP adolece de estos elementos de manera formal (la encuesta no resolverá esta carencia) y de una metodología específica, lo que representa un reto para abordar la dimensión social y no quedarse en acciones que otros programas federales ya realizan (pavimentación, banquetas, puentes, señalización, alumbrado público, entre otras)⁵⁴ y que constituirían duplicidad de esfuerzos.

⁵¹ Ver el numeral 1 del Anexo correspondiente a la pregunta 2.

⁵² Realizada del 1 al 5 de octubre de 2007 en la ciudad de Monterrey como parte del *Forum Universal de las Culturas 2007*, donde la Sedesol presentó el PREP y su *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*.

⁵³ Alcaldía Mayor de Bogotá DC, “Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades”, septiembre de 2007, p. 25.

⁵⁴ “Se da prioridad a la pavimentación, construcción de guarniciones y banquetas y alumbrado público en las vialidades perimetrales, que al rescate de las instalaciones, mobiliario e infraestructura del espacio público” en “Proyectos integrales propuestos. Fortalezas y debilidades”, Sedesol- SDUOT, agosto de 2007.



26. ¿La justificación es la adecuada?

No. (Consistente con 1 y 2). Con la premura de iniciar la ejecución del PREP, debido a las demandas captadas durante la campaña presidencial, se recurrió a tomar elementos de experiencias internacionales para integrarlo. Ante esta situación podría pensarse en la elección de una base conceptual probada y garante de resultados, pero como se mencionó con antelación los proyectos externos positivos no siempre son replicables. Como se ha reiterado a lo largo del presente informe el diagnóstico realizado por la SDUOT y la SPPE tampoco contribuyó a realizar una justificación pertinente del programa, ya que funge más como un marco introductorio que como un documento de análisis profundo.⁵⁵ En el diseño actual no se aprecian conceptos aterrizados para generar un impacto integral. Es decir, no existen las vías ni la metodología para garantizar la plenitud de la dinámica participativa de la ciudadanía ni, sobre todo, que atendiendo a esas poblaciones se logren el Fin y el Propósito.⁵⁶

Las líneas de acción no están generando los canales para hacer inclusivos los proyectos. No se cumple con el objetivo específico de incentivar la participación organizada de los habitantes en la identificación, diseño, ejecución y seguimiento de proyectos orientados a rescatar y mejorar los espacios públicos y procurar su apropiación comunitaria.

El hecho de establecer figuras como promotores comunitarios, redes ciudadanas, comités vecinales, contralorías sociales, policía comunitaria y consejos de participación no garantiza la construcción de tejido social. Sin el desarrollo de una base conceptual forjada por medio de un diagnóstico y el trabajo conjunto con la ciudadanía se incurriría en prácticas poco eficientes.

⁵⁵ Ver el numeral 1 del Anexo correspondiente a la pregunta 2.

⁵⁶ Ver el Anexo de la pregunta 26.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos)

No. (No requiere consistencia). Los criterios aplicados para determinar las unidades de atención no son lo suficientemente claros y consistentes. No hay criterios para priorizar un proyecto sobre otro o, más general, determinado tipo de proyectos con relación a otros.

Además de que los criterios de prioridad de los proyectos en las ROP no corresponden a los planteados en el punto 6.5 de los lineamientos específicos, la falta de claridad en los mecanismos para identificar las unidades de atención susceptibles de recibir el apoyo deja un espacio de indefinición acerca de la zona metropolitana que ha de seleccionarse para ser beneficiada. En estas condiciones, al tomar las decisiones para destinar el recurso a uno u otro proyecto podría dar lugar al manejo discrecional de los recursos, por lo que la UROP pretende modificar las RO-PREP-08 para transparentar estos mecanismos. Además, el análisis de la UROP muestra que, entre otras debilidades, había detectado que:⁵⁷

- Las obras y acciones se orientan a dar mantenimiento a parques y plazas de los centros de ciudad, sin considerar Espacios Públicos con evidente deterioro y presencia de actividades delictivas y conductas de riesgo. Se da prioridad a la pavimentación, construcción de guarniciones y banquetas y alumbrado público en las vialidades perimetrales, que al rescate de las instalaciones, mobiliario e infraestructura del espacio público.
- La intervención del Programa en camellones de vialidades primarias con alumbrado público y cámaras de vigilancia, sin el mejoramiento o generación de instalaciones deportivas y recreativas.
- La construcción, rehabilitación y mantenimiento de Espacios Públicos orientados a la generación de servicios comunitarios como salud y desarrollo de capacidades laborales.
- 100% de las actividades para la formación y consolidación de la figura de Policía Comunitario, están considerando la capacitación y dotación de equipo de la policía municipal.
- 35% de los eventos se basan en actividades artístico-culturales diseñadas ex profeso por grupos cuyo fin último es la remuneración.
- 75% de las actividades de los promotores voluntarios y prestadores de servicio social se abocan a actividades de organización de eventos, cursos y talleres y la supervisión de los mismos.
- 60% de las actividades de Participación Social no están orientadas a la prevención y sensibilización de conductas de riesgo ni generación de seguridad comunitaria.

⁵⁷ Sedesol. "Proyectos integrales propuestos. Fortalezas y debilidades", SDUOT, presentación en Power Point, agosto de 2007.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

No. (Consistente con 23 y 24). El PREP no cuenta con un padrón de beneficiarios.⁵⁸ La encuesta previa y posterior que se ha estado aplicando a los beneficiarios de los proyectos del PREP, al ser anónima, no cumple con los lineamientos para la construcción de padrones de la Sedesol, como el nombre del beneficiario, su CURP y datos que lo caracterizan.⁵⁹ Por lo tanto, no sustituye la conformación de un padrón formal.

En una etapa posterior, el programa puede llegar a consolidar un padrón de beneficiarios con la documentación proporcionada por las delegaciones estatales ya que éstas podrían recolectar este tipo de información para generar bases de datos de los espacios públicos rescatados. Mientras tanto, la falta de remisión de información por parte de los municipios y entidades conforma una de las debilidades para el seguimiento de resultados del PREP.

⁵⁸ Para las acciones sociales que se realizan en los espacios intervenidos están levantando registros de asistencia.

⁵⁹ Véase Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. *Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de los programas sociales*, México, Sedesol, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.
http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/normas/NORMACSA12_T.pdf



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

No. (No requiere consistencia). El diseño y la normatividad no están suficientemente articulados y no son consistentes entre sí dado que, en atención a las demandas obtenidas en la campaña presidencial, se precipitó la puesta en marcha del PREP sin contar con los estudios necesarios sobre otras experiencias similares y la elaboración de documentos base para formular el programa (diagnóstico, cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo, etc.).

Estas carencias dificultaron concebir con oportunidad el perfil de este programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), lo que dio como resultado la construcción de una MI *a posteriori* que aún presenta algunas inconsistencias u omisiones con respecto a las ROP y a los lineamientos específicos del PREP.

Desde el punto de vista de la institución evaluadora, debe darse cumplimiento al objetivo de incentivar la participación organizada en la identificación, diseño, ejecución y seguimiento de proyectos para el rescate de espacios públicos. Asimismo, se deben definir con claridad los conceptos básicos (como tejido social o conductas antisociales) así como la dinámica comunitaria necesaria para que la comunidad se apropie de los espacios y prestar mayor atención a la integralidad de los proyectos apoyados.

Será necesario reformular la MI, las ROP y los lineamientos específicos en un ejercicio simultáneo y multidisciplinario que permita garantizar su congruencia y consistencia.



30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

No. (Consistente con 29). La tardía elaboración de la MI del programa dio lugar a diferentes incongruencias entre la normatividad aplicable y la lógica interna del programa.

La ausencia de una base conceptual no permite definir en términos teóricos qué se quiere hacer o alcanzar con el programa, ni cómo llevarlo a cabo. Si no hay comprensión de estos aspectos por parte de las instancias ejecutoras, se corre el riesgo de que el resultado alcanzado se limite sólo a la construcción, mantenimiento o mejoramiento de obras sin incidir en los aspectos comunitarios ni en los de seguridad.

El propósito del programa en la MI no es totalmente compatible con el objetivo general expresado en las RO-PREP-07 ya que se omiten las actividades y componentes necesarios para incidir en los aspectos de pobreza urbana. Por lo tanto, el objetivo general deberá modificarse en las RO-PREP-08.

Por otra parte, las actividades culturales, cívicas, deportivas y de conformación de contralorías sociales no están debidamente detalladas en el componente de acciones comunitarias, lo que resulta preocupante dadas las debilidades detectadas por la UROP.⁶⁰ Las actividades no incluyen un importante grupo de acciones como son las relacionadas con generar tejido social.

⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, "Proyectos integrales propuestos. Fortalezas y debilidades", presentación en Power Point, agosto de 2007.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

No. (Consistente con las preguntas anteriores). El actual diseño del programa no permite identificar con precisión a la población objetivo ni las unidades de atención. Por otro lado, no existen mecanismos para garantizar la participación de los habitantes ni existen medios para cuantificar apropiadamente estas actividades.

Se carece de verdaderas acciones para la prevención de adicciones pues está claro que esto está fuera de las manos de la operación a nivel central y son los gobiernos de las entidades y municipios los que asumen esta labor a criterio particular. Los paquetes son insuficientes para atender el objetivo general y específico (propósito), además de que no se evalúa el avance de las acciones comunitarias.

Estas evidencias llevan al equipo evaluador a concluir que con el actual diseño del PREP no es posible alcanzar su Propósito.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*

No aplica. (Consistente con 33).

El diseño del PREP guarda relación estrecha con el Programa de Escuela Segura y el Programa Nacional Contra las Adicciones como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad: Limpiemos México.

Además, según la UROP, complementa algunas actividades específicas del Programa Hábitat como Refugio para mujeres en situación de violencia familiar, Redes para sensibilizar y prevenir la violencia familiar y se tiene la intención de que en los espacios públicos se realicen campañas de sensibilización, cursos, talleres,⁶¹ estudios de los centros especializados de atención a la violencia, así como también, los Centros de Desarrollo Comunitario.

El equipo evaluador observa que el Programa Hábitat cuenta con un mayor desarrollo metodológico que puede ser replicable o complementario con las necesidades de ejecución del PREP (entre éstas los diagnósticos iniciales y/o estudios de proyectos).⁶²

El “Modelo de participación comunitaria” cuenta con una cédula de identificación de necesidades comunitarias mediante la cual se puede obtener información valiosa de la población, que puede ser adaptada y aprovechada para la modalidad de participación comunitaria del PREP. En este instrumento, la comunidad identifica los servicios comunitarios de los que se beneficia de diversas instituciones. Así se puede reconocer la duplicidad y/o complementariedad de acciones entre el DIF, los servicios estatales o municipales y otros.⁶³

⁶¹ Si el PREP incorpora y financia este tipo de acciones se estarían duplicando las acciones.

⁶² Guías y manuales de los modelos acerca de la participación comunitaria y de contraloría social comunitaria, “Modelo de sensibilización y prevención comunitaria de la violencia familiar”; “Escuelas Taller. Metodología”; “Jóvenes en pareja” (Modelo y manual de capacitación); “Modelo para operar refugios para mujeres en situación de violencia familiar”; “Manual de operación de orientación telefónica para la salud y seguridad de las mujeres”; “Modelo de operación para casas de día, villas y viviendas para personas adultas mayores”; “Centros especializados de atención a la violencia familiar (CEAVIF). Lineamientos generales para su operación”.

Del “Modelo de operación para los Centros de Desarrollo Comunitario” se pueden extraer aspectos de promoción de servicios como Organización y participación comunitaria, Red de la gente, Identificación de líderes, entre otros, que sin duda pueden ser relevantes para organizar a la comunidad en torno al uso del espacio público recuperado (véanse las páginas 26 y 27).

⁶³ Sedesol. *Hábitat*. “Modelo de participación comunitaria. Primera etapa. Diagnóstico y plan de desarrollo comunitario”, México, 2005, Anexo 2, p. 18. (Véase el Anexo de esta pregunta).



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*

No aplica. (Consistente con 32). Es posible que existan duplicidades con el Programa Hábitat, ya que éste también busca hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados y seguros, así como mejorar la infraestructura básica y equipamiento de zonas urbano-marginales, aunque en localidades de 15 mil habitantes.

Debido a que el PREP no define con claridad la focalización, un polígono de pobreza (empleado en el Programa Hábitat para focalizar sus acciones) puede fácilmente ser atendido por el PREP al formar parte de una determinada ciudad o zona metropolitana, lo cual significaría una clara duplicidad de acciones.

Vale la pena dar seguimiento a estas semejanzas en acciones, objetivos, tipos de apoyo y territorialidad con la finalidad de corregir las duplicidades o transferir ciertas actividades de un programa a otro (como podría ser de Hábitat al PREP en cuanto a la creación de espacios públicos seguros).

Se recomienda que se delimite claramente el ámbito de competencia que le corresponde a cada programa, de tal manera que se logre complementariedad y/o se elimine la posibilidad de duplicidad.



Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos

34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?⁶⁴

No. (Consistente con 32 y 33). La UROP elaboró un documento que señala que “No existe duplicidad, complementariedad y/o sinergia del Programa de Rescate de Espacios Públicos con el Programa Hábitat ni con otros Programas Federales”. Sin embargo, se analizan exclusivamente las diferencias entre el PREP y el Programa Hábitat en cinco aspectos: cobertura, población objetivo, ámbitos, líneas de acción y prioridad de proyectos.

Esta comparación sigue demostrando que para el PREP aún no queda establecida la población objetivo al referirla como “**Áreas marginadas y espacios públicos comunitarios con problemas afectan la seguridad ciudadana y la convivencia en las comunidades.**”

Asimismo, no queda del todo clara la línea de acción en la que el programa “Promueve un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas antisociales en espacios urbanos”, pues en la MI no existe un componente ni actividades ligadas que a partir de su accionar aumenten el desarrollo y nivel de vida de la población que estaría atendiendo.

En este sentido, indicamos que la revisión sólo se concentró en desvincular ambos programas y no es un documento oficial (tal como especifican los criterios del Coneval para dar una respuesta afirmativa a esta interrogante⁶⁵), o por lo menos un análisis de las posibilidades de complementariedad que este equipo encontró al dar respuesta a las dos preguntas anteriores de este informe.

⁶⁴ Elaborado con base en un cuadro comparativo enviado por la UROP.

⁶⁵ Coneval. “Modelo de términos de referencia...”, *op. cit.*, pp.10-11.