

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados Programa Hábitat

2007

CONEVAL

CIESAS

Enero 2008

Coordinación Hipólito Rodríguez

Equipo

**Dra. Ana Díaz Aldret
Dr. Efraín Quiñónez León**

Resumen Ejecutivo

El programa Hábitat constituye el programa social de combate a la pobreza urbana que desde el año 2003 ordena la estrategia que sigue la Secretaría de Desarrollo Social para atender a la población que se encuentra en situación de pobreza patrimonial en zonas urbanas.

Al menos tres de los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) conservan una estrecha vinculación con el fin que le da sustento al programa Hábitat. El PND se propone “reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza”, así como incrementar los niveles de ingreso y mejorar la calidad de vida de las personas en condiciones muy precarias, al mismo tiempo que se propone “frenar la expansión desordenada de la ciudades” y proveer de “suelo apto para el desarrollo urbano” facilitando el acceso a servicios y equipamientos

Considerando su **diseño**, el programa Hábitat constituye una estrategia que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano. Su universo de atención se define por atributos sociales (hogares en pobreza patrimonial) y por atributos territoriales (polígonos urbanos que presentan carencias). El programa instrumenta acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbanas marginadas, y acciones que favorecen la prestación de servicios sociales en esos ámbitos. Al articular ambos tipos de acciones, el programa se plantea como fin contribuir de manera integral a la superación de la pobreza urbana. En los territorios en los que busca incidir se registra una alta densidad de hogares en situación de pobreza patrimonial (Hábitat se propone actuar en polígonos donde esa situación afecta al 50 por ciento de los hogares que ahí reside) y una baja disponibilidad de infraestructura básica, servicios urbanos, y problemas de acceso físico a la ciudad.

Ante esta problemática de segregación social y espacial, que limita el acceso de los pobres a las oportunidades de la ciudad, uno de los propósitos del programa consiste en la integración de los habitantes de las zonas urbanas marginadas. De ahí que sus acciones incluyan intervenciones orientadas a reducir el aislamiento de estas zonas mediante obras de infraestructura que mejoran la conectividad y abaten el rezago en el acceso a servicios públicos (agua, drenaje y electricidad).

Pero el programa no tiene sólo ese propósito. También formula otros dos: el mejoramiento de las capacidades de los individuos y hogares en condición de pobreza (el desarrollo de las capacidades personales, la atención de los grupos vulnerables, la prevención de conductas de riesgo) y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la planeación, administración y gestión de las ciudades en materia de desarrollo social y urbano.

Para encarar esos tres propósitos, el programa articula sus intervenciones en tres modalidades: desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano. De esta forma, el programa se configura como una intervención compleja, integral, donde se registra una articulación de tres paquetes de componentes (o modalidades), cada uno con un propósito específico, que en su conjunto contribuyen a un objetivo global de desarrollo: superar la pobreza urbana.

Para el equipo evaluador, esta complejidad del programa no ha logrado ser formulada de manera adecuada en la matriz de indicadores (MI). La metodología del marco lógico plantea la necesidad de formular un solo propósito, pero en el caso de la matriz presentada por el programa Hábitat, como hemos visto, se observan no uno sino tres propósitos diferenciados.

Debe reconocerse que Hábitat no fue diseñado bajo la metodología del marco lógico, y el proceso de ajustar a ella su estructura y operación todavía requiere algunos cambios. En esta perspectiva, es indispensable adecuarse de la mejor manera posible a la metodología. Para atender el problema de la presencia de tres propósitos, hemos sugerido una “matriz en cascada” a fin de ofrecer un mejor ordenamiento de los objetivos que se persiguen. Esta proposición no implica dividir o fragmentar al programa Hábitat. Por el contrario, se considera que el programa constituye una intervención compleja, que articula varios componentes o paquetes de acciones y obras, lo cual hace de él un programa integral. La proposición de construir un marco lógico maestro con varios submarcos lógicos, es decir, un sistema de matrices de indicadores anidadas o en cascada, tiene la intención de ofrecer una alternativa metodológica que permita recuperar y ordenar la complejidad del programa.

