

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MEXICO

PROGRAMA MULTIFASE DE ATENCIÓN A LA POBREZA URBANA . FASE I

(ME-0255)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Miranda, RE2/FI2, Jefe de Equipo de Proyecto; Ferdinando Regalia, 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.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	ANTECEDENTES	1
A.	Evolución de la pobreza en la última década.....	1
B.	La presión demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas	1
C.	El rezago social de los “polígonos de pobreza” urbana.....	3
D.	Logros y lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector	5
E.	Estrategia del país y del Banco en el sector.....	6
II.	EL PROGRAMA	8
A.	Objetivos y descripción	8
B.	Estructura del programa.....	8
C.	Programa Hábitat.....	9
1.	Asignación de los Recursos.....	9
2.	Programación de las Intervenciones.....	10
3.	Inversiones elegibles.	11
D.	Costo y financiamiento	14
E.	Costos financieros.....	14
F.	Condiciones del financiamiento del Banco	14
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	16
A.	Prestatario y organismo ejecutor	16
B.	Ejecución y administración global del Proyecto	16
C.	Programa Hábitat	16
D.	Reglas de Operación:	17
E.	Procedimiento para desembolsos.....	17
F.	Adquisiciones de bienes y servicios	18
G.	Financiamiento retroactivo	19
H.	Vigilancia, control y seguimiento del programa.....	19
I.	Supervisión del Programa.....	20
J.	Activación de la Fase II	20
K.	Evaluaciones	20
L.	Auditoría	21
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	23
A.	Viabilidad técnica	23
B.	Viabilidad socioeconómica.....	24
1.	Elaboración de criterios de costo-eficiencia.....	24
2.	Sostenibilidad	26
C.	Viabilidad institucional.....	27
1.	SEDESOL y sus oficinas regionales	27

	2.	Los gobiernos estatales y municipales	28
D.		Beneficios	28
E.		Riesgos.....	29
	1.	Continuidad del financiamiento del Programa.....	29
	2.	Coordinación entre los tres niveles de Gobierno (federal, estatal, municipal).....	29
	3.	Participación comunitaria.....	29
F.		Aspectos sociales.....	30
	1.	Clasificación Social y de Focalización a la Pobreza	30
G.		Impacto ambiental	30
	1.	Cumplimiento de la normatividad.....	31

ANEXOS

ANEXO I Marco Lógico

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

INFORMACION DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/SO2

PREPARACIÓN:

1. Reglas de Operación del programa Hábitat 2003
2. Plan de adquisiciones

EJECUCIÓN:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación
2. Reglas de Operación del programa Hábitat 2003 y posteriores

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CAI	Casas de Atención Infantil
CCI	Centros de Cuidado Infantil
CASC	Comité Asesor de la Sociedad Civil
CDC	Centro de Desarrollo Comunitario
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social
CO	Capital Ordinario
COF/CME	Representación del BID en México
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADE	Comité de Planificación y Desarrollo Estatal
DIF	Dirección Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
FORTEM	Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios
GOM	Gobierno de México
GSN	Gobiernos Subnacionales
LPI	Licitación Pública Internacional
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
OPS	Operadores Privados de Servicio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C.
PDC	Plan de Desarrollo Comunitario
PIB	Producto Interno Bruto
PIMB	Plan Integral de Mejoramiento de Barrio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDUOT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
POA	Plan Operativo Anual
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SDUOT	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del territorio
SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICAT	Sistema de Capacitación para el Trabajo
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
SUN	Sistema Urbano Nacional
TdR	Términos de Referencia
ZAP	Zona de Atención Prioritaria
ZM	Zonas Metropolitanas



MEXICO

PRÉSTAMOS BID APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2004

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	17,051,247	
DESEMBOLSADO	15,349,791	90.02 %
POR DESEMBOLSAR	1,701,456	9.97 %
CANCELADO	1,274,962	7.47 %
AMORTIZADO	7,950,650	46.62 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	16,436,180	96.39 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	558,986	3.27 %
OTROS FONDOS	56,081	0.32 %
SALDO DE LA DEUDA	7,399,141	
CAPITAL ORDINARIO	7,357,397	99.43 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	24,864	0.33 %
OTROS FONDOS	16,881	0.22 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	4,241,113	24.87 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2,354,928	13.81 %
ENERGÍA	761,131	4.46 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	736,907	4.32 %
EDUCACIÓN	644,803	3.78 %
SALUD Y SANEAMIENTO	1,684,701	9.88 %
MEDIO AMBIENTE	80,171	0.47 %
DESARROLLO URBANO	958,930	5.62 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	2,242,668	13.15 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	2,661,502	15.60 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	0	0.00 %



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

México

Programa Tentativo de Préstamos

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ME0253	Proyecto Demostrativo en Agua Potable y Saneamiento	10.0	APROBADO
* ME1003	Garantía Crédito para Valores con Garantía Hipotecaria Nacional	75.0	APROBADO
ME0250	Multifase formación de recursos humanos basada en competencias	50.4	APROBADO
ME0255	Programa multifase de atención a pobreza urbana. Fase I.	350.0	
ME0259	Consolidación del Sector Público Financiero	300.0	
ME1002	Tecnología en Apoyo a la Enseñanza (ENCICLOMEDIA)	40.0	
Total - A : 6 Proyectos		825.4	
TOTAL 2004 : 6 Proyectos		825.4	

2005

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ME1007	Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES	800.0	
ME0212	Agua Potable y Saneamiento en Areas Rurales II	200.0	
Total - A : 2 Proyectos		1,000.0	
ME0240	Financiamiento Pequeños Exportadores	300.0	
ME0245	Salud y Seguro Social para Trabajadores del Estado	300.0	
ME0257	Tecnificación Distritos Riego	80.0	
ME0251	Modernización y Reforma Sector Agua	200.0	
ME1004	Programa Apoyo a la Capacitación y Empleo Fase II	300.0	
Total - B : 5 Proyectos		1,180.0	
TOTAL - 2005 : 7 Proyectos		2,180.0	
Total Sector Privado 2004 - 2005		75.0	
Total Programa Regular 2004 - 2005		2,930.4	

* **Proyectos del Sector Privado**



MEXICO

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2004

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PRESTAMOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1998	2	388,400	25,874	6.66 %
1998 - 1999	2	691,600	586,025	84.73 %
2000 - 2001	4	1,605,000	872,156	54.34 %
2002 - 2003	3	1,510,000	1,087,193	72.00 %
2004	1	10,000	0	0.00 %
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
1998 - 1999	1	75,000	62,827	83.77 %
TOTAL	13	\$4,280,000	\$2,634,075	61.54 %

PROGRAMA MULTIFASE DE ATENCIÓN A LA POBREZA URBANA. FASE I**(ME-0255)****RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario: Estados Unidos Mexicanos

Agente Financiero: Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).

Organismo Ejecutor: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

		Fase I (tres años)	Fase II (tres años)
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$350 millones	US\$350 millones
	Local:	US\$150 millones	US\$150 millones
	Total:	US\$500 millones	US\$500 millones
Términos y condiciones:	La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración la recomendación semestral del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75% ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. (*)		
	Plazo Amortización:	25 años	
	Período de Gracia:	3 años	
	Desembolso:	3 años	
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0,75% sobre saldo no desembolsado	
	Moneda:	Dólares de EEUU de la Facilidad Unimonetaria	

(*) En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% del monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

Objetivos: El objetivo principal es apoyar los esfuerzos del Gobierno de México para enfrentar la pobreza en el país, mejorando las condiciones de vida de la población urbano-marginada.

Los objetivos específicos: (i) ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan la vulnerabilidad de los hogares enfatizando a grupos específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar); y (ii) aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas

urbano-marginales e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados.

Justificación para un programa multifase:

Se propone un programa de seis años estimado en US\$1.000 millones, con dos fases de tres años cada una donde el Banco financiaría US\$350 millones y el gobierno de México US\$150 millones cada tres años. Este documento propone la aprobación del concepto de un programa multifase y de un préstamo para la Fase I. Esta modalidad, ya probada en forma satisfactoria con varias operaciones anteriores financiadas por el Banco en diferentes sectores sociales en México, (Préstamos 983/OC-ME, 1256/OC-ME, 1383/OC-ME, 1384/OC-ME, 1388/OC-ME) se considera el mecanismo más apropiado para este tipo de programas y se justifica por la magnitud y complejidad del problema de los asentamientos informales, y dado que se requiere un esfuerzo continuado de intervenciones focalizadas para lograr impactos significativos en la reducción de la pobreza urbana.

Durante la Fase I se implantará y difundirá un modelo de intervención integral de mejoramiento de barrios que incluye aspectos de desarrollo social. Las actividades de la Fase II se enfocarán en la consolidación y ampliación de cobertura de las iniciativas incluidas en la Fase I, una vez se tomen en cuenta los ajustes derivados del análisis de los datos del sistema de seguimiento y de evaluación operativa y de impacto de la Fase I. El procesamiento y aprobación de la Fase II estará condicionado al cumplimiento de acciones que se detallan en el Capítulo III. Ejecución (ver párrafo 3.22).

Descripción:

Para cumplir sus objetivos, el proyecto apoyará a **Hábitat**. (US\$500 millones) donde se financiarán acciones multisectoriales integradas destinadas a apoyar a las familias en situación de pobreza residentes en barrios marginales de las principales ciudades del país. Dichas acciones incluyen la implantación de obras de infraestructura básica, destinadas a elevar los barrios a un nivel mínimo de urbanización, acompañados de servicios sociales seleccionados y dimensionados para atender las necesidades prioritarias de las familias residentes en estos barrios. El conjunto de inversiones físicas y sociales busca mejorar las condiciones de salubridad, seguridad y patrimonio de las familias, con impacto en la calidad de vida en los barrios beneficiarios. Busca además consolidar un modelo nacional de acción integral en áreas urbano-marginales que logre focalizar los esfuerzos gubernamentales en acciones efectivas y sostenibles. También se financiarán la ronda de evaluación de impacto del Programa.

Son elegibles, en la primera fase del Programa, los barrios o zonas de atención prioritaria ubicados en estas ciudades y que cuenten con más del 50% de su población en situación de pobreza patrimonial.

Estrategia del Banco en el país y sector:	El programa propuesto se concentrará en atender la modernización del sector social y la reducción de la pobreza para lo cual el Banco ha apoyado el desarrollo e implementación de programas que subsidian la demanda social y programas de reducción de la pobreza. Esta estrategia es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, documento estratégico base que enmarca la política social de México y del cual se desprende el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio 2001-2006 (PNDUOT) y la estrategia de desarrollo social del país para reducir la pobreza, mejor conocida como la estrategia llamada <i>Contigo</i> .
Revisión social y ambiental:	En su sesión 36-03 del 3 de octubre de 2003, el CESI recomendó hacer referencia explícita a las políticas OP-710 y OP-745 del Banco, la relación del programa con las entidades federativas y la correspondencia entre las Reglas de Operación de Hábitat y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Gobierno Mexicano (párrafos 4.33- 4.35).
Beneficios:	<p>Durante la Fase 1 Hábitat beneficiará directamente al menos 200.000 hogares directamente y 400.000 hogares indirectamente residentes en barrios pobres de todos los estados del país, con acceso a servicios de agua, alcantarillado, y drenajes, acceso vial, recolección de basura, plazas y espacios de recreación, entre otros. Esto mejorará tanto su situación patrimonial como sus posibilidades de acceder a crédito y mejora en general su calidad de vida. El programa contribuirá además mediante programas sociales específicos a la reducción de los riesgos asociados a la pobreza, en las familias más vulnerables, niños, adolescentes y mujeres jefes de familia.</p> <p>El sistema de focalización a través de las actividades de Desarrollo Comunitario-<i>Hábitat</i>, garantiza que los beneficiarios de las intervenciones sean hogares urbanos que viven en polígonos urbanos con alta incidencia de pobreza. Las acciones integradas de infraestructura urbana y servicios sociales generarán mejoras en las condiciones de vida de este segmento de la población, entre otras: (i) una reducción del déficit de acceso a los servicios urbanos básicos; (ii) una mejora en las condiciones de saneamiento ambiental; y (iii) un fortalecimiento del tejido comunitario.</p>
Riesgos:	Coordinación de las acciones para la ejecución de Hábitat. Esta iniciativa surge de la combinación de varias modalidades operativas ya existentes en SEDESOL. La coordinación de estas modalidades en un solo proyecto con un concepto integral constituye un desafío, ya que requerirá la adaptación de sus sistemas y metodologías anteriormente utilizadas. El Banco, mediante una cooperación

técnica “*Consolidación de la Gestión de Hábitat*” (ATN/NS-8386-ME) está apoyando el diseño de nuevos procedimientos operativos y la implantación de un sistema de gestión que facilitará esta integración interna.

Coordinación entre los tres niveles de Gobierno (federal, estatal, municipal). Para la ejecución del programa, se requerirá una estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno. Esto podría constituir un factor de riesgo para el normal desempeño del Programa. Para mitigar este riesgo SEDESOL ha firmado Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con los gobiernos locales estipulando claramente los roles y responsabilidades de cada una de las partes.

Participación comunitaria. Otro aspecto de riesgo es la dependencia de la respuesta de la comunidad para el buen desarrollo de las intervenciones. Para mitigar este aspecto, el subcomponente de Organización Comunitaria financiará actividades específicas para garantizar que las intervenciones respondan a los objetivos y prioridades de los beneficiarios y contribuyan a mantener la comunidad organizada e involucrada, directa o indirectamente, en la preservación de las inversiones y los servicios

Condiciones contractuales especiales:

El primer desembolso de los recursos del programa estará sujeto al cumplimiento y aprobación por parte del Banco de las siguientes condiciones:

- (i) Que el Organismo Ejecutor presente a satisfacción del Banco evidencia de la conformación de la Unidad Coordinadora responsable de la ejecución de las actividades contempladas en el Programa (ver párrafo 3.2).

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe del Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como orientada a la reducción de la pobreza (PTI) (ver párrafo 4.31-4.32). Esta clasificación PTI es automática en proyectos en el sector de mejoramiento de barrios.

Coordinación con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo:

El Banco ha apoyado el desarrollo e implementación de programas que subsidian la demanda social y programas de reducción de la pobreza. En este sentido, el Banco coordina y complementa sus acciones en esta área con el Banco Mundial, entidad que ha estructurado su cartera financiando programas de oferta en educación y salud.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ver Adquisiciones

Adquisiciones: Se aplicarán las políticas y procedimientos del Banco en la adquisición de bienes, servicios y obras.

Cuando el valor estimado de los bienes o servicios relacionados sea igual o superior a US\$350.000 y el de obras sea igual o superior a US\$5millones, el método de adquisición a emplearse será el de licitación pública internacional. Asimismo, se empleará el método de licitación o concurso público internacional para la contratación de servicios de consultoría cuyo monto estimado sea igual o superior a US\$200.000.

La contratación de servicios de consultoría por montos iguales o inferiores de US\$100.000 se regirán, en principio, por la legislación nacional, la cual es compatible con las políticas del Banco (ver párrafo 3.14).

Reconocimiento de Gastos: Se reconocerán gastos elegibles con recursos del Programa efectuados hasta un período de 12 meses anteriores a la aprobación del Programa (ver párrafo 3.16).

I. ANTECEDENTES

A. Evolución de la pobreza en la última década

- 1.1 A través de un crecimiento económico estable, México se ha recuperado de los efectos negativos que la crisis del 1994-95 tuvo sobre la incidencia de la pobreza. En efecto, la evolución de la pobreza durante la última década ha seguido fielmente el ciclo económico (ver Cuadro I-1).¹ Los cambios en la incidencia de pobreza en las áreas urbanas y en las zonas rurales reproducen los patrones nacionales. Por lo tanto la experiencia de los últimos años de la década de los noventa, indica que el crecimiento económico en México impacta favorablemente sobre la incidencia de la pobreza: por cada 1% de crecimiento del PIB, la pobreza extrema disminuye en casi 4 puntos y la pobreza patrimonial en 2 puntos porcentuales.
- 1.2 Sin embargo, durante el mismo período, a pesar de la reducción en la incidencia de la pobreza, el alto crecimiento demográfico resultó en un aumento en el número absoluto de personas y de hogares en pobreza extrema y patrimonial. En las áreas urbanas, por ejemplo, el número absoluto de personas en pobreza extrema y en pobreza patrimonial creció aproximada y respectivamente de 1,1 y de 5,4 millones entre 1990 y 2000. Se estima que actualmente más de 27 millones de personas, en áreas urbanas se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial, representando eso más de la mitad de todos los pobres del país.

Cuadro I-1					
Evolución del porcentaje de hogares y del número absoluto de personas pobres en el período 1992-2000					
Indicador	1992	1994	1996	1998	2000
Tasa de crecimiento promedio PIB per capita (%)	3,3 (‘91-‘93)	-2,4 (‘94-‘96)		5,6 (‘97-‘00)	
Zonas Urbanas					
Pobreza extrema ² (% de hogares)	10,2	7,2	20,1	16,4	9,8
Pobreza extrema (millones de personas)	6,8				7,9
Pobreza patrimonial ³ (% de hogares)	35,6	35,6	53,2	47,7	37,4
Pobreza patrimonial (millones de personas)	22,3				27,7

Fuente: Evolución y características de la Pobreza en México en la última década del siglo XX. Documentos de Investigación Agosto 2002. SEDESOL y cálculos propios en base a las estadísticas de población de CONAPO.

B. La presión demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas

- 1.3 Las ciudades y las zonas metropolitanas (ZM), sobre todo aquéllas de tamaño intermedio, están experimentando una fuerte presión demográfica. La población asentada en las 364 ciudades y ZM del Sistema Urbano Nacional (SUN) creció

¹ SEDESOL 2002. “Evolución y características de la pobreza en México de la última década del siglo XX”. Documentos de Investigación.

² Definido como hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, equivalente a 2,49 y 3,38 dólares por persona por día - en términos de paridad de poder adquisitivo (PPP) al tipo de cambio nominal de agosto 2000 - en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

³ Definido como hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, equivalente a 4,54 y 6,76 dólares por persona por día - en términos de PPP al tipo de cambio nominal de agosto 2000 - en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

durante el quinquenio 1995-2000 a razón de 1,9% anual, o sea 0,3 puntos porcentuales más que el promedio nacional. Dicha tasa de crecimiento representa casi el doble de la tasa de crecimiento de la población rural de México durante el mismo período⁴. De mantenerse este patrón, según la CEPAL (2000), 85% del crecimiento poblacional en los próximos 25 años ocurrirá en las ciudades y zonas metropolitanas, por lo cual se estima que el porcentaje de la población que vive en zonas urbanas alcanzará el 80% en 2015.

- 1.4 El crecimiento urbano se debe especialmente a la intensa migración desde las áreas rurales. El mismo está asociado a la presencia de sectores dinámicos de la economía que ofrecen mayores oportunidades de empleo. Los flujos migratorios se dirigen principalmente a las ciudades y aglomeraciones urbanas con una población inferior a los 3 millones y superior a los 100 mil habitantes. De hecho, las megalópolis y metrópolis, como las ZM de Ciudad de México y de Guadalajara, con población mayor de 3 millones de habitantes en 2000, se caracterizaron por tasas de crecimiento anual de 1,4 %, inferior al promedio de las ciudades y ZM de tamaño intermedio durante el período. En dichas áreas se asienta casi un tercio de la población mexicana y casi la mitad de la población urbana. Al mismo tiempo, el peso relativo de las ciudades más pequeñas sobre el total de la población urbana se ha reducido sustancialmente en la última década, con la excepción de las capitales de los estados del sur.
- 1.5 La tasa de crecimiento poblacional ha sido mayor en ciudades: (i) fronterizas del norte y de la región central, donde se concentra gran parte de la industria manufacturera del país; (ii) fronterizas del sur y (iii) con fuerte crecimiento del sector turístico como Cancún y Puerto Vallarta.
- 1.6 Si bien es cierto que el rápido crecimiento de muchas de estas ciudades, especialmente en la región del norte y central y en los polos turísticos, está asociado al potencial local de generación de empleos, el ritmo de dicho crecimiento ha contribuido a la expansión de bolsones de pobreza urbana. La capacidad de los gobiernos locales de ofrecer la infraestructura y los servicios básicos ha sido sobrepasada por el incremento en la demanda de dichos servicios. Por ende, estas ciudades enfrentan serios problemas de proliferación de asentamientos irregulares, con frecuente ocupación de espacios inapropiados para el desarrollo urbano y exposición a riesgos ambientales.
- 1.7 En el ámbito urbano los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse espacialmente en las periferias o bolsones intraurbanos. De las 690.000 manzanas⁵ con información que integran las 364 ciudades del SUN la incidencia de la pobreza patrimonial está concentrada mayormente en alrededor de 194.000 manzanas. Las

⁴ Estas cifras se refieren a la tasa de crecimiento “social” que es igual a la tasa de crecimiento natural al neto del saldo migratorio. Dado que el saldo migratorio en áreas urbanas es positivo la tasa de crecimiento “social” es mayor de la natural. Datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Gobernación.

⁵ La manzana suele tener forma de rectángulo, aún no exacto, y contener entre 20 y 50 viviendas. Sin embargo, las manzanas pueden variar considerablemente en términos de tamaño y número de viviendas.

manzanas con estas características (donde 50% o más de hogares se encuentran en pobreza patrimonial) forman conglomerados o polígonos urbanos (aproximadamente 1.600 en las ciudades de 100 mil habitantes o más y a cerca de 900 en las ciudades de menor tamaño.)⁶ en donde residen cientos de miles de familias. Esta concentración espacial representa un problema y una oportunidad al mismo tiempo, ya que facilita la identificación y la ubicación de la población urbana con mayores carencias tanto de infraestructura como sociales.

C. El rezago social de los “polígonos de pobreza” urbana

- 1.8 La segregación espacial y geográfica de los bolsones de pobreza al interior de las ZM está asociada con marcadas características de rezago social y de vulnerabilidad de los hogares que allí residen. Como se puede apreciar en el Cuadro I-2 los hogares urbanos en pobreza se caracterizan por estar constituidos por familias jóvenes, en su mayoría nucleares, o sea padres más hijos, con índices de dependencia económica, demográfica y de hacinamiento marcadamente superiores a los de los hogares urbanos no pobres⁷. Más de un tercio de los jefes de hogar en pobreza patrimonial y la mitad de los jefes de hogar en pobreza extrema no tiene primaria completa. Casi un quinto de los hogares pobres tiene jefatura femenina. Las mujeres que encabezan dichos hogares representan los proveedores principales y, en muchos casos, únicos para sus dependientes. Para ellas, el hacerse cargo de las tareas domésticas y del cuidado de los niños, entre otros, limita su potencial de generar ingresos y, por ende, la posibilidad de salir de la pobreza. Sin embargo, en los polígonos de pobreza la cobertura de servicios de cuidado infantil es prácticamente inexistente.

⁶ El Gobierno de México ha definido los polígonos como conglomerados de manzanas. Los polígonos se construyen a partir de una manzana pivote con alta concentración de hogares pobres mediante la selección de manzanas aledañas dentro de un radio predeterminado hasta alcanzar una concentración de al menos 300 hogares pobres.

⁷ El *índice de dependencia económica* mide, por cada hogar, el promedio de personas que no trabajan por cada trabajador. El *índice de dependencia demográfica* mide, por cada hogar, el promedio de personas en edad económicamente inactiva por persona en edad económicamente activa. El *índice de hacinamiento* mide el promedio de persona por cuarto.

Cuadro I.2			
Características de los hogares urbanos pobres y no pobres			
Características de los hogares	Pobres extremos	Pobres patrimoniales	No pobres
Personas en el hogar (promedio)	5,1	4,5	3,4
Índice de dependencia económica (promedio)	2,8	2,2	1,3
Índice de dependencia demográfica (promedio)	1,2	0,9	0,5
Índice de hacinamiento (promedio)	2,8	2,1	1,1
Niños menores de 12 años (promedio)	1,9	1,3	0,6
Personas de 15 años y más con primaria incompleta (%)	42,3	25,9	11,5
Jefes mujeres (%)	14,9	17,5	21,7
Escolaridad del jefe			
Sin instrucción o primaria incompleta (%)	51,1	34,5	14,0
Edad del jefe			
Menor de 20 años (%)	1,3	1,2	1,3
Entre 21 y 40 años (%)	53,0	47,8	36,6
Características de la vivienda			
Viviendas sin energía eléctrica (%)	2,2	0,5	0,2
Viviendas sin agua entubada (%)	14,1	6,2	1,0
con agua en el terreno (%)	60,6	57,1	29,1
con agua en la vivienda (%)	7,5	19,9	62,7
Viviendas sin drenaje (%)	40,1	25,3	7,7
Fuente: SEDESOL con base en la información del XII Censo General de Población y Vivienda, año 2000			

- 1.9 Al rezago social evidenciado por las características sociodemográficas de los hogares pobres urbanos se suma el limitado acceso a la infraestructura y servicios básicos. El 14,1% de los hogares en pobreza extrema, y el 6,2% de los hogares pobres patrimoniales, que corresponde a 1,5 millones de personas, no cuenta con agua entubada. Sin embargo, solamente el 19,9% de los hogares pobres patrimoniales y el 7,5% de los pobres extremos tiene acceso a agua en el interior de su vivienda. El déficit de acceso a drenaje es aún más alto y afecta a más del 25% de hogares urbanos en pobreza. Asimismo, más del 50% de los hogares urbanos pobres patrimoniales reside en barrios y colonias no pavimentadas. Finalmente, la cobertura de servicios de alumbrado público, recolección de desechos sólidos, sistema de disposición de aguas servidas en los polígonos en donde se concentran los bolsones de pobreza es baja.
- 1.10 El bajo nivel de infraestructura básica genera altos costos sociales (relacionados, por ejemplo, con el deterioro ambiental, la contaminación, la difusión de enfermedades) y privados (asociados, entre otros factores, a la incidencia de enfermedades, a la inseguridad, a la situación de ilegalidad, al costo de abastecimiento de agua) para los pobladores de los asentamientos informales y también externalidades negativas sobre las áreas vecinas.
- 1.11 La naturaleza multisectorial de la problemática de la pobreza urbana requiere de intervenciones coordinadas para poder mejorar tanto la integración física, como la social y económica de los asentamientos informales a la ciudad. Para lograr una reducción del déficit en el nivel de servicios de los “polígonos de pobreza”, se requieren inversiones en infraestructura y servicios sociales que hagan posible un salto de calidad en la condición urbana de estos barrios. Los servicios sociales con mayores demandas son los dirigidos a grupos más vulnerables, como niños en edad preescolar, jóvenes adolescentes, ancianos, y hogares con jefatura femenina.
- 1.12 Las acciones de *Hábitat* del Gobierno de México (GOM), apoyadas por el presente Programa, responden a estos desafíos. *Hábitat* constituye uno de los pilares de la

acción de reducción de la pobreza urbana del GOM (ver párrafo 1.21). Con la inversión de la primera Fase del Programa que representa aproximadamente el 4% de los recursos fiscales de la SEDESOL – incluyendo las entidades desconcentradas y descentralizadas – y alrededor de 0,6% de las transferencias federales anuales a estados y municipios, se espera beneficiar, en tres años, a aproximadamente 200.000 hogares directamente y 400.000 hogares indirectamente en pobreza patrimonial. Esto representa cerca del 3,3% de los hogares pobres patrimoniales residentes en zonas urbanas. De resultar exitoso el modelo, los planes de la SEDESOL es ampliarlo tanto local como nacionalmente.

D. Logros y lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector

- 1.13 El diseño del componente del presente programa incluye muchas de las experiencias del Banco desarrolladas en diversos países de la Región⁸, las cuales han ayudado a establecer un nuevo paradigma para las intervenciones sociales que miran a enfrentar los problemas de pobreza urbana. La filosofía común de estos programas es utilizar criterios transparentes de focalización para promover intervenciones multisectoriales integradas, con costos controlados, ejecución de las obras por medio de un solo contratista por barrio o asentamiento, para asegurar un alto grado de efectividad e impacto en materia de reducción de la pobreza. La experiencia también demuestra que estos programas logran mayor éxito y sustentabilidad con una ejecución descentralizada, que involucre las municipalidades en los temas urbanos de su competencia e incentive la participación de las mismas en todas las etapas del proyecto. Finalmente, la experiencia ha demostrado que la participación de la comunidad en todas las fases de desarrollo y ejecución permite no sólo alinear mejor las intervenciones con los deseos de comunidad, sino que facilita el proceso de realización de obras en la medida que minimiza los conflictos y contribuye a consolidar los beneficios. Se logra así también aumentar el sentido de propiedad de los proyectos de infraestructura y sociales por parte de las comunidades que de esta manera participan con mayor interés en la búsqueda de soluciones para el mantenimiento de los mismos. En esta área, el Banco ha trabajado en México con programas altamente exitosos de financiamiento a gobiernos locales con participación comunitaria, como el Programa de Desarrollo Municipal (837/OC-ME), cuyas prácticas operativas serán adaptadas para la presente operación. Este proyecto se caracterizó por tener una alta participación comunitaria en la identificación, ejecución y mantenimiento de obras pequeñas de infraestructura (agua, empedrado de calles, construcción de aulas de clases, etc.). Más importante aún, el Banco pudo observar por primera vez la labor desplegada por las delegaciones de SEDESOL y su trabajo complementario con los Comités de Planificación y Desarrollo Estatal (COPLADE) en todos los temas relacionados con desarrollo municipal. De igual manera, se han recogido las experiencias y evaluaciones de impacto de proyectos

⁸ Tales como los programas: (i) Asentamientos Informales de Rio de Janeiro *Favela-Bairro* I y II (898/OC-BR y 1241/OC-BR); (ii) Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay (1186/OC-UR); (iii) Mejoramientos de Barrios Habitar Brasil (1126/OC-BR); y (iv) PROMEBA- Mejoramiento de Barrios en Argentina; entre varios otros.

financiados a través de los Fondos de Inversión Social, especialmente de aquellos en el área de agua y saneamiento.

- 1.14 En apoyo al federalismo impulsado por el gobierno, el Banco ha jugado un papel decisivo y, a la fecha, se han financiado dos operaciones para el Fortalecimiento a Estados y Municipios (1214 y 1383/OC-ME), cuyos objetivos son: (i) introducir mejores prácticas para fortalecer la gestión de los recursos públicos por parte de los gobiernos subnacionales (GSN); (ii) fortalecer su situación financiera; y (iii) financiar proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de asistencia técnica. Los GSN deben someterse a un diagnóstico financiero e institucional, del cual se desprende un plan de acción base para mejorar debilidades detectadas, y pueden acceder a recursos del financiamiento del Banco, en calidad de préstamo, para financiar estos planes, incluyendo inversiones y asistencia técnica. Consecuente con su compromiso de apoyar el federalismo, el Banco también busca nuevas alternativas de financiamiento y ejecución y ha aprobado recientemente un Proyecto Demostrativo en Agua Potable y Saneamiento (1540/OC-ME) para atender las necesidades de los GSN en esta área. Estas iniciativas han servido como punto de referencia en la conceptualización y diseño del Programa propuesto.

E. Estrategia del país y del Banco en el sector

- 1.15 La estrategia del Banco propone cuatro pilares fundamentales consistentes con los desafíos de cambios estructurales que enfrenta el país, a decir: (i) modernización del sector social y reducción de la pobreza; (ii) integración; (iii) modernización del estado; y (iv) mejoramiento de la productividad del sector privado. El programa propuesto atiende el primer pilar, que se refiere a la modernización del sector social y la reducción de la pobreza. El Banco ha apoyado el desarrollo e implementación de programas que subsidian la demanda social y programas de reducción de la pobreza. En este sentido, el Banco coordina y complementa sus acciones en esta área con el Banco Mundial, entidad que ha estructurado su cartera financiando programas de oferta en educación y salud.
- 1.16 Aún cuando la presente operación no se incluyó en las operaciones del Documento de País (GN-2181-1), el Informe de Actualización del Programa Operativo (CP-1305-12) sí la incluyó, a pedido de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, el Programa propuesto constituye uno de los pilares de las acciones del Banco, en la nueva estrategia de país que se discute actualmente con México. Por último, dos aspectos de suma relevancia del Programa son: (i) el de constituirse en un excelente ejemplo de la combinación de acciones de inversión física y social en apoyo al desarrollo; y (ii) la participación de la sociedad civil. Sobre este último punto, el Comité Asesor de la Sociedad Civil (CASC) de la Representación del Banco en México ya ha participado y colaborado con el Equipo de Proyecto, y sus recomendaciones y observaciones han sido útiles en la preparación de este documento. Esta experiencia ha sido sumamente útil ya que ha proporcionado una visión desde el punto de vista de la sociedad y del beneficiario potencial.
- 1.17 En cuanto a la estrategia del Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es el documento estratégico base que enmarca la política social de México y del

cual se desprende el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio 2001-2006 (PNDUOT). La estrategia de desarrollo social del país para reducir la pobreza se plasma en la nueva estrategia llamada *Contigo*, la cual se basa en promover el desarrollo de capacidades en la población beneficiaria, articulando los programas sociales existentes de manera de aumentar su efectividad. La estrategia *Contigo* coordina los esfuerzos de todas las secretarías y dependencias del ámbito social y se basa en cuatro pilares: (i) ampliación de capacidades, asegurando el acceso de la población a servicios de salud y educación de calidad y niveles nutricionales adecuados; (ii) generación de oportunidades de ingresos para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar; (iii) formación del patrimonio para garantizar un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias; y (iv) extensión de los sistemas de protección social. Los tres documentos anteriormente referidos han servido de base para la preparación e implantación del Programa.

- 1.18 *Hábitat* y el Programa *Oportunidades* representan dos de las iniciativas más importantes de la estrategia *Contigo* para el desarrollo social-integral de la población pobre urbana, no solamente en términos presupuestales sino también por las sinergias entre las dos intervenciones. Ambas iniciativas están focalizadas y se caracterizan por un alto grado de complementariedad. Así, las acciones promueven intervenciones multisectoriales a nivel de los barrios para fortalecer la oferta de infraestructura y servicios sociales básicos. Mientras que el programa *Oportunidades* (1388/OC-ME), también ejecutado por la SEDESOL, promueve la acumulación de capital humano en las familias pobres mediante incentivos a la demanda de servicios o sea subsidiando los costos privados de acceso a la educación primaria, secundaria y media superior y a los servicios de salud.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo principal es apoyar los esfuerzos del Gobierno de México para enfrentar la pobreza en el País, mejorando las condiciones de vida de la población urbano-marginada.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son: (i) ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan la vulnerabilidad de los hogares enfatizando a grupos poblacionales específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, entre otros); y (ii) aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano marginadas e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados. El Cuadro II-1 resume algunos de los indicadores preliminares de resultado que se esperan alcanzar con el programa propuesto durante la Fase I.

Cuadro II-1	
Indicadores preliminares de resultados esperados	
En los barrios beneficiarios del Programa:	
<ul style="list-style-type: none">• Mejora de 10% del componente de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del índice de marginación elaborado por CONAPO con respecto al año base (situación sin intervención)• Aumento de 15% en la valorización inmobiliaria en relación al año base después de haber completado la inversión en los barrios• Aumento de por lo menos 15 % en la cobertura de servicios de atención infantil para los niños menores de 6 años con respecto al año base• Aumento de por lo menos 15 % en la cobertura de servicios sociales dirigidos a grupos vulnerables (adolescentes en riesgo, adultos mayores, población con capacidades diferentes).• Aumento de 15% en la cantidad de las viviendas con agua entubada con respecto al año base• Aumento de 20% en la cantidad de viviendas que cuentan con sistema de disposición de aguas servidas y servicio de recolección de basura con respecto al año base• Reducción de 5% en la incidencia de algunas enfermedades (diarreicas y estomacales) transmitidas por vía hídrica con respecto al grupo de control sin intervención y al año base	

B. Estructura del programa

- 2.3 El programa se ejecutará en dos fases, cada una por un monto de US\$500 millones. El plazo total de ejecución será de aproximadamente seis años, con dos fases de tres años cada una. La modalidad multifase se justifica por la magnitud y complejidad del problema de los asentamientos informales, dado que se requiere un esfuerzo continuado de intervenciones focalizadas para lograr impactos significativos en la reducción de la pobreza urbana.
- 2.4 Durante la Fase I se implantará y difundirá un modelo de intervención integral de mejoramiento de barrios que incluye aspectos de desarrollo social lo cual es novedoso para la SEDESOL y para el país. Las actividades de la Fase II se enfocarán en la consolidación y ampliación de cobertura de las iniciativas incluidas en la Fase I, con los previos ajustes derivados del análisis de los datos del sistema de seguimiento y de evaluación operativa y de impacto de la Fase I. El procesamiento y aprobación de la Fase II estará condicionada al cumplimiento de los indicadores de desempeño que se detallan en el párrafo 3.22.

C. Programa Hábitat. (US\$ 500 millones)

- 2.5 Se financiará parcialmente la aportación federal de las actividades de Hábitat que la SEDESOL viene ejecutando desde el año 2003, el cual incluye acciones multisectoriales integradas destinadas a apoyar a las familias en situación de pobreza residentes en barrios marginales de las principales ciudades del país. Dichas acciones incluyen la implantación de obras de infraestructura básica, destinadas a elevar los barrios a un nivel mínimo de urbanización, acompañados de servicios sociales seleccionados y dimensionados para atender las necesidades prioritarias de las familias residentes en estos barrios. El conjunto de inversiones físicas y sociales busca mejorar las condiciones de salubridad, seguridad y patrimoniales de las familias, con impacto en la calidad de vida de los barrios beneficiarios. Busca además consolidar un modelo de acción integral en áreas urbano-marginadas que logre focalizar los esfuerzos gubernamentales en acciones efectivas y sostenibles.

1. Asignación de los Recursos

- 2.6 Los recursos del Programa serán asignados anualmente en dos etapas: distribución por entidad federativa y posteriormente por ciudad. Los recursos asignados en el presupuesto nacional para Hábitat son inicialmente distribuidos entre los 31 estados y el Distrito Federal de acuerdo con una fórmula que considera criterios de necesidades (índice de pobreza por ciudad, déficit de servicios, y grado de urbanización) y pondera los recursos asignados y el desempeño del estado en la ejecución del programa en el año anterior. Los recursos asignados específicamente a la vertiente de zonas fronterizas son distribuidos entre los estados correspondientes, de acuerdo con los mismos criterios. Para la vertiente general, la asignación de la partida estatal por ciudad es hecha en función de la población en condición de pobreza patrimonial, residentes en las ciudades de más de 15 mil habitantes, priorizándose las ciudades con mayor población en esta condición. Las ciudades que hayan recibido apoyo del Programa en el año anterior tendrán prioridad en la asignación por un periodo de tres años, desde que los recursos sean aplicados en proyectos ya iniciados en estas ciudades.
- 2.7 Son elegibles para recibir apoyo del Programa los barrios o zonas de atención prioritaria ubicados en estas ciudades, y que satisfacen la condición básica de tener más de 50% de hogares en situación de pobreza patrimonial. En aquellas ciudades o Zonas Metropolitanas en donde no sea posible identificar polígonos con estas características (o su número sea muy reducido) podrían seleccionarse polígonos con al menos 30% de hogares en pobreza patrimonial, previa autorización de la SEDESOL. Sin embargo los proyectos de introducción de redes de infraestructura urbana básica solo serán aplicables en las zonas en donde al menos el 50% de los hogares residentes estén en situación de pobreza patrimonial. La selección de las zonas de atención prioritaria dentro de cada ciudad se hará dando preferencia a aquellas que tienen: (i) mayor déficit en la dotación de agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y recolección y disposición de desechos sólidos domésticos; y (ii) mayor densidad de población; (iii) enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad ambiental; (iv) cuenten con Planes de Desarrollo Comunitario más completos y avanzados. La elegibilidad técnica de estos barrios

tomará en cuenta factores adicionales, que se presentan en el Cuadro II-2. También serán consideradas zonas de atención prioritaria las áreas de acceso a estas áreas y los polígonos donde se localiza la infraestructura, los servicios y los equipamientos cuyos beneficiarios principales son las personas y hogares en situación de pobreza patrimonial. Las ciudades y sitios históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO son elegibles para recibir los fondos asignados en la vertiente de centros históricos del Programa.

- 2.8 La aplicación de los criterios arriba mencionados llevó a la selección en el año de 2004 de poco más de 750 zonas de atención prioritarias en 170 ciudades (en las que se incluyen la casi totalidad con población mayor a 100.000 habitantes). Esto representa un incremento en relación a 2003 donde fueron atendidas 400 zonas de atención en 60 ciudades.

Cuadro II-2	
Criterios de selección de ciudades y zonas metropolitanas (ZM) y criterios técnicos de elegibilidad de los barrios .	
Criterios de selección de ciudades y ZM	
i.	Mayor porcentaje de hogares urbanos en situación de pobreza patrimonial.
ii.	Mayor déficit de servicios urbanos básicos.
iii.	Recursos asignados y ejecutados en el ejercicio fiscal del año fiscal anterior.
Criterios Técnicos de elegibilidad de los polígonos	
a. Socioeconómicos	
i.	Por los menos 50% de hogares en pobreza patrimonial.
ii.	Nivel de ocupación de los lotes (al menos 80% de los lotes estén ocupados) y de densidad poblacional (mínimo 35 hogares/ hectárea). Preferentemente 500 hogares o más.
iii.	Mayor déficit de infraestructura básica (agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación, alcantarillado, electrificación y recolección y disposición de desechos sólidos domésticos).
b. Factibilidad Técnica	
iv.	Proximidad a las redes de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, y de no cumplirse este requisito, que exista la posibilidad de una solución puntual para agua y alcantarillado con costos adecuados.
v.	Que exista acceso vial o sea factible desarrollar un acceso vial del los barrios del polígono hacia el área urbana próxima a costos compatibles con los límites de inversión del Programa.
c. Legales y urbanísticos	
vi.	Que las construcciones no se encuentren localizadas en áreas de: (1) propiedad privada o en litigio; (2) uso restringido..
vii.	Que el polígono sea parte del trazo urbano o plan maestro urbano del municipio respectivo.
d. Ambientales	
viii.	Que el polígono no se encuentre localizado en áreas críticas de riesgos naturales (deslizamientos, inundaciones, etc.) o de existir vulnerabilidad a estos riesgos, el costo de mitigación o corrección sean costos compatibles con los límites de inversión del programa

2. Programación de las Intervenciones

- 2.9 Los proyectos para ser ejecutados en el ámbito de los barrios o zonas de atención prioritaria (ZAP), deberán responder preferentemente a las prioridades previstas en un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC), elaborado para un horizonte de hasta tres años. Los PDC serán elaborados de forma participativa y contendrán: (i) un

diagnóstico socioeconómico de las familias y de las carencias de infraestructura del barrio, elaborado con la participación de las comunidades involucradas; (ii) la programación de inversiones en infraestructura y servicios sociales; (iii) el presupuesto y el plan de ejecución de estas inversiones; y (iv) los indicadores de resultados esperados. Los Planes serán discutidos y aprobados por las comunidades beneficiarias y servirán como el principal instrumento para la programación de actividades y el seguimiento del Programa.

3. Inversiones elegibles.

- 2.10 Los proyectos integrales a financiarse en las ZAP se dividen en tres grupos de acciones: (i) desarrollo comunitario y social; (ii) desarrollo urbano y prevención de riesgos y (iii) ordenamiento urbano. Las dos primeras acciones estarán focalizadas al ámbito territorial de las zonas seleccionadas y la última, al ámbito de las ciudades.

a) Desarrollo comunitario y social (US\$100 millones)

- 2.11 Se financiarán, entre otros, servicios sociales detallados en el Cuadro II-3, los cuales serán proporcionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Organizaciones Proveedoras de Servicios (OPS), y entidades gubernamentales estatales y municipales. La ejecución del Programa se apoyará fuertemente en las actividades de participación comunitaria, que serán desarrolladas desde la fase de preparación de los proyectos hasta la etapa de post obra y operación de los servicios. El subcomponente social financiará actividades de movilización de las comunidades y de su organización para participar en el programa. El proceso de participación involucra las actividades de: (i) autodiagnóstico comunitario, para la identificación y la priorización de necesidades de infraestructura, equipamiento y de servicios sociales; (ii) definiciones colectivas sobre los diseños de infraestructura y equipamiento, las responsabilidades a ser asumidas en cuanto al pago de cuotas de recuperación o la participación en la manutención de los mismos; y (iii) preparación para el acompañamiento de obras e implantación de los servicios sociales, incluyendo campañas de educación sanitaria y ambiental.

Cuadro II-3					
Menú de servicios sociales por grupo de edad					
Menú de intervenciones	Edades de los beneficiarios potenciales				
	Menores de 6 años	De 6 hasta 12 años	De 12 hasta 18 años	Más de 18 años	Adultos mayores
Servicios de atención infantil .					
Asistencia pos-escolar (programas recreativos y de refuerzo escolar).					
Educación Informática y cómputo.					
Asistencia técnica para la implantación y gestión de actividades micro-empresariales					
Difusión y sensibilización en temas de salud, incluyendo salud reproductiva, higiene y nutrición, prevención de adicciones.					
Prevención de violencia doméstica – incluyendo asesoría legal – y formación para padres y madres.					
Asistencia a discapacitados.					

Promoción de la participación y empleo de adultos mayores en servicios prestados a la comunidad					
---	--	--	--	--	--

- 2.12 Con relación a los servicios sociales específicos, el énfasis se dará a aquellos que buscan privilegiar las mujeres jefas de hogar y al aumento de las capacidades de los grupos más vulnerables para ayudarles a superar su condición de pobreza. El componente financia la prestación de los servicios y, si se requiere, la construcción y reparación de edificios e instalaciones, y la provisión del equipamiento necesario para su adecuado funcionamiento. Las propias comunidades priorizarán las intervenciones para atender a los grupos más vulnerables como los niños, las madres jefas de hogar, los adolescentes y jóvenes, y los adultos mayores. Las prioridades así definidas deberán constar del PDC elaborado para cada ZAP.

(i) Servicios de atención infantil.

- 2.13 Se financiarán servicios para niños menores de 6 años de edad. La provisión de servicios de atención infantil se llevará a cabo en los Centros de Atención Infantil o Casas de Atención Infantil (CAI). Otras acciones para la atención infantil se realizarán en los Centros de Desarrollo Comunitario (de uso múltiple) cuya construcción y equipamiento será financiado por el Programa. Los CAI podrán formar parte del espacio físico de los Centros de Desarrollo Comunitario *Hábitat (CDC)*.
- 2.14 Además de la infraestructura, equipamiento y materiales didácticos, el Programa podrá financiar, de forma decreciente y por un periodo máximo de tres años, la provisión de los servicios de guardería infantil por parte de proveedores privados u OSC especializadas. Una vez finalizado este período, los gastos de operación deberán ser asumidos por las municipalidades y la comunidad. El complemento para los gastos de operación de los CAI será pagado por los beneficiarios, por medio de cuotas mensuales de recuperación, y por los gobiernos locales. Se dará prioridad a niños provenientes de hogares con mujeres jefas de familia.

(ii) Asistencia pos-escolar para niños y adolescentes, y atención para jóvenes.

- 2.15 De acuerdo con el grupo de edad específico estas actividades incluirán: (i) reforzamiento escolar; (ii) educación informática y cómputo; y (iii) difusión y sensibilización en temas de salud reproductiva, higiene y nutrición, prevención de adicciones, entre otros. Asimismo, se coordinarán acciones de apoyo a los residentes de los barrios, especialmente los jóvenes, para facilitar su acceso a programas existentes de educación de adultos y de capacitación e intermediación laboral. Los servicios serán desarrollados en facilidades existentes en los CDC-*Hábitat* financiados por el Programa, que incluirán el equipamiento necesario para realizar las actividades correspondientes priorizadas por las comunidades.

(iii) Servicios a Grupos Vulnerables:

- 2.16 El Programa financiará programas de atención a familias y población en riesgo (mujeres víctimas de violencia doméstica, discapacitados, jóvenes y adultos

mayores, entre otros). Las acciones incluirán principalmente: (i) prevención de violencia doméstica, incluyendo asesoría legal y de adicciones; (ii) salud reproductiva, nutrición, higiene, entre otros; (iii) asistencia a discapacitados; y (iv) promoción de la participación y empleo de adultos mayores en servicios prestados a la comunidad por las entidades públicas u OSC.

b) Desarrollo urbano y prevención de riesgos. (US\$365 millones)

- 2.17 Se financiarán obras de infraestructura en los barrios seleccionados destinadas a dotarlos de equipamiento urbano mínimo, incluyendo: (i) redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, disposición de aguas servidas, vialidad, electrificación y alumbrado público; (ii) pavimentación u otro recubrimiento de calles, delimitación de zonas para la circulación vehicular y construcción de banquetas y guarniciones; (iii) equipamiento urbano y comunitario, incluida la construcción o habilitación de CDC; (iv) adaptación de edificios y espacios públicos para permitir su acceso por sillas de ruedas; (v) establecimiento de sistemas de recolección de basura; (vi) plazas públicas y áreas verdes, espacios recreativos y deportivos; (vii) mejoramiento de imagen urbana, señalización y nomenclatura de calles; y (viii) acciones de apoyo a la regularización de la propiedad. Financiará también acciones de conservación o mitigación de riesgos ambientales, incluidas acciones de rescate de cauces, arborización y forestación y de reubicación de familias en situación de riesgo ambiental. Estas acciones podrán ser desarrolladas dentro de las ZAP o en áreas deprimidas de las ciudades con problemas ambientales comprobados.

c) Ordenamiento urbano (US\$24 millones)

- 2.18 Comprende actividades complementarias a las intervenciones barriales, destinadas a apoyar técnicamente las acciones en estos o prevenir problemas de urbanización informal. Estas actividades incluyen (i) elaboración de planes integrales de mejoramiento barrial o planes de desarrollo comunitario y de proyectos ejecutivos necesarios para instrumentar las acciones del programa en las ciudades elegibles; (ii) elaboración de diagnósticos, guías y planes de superación de la pobreza, planes de ordenamiento del uso del suelo y mapas de riesgo para estas ciudades; y (iii) establecimiento de *Agencias de Desarrollo Hábitat* constituidas como consorcios de actores públicos y privados dedicados a la definición de lineamientos de urbanismo y desarrollo económico de las ciudades y su instrumentación; (iv) acciones para la preservación de los centros históricos (en el ámbito de la vertiente Centros Históricos del Programa Hábitat). Estas actividades podrán ser desarrolladas por las respectivas municipalidades o por las Agencias de Desarrollo Hábitat formalmente constituidas.

d) Apoyo a la gestión y evaluaciones (US\$10 millones)

- 2.19 El Programa también financiará actividades de capacitación, incluyendo talleres, seminarios, cursos virtuales, etc., conducentes a que el personal asociado a la promoción, difusión, ejecución y seguimiento de cada una de las actividades contempladas, esté adecuadamente informado sobre la filosofía y operación del programa. De igual manera se podrán utilizar recursos para la compra de equipo

computacional y paquetería (software) para apoyarlos en sus funciones. Adicionalmente, los recursos podrán ser utilizados para la contratación de servicios puntuales que sean necesarios para apoyar la gestión y control del programa. Finalmente, también se financiarán la evaluaciones contempladas en el programa (ver párrafos 3.24-3.25).

D. Costo y financiamiento

- 2.20 El costo total de la operación propuesta para la Fase I se estima en US\$500 millones, dividido en: (i) US\$350 millones del Banco con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO); y (ii) US\$150 millones como contrapartida de los Estados Unidos Mexicanos. El Cuadro II-4 presenta el desglose de los costos del programa por fuentes de financiamiento y categoría de inversión.

Cuadro II-4 Costos del Programa de Atención a la Pobreza Urbana (ME-0255) (en millones de dólares de EE.UU)				
CATEGORÍAS	BID	Aporte Local	TOTAL	%
1. Desarrollo Comunitario y Social	70,0	30,0	100,0	20,0
2. Desarrollo Urbano y Prevención de Riesgos	255,0	110,0	365,0	73,0
3. Ordenamiento Urbano	17,0	7,0	24,0	4,8
4. Gestión del Programay Evaluación	8,0	2,0	10,0	2,0
5. Auditorías	0,0	1,0	1,0	0,2
TOTAL	<u>350,0</u>	<u>150,0</u>	<u>500,0</u>	<u>100,0%</u>
PORCENTAJE	70%	30%	100%	

E. Costos financieros

- 2.21 Los intereses y la comisión de crédito serán pagados directamente al Banco por los Estados Unidos Mexicanos.

F. Condiciones del financiamiento del Banco

- 2.22 La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración la recomendación semestral del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75% ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%.

En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% del monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

2.23 A continuación se detallan las condiciones del préstamo para la Fase I:

Período de Amortización	25 años
Período de Gracia	3 años
Período de Desembolso	3 años
Tasa de Interés	Variable
Comisión de Crédito	0,75 anual sobre saldo no desembolsado
Moneda	Dólares de EE.UU de la Facilidad Unimonetaria

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, quien utilizará a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como su agente financiero. El organismo ejecutor central será la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Los Estados Unidos Mexicanos, en su condición de prestatario asumirá la responsabilidad del servicio de la deuda vinculado con el préstamo.

B. Ejecución y administración global del Proyecto

- 3.2 La responsabilidad por la coordinación, administración y ejecución del Proyecto recaerán en SEDESOL. Para estos propósitos, la SEDESOL establecerá una unidad coordinadora (UC) ubicada en la SDUOT con responsabilidades de dar seguimiento a la ejecución y a los aspectos programáticos presupuestales y financieros. Considerando la amplia experiencia de SEDESOL en la ejecución de otros proyectos con financiamiento internacional, se contempla utilizar la propia estructura actual y personal existente para conformar esta unidad coordinadora.

C. Programa Hábitat

- 3.3 La responsabilidad por la ejecución es de la SDUOT y funcionará esencialmente como una ventanilla de financiamiento de proyectos elegibles, que serán propuestos y preparados por los gobiernos estatales y municipales elegibles, con el apoyo técnico y financiero de las Delegaciones de SEDESOL en los estados. Una vez analizados por las instancias regionales y central, los planes de inversión por ciudad y por ZAP serán aprobados para ejecución. Los proyectos deben contar con la aprobación de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) correspondientes que son instancias de consulta y asesoría a nivel estatal, que cuentan con la participación de representantes de las dependencias federales, estatales y municipales y que, entre sus potestades y mandatos, analizan las propuestas de todos los municipios de sus respectivos estados, recomiendan la contribución financiera del estado y coordinan la participación de las entidades estatales y federales en apoyo al programa.
- 3.4 El COPLADE se ha convertido en el mecanismo más oportuno y práctico para hacer un seguimiento de todos los aspectos técnicos, sociales, financieros y ambientales, relacionados con los proyectos a implementarse en las entidades federativas. Una vez acordada la participación estatal y municipal, se firman convenios específicos entre la SEDESOL y las entidades ejecutoras (municipios, estados u OSC elegibles), para la ejecución y mantenimiento de los proyectos aprobados. La SEDESOL central traspasará los recursos a sus delegaciones regionales, quienes a su vez traspasarán los recursos a las entidades ejecutoras para realizar los pagos correspondientes. La delegación de SEDESOL asignará personal para efectuar el manejo financiero de los proyectos a nivel local, como también su seguimiento y monitoreo, asegurándose de guardar toda la documentación soporte para el procesamiento de los respectivos desembolsos ante la SEDESOL central, tal como comprobantes de transferencias, estados de cuenta, relación de proyectos en proceso de ejecución y ejecutados, y reporte acumulativo de inversiones. La

documentación original básica para la comprobación de gastos ante el Banco, permanecerá en las entidades ejecutoras.

- 3.5 La UC central se encargará de la consolidación de la información financiera del Programa y de las relaciones con el Banco, a través de NAFIN para efectos de la gestión financiera, supervisión técnica y auditoría externa y seguimiento global del programa. De ser necesario se podrían contratar consultorías específicas para apoyar y fortalecer esta unidad coordinadora.

D. Reglas de Operación:

- 3.6 El Programa se registrará por las Reglas de Operación del Programa Hábitat, que serán publicadas en el Diario Oficial y actualizadas anualmente. La normatividad nacional requiere la aprobación y publicación anual de reglas de operación de todos los programas que reciben recursos del gobierno federal. La preparación de las reglas y asimismo su revisión anual se hará por la SEDESOL en consulta con el Banco. Cabe señalar que estas Reglas de Operación, presentan lineamientos específicos para el cumplimiento de requisitos y criterios técnicos, financieros, ambientales, y de control interno.

E. Procedimiento para desembolsos

- 3.7 La UC central, a través de NAFIN, S.N.C., presentará a la Representación del Banco en México (COF/CME), la solicitud de desembolsos consolidados de las entidades ejecutoras correspondientes a los gastos elegibles. La documentación básica original y de soporte para los desembolsos permanecerá en poder de las entidades ejecutoras. El Banco desembolsaría los recursos del Préstamo contra un detalle de gasto simplificado consolidado por categoría de inversión (concentrados de los proyectos por modalidad del programa y distribuidos por las categorías de inversión incluidas en el cuadro de costos) al cual se anexará un desglose por categoría de inversión, entidad ejecutora, y proyecto. Este tipo y alcance de información contable-financiera (o de ejecución presupuestal como lo conoce SEDESOL) se utilizará para el procesamiento de los desembolsos, el cual también serviría como base para las auditorías. Debido a la naturaleza del programa, que implica pagos múltiples en una gran dispersión geográfica, se utilizará el tipo de cambio promedio mensual, con base en la información del Banco de México, aplicado al acumulado de inversiones en los proyectos y las categorías de inversión de acuerdo a las transferencias mensuales realizadas a la fecha de desembolso, toda vez que su utilización no distorsiona los costos del proyecto.
- 3.8 Las delegaciones estatales de SEDESOL, en coordinación con los COPLADES y las entidades ejecutoras identifican y priorizan los proyectos y envían a la SEDESOL central la información de éstos que sirve para el control presupuestal y el inicio y ejecución del proyecto, asegurando a la entidad ejecutora el mantener toda la información de soporte archivada y disponible para revisión del Banco, NAFIN o auditores externos. La entidad ejecutora abrirá una cuenta especial en un banco comercial que permitirá recibir los recursos de los proyectos y realizar un seguimiento financiero de los recursos federales.

- 3.9 La documentación original comprobatoria del gasto y relacionada con los procesos de adquisiciones permanecerá en las oficinas de las entidades ejecutoras del Proyecto (estados y municipios, principalmente, así como OSC) disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del Banco, NAFIN y los auditores externos. Las visitas de inspección del Banco serán coordinadas con la SEDESOL y permitirán al Banco revisar el estado de avance físico-financiero y la documentación comprobatoria del gasto de los proyectos directamente en los estados, y municipios y OSC ejecutores. En este sentido, se acordó que dichas visitas se realizarán conjuntamente entre el Banco, NAFIN, y la SEDESOL conforme a las atribuciones que el Reglamento Interior de la SEDESOL, aprobado el 19 de Julio de 2004, y los Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat, confieren a los delegados de la SEDESOL en materia de revisión del ejercicio de los recursos por parte de los ejecutores.
- 3.10 En las delegaciones estatales de la SEDESOL se encuentra además la siguiente documentación justificativa que se podrá revisar en cualquier momento: (a) los Acuerdos de Coordinación; (b) los Convenios Hábitat y los Anexos Técnicos de autorización que se desprendan de éstos; (c) copia del expediente técnico correspondiente a cada proyecto; (d) los recibos oficiales de los ejecutores que amparan la entrega de los subsidios por parte de SEDESOL, así como (e) una relación de los gastos efectuados en un formato que incluye el número de proyecto, identificación del polígono, fecha y número de factura o recibo, proveedor, descripción del gasto, precio unitario, monto total y, en su caso, la relación de pagos de personal.
- 3.11 El calendario preliminar de desembolsos para la Fase I del Programa (Cuadro III-2) es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de los recursos locales de contrapartida.

Cuadro III-2 Calendario preliminar de desembolsos (en millones de dólares de EE.UU)				
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Total
BID/OC	100	100	150	350
Local	50	50	50	150
Total	150	150	200	500
%	30%	30%	40%	100%

F. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.12 Se aplicarán las políticas y procedimientos del Banco en la adquisición de bienes, servicios y obras. Cuando el valor estimado de los bienes o servicios relacionados sea igual o superior a US\$350.000 y el de obras sea igual o superior a US\$5 millones, el método de adquisición a emplearse será el de licitación pública internacional. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional.
- 3.13 El programa preliminar de ejecución de acciones (obras, capacitación, etc.) del Programa Hábitat para el primer año ha sido estimado con base en la información histórica de Hábitat (ver los archivos del proyecto). Los programas para los años

posteriores será convenido durante las reuniones anuales de supervisión y seguimiento.

- 3.14 Se empleará el método de licitación o concurso público internacional para la contratación de servicios de consultoría cuyo monto estimado sea igual o superior a US\$200.000. La contratación de servicios de consultoría menores al equivalente de hasta US\$200.000 se realizará de conformidad con políticas y procedimientos del Banco (ver documento GN 1679-3 y 4). Con respecto a la contratación de servicios de consultoría por montos iguales o inferiores de US\$100.000, éstas serán realizadas de acuerdo a las disposiciones de la ley mexicana sobre la materia, la cual es compatible con las políticas del Banco. Esto se justifica debido a la naturaleza del Programa, ya que gran parte de los recursos del mismo se orientarán a dar oportunidades de participación a la comunidad, a promover el desarrollo económico local o a atender áreas que por su naturaleza resultan poco atractivas para la inversión o prestación de servicios, sin perjuicio del carácter atomizado que revestirán la mayoría de las intervenciones.
- 3.15 Se ha acordado con la Representación del Banco en México (COF/CME) que todos los controles y verificaciones por parte del Banco se harán por muestreo y ex-post cuando estén por debajo de los montos límites para licitaciones internacionales.

G. Financiamiento retroactivo

- 3.16 Se reconocerán gastos elegibles con recursos del Programa efectuados hasta un período de 12 meses anteriores a la fecha de aprobación del Programa. De igual manera, se reconocerán con recursos del aporte local gastos efectuados hasta un período de 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del Programa.

H. Vigilancia, control y seguimiento del programa

- 3.17 Como ya se indicó anteriormente y considerando la característica multifase del Programa, las actividades de seguimiento y evaluación serán continuas con el propósito de validar y verificar la efectividad de los mecanismos propuestos para el Proyecto y apoyar a la SEDESOL en sus esfuerzos para brindar óptimos servicios a los barrios marginados participantes.
- 3.18 Se ha acordado emplear el sistema de revisión ex post y por muestreo de los proyectos. Durante sus visitas de inspección técnica y/o financiera COF/CME también revisará ex post y por muestreo los desembolsos, asegurándose que se dispone de los archivos con la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolsos y que los recursos han sido utilizados de acuerdo al contrato de préstamo.
- 3.19 Por lo menos una vez al año la SEDESOL, NAFIN y el Banco realizarán reuniones de supervisión y evaluación para analizar el progreso alcanzado en la ejecución del Programa. En estas reuniones se presentará el Plan Operativo Anual (POA), el cual incluirá, entre otros elementos, el informe de actividades realizadas correspondientes al POA del año anterior y el POA para el año siguiente que deberá incluir los elementos acordados con el Banco tales como: (i) el estado de

ejecución ;(ii) el cumplimiento de los objetivos y metas; (iii) los problemas suscitados; y (iv) las soluciones adoptadas.

- 3.20 Con este propósito, en las reuniones anuales se analizarán: (i) el avance logrado en la ejecución; (ii) la eficacia y eficiencia de cada una de las actividades realizadas; (iii) las experiencias y dificultades encontradas en la ejecución de las actividades contempladas; (iv) las metas establecidas y los indicadores relacionados con las actividades específicas del Programa; y (v) otros temas que sean pertinentes en relación con la ejecución del Programa, para verificar la medida en que se está logrando el objetivo del mismo.

I. Supervisión del Programa

- 3.21 La Representación del Banco en México (COF/CME), con el apoyo técnico del Equipo de Proyecto, se encargará de supervisar el desempeño del Programa.

J. Activación de la Fase II

- 3.22 De acuerdo a las guías operativas para programas multifase, y además de tener el 50% de los recursos desembolsados y el 75% de los recursos comprometidos para la Fase I, la Fase II del programa propuesto podrá ser presentada a consideración del Directorio del Banco en la medida que se cumpla con las siguientes metas e indicadores: (i) implantación exitosa del componente Hábitat en por lo menos 1.000 zonas de atención prioritaria en 200 ciudades con aumento en el acceso de los grupos vulnerables a servicios sociales focalizados y mejoras en la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano marginadas; (ii) la realización de una evaluación intermedia externa y de la gestión operativa del Programa Hábitat; y (iii) el examen del cumplimiento de la presentación de los estados financieros auditados y de la implementación de eventuales recomendaciones del auditor externo o del Banco.

K. Evaluaciones

- 3.23 Para el monitoreo y evaluación del Programa, la SEDESOL utilizará el sistema de monitoreo y seguimiento reflejado en las primeras reglas de operación del programa Hábitat para 2003. Para estos fines la SDUOT cuenta con el personal y recursos necesarios para realizar estas actividades. Asimismo la normatividad nacional requiere y exige que cada programa que reciba recursos federales sea evaluado anualmente por una entidad independiente. Esta evaluación anual de corto plazo, que incluirá una evaluación operativa y de gestión, servirá como un mecanismo de retroalimentación continuo durante la ejecución del Programa y sus resultados, también servirán de insumo para la evaluación externa intermedia y final. La evaluación intermedia se realizará aproximadamente a los 18 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo y tendrá como base las metas e indicadores de seguimiento y resultado acordados con el Banco.
- 3.24 La evaluación intermedia se basará también en: (i) los resultados de la primera ronda de evaluación externa de impacto cualitativa y cuantitativa de *Hábitat* que se realizará aproximadamente a los dieciocho (18) meses contados a partir de la

vigencia del Contrato de Préstamo; y (ii) la información del sistema de monitoreo y de gestión de *Hábitat*. La primera ronda de evaluación externa de impacto permitirá medir el impacto del Programa *Hábitat* en las zonas beneficiarias con respecto a la línea de base inicial y en relación con un grupo de polígonos urbanos de control, o sea sin intervención. Esta evaluación servirá de insumo para la preparación de la Fase II.

- 3.25 Asimismo, aproximadamente al finalizar el tercer año de ejecución de la Fase I, se financiará una evaluación externa de impacto final, que tendrá la misma estructura de la evaluación intermedia detallada en el párrafo anterior.
- 3.26 Las evaluaciones intermedia y final serán realizadas por instituciones externas coordinadas con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo del Organismo Ejecutor con base en términos de referencia previamente acordados con el Banco. Es importante destacar que la información de base requerida para las evaluaciones externas se recabará del levantamiento de encuestas de evaluación, las cuales incluyen encuestas específicas de diagnóstico inicial de las Zonas de Atención Primaria(ZAP). Dichas encuestas serán complementadas por la información proporcionada por el sistema de monitoreo y de gestión del programa, cuyo Sistema de Información Geográfica está accesible al público en general vía Internet ([www: sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)). Es importante indicar que el Gobierno de México ha autorizado la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social, el cual se contempla que en el futuro pueda realizar, entre otros oferentes las evaluaciones de todos los programas sociales incluyendo el programa Hábitat.

L. Auditoría

- 3.27 La SEDESOL deberá contratar anualmente a la firma de auditor externo designada por la SFP aceptable al Banco para que efectúe la auditoría con base en los términos de referencia del Banco durante el período de ejecución del Programa. La información mínima necesaria requerida incluiría los anexos técnicos y los expedientes técnicos originales, los proyectos ejecutivos, los convenios específicos para celebrar acciones y los contratos licitados o establecidos con proveedores y contratistas. La documentación comprobatoria, serán los recibos originales de los gastos del proyecto.
- 3.28 Los expedientes deberán contener, entre otros, la documentación justificativa necesaria, con el objeto de comprobar que se erogaron los recursos de acuerdo a los montos previstos para la ejecución de la obra, o en su caso, los ahorros presupuestarios obtenidos y enterados. Los documentos originales de comprobación de gasto deberán ser conservados por los ejecutores (estados, y/o municipios y OSC). Toda vez que el proceso de ejecución queda bajo la total responsabilidad del ejecutor, éste deberá integrar un expediente final por obra o acción, el cual puede ser auditable en cualquier momento y deberá contener los siguientes documentos:
- Copia del Convenio Hábitat.

- Acta de entrega/recepción de las obras ejecutadas o informe final de las acciones realizadas;
 - Documentación justificativa: propuesta aprobada, Anexo Técnico (formato PH-01), proyecto ejecutivo, oficio de aprobación y anexos de modificación, de ser el caso;
 - Documentación comprobatoria de gasto serían los originales de facturas, recibos, nóminas, contratos y estimaciones de obra pagados, póliza de pago, entre otros;
 - Cédula resumen de la documentación comprobatoria de gasto, debidamente requisitada.
 - Documentación técnica, incluida la Cédula de Información Básica por Proyecto (formato PH-06), el proyecto ejecutivo o expediente técnico, los informes de supervisión, memoria fotográfica (con fotografías de antes, durante y después de las obras) o audiovisual y la bitácora de la obra. Documentos análogos correspondientes cuando se trate de proyectos o acciones, y
 - Relación de beneficiarios (informes de hogares beneficiados y/o de capacitación instalada).
- 3.29 En las actas de entrega/recepción se especificará que las obras están totalmente terminadas y que la comunidad se compromete a conservarlas y vigilar su correcta operación. Esta acta deberá estar firmada por el ejecutor y por un representante de la instancia que recibe la obra o acción, del COPLADE y de la Delegación. En la elaboración de las actas de entrega/recepción podrá participar la comunidad beneficiada por las acciones del Programa. En el caso de las acciones realizadas, diferentes a obras, se elaborará un informe final que deberá estar firmado por el ejecutor, por un representante de la Delegación y por tres representantes de los beneficiarios.
- 3.30 Se recomienda que la Unidad Coordinadora presente al Banco la siguiente información:
- a. Los informes de auditoría anuales del Programa dentro de los 120 días posteriores a la finalización de cada año fiscal, y un informe de auditoría final, dentro de los 120 días posteriores a la fecha de último desembolso.
- 3.31 La auditoría será efectuada por la misma firma de auditores independientes aceptables al Banco y se podrá utilizar la misma firma para los años subsecuentes en base a términos de referencia previamente aprobados por el Banco (documentos AF-400 y AF-500).

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad técnica

- 4.1 La viabilidad técnica de las inversiones a ser financiadas por el Programa, ha sido determinada con base en el análisis de una muestra de proyectos en los polígonos seleccionados. Dicha muestra ha sido preparada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la SEDESOL. Las carencias más importantes de los barrios (polígonos) de las ZM seleccionadas incluyen la falta de: (i) sistemas de alcantarillado sanitario; (ii) drenajes de agua pluvial; (iii) redes de agua potable; (iv) pavimentación de calles y otra infraestructura vial; (v) alumbrado público; (vi) áreas verdes y recreación; (vii) equipamiento social, en primer lugar de guarderías infantiles; y (viii) servicios de recolección de residuos sólidos. El Cuadro IV-1 presenta las carencias en infraestructura y servicios básicos de una muestra de 31 barrios en igual número de ciudades.

Cuadro IV-1 Deficiencias de los 31 barrios de la muestra			
Indicadores de cobertura de servicios e infraestructura básica	Valores promedios en los 10 barrios menos rezagados*	Valores promedios de la muestra	Valores promedios en los 10 barrios más rezagados*
% de familias con niños menores de 6 años sin acceso a servicios de cuidado infantil	94,6	97,7	99,4
% de viviendas sin agua entubada en la vivienda o en el terreno	2,6	15,3	56,5
% de viviendas sin drenajes o tratamiento de aguas servidas	5,1	21,2	62,3
% de viviendas ubicadas en calles no pavimentadas	16,0	32,3	84,2
% de viviendas ubicadas en calles sin alumbrado público	9,2	14,9	41,5
% de viviendas que no cuentan con servicios de recolección de la basura	3,0	27,1	53,3

Fuente: SEDESOL y Colegio de la Frontera Norte, Encuestas de hogares en 31 barrios de ciudades mexicanas

* El rezago se define con relación a cada indicador de cobertura de servicios e infraestructura básica.

- 4.2 El análisis del conjunto de estos proyectos permitió determinar: los tipos de inversión en infraestructura física y en servicios que más se ajustan a la realidad de los barrios seleccionados por el Programa; los montos necesarios de inversión por vivienda para asegurar un nivel mínimo de servicios básicos (agua, alcantarillado, sistema vial básico, drenajes, alumbrado público, servicios sociales); los problemas técnicos y las soluciones necesarias para resolverlos; los potenciales impactos ambientales y sociales de las obras; y la estructura de costos del Programa.
- 4.3 Se considera viable, desde el punto de vista técnico el uso de las dos opciones de entrega de servicios sociales ya sea por medio de: (i) la contratación de servicios de OSC o de Operadores Privados de Servicios (OPS); y (ii) la expansión de los servicios municipales existentes, como es el caso de los CAI. Las Delegaciones regionales de la SEDESOL y los municipios comparten directorios de OSC y de OPS que tienen la capacidad probada para brindar, de manera efectiva, los servicios en las principales áreas que financiará el Programa: atención infantil,

atención a grupos vulnerables y a grupos con capacidades diferentes. Todas las ciudades que se benefician de las intervenciones del Programa en su primera fase tienen la capacidad técnica para contratar y supervisar la construcción de obras y la prestación de servicios sociales previstas.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.4 El análisis económico se concentró en: (i) la elaboración de criterios de costo-eficiencia de los proyectos que formarán parte de los planes integrados de desarrollo barrial; y (ii) verificar la sostenibilidad de las inversiones.

1. Elaboración de criterios de costo-eficiencia.

- 4.5 Las inversiones propuestas en el Programa tienen el objetivo de atender las carencias de infraestructura y de servicios básicos identificadas en los barrios mediante soluciones de mínimo costo, adecuadas a la topografía de los asentamientos. El análisis de la muestra de proyectos ofrece un marco de referencia indispensable para la definición de índices de costo-eficiencia para determinar la elegibilidad de los proyectos a financiarse con el Programa. Dichos proyectos cumplen con los estándares técnicos mínimos establecidos para las redes de servicios públicos y obras de infraestructura.
- 4.6 Las soluciones de agua potable prevén conexión al sistema público existente o la perforación de pozos; las soluciones de alcantarillado prevén sistemas de redes tipo condominial y tratamiento de aguas servidas en fosas sépticas colectivas; la vialidad prevista busca garantizar el acceso del asentamiento a servicios básicos como la colecta de basuras y acceso a las viviendas; los sistemas eléctricos de iluminación pública y de conexiones domiciliarias obedecen a las normas mínimas del proveedor del servicio; y los medios para prevenir futuras invasiones se concentran en la reforestación de áreas libres o liberadas.
- 4.7 A pesar de la cobertura nacional del Programa, la densidad poblacional de los polígonos seleccionados cumple con los umbrales mínimos y las diferencias entre los polígonos no influyen de manera sustancial en las alternativas técnicas a adoptarse. De lo contrario, las diferencias entre las características topográficas de los asentamientos tienen un mayor impacto sobre las variaciones en los costos promedios. El cuadro IV-2, basado en los análisis de la muestra, presenta el costo promedio por vivienda por tipo de inversión programada.

Cuadro IV-2 Costo promedio de las intervenciones en los proyectos de la muestra (US\$ por vivienda)	
Intervención	Costos Promedios
Agua potable Construcción, Ampliación o Mejoramiento	221
Drenaje Sanitario y Pluvial Construcción, Ampliación o Mejoramiento	386
Vialidades y pavimentación Accesos	180
Calles, Guarniciones y Banquetas	480
Electrificación Tendido de redes, Transformadores, Acometidas	180
Conservación y Mejoramiento Ambiental/Reasentamiento	225
Manejo de Residuos Sólidos	82
Imagen urbana Plazas públicas/áreas verdes/nomenclatura	57
Total	1.811

- 4.8 Tomando en consideración el nivel de heterogeneidad en las características topográficas de los polígonos se fijó un costo máximo por vivienda en infraestructura igual al costo promedio por vivienda más un 20%, por un total de US\$2.173 por vivienda. En dicho valor están contemplados los gastos de inversión (por vivienda) en sistemas de drenaje pluvial y sanitario y redes de colecta y tratamiento de aguas servidas (US\$463); agua potable (US\$266), arborización de vías y reforestación de áreas protegidas y reasentamiento (US\$270); manejo de residuos sólidos (US\$98); energía eléctrica incluyendo tendido de redes de transformadores (US\$216), vialidades y pavimentación (US\$792); imagen urbana (US\$68). Estos valores constituyen costos referenciales por componente. Se sabe que no todos los barrios requieren de todos los servicios (en particular el de agua y electricidad, cuya cobertura es muy alta en el país) y por lo tanto demandarán menores recursos de inversión. La diferencia será utilizada en la ampliación de la cobertura del programa en cada ciudad.
- 4.9 El subcomponente de desarrollo comunitario y social contempla inversiones en: (i) centros de usos múltiples – CDC-*Hábitat* - para los programas pos-escolares, y los servicios de atención a grupos vulnerables; y (ii) servicios de atención infantil en las dos modalidades de centros de atención infantil (CAI) –con inversión en infraestructura y equipamiento y casas de atención infantil– con inversión en equipamiento y entrenamiento de las madres educadoras. El diseño de los CDC-*Hábitat*, podrá también contemplar un espacio físico destinado a la prestación de servicios de cuidado infantil.
- 4.10 Los servicios de atención infantil se han dimensionado para atender solamente a una parte de la demanda de las comunidades. Cuando sea posible se buscará la optimización de servicios ya existentes, mediante adecuación y ampliación de instalaciones y compra de equipos y mobiliario adicional para atender a la demanda de la comunidad.

- 4.11 Para definir la elegibilidad de los proyectos de atención infantil (CAI) se calcularon, con base en la muestra de proyectos del Programa, índices de costo-eficiencia. Los proyectos de casas de atención infantil deberán tener un costo máximo de equipamiento de US\$200 por niño atendido y un costo máximo operativo de US\$410 por niño/año atendido. Los proyectos de centros de atención infantil deberán tener un costo máximo de rehabilitación y equipamiento de US\$95 por vivienda y un costo máximo operativo de US\$542 por alumno/año atendido. Se considera que los costos de dichos servicios son necesarios para dar un estándar mínimo de calidad a los beneficiarios. Finalmente, se estableció en US\$700 los gastos máximos por vivienda en el subcomponente de desarrollo comunitario social.
- 4.12 A partir del análisis de la muestra se definió el costo máximo por vivienda en US\$ 2.983, el que será utilizado como criterio de elegibilidad socioeconómica de los restantes proyectos del Programa. Comparando dicho valor con los de otros proyectos similares financiados por el Banco, se constata que el mismo cabe dentro de un rango razonable para los tipos de proyectos contemplados.
- 4.13 La viabilidad financiera del Programa del punto de vista de la contrapartida requerida de los gobiernos locales (estatales y municipales) está demostrada por el monto de las aportaciones presupuestarias que los mismos destinaron a las intervenciones de *Hábitat*, durante el curso de 2004 para la realización del programa en sus territorios. Dichos montos han alcanzado y, en algunos casos, superado las previsiones de las Reglas de Operación del Programa (50% del costo del programa). Datos preliminares indican que Hábitat ha comprometido alrededor de US\$200 millones de recursos federales, a lo cual se le debe sumar una aportación de los gobiernos locales una cantidad equivalente de recursos. Además, con la firma de Acuerdos de Coordinación con el Gobierno Federal, los estados y municipios oficializan su compromiso de aportación. Dicha firma es condición previa para la ejecución de las acciones de *Hábitat* en cada estado y municipio.

2. Sostenibilidad

- 4.14 Con relación a la sostenibilidad de las obras y servicios financiados por el programa, la mayor parte de los cuales son servicios públicos ya operados por las empresas locales correspondientes (agua, electricidad), éstas serán responsables de la aprobación de los diseños técnicos de los proyectos, la supervisión técnica de las obras y su operación y mantenimiento con la participación de las comunidades.
- 4.15 En casos excepcionales - particularmente en el caso de los sistemas de aguas o de tratamiento de aguas servidas aislados - se adoptará el mantenimiento comunitario, que se efectúa a través de la constitución y capacitación de juntas de vecinos que se encargan del mantenimiento y de la operación de los sistemas, con apoyo técnico de las empresas o departamentos municipales de agua. En cuanto a la provisión de los servicios sociales, una vez que finalice el financiamiento decreciente del Programa, los gastos de operación de dichos servicios deberán ser asumidos en su totalidad por las municipalidades y la comunidad.

- 4.16 Sin embargo, el factor más importante para la sostenibilidad del Programa es su apropiación por las comunidades beneficiarias. Para lograr esto se aplicarán metodologías de organización y participación y se consultarán a las comunidades en las etapas claves de diseño, definición de servicios sociales a implantar y en la supervisión o participación directa en la ejecución de las obras. La capacitación orientará las comunidades para asumir las responsabilidades en el pago de las tarifas resultantes, necesarias al financiamiento de la operación y administración de los servicios. La capacitación incluirá además entrenamiento en aspectos de mantenimiento de los sistemas y educación sanitaria y ambiental.

C. Viabilidad institucional

- 4.17 Durante los dos primeros años de ejecución de *Hábitat* por parte de la SDUOT se ha podido constatar la viabilidad institucional del Programa la cual se centra en la capacidad de: (i) dicha Subsecretaría para ejercer la coordinación estratégica e intersectorial de *Hábitat*, promover Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con los gobiernos locales, y funcionar esencialmente como una ventanilla de financiamiento de proyectos; (ii) de las oficinas regionales de la SEDESOL para apoyar la ejecución de los proyectos a nivel local y su seguimiento y monitoreo; y (iii) de los municipios elegibles – con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos estatales - para promover los proyectos, ejecutarlos y asegurar la operación y mantenimiento de las obras y de los programas sociales en conjunto con las OSC.

1. SEDESOL y sus oficinas regionales

- 4.18 La SEDESOL posee amplia experiencia en la ejecución de programas financiados por organismos financieros internacionales, por lo cual no es necesario contar con una unidad de ejecución especial. Asimismo la estructura central de la SDUOT está adecuadamente integrada por personal técnico calificado y dispone del equipamiento necesario para establecer los mecanismos de coordinación y supervisión de *Hábitat*.
- 4.19 A pesar de que la experiencia de la Subsecretaría en la realización de proyectos de inversión es extensa, la misma ha estado orientada sectorialmente. Las líneas de acción, que hoy forman parte integral de *Hábitat*, en el pasado se consideraban como modalidades separadas. Para fortalecer las sinergias y la planificación integral de las intervenciones, el esquema institucional adoptado por el Programa, prevé una coordinación adscrita a la SDUOT, para operar como Unidad Coordinadora del Programa. La viabilidad institucional de dicho esquema ha sido experimentada con éxito durante los dos primeros años de ejecución de la estrategia *Hábitat*. La consolidación de dicho esquema está siendo apoyada por la asistencia financiada con recursos de la cooperación técnica no-reembolsable ATN/NS-8386-ME “*Consolidación de la Gestión de Hábitat*”, la cual incluye la metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunitario. .
- 4.20 Dado el carácter multisectorial del Programa, su viabilidad institucional depende de la estrecha coordinación de la SEDESOL con las distintas secretarías federales,

las entidades públicas estatales y municipales y las empresas de servicios para asegurar la consistencia de las acciones del Programa con los proyectos financiados por otras agencias públicas. Con este objetivo, se prevé que todas las actividades de promoción, integración, selección y validación de las propuestas cuenten con el apoyo del Comité de Planificación y Desarrollo Estatal (COPLADE), o su equivalente estatal.

2. Los gobiernos estatales y municipales

- 4.21 La responsabilidad de la ejecución de los proyectos específicos recae en los gobiernos estatales y municipales, principalmente, según sea el caso, de acuerdo con los lineamientos establecidos en los Acuerdos de Coordinación para la Asignación y Operación del *Hábitat*. Basándose en la experiencia acumulada hasta la fecha, se prevé que sean los gobiernos municipales, principalmente, los ejecutores responsables de contratar las obras físicas y la provisión de servicios.
- 4.22 Las ciudades participantes, en su mayoría, cuentan con personal técnico idóneo capaz de asumir las responsabilidades de promoción, contratación y supervisión de los proyectos de obras físicas y de las acciones sociales, así como la operación y mantenimiento de la infraestructura. Sin embargo, para fortalecer la planificación integrada de las acciones, el Programa apoyará el entrenamiento de los gobiernos locales y de las OSC y las OPS involucradas en temas de promoción, gestión y administración de proyectos integrales de mejoramiento de barrios y de desarrollo social.

D. Beneficios

- 4.23 El sistema de focalización del componente de mejoramiento de Desarrollo Comunitario *-Hábitat* garantiza que los beneficiarios de las intervenciones sean hogares urbanos que viven en polígonos urbanos con alta incidencia de pobreza. Las acciones integradas de infraestructura urbana y servicios sociales generarán mejoras en las condiciones de vida de este segmento de la población, entre otras: (i) una reducción de los déficit de acceso a los servicios urbanos básicos; (ii) una mejora en las condiciones de saneamiento ambiental; y (iii) un fortalecimiento del tejido comunitario.
- 4.24 Las actividades de promoción y participación comunitaria jugarán un importante papel en la viabilidad social del Programa y al mismo tiempo ofrecerán a las comunidades una ocasión para asumir responsabilidades y expresar sus derechos a lo largo del proceso de identificación y gestación de los proyectos.
- 4.25 Las inversiones en los barrios marginales contribuirán a su integración social y física a la ciudad formal, disminuyendo la inequidad intraurbana en la distribución de servicios públicos. Asimismo, la atención específica a grupos vulnerables de la población, por ejemplo las acciones de atención infantil, contribuirán tanto para mejorar el desarrollo humano de los beneficiarios directos, como para ampliar las oportunidades de generación de ingresos del hogar, en particular de las mujeres, las cuales se espera se beneficien también de otras acciones en temas de prevención de la violencia doméstica y de salud reproductiva.

- 4.26 La dotación de equipamiento urbano, la solución de problemas de saneamiento, la mitigación de los problemas ambientales, el mejoramiento de las relaciones sociales, se espera generen un incremento en el valor de los activos de los hogares, especialmente en términos de valorización inmobiliaria.
- 4.27 El Programa deberá beneficiar en el 2004 al menos 200.000 hogares nominales y 400.000 hogares indirectos, residentes en barrios pobres de todos los estados del país, con acceso a servicios de agua, alcantarillado y drenajes, acceso vial, recolección de basura, plazas y espacios de recreación, entre otros. El programa contribuirá a la reducción de los riesgos asociados a la pobreza, para las familias más vulnerables, residentes en esos asentamientos, en particular, los niños, adolescentes, mujeres jefes de familia, y grupos etnoculturales objeto de las acciones del programa.

E. Riesgos

1. Continuidad del financiamiento del Programa.

- 4.28 La normativa actual prevé que las inversiones por familia dentro del componente Hábitat, están limitadas al equivalente a US\$500 por familia en situación de pobreza patrimonial. Esto hace que el horizonte de programación para cada barrio debería extenderse hasta tres años, a fin de cumplir las metas de infraestructura mínima y continuidad de los servicios sociales. Existe por lo tanto el riesgo de que el flujo de recursos para un barrio determinado pueda ser interrumpido, en función de problemas presupuestarios u otros, dejando las metas de cobertura incumplidas. Para minimizar este riesgo se ha acordado que todas las obras físicas a financiarse deberán ser completadas en el mismo año fiscal que empiecen o, de ser necesario, su ejecución sea efectuada de forma modular. En cuanto a los servicios sociales, la estrategia es financiar los costos operativos con recursos de la contrapartida local (municipal) de modo que no dependan de transferencias federales para su continuidad.

2. Coordinación entre los tres niveles de Gobierno (federal, estatal, municipal)

- 4.29 El esquema de ejecución del Programa, supone estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno. Esto podría constituir un factor de riesgo para el normal desempeño del Programa. Para mitigar este riesgo la SEDESOL ha firmado Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con los gobiernos locales estipulando claramente los roles y responsabilidades de cada una de las partes.

3. Participación comunitaria

- 4.30 Otro aspecto de riesgo es la dependencia de la respuesta de la comunidad para el buen desarrollo de las intervenciones. Para mitigar este aspecto, el subcomponente de Organización Comunitaria financiará actividades específicas para garantizar que las intervenciones respondan a los objetivos y prioridades de los beneficiarios y

contribuyan a mantener la comunidad organizada e involucrada, directa o indirectamente, en la preservación de las inversiones y los servicios.

F. Aspectos sociales

1. Clasificación Social y de Focalