



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:**

Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana Fase I y Fase II.

**País:** México

**Sector/Subsector:** Desarrollo Urbano y Vivienda

**Equipo de Proyecto Original:**

**Fase I:** Carlos Miranda (RE2/FI2) Jefe de Equipo, Ferdinando Regalía (RE2/SO2); José Brakarz (SDS/SOC); Beatriz Harretche, Asesora; Luis Suárez (COF/CME); Astrid Bucio (COF/CME); Rafael Negret (COF/CME); Daniel Liberman (COF/CME); Leticia González (COF/CME); Javier Cayo (LEG/OPR); y Martha Guerra (RE2/SO2).

**Fase II:** Carolina Piedrafita (ICF/FMM), Jefa de Equipo; José Brakarz (ICF/FMM); Cesar T. Bustamante (COF/ME), Bibiana Taboada (SCL/SPH), Miguel Coronado (LEG/SGO); David Wilk (ICF/FMM); Pablo Ibarrarán (OVE/OVE) como asesor; Martha M. Guerra (SCL/SPH); Damaris León (ICF/FMM) y Mónica Orozco (Consultora).

**Número de Proyecto:** ME0255 y ME-L1019

**Número de Préstamo:** 1583/OC-ME y 1928/OC-ME

**Fecha de Distribución a QRR:**

**Fecha de Aprobación Final del PCR:**

**PCR Equipo:** Carolina Piedrafita (ICF/FMM); José Brakarz (ICF/FMM); Fortunato Lari (COF/CME); Emilio Martínez Cervantes (COF/CME); Luis Javier Castro (consultor); e Ida M. Fernández (ICF/FMM).



## Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA .....	1
II.	EL PROGRAMA.....	2
	A. Contexto.....	2
	B. Descripción del programa .....	2
III.	RESULTADOS .....	4
	A. Efectos directos .....	4
	B. Externalidades .....	6
	C. Productos.....	6
	D. Costos del programa.....	8
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	9
	A. Análisis de los factores críticos .....	9
	B. Desempeño del prestatario/Agencia ejecutora .....	9
	C. Desempeño del Banco.....	9
V.	SOSTENIBILIDAD .....	9
	A. Análisis de factores críticos.....	9
	B. Riesgos potenciales.....	10
	C. Capacidad institucional .....	10
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....	10
	A. Información sobre resultados.....	10
	B. Seguimiento futuro y evaluación ex post .....	11
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	11
	A. Lecciones aprendidas Fase I y Fase II .....	11



ANEXOS	
Anexo I	Evaluación del prestatario
Anexo II	Acta del Taller de Cierre

ENLACES ELECTRÓNICOS	
1. Evaluación de los Centros de Desarrollo Comunitario apoyados por el Programa Hábitat (síntesis ejecutiva)	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545675">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545675</a>
2. Monitoreo y Evaluación de Impacto del Programa Multifase	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545673">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545673</a>
3. Mejoras al programa entre Fase I y Fase II	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545674">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36545674</a>
4. Relación de documentos de consulta	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36495461">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?docnum=36495461</a>



## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDC	Centros de Desarrollo Comunitario
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADE	Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado
CORETT	Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
EPCU	Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
INDAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
NAFIN	Nacional Financiera S.N.C.
PDC	Plan de Desarrollo Comunitario
PPMR	<i>Project Performance Monitoring Report</i>
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIIPSO	Sistema Integral de Información de Programas Sociales
SS	Secretaría de Salud
UPAPU	Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana
ZAP	Zona de Acción Prioritaria



## I. INFORMACIÓN BÁSICA

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** ME0255 y ME-L1019

**Prestatario:** Estados Unidos Mexicanos  
**Agente Financiero:** Nacional Financiera S.N.C (NAFIN)

**Agencia ejecutora:** Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

**Préstamo:** 1583/OC-ME Y 1928/OC-ME

**Sector:** Desarrollo Urbano y Vivienda

**Instrumento de préstamo:** Inversión.

**TITULO:**

Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana. Fase I  
 Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana. Fase II

**Fecha aprobación Directorio ME0255:** 3-Nov-2004

**Fecha aprobación Directorio ME-L1019:** 5-Dic-2007

**Fecha efectividad contrato préstamo ME0255:** 9-Abr-2005

**Fecha efectividad contrato préstamo ME-L1019:** 7-Abr-2008

**Fecha elegibilidad primer desembolso ME0255:** 27-Oct-2005

**Fecha elegibilidad primer desembolso ME-L1019:** 18-Jul-2008

**Meses en ejecución**

\* desde aprobación ME0255: 41

\* desde aprobación ME-L1019: 40

\* desde efectividad del contrato ME0255: 37

\* desde efectividad del contrato ME-L1019: 36

**Períodos de desembolso**

**Fecha original desembolso final ME0255:** 9-Abr-2008

**Fecha original desembolso final ME-L1019:** 7-Abr-2011

**Fecha actual desembolso final ME0255:** 9-May-2008

**Fecha actual desembolso final ME-L1019:** 7-Abr-2011

**Extensión acumulativa (meses) ME0255:** 1

**Extensión acumulativa (meses) ME-L1019:** n/a

**Extensión especial (meses) ME0255:** n/a

**Extensión especial (meses) ME-L1019:** n/a

**Monto préstamo(s)**

\* Monto original ME0255: 350.000.000

\* Monto original ME-L1019: 150.000.000

\* Monto actual ME0255: 350.000.000

\* Monto actual ME-L1019: 150.000.000

\* Pari Passu ME0255: 150.066.436.55

\* Pari Passu ME-L1019: 151.452.307.56

**Desembolsos**

Monto a la Fecha ME0255 : 100%

Monto a la Fecha ME-L1019 : 100%

**Costo Total del Proyecto:**

**ME0255:** 500,066,436.55

**ME-L1019:** 301,452,307.56

**Re direccionamiento**

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? [No]

- Envió fondos a otro proyecto? [No]

- N/A [ ]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Section .01	Monto
Section .02	n/a	Section .03	n/a
		Section .04	n/a

\* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

**Reducción de Pobreza (PTI):** No

**Equidad Social (SEQ):** No

**Clasificación ambiental:**

B

**Resumen de la clasificación de desempeño**

OD	[X] Muy Probable(MP)	[ ] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
PI	[X] Muy Satisfactorio (MS)	[ ] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[X] Muy Probable(MP)	[ ] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)



## II. EL PROGRAMA

### A. Contexto

El rápido crecimiento demográfico de las ciudades y zonas metropolitanas ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos federal, estatal, municipal, y en su caso el sector privado para ampliar la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demanda la población. Esta tendencia alienta desigualdades territoriales que se manifiestan en la marginación de grandes zonas de concentración de pobreza, ilustrando claramente zonas residenciales que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios; y por el otro, zonas carentes de algunos o todos estos servicios básicos habitadas por personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente. A la marginación socio-espacial en la ciudad, se agregan las inequidades de género y de edad, que ilustran el acceso y uso diferenciado de los espacios y dominios urbanos.

Con este programa, el gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), atiende parte de estas desigualdades territoriales. El programa cofinancia inversiones en municipios y facilita, a través de un enfoque integral, la focalización de acciones en áreas geográficas donde están concentradas las poblaciones con mayores índices de pobreza patrimonial<sup>1</sup>. Estas son denominadas “Polígonos Hábitat”. La integralidad del programa se manifiesta en la combinación de intervenciones en el territorio, que atienden tanto las necesidades físicas como sociales de las comunidades. Por un lado propicia la inversión en infraestructura básica, y por otro financia la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo para fortalecer a las comunidades atendidas. Estas acciones son coordinadas con los programas de otras secretarías federales, estatales y órganos de gobiernos municipales. El programa fue creado en el 2003 por el Gobierno de México, y desde el 2005 ha trabajado con el apoyo del Banco para cerrar las brechas de acceso a servicios básicos identificadas en los polígonos y contribuir al continuo desarrollo de la capacidad municipal de planificación y ejecución. Es el primer programa federal con un enfoque urbano territorial en el país, y actualmente continúa en ejecución por medio de una nueva operación recientemente aprobada, cuya culminación será en el año 2014.

### B. Descripción del programa

#### 1. Objetivos estratégicos de desarrollo

El objetivo general del programa, en sus dos primeras fases, fue contribuir a la superación de la pobreza urbana mediante la mejora de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanas marginadas, en las que se presenta una concentración de hogares en situación de pobreza, mediante el acceso adecuado a servicios sociales y de infraestructura básica.

#### 2. Componentes

Los componentes variaron ligeramente en nombre y organización entre las dos primeras fases, pero no en contenido. El componente de desarrollo social y comunitario de la primera fase enfatizó la atención en grupos vulnerables; mientras que en la segunda fase,

<sup>1</sup> En términos de la pobreza por ingresos, México utiliza tres líneas de pobreza: (i) la pobreza alimentaria, que representa una incapacidad para la obtención de la canasta básica de alimentos; (ii) la pobreza de capacidades, caracterizada por la incapacidad para efectuar gastos necesarios en salud y educación y; (iii) finalmente la pobreza patrimonial, que se refiere a un ingreso insuficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.



se agregó a esta atención el concepto de afianzar redes comunitarias a través de actividades recreativas, de sustitución de ingreso, y de mayor participación comunitaria en los proyectos.

**Componente I. Desarrollo social y comunitario.** Apoya acciones para la generación y el fortalecimiento de las capacidades individuales, colectivas, y las oportunidades de ingreso de las personas, así como el afianzamiento de redes a través de la participación y organización comunitaria.

**Componente II. Mejoramiento del entorno urbano.** Financia acciones que buscan: (i) ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios urbanos básicos en los polígonos e integrarlos a la ciudad; (ii) mejorar el entorno ecológico; (iii) reducir la vulnerabilidad de la población asentada en zonas de riesgo frente a amenazas de origen natural; y (iv) proveer o rehabilitar el equipamiento y mobiliario urbanos.

**Componente III. Promoción del desarrollo urbano.** Financia la instalación y operación de observatorios urbanos locales, planes de desarrollo urbano, y otras actividades de planeación.

**Componente IV. Apoyo a la gestión del programa.** Apoya el fortalecimiento de la capacidad técnica de los municipios en materia de desarrollo social y urbano. El programa financia: (i) tareas de gestión, articulación y seguimiento del Programa Hábitat; (ii) el fortalecimiento del Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO) mediante la georeferenciación de las inversiones; (iii) el fortalecimiento de las delegaciones estatales de la SEDESOL para proveer asistencia técnica a los municipios, tanto para temas atendidos actualmente como para los nuevos desafíos de prevención de violencia y cambio climático; y (iv) equipamiento.

**Componente V. Evaluación del programa.** En el marco de los lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y los indicadores acordados de resultado e impacto del programa sobre las poblaciones beneficiadas. (Ver anexo detallando la historia de evaluación del programa desde sus inicios hasta el presente).

### 3. Revisión de la calidad del diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

Se identifican las siguientes fortalezas que contribuyeron a la calidad del diseño del programa:

- Integralidad, entendida como la vinculación de la política de desarrollo social con la política de desarrollo urbano con el propósito de combatir la pobreza desde varios frentes.
- Cooperación entre los tres órdenes de gobierno en el tema de pobreza urbana, con focalización en el territorio, mediante el apalancamiento de recursos federales con aportaciones locales.
- Apoyo federal para la planificación combinada con la ejecución municipal, permitiendo así:
  - Una visión global adaptada al enfoque y necesidad local.

- Fortalecer la capacidad de gestión e implementación del equipo municipal mediante el uso de instrumentos de planificación para apoyar la visión de intervención integral, tal como el proyecto integral (reflejado en el perfil ejecutivo) de los polígonos de intervención.
- Apropiación inmediata de las obras realizadas por parte del municipio, garantizando su mantenimiento.
- Disponibilidad de un SIIPSO que permite:
  - La postulación municipal a proyectos de manera rápida y eficiente.
  - Una supervisión federal cercana del desempeño de cada municipio (hasta el momento se trabaja con más de 360 a la vez).
  - Una asignación transparente, por formula, a cada entidad federativa y municipio.
  - La capacidad de reasignar recursos que no se hayan comprometido dentro del año calendario hacia otro municipio.
- Participación de la comunidad en el seguimiento y control de obras y en la definición de los servicios sociales que deben proveer los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC).
- Ajuste de reglas de operación del programa anual, lo que permite: (i) una actualización de prioridades dentro de los objetivos establecidos; y (ii) la incorporación de lecciones aprendidas anuales mediante nuevas acciones y/o actividades que resulten prioritarias.
- Compromiso federal sostenido a través del tiempo para la realización de una evaluación de impacto experimental.

### III. RESULTADOS

#### C. Efectos directos

##### RESULTADOS DE LA FASE I

**Objetivo de desarrollo.** Cobertura de servicios básicos de las zonas urbano marginadas y valor de los activos de los hogares aumentados/vulnerabilidad de residentes en áreas urbano marginadas reducida.

Indicador <sup>2</sup>	Unidad de Medida	Línea de base (2000)	Año (2005)
% de hogares sin agua entubada en la vivienda	% cobertura	43,3	35,6
% de hogares sin agua entubada en el terreno	% cobertura	21,9	11,0
% de viviendas sin conexión a drenaje	% cobertura	43,8	27,8
% de hogares sin electricidad	% cobertura	6,4	1,4

Un resultado relevante de la Fase I (aunque no se planteó como un indicador durante el diseño), fue la **valorización inmobiliaria** en los polígonos intervenidos, derivada de la acumulación de las obras de infraestructura básica y equipamiento urbano en los polígonos atendidos. Un análisis de la plusvalía generada en 80 polígonos intervenidos entre el 2004 y el 2006 mostró que por cada dólar del programa invertido, se generaban US\$2,8 en

<sup>2</sup> Evaluación Intermedia por *Mathematica Policy Research* 2007, según la Propuesta de Préstamo Fase II.



plusvalía<sup>3</sup>. Esta valorización se corresponde con una tasa interna de retorno (TIR) de las intervenciones del 129%, confirmando una mejora en la calidad de vida de las áreas de intervención.

**RESULTADOS DE FASE II.** (La primera medición fue planeada para el 2008, pero se realizó en el 2009. La próxima y última medición se realizará en el 2012, lo que permitirá medir la acumulación de inversiones en los polígonos tratamiento)<sup>4</sup>.

<b>Objetivo de desarrollo.</b> Cobertura de los servicios básicos de las zonas urbano marginadas aumentado y vulnerabilidad de residentes en áreas urbano-marginadas reducida.			
<b>Indicador</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Línea de base (2009)</b>	<b>Calificación Año 2012</b>
Valor del metro cuadrado en las áreas de intervención	valor inmobiliario m <sup>2</sup>	\$924 por m <sup>2</sup>	Diferencia significativa en el precio del m <sup>2</sup> entre el grupo de tratamiento y el control.
Diferencia en el índice de disponibilidad de servicios básicos (agua entubada, drenaje y electricidad) en comunidades tratadas vs comunidades no tratadas	índice de disponibilidad de servicios básicos	Tratamiento =73,65 Control=79,51 Dif= -5,86	Diferencia significativa entre el grupo de tratamiento y el control.= +1,00 (cambio de 6,86)
Diferencia en el índice de disponibilidad de equipamiento urbano (alumbrado público, guarniciones, banquetas y calles pavimentadas) en comunidades tratadas vs comunidades no tratadas	índice de disponibilidad de inf. urbana complementaria	Tratamiento=34,81 Control=41,83 Dif= -7,02	Diferencia significativa entre el grupo de tratamiento y el control.= +1.00 (cambio de 8,02)
Diferencia en el índice de capital social, en comunidades tratadas vs no tratadas	índice de capital social	Tratamiento=0,491 Control=0,497 Dif=-0,006	Diferencia significativa entre el grupo de tratamiento y control

Otros resultados intermedios relevantes de la Fase II:

- **La reducción de las brechas de acceso a infraestructura urbana y servicios sociales.** El número de polígonos que se han completado o están en vías de completar todas las inversiones necesarias para dotar de servicios básicos a su población va en aumento conforme avanza el programa. En el segundo semestre del 2010, este número ascendió a 100 polígonos —correspondiente al 6%— del total de los polígonos intervenidos. Se estima que durante el 2011 este porcentaje podrá llegar hasta una proporción del 40%, ya que hay 260 y 420 polígonos, cercanos a completar sus inversiones, y que cumplirán el quinto y sexto año de ser beneficiarios del Programa Hábitat.
- **La creciente inversión municipal en programas sociales.** La proporción total de recursos del programa dirigidos a la provisión de servicios sociales creció sistemáticamente desde el comienzo del programa del 8% en el 2005 al 15% en el 2009. Este compromiso creciente confirma la apropiación del enfoque integral.

<sup>3</sup> Estudio sobre la valorización inmobiliaria asociada a las intervenciones del programa que realizó el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) (2007).

<sup>4</sup> Los 4 indicadores de impacto que aquí se citan son los mismos que se incluyeron en la matriz de resultados de la fase II y en el *Project Performance Monitoring Report* (PPMR) de la misma, con un ligero cambio en la forma en la que están presentados. Se decidió incluir los resultados de la medición de la línea de base de los indicadores realizada en el 2009 debido a que la información de línea de base del PMR para la Fase II estaba basada en estimados del 2007. La medición del 2009 es la real. Las metas para el 2012 serán medidas en ese año y formarán parte de los resultados de una tercer operación recientemente aprobada.

- **Fortalecimiento de la capacidad de gestión y programación municipal.** Durante el período 2007-2010 se generalizó la implementación de los proyectos integrales en cada polígono. Estos últimos son el instrumento de planeación creado por el Programa Hábitat y de uso opcional para definir las brechas y metas de cobertura de infraestructura y servicios sociales por polígono. Permitiendo con ello evaluar las necesidades globales de inversión y provisión de servicios, buscando con ello establecer un plan de acción congruente con las necesidades prioritarias y el cierre de brechas de acceso a servicios. El 98% de los municipios participantes en el programa presentaron proyectos integrales entre el 2007 y el 2010, lo que representó un logro sustancial ya que en años anteriores no se hacía un uso generalizado de este instrumento de planeación.

#### Otros datos referentes a Resultados (PPMR/ISDP):

Reformulación: NO

Reajuste del ISDP: NO, solamente entre la Fase I y II se ajustaron algunos de los indicadores para mejorar su medición y seguimiento.

Resumen de los Objetivos de Desarrollo/Clasificación: Muy Probable

Justificación de la clasificación basada en el cumplimiento de las metas planeadas:

Durante la ejecución de la Fase I del programa, se logró: (i) ejecutar dentro del marco institucional predefinido los acuerdos de coordinación (firmados y renovados de manera anual) con los gobiernos de todas las entidades de la federación, de los cuales participan los municipios de cada entidad; (ii) desarrollar procesos y sistemas que permitieron soportar una operación compleja, involucrando el seguimiento de proyectos y desembolsos hacia las distintas entidades participantes en los tres órdenes de gobierno; y (iii) alcanzar altos niveles de ejecución de los recursos fiscales asignados al programa. Durante la Fase II se mantuvo el marco institucional de la Fase I, así como el compromiso financiero de todas las partes para llevar adelante el programa. Estos factores contribuyeron a su exitosa ejecución.

#### D. Externalidades

No se identificaron externalidades positivas o negativas del programa.

#### E. Productos

FASE I <sup>5</sup>						
Producto	Unidad de Medida		2005	2006	2007	Fin del Proyecto (2005 a 2007)
Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) cuentan con al menos un Plan de Desarrollo Comunitario	% Anual ▲	P	20	40	20	60
		A	18	41	67	67
ZAP existe por lo menos un Centro o Casa de Atención Infantil	% Anual ▲	P	10	20	30	30
		A	30	33	31	31
Centro de Desarrollo Comunitario con por lo menos tres de: (i) promoción para padres y madres en salud reproductiva e higiene; (ii) prevención de violencia doméstica y/o asesoría legal; (iii) actividades recreativas; (iv) prevención de adicciones; (v) educación informática y cómputo; (vi) asistencia educativa; (vii) asistencia a personas con capacidades diferentes;	% Anual ▲	P	50	50	50	50
		A	nd	48	64	64

<sup>5</sup> Información del V informe de progreso del 9/04/2008.

(viii) orientación nutricional; (ix) organización y participación comunitaria						
ZAP cuentan con casas de oficinas o escuela taller	% Anual	P	10	20	30	30
		A	28	35	39	39
Redes de agua potable construidos o rehabilitados	MI x10 <sup>3</sup>	P	174	174	174	522
		A	187	272	151	611
Drenaje construidos o rehabilitados	MI x10 <sup>3</sup>	P	250	250	250	750
		A	447	260	202	909
Tendido eléctrico construidos	MI x10 <sup>3</sup>	P	43	43	43	129
		A	337	374	40	752
Pavimentación construidos o rehabilitados	M <sup>2</sup> x1010 <sup>3</sup>	P	2.000	2.000	2.000	6.000
		A	4.841	4.778	4.079	12.237
Ciudades donde interviene Hábitat cuentan con planes de desarrollo urbano	% Anual ▲	P	25	50	75	75
		A	93	96	84	84
Ciudades que participan han instalado Agencias de Desarrollo Hábitat	% Anual ▲	P	60	70	80	80
		A	94	99	91	91

Producto <sup>6</sup> Fase II:	Unidad de Medida		2008	2009	2010	Fin de Proyecto (2008-2011)
Inmuebles apoyados por hábitat para la prestación de servicios sociales	inmuebles	P	520	220	306	1046
		A	530	391	405	1326
Zona de atención prioritaria (ZAP) atendidos por el Programa Hábitat que cuentan al menos con una contraloría social	Zonas de atención	P	234	500	570	1304
		A	370	683	843	1896
Municipios que cuentan con un diagnóstico comunitario	Gobiernos	P	72	35	37	144
		A	77	40	49	166
Metros cuadrados construidos o rehabilitados de pavimentación (concreto hidráulico, asfalto, mixto, reconstrucción)	M <sup>2</sup> x10 <sup>3</sup>	P	3.130	5.516	4.778	13.424
		A	4.315	4.673	5.994	14.982
Metros lineales de agua potable construida o rehabilitada	metros lineales x10 <sup>3</sup>	P	176	153	315	645
		A	112	189	384	686
Metros lineales de drenaje y alcantarillado, construidos o rehabilitados	metros lineales x10 <sup>3</sup>	P	178	218	440	837
		A	171	275	476	923
Metros lineales de electrificación construida o rehabilitada	metros lineales x10 <sup>3</sup>	P	20	32	29	82
		A	25	35	67	127
Luminarias instaladas	Luminarias	P	10	10	12	32
		A	15	14	17	48
Municipios que han incorporado o realizado acciones de mejoramiento del entorno	Municipios	P	54	20	20	94
		A	50	25	20	95
Municipios que han realizado acciones para la gestión integral de riesgo de desastres	Municipios	P	81	54	65	200
		A	87	91	171	349
Proyectos apoyados para la instalación o fortalecimiento de instancias locales de planificación	Proyectos	P	20	20	25	60
		A	21	23	2	46
Municipios que participan en Hábitat con planes o programas de desarrollo	Municipios	P	20	40	40	100
		A	34	57	42	133
Municipios que participan en Hábitat que han elaborado perfiles ejecutivos para todas los polígonos intervenidos, con estimación de las brechas en términos de infraestructura, mobiliario urbano, necesidades de mejora del entorno y servicios sociales	Municipios	P	938	1.096	1.519	1.519
		A	1.045	1.220	1.487	1.487

<sup>6</sup> Información PMR 2011, según informe de Progreso de Abril 2011.

Municipios que participan en Hábitat que solicitaron apoyo para proyectos de asistencia técnica	Municipios	P	189	47	56	292
		A	196	54	56	306

### Otros datos referentes a Productos (PPMR/ISDP):

Reformulación: NO

Reajuste del ISDP: NO, solamente entre la Fase I y II se ajustaron algunos de los indicadores para facilitar su medición y seguimiento. En la Fase II finalmente se descartó el indicador que hacía referencia a las acciones de la ECPU (Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana) —ver justificación.

Resumen de los Objetivos de Desarrollo/Clasificación: Muy Probable.

Justificación de la clasificación basada en el cumplimiento de las metas planeadas: La justificación para el logro de los productos es la misma que para el logro de resultados. En la Fase II la correspondencia entre lo planeado y lo actual es mejor que en la Fase I. Esto se debe principalmente a una mejor capacidad de planeación y claridad sobre la demanda de los municipios, basada en la experiencia de la primera fase. No obstante, una actividad relevante de la Fase II que fracasó fue la articulación de la ECPU. Durante la etapa de diseño del programa se le otorgó por mandato presidencial a la SEDESOL, a través del programa Hábitat, la focalización y articulación de la inversión de algunos programas específicos en 81 municipios con la participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES) de la SE, y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). La ejecución de dicho acuerdo no tuvo lugar. Fue evidente que para que esto ocurriera era necesaria la asignación presupuestaria específica de parte de cada dependencia. La consecuencia negativa para el programa fue que muchos de los servicios que se articulaban informalmente hasta el momento a través de los centros comunitarios (tales como salud, educación, guarderías, etc.) tuvieran que dejarse de lado, a menos que tuvieran total financiamiento de su respectiva dependencia.

### F. Costos del programa

FASE I Costos del Programa Atención a la Pobreza Urbana (mdd)			
Categorías	BID	LOCAL	TOTAL
Desarrollo Comunitario y Social	52.0	22.3	74.3
Desarrollo Urbano Y prevención de Riesgos	274.0	117.7	391.7
Ordenamiento Urbano	24.0	9.0	33.0
Auditoría	-	1.0	1.0
<b>Total</b>	<b>350.0</b>	<b>150.0</b>	<b>500.0</b>

FASE II Costos del Programa Atención a la Pobreza Urbana (mdd)			
Categorías	BID	LOCAL	TOTAL
Desarrollo Social y Comunitario	22.8	21.4	44.2
Mejoramiento del Entorno Urbano	124.2	127.6	251.8
Promoción de Desarrollo Urbano	2.4	2.3	4.7
Evaluación	0.5	0.2	0.7
Auditoría	-	0.1	0.1
<b>Total</b>	<b>150.0</b>	<b>151.5</b>	<b>301.5</b>



## IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

### G. Análisis de los factores críticos

El programa cumplió con los objetivos establecidos, conforme se desprende del análisis de resultados propuestos en su matriz de resultados y en las evaluaciones realizadas ([ver enlace electrónico](#): Monitoreo y Evaluación de Impacto del Programa Multifase). No obstante, el desempeño general de Hábitat y su estrategia de intervención integral para la reducción de las brechas de acceso a servicios básicos han sido en ocasiones restringidos por la interacción con los siguientes factores externos:

- La necesidad del municipio de aportar el 50% de contrapartida. La escasa disponibilidad de recursos municipales hace que a veces la contrapartida local disponible sea insuficiente frente a las necesidades de inversión. Esto puede retrasar la ejecución del proyecto integral del polígono y el cierre de brechas de acceso. Asimismo, el hecho de que un municipio puede tener varios polígonos en su territorio también favorece la dispersión de los recursos.
- El breve periodo de gobierno municipal (tres años sin reelección) y la rotación total de personal genera que la curva de aprendizaje sobre planificación e inversión, y sobre las reglas del programa re-comience con cada periodo electoral.
- El periodo de un año de ejecución de los proyectos, sujetos al ciclo presupuestal, dificulta la realización de proyectos multianuales, de mayor envergadura.
- El monto máximo de inversión por familia por año en los polígonos frente a la necesidad de inversión total (equivalente a US\$400) hace que sean necesarios varios años de participación en el programa para cerrar todas las brechas de acceso en cada polígono.

### H. Desempeño del prestatario/Agencia ejecutora

El Ejecutor tuvo un desempeño muy satisfactorio, más aún considerando la compleja ejecución descentralizada de los recursos federales. La organización de SEDESOL entre oficinas centrales y sus delegaciones estatales se considera adecuada para la ejecución del programa y el trabajo con los municipios. Si bien las dos fases fueron ejecutadas por distintos equipos y en distintas administraciones, esto no alteró la continuidad en el diseño y ejecución. En el año 2010 Hábitat tuvo el mayor presupuesto de su historia, 3 mil 719.8 millones de pesos. Estos incrementos en la inversión federal han permitido apoyar más proyectos, cubrir más polígonos y atender más población.

### I. Desempeño del Banco

Según lineamientos del Banco, el prestatario debe emitir una opinión independiente del desempeño del Banco, la cual corresponde a la UPAPU de SEDESOL y se encuentra adjunta (Anexo 1).

## V. SOSTENIBILIDAD

### J. Análisis de factores críticos

El diseño del programa, basado en la demanda de los municipios y las comunidades beneficiadas, es el eje de su sostenibilidad. La primera se materializa cada año en la selección de inversiones que decide co-financiar el municipio con recursos propios para



apalancar los recursos federales. La demanda de las comunidades se manifiesta a través de su participación en las etapas claves de diseño, en la definición de servicios sociales que se prestan en los CDC y en la implementación y supervisión directa en la ejecución de las obras. Este diseño por un lado garantiza la pertinencia de las inversiones y servicios que se financian, y por otro promueve la apropiación de las obras públicas por los municipios para su operación y mantenimiento, así como el uso de los servicios sociales que se ofrezcan.

#### **K. Riesgos potenciales**

Frente a las necesidades existentes, la continuidad en la disponibilidad de recursos federales es fundamental, así como la capacidad de los municipios de aportar recursos propios y de mantener las obras realizadas y la provisión de servicios sociales. Si bien existen esquemas de recuperación de costos, tales como el pago por servicios que se ofrecen en los CDC y el cobro de tarifas por los servicios urbanos básicos que se proveen, estos alcanzan para cubrir los servicios en funcionamiento, pero no para ampliar la cobertura necesaria. Para minimizar este riesgo, SEDESOL firma Acuerdos de Coordinación con los gobiernos estatales y municipales estipulando claramente actividades y responsabilidades de cada una de las partes.

#### **L. Capacidad institucional**

No se identifican riesgos a la sustentabilidad en cuanto a la capacidad institucional de la agencia ejecutora (UPAPU de SEDESOL). El diseño del programa y sus instrumentos de planificación y gestión permiten una estrecha colaboración entre SEDESOL central, sus delegados estatales y los técnicos municipales. No obstante, presenta un riesgo la variabilidad de las capacidades técnicas y de gestión de los municipios, y el breve periodo de gobierno de los mismos. Estas últimas circunstancias demandan el continuo fortalecimiento de su programación en relación a la planeación y operación de las inversiones físicas y sociales apoyadas por Hábitat<sup>7</sup>.

### **VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

#### **M. Información sobre resultados**

El seguimiento de indicadores de producto del programa ha sido satisfactorio gracias al SIIPSO, el cual fue mejorado cada año en su capacidad para gestionar, supervisar y reportar.

Con respecto a los resultados (impacto) del programa, durante la Fase I algunos indicadores adolecieron de fallas de diseño en cuanto a su factibilidad de medición. Esta situación fue una limitante para la evaluación de resultados en los primeros años del programa particularmente en lo que se refirió a aislar el impacto del programa sobre los indicadores de resultado. ([ver enlace electrónico](#): Monitoreo y Evaluación de Impacto del Programa Multifase). La línea de base no fue levantada en su momento por lo que para la Fase II se recurrió a datos censales que no eran totalmente representativos de las

<sup>7</sup> Principalmente las capacidades de diseño y gestión de los municipios en relación a: (i) Procesos de consulta a la población en el diseño y ejecución de proyectos; (ii) Preparación de presupuestos de proyectos e identificación de recursos para financiar los costos de operación y mantenimiento de las obras de infraestructura; (iii) Elaboración de planes de operación de los CDC que identifiquen tipos de intervención en servicios sociales; y (iv) Desarrollo de mecanismos de gestión y control social para la supervisión y seguimiento de obras y de los servicios sociales que les correspondan.



acciones del programa. Sin embargo a partir del 2007 (Fase II) se acordó un esquema de evaluación de impacto con metodología experimental que mejoró los indicadores de desempeño desde el punto de vista de su definición y medición, y se levantó una línea de base en grupos de tratamiento y de control que permitirá la atribución de los resultados al programa. Esta metodología constituyó uno de los aportes fundamentales de la segunda Fase ([ver enlace electrónico](#): Mejoras al programa entre Fase I y Fase II).

Aunque la evaluación de impacto de la Fase II (2009 – 2012) será finalizada en el 2012, los resultados de la Fase I (2004 -2008) y la información de la ejecución de la Fase II muestran que el programa se ha consolidado como uno de los principales instrumentos de política pública del país para atender la problemática social y urbana de manera integral. Asimismo, el presupuesto ha mostrado una tendencia ascendente a lo largo de la existencia del Programa Hábitat. La evolución del presupuesto ha permitido mantener las metas de largo plazo del programa. Este se ha cuadruplicado durante los años de existencia del programa.

## **N. Seguimiento futuro y evaluación ex post**

En el futuro próximo este programa deberá tener nuevas evaluaciones para conocer el avance en la reducción de la pobreza urbana, en la reducción de la violencia y sustentabilidad ambiental de los polígonos de intervención, así como en la mejora en la equidad y en la integración de los polígonos en situación de pobreza a las ciudades. Dos pilotos –uno en prevención de violencia y otro en sustentabilidad ambiental—desarrollarán iniciativas en esta dirección durante la nueva operación recientemente aprobada. Asimismo, la población objetivo –hogares en situación de pobreza patrimonial- será actualizada de acuerdo con los resultados del censo de 2010. Entonces se podrá corroborar si está aumentando la eficiencia del programa o si han aumentado los retos, y ponderar cuáles han sido las acciones más efectivas y consistentes del programa para reducirla.

## **VII. LECCIONES APRENDIDAS**

### **O. Lecciones aprendidas Fase I y Fase II**

En la sección II, B iii), se listan los factores críticos del diseño del programa. Todos ellos se consideran buenas prácticas y forman parte de las lecciones aprendidas a ser incorporadas en fases sucesivas. Otros aprendizajes relevantes a lo largo de las dos fases fueron:

**Para el logro de la integralidad, se requiere una inversión alta por familia superior que la actual.** Se estima que para cubrir las brechas de toda la población objetivo del programa se deberían aplicar el equivalente a US\$830 por familia por año, durante tres años consecutivos en cada uno de los polígonos. Con el presupuesto anual federal actual de US\$166 millones, servir a toda la población objetivo del programa llevaría 15 años. La combinación de todas estas razones lleva a que cerrar de brechas de acceso en cada polígono tiende a durar más de 5 años en la mayoría de los casos. Asimismo, estas restricciones limitan el alcance de la intervención (El Programa Hábitat aún no ha intervenido en el 43% de los polígonos existentes, un número equivalente a 1.433).

**Se requieren incentivos adicionales para motivar los municipios a adoptar procesos de planificación modernos.** Aunque la planificación urbana no sea una competencia federal, el programa busca incentivar los municipios a modernizar sus instrumentos de planificación (especialmente por medio de las agencias Hábitat apoyadas en el



Componente III). Los incentivos actuales no han sido suficientes en la mayor parte de los casos para que los municipios adopten modernizar de forma sistemática sus capacidades de planificación urbana. Si por un lado se ha constatado progreso en las prácticas de planificación a nivel de barrios, con las programaciones para la cobertura de servicios urbanos y sociales a nivel de polígonos, el mismo progreso no se ha verificado a nivel de planificación urbana más general. En las etapas siguientes sería oportuno revisar los incentivos existentes de forma de apoyar más efectiva a los municipios en el tema de la planificación urbana.

**Se deben fortalecer los procesos de gestión, operación y supervisión de los centros de desarrollo comunitario.** El desempeño de los CDC con al menos un año de intervención del Programa Hábitat aún es variable. Si bien hay manuales y capacitación con distintos modelos de gestión, hay centros auto sustentables con una gran variedad de servicios y otros que sufren de muchas carencias, especialmente con los cambios de administración municipal. La estandarización de la calidad del servicio de los centros es todavía un desafío del programa. La evaluación de impacto del programa actualmente en curso evaluará la percepción sobre la calidad y pertinencia de los servicios sociales que ofrecen los CDC intervenidos por el Programa Hábitat (para más información [ver enlace electrónico](#): Monitoreo y Evaluación de Impacto del Programa Multifase).

**Polígono como área de intervención.** No todos los problemas sociales en el territorio coinciden con los niveles de pobreza, por lo que para algunas intervenciones sociales—tales como la prevención de violencia o la sustentabilidad ambiental del territorio, preocupaciones actuales del gobierno de México— en ocasiones parece necesario ampliar al área de intervención del programa fuera del polígono. Esta fue una lección aprendida planteada en el diseño de la tercera operación, y está siendo considerada para ampliar las áreas de intervención a futuro.