Las intervenciones de Hábitat podrán mejorar su eficacia y eficiencia si parten de un diagnóstico que permita identificar las principales carencias de cada ciudad y de cada polígono, y a partir de ahí pueda configurarse un programa de trabajo que defina etapas para superar los rezagos que impiden la integración de las zonas urbanas marginadas a la ciudad. En este sentido, las acciones reunidas bajo la modalidad promoción del desarrollo urbano pueden concebirse como un paquete de iniciativas que ordena y estructura, mediante un plan, a las demás modalidades, confiriendo a todas ellas una complementariedad.

Hábitat formula dos grandes vertientes para estructurar sus acciones. La vertiente General, que se orienta a la atención de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en las ciudades, y la vertiente Centros Históricos, que se orienta a la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.

A juicio del equipo evaluador, esta última vertiente agrupa acciones que no son pertinentes para el logro del objetivo básico del programa (combatir la pobreza urbana). Dado que tiene sus propios propósitos (preservación de un patrimonio histórico), se estima que esta vertiente debe poseer una matriz de indicadores propia y funcionar con apego a ella.

En términos de las modalidades de Hábitat, la de desarrollo social y comunitario es la que mejor expresa el universo de atención del programa, en cuanto a que puede focalizar sus acciones en la población (potencial y objetivo) que se encuentra en situación de pobreza patrimonial. Por su parte, las de mejoramiento del entorno urbano y la de promoción del desarrollo urbano atienden un universo poblacional mucho más vasto y, por lo mismo, abren la posibilidad de que otro tipo de beneficiarios se incorporen a los impactos del programa, sin que necesariamente cumplan los atributos de ser población bajo la condición de pobreza patrimonial. Hábitat por esta razón no puede ser un programa focalizado. Las infraestructuras y equipamientos que auspicia bajo la modalidad

mejoramiento del entorno urbano, y las iniciativas de planeación y capacitación cuya formulación estimula bajo la modalidad promoción del desarrollo urbano, generan beneficios no sólo para los hogares en situación de pobreza que habitan los polígonos seleccionados, sino para todos los hogares que en ellos residen, e incluso para el conjunto de los habitantes de la ciudad que ven mejoradas las condiciones de circulación, equipamiento y competitividad del entorno en que se mueven. Hábitat en este sentido contribuye a “hacer ciudad” y esto trasciende a los polígonos en que interviene.

En cuanto a **planeación estratégica**, Hábitat carece de planes de desarrollo que vayan más allá del periodo sexenal. Sus planes de trabajo se plantean metas e indicadores para el año 2012 y éstos se concentran sólo en dos aspectos: abatir el rezago en servicios básicos -infraestructuras de redes (agua potable, drenaje y electrificación)- y ampliar la cobertura de zonas urbanas marginadas. No se formulan metas e indicadores, para este periodo, para el resto de las variables en las que busca incidir. De alguna manera, esta situación se halla asociada al hecho de que Hábitat no dispone de líneas de referencia base para estimar el universo de carencias, rezagos y déficit que se propone atender. Esto afecta a diversas modalidades del programa. Por ejemplo, en el caso de prevención o mitigación de riesgos: número de hogares o viviendas que han dejado de estar amenazados por el riesgo (número de hogares beneficiados por reacomodos, reubicaciones, protecciones, etc.) y, por ende, estimación de la reducción de hogares en situaciones de riesgo. En el caso de prevención de la violencia, número de personas y hogares que han fortalecido sus capacidades para evitar la violencia (evaluación de impacto medido por número de hogares incorporados a la estrategia de reducir violencia). En el caso de formación de capacidades para el trabajo y el bienestar: número de personas (que forman parte de hogares en condición de pobreza patrimonial) que han recibido capacitación y han ampliado sus oportunidades de ingreso.

Para establecer metas a nivel de zonas urbanas, es necesario contar con estudios actualizados sobre zonas de marginación urbana. La definición de necesidades en los ámbitos locales ha de partir tanto de estadísticas (generadas por INEGI, CONAPO, UPAPU) como de estudios efectuados por autoridades locales (planes de desarrollo urbano, de desarrollo barrial, estimación de prioridades), Agencias de Desarrollo Hábitat y Observatorios Urbanos. Los fines han de tomar en cuenta los diagnósticos que en esos estudios se han hecho sobre la composición social de la pobreza y la evolución que ésta puede tener en el largo plazo (más de seis años) considerando diversos escenarios económicos, demográficos y ambientales.

La línea de base que ofrece la MI 2007 para diversos indicadores es el monto de recursos o de acciones auspiciadas por el Programa en el último año. Pero no se toma como referencia la situación objetiva en las áreas de intervención. Por ello no se consideran congruentes estos indicadores. Los valores de referencia suelen ser el número de polígonos, metros lineales, hectáreas o proyectos que este año (2007) el programa ofrece en comparación con las cifras del año anterior (2006): es un dato que no se está contrastando con la realidad a la que pretende modificar: ¿qué tanto incide un kilómetro de vialidad en la problemática del aislamiento de las zonas urbanas pobres? Depende de la magnitud del problema. Para el Programa pueden registrarse incrementos importantes (100%) en su presupuesto o en sus obras y acciones, pero lo que importa es medir el tamaño de la necesidad sobre la que se intenta incidir.

Esta situación incide en las posibilidades de hacer una evaluación adecuada del programa. Hasta la fecha (2007), los temas tratados en las evaluaciones (realizadas por CIESAS, UAM y COLEF) son diversos, pero básicamente se examinan el diseño, la cobertura, focalización, la percepción de los beneficiarios y la operación del Programa; con excepción de las hechas por el COLEF y Mathematica Policy, las cuales miden el impacto del Programa con relación a la satisfacción de las demandas de la población.

Hábitat dispone de diversos métodos para estimar su universo de atención. Por un lado, para cuantificar la **población potencial**, el Programa emplea las estimaciones realizadas por CONEVAL (Evolución de la Pobreza 1992-2006, Hogares y Personas). Por otro, también realiza sus propias estimaciones a fin de determinar la distribución geográfica de los hogares en condición de pobreza patrimonial. Los Polígonos Hábitat constituyen la base de la **focalización** del Programa. Son conjuntos de manzanas en los que se concentra la pobreza urbana y para identificarlos se consideran tanto el porcentaje de hogares pobres como el índice de marginación por manzana. Con datos del XII Censo General de Población y Vivienda (2000), a nivel nacional se han identificado 3 125 Polígonos en los que residen 15.9 millones de personas que integran 3.6 millones de hogares, de los cuales el 53.9 por ciento se consideran como pobres. Sin embargo, estas estimaciones requieren ser actualizadas, pues desde el año 2000 a la fecha las zonas urbanas han experimentado cambios en su composición. Por ello se recomienda utilizar la información proporcionada por el II Censo de Población y Vivienda 2005 a fin de tener una perspectiva más reciente sobre la distribución geográfica de las carencias en las zonas urbanas de atención. Considerando la diversidad de dimensiones que pueden ser incluidas para identificar la pobreza urbana, estimamos que las variables susceptibles de utilizarse para delimitar la población objetivo pueden ser las siguientes:

- a) carencia de redes de agua, drenaje y electrificación;
- b) hogares con niveles de ingreso inferiores al umbral establecido por CONEVAL para la pobreza patrimonial;
- c) carencia de suelo regular (tenencia de la tierra segura de acuerdo a la norma);
- d) viviendas con carencia de vías de acceso pavimentadas;
- e) viviendas expuestas al riesgo (natural o industrial);

De los cinco indicadores aquí apuntados, los dos primeros son factibles de establecer con la información que recogen los Censos y Conteos de Población realizados por INEGI. Los tres restantes, exigen estudios específicos. Se estima que su producción es factible. Su costo es variable, pero algunos de ellos podrían ser producidos en colaboración con instituciones públicas que cooperan con la Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana (ECPU) (como CORETT, SEMARNAT, SEGOB) o bien tienen responsabilidades de generación de información estadística (INEGI). Se trata de insumos indispensables para orientar una estrategia de combate a la pobreza en áreas urbanas.

La **cobertura** del programa en el año 2007 equivale al 12.9 por ciento (población atendida respecto a población potencial) y la eficiencia de cobertura (población atendida respecto a población objetivo) equivale, según estimaciones propias, al 51.1 por ciento. Sin embargo, estas cifras pueden variar e incluso sobreestimar la cobertura del programa, ya que al cuantificar el número de hogares beneficiados por las acciones auspiciadas por Hábitat, se está incluyendo, de manera poco precisa, a hogares (pobres y no pobres) que han sido

atendidos por modalidades que atienden aspectos de mejoramiento del entorno o aspectos de desarrollo social y comunitario.

De acuerdo con las ROP del Programa Hábitat (2008), “en el año 2006, 35.6 por ciento de habitantes localizados en ámbitos urbanos (alrededor de 24 millones de personas) se encuentran en situación de pobreza patrimonial.” De acuerdo con CONEVAL (Evolución de la pobreza 1992 – 2006) el número de hogares urbanos en pobreza patrimonial, ascendía, en el mismo año, a 5, 090,247. Las mismas ROP, apuntan que la SEDESOL ha identificado más de tres mil zonas urbanas en las que se concentran alrededor de 1.9 millones de hogares en situación de pobreza. Es en estas zonas donde se registra una baja disponibilidad de infraestructura básica, equipamiento, servicios urbanos y precariedad en la vivienda, así como problemas de acceso físico a la ciudad y a sus equipamientos y mercados. El reto, entonces, es integrar a ese universo de personas a la ciudad, y contribuir a la superación de las carencias que enfrentan en el acceso a infraestructura y servicios urbanos. La estrategia de cobertura que el Programa plantea para alcanzar ese fin, no contempla un presupuesto suficiente para incrementar sus acciones y obras. En el año 2007, el presupuesto (de 2 mil 190.4 millones de pesos) sólo permitió cubrir a 769, 673 hogares, y a 1,167 polígonos; sin embargo, el número de polígonos elegibles ascendía a 2,764 (“Cuarto Informe Trimestral 2007”). La cobertura de polígonos, de acuerdo con esas estimaciones, alcanzó a ser del 42.2%.

En cuanto a operación, Hábitat es un programa en el que intervienen tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Es la SEDESOL, a través de la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU), la que rige el conjunto del proceso del programa, estableciendo, a través de Acuerdos de Coordinación, los apoyos que se entregan a las entidades federativas y a los gobiernos locales para cumplir con el objetivo de reducir las carencias que padece la población urbana en situación de pobreza patrimonial. Las autoridades locales son las ejecutoras del programa y son las responsables de presentar y llevar a la práctica propuestas para cada una de las modalidades con que opera Hábitat. Las reglas de operación del programa establecen un conjunto de procedimientos estandarizados para discriminar entre las propuestas y proyectos que cumplen los criterios de elegibilidad definidos y los que no. La responsabilidad en el proceso de selección de proyectos es compartida por diversas instancias: a) La certificación del déficit de infraestructura urbana básica, de los criterios de elegibilidad, de las condiciones para el establecimiento de prioridades de los polígonos Hábitat o de que se cumplan las condiciones establecidas en el caso de otras áreas de atención del programa, es responsabilidad exclusiva de la autoridad municipal; b) las instancias ejecutoras son las responsables de verificar que los proyectos cuenten con objetivos claros, que cumplan con la reglamentación aplicable, con los criterios técnicos establecidos y de integrar los expedientes técnicos respectivos; c) las Delegaciones, por su parte, son responsables de revisar su adecuada integración, así como de validarla y remitirla a la UPAPU para su autorización. Finalmente, d) la UPAPU es la responsable de la revisión técnica y normativa.

Para darle seguimiento a este complejo proceso de operación, Hábitat cuenta con el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (**SIIPSO**). El SIIPSO es la herramienta principal para que se cumpla con lo establecido en las ROP y en los Acuerdos de Coordinación con las Instancias Ejecutoras, en el sentido de que éstas

deben actualizar mensualmente la información registrada en el Tablero de Control sobre los avances físicos y financieros de todos los proyectos apoyados por el programa.

El SIIPSO cuenta con mecanismos de verificación que aseguran que la información que se introduce esté dentro de los marcos de referencia establecidos por los catálogos diseñados con base en las ROP y en los Lineamientos del Programa. Una segunda verificación es llevada a cabo por las Delegaciones. Con todo, se estima necesario que una instancia independiente monitoree la información capturada por los ejecutores (gobiernos locales). Es necesario mencionar que las Delegaciones constituyen una pieza clave en todo el proceso del Programa: promoción; negociaciones con los Consejos de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y con los ejecutores (gobiernos municipales) para la firma de los convenios de colaboración; análisis, validación e integración de la propuesta; revisión e integración de los expedientes técnicos; validación del Tablero de Control; supervisión de la ejecución de las obras y acciones; las Delegaciones también participan en la entrega de las obras; y se encargan de la revisión y la validación del cierre de ejercicio. Una tercera instancia de validación, son los análisis técnicos y normativos que se llevan a cabo en Oficinas Centrales.

El programa Hábitat constituye el eje de una compleja Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana (ECPU) en la que participan otras dependencias del gobierno federal, como son las Secretarías de Gobernación, Economía, Educación Pública y Salud. Al interior de la misma SEDESOL también contribuyen a los objetivos del Programa otras entidades, como es la CORETT. Esta entidad, particularmente, desempeña un papel clave en la ECPU, por cuanto una problemática que aqueja con fuerza a los hogares en pobreza patrimonial es la inseguridad en la tenencia de la tierra. Fortalecer los vínculos de coordinación con ella permitirá aumentar el impacto del programa.

En el 2007, Hábitat invirtió poco más de 4 millones 500 mil pesos; de ese monto, la federación aportó el 54 por ciento y el resto los gobiernos locales. En la actualidad (fines de 2007), el programa actúa en 227 ciudades, 1,146 polígonos, 10 centros históricos y cerca de 660 mil hogares en situación de pobreza patrimonial. ¿Ha alterado en algo las condiciones de pobreza de los hogares que residen en los polígonos en que interviene? Hasta hoy, sólo la evaluación de Mathematica Policy permite asegurar que el programa ha abatido el rezago en el acceso a algunos servicios públicos (drenaje, particularmente). Para las demás modalidades, todavía no se cuenta con información.

En el futuro inmediato, será necesario realizar una Evaluación de Impacto, que permita contrastar la dinámica que enfrentan las zonas donde interviene el Programa con aquella donde éste no tiene presencia. Sólo así será posible esclarecer hasta qué punto puede atribuirse al Programa un efecto en las áreas o polígonos seleccionados para recibir sus intervenciones. Mientras tanto, el Programa debe seguir mejorando sus reglas de operación y organizando mejor la articulación entre sus modalidades de intervención. El riesgo que enfrenta en el corto plazo es perder su naturaleza integral, canalizando la mayor parte de sus recursos a atender necesidades de infraestructura y equipamiento, dejando al margen a las modalidades que buscan fortalecer las capacidades de desarrollo de los habitantes de las zonas urbanas pobres. Sólo fortaleciendo sus opciones de planeación estratégica, el Programa podrá orientar de modo más eficaz sus intervenciones, haciendo que éstas contribuyan a reducir la segregación social de las áreas de concentración de la pobreza urbana.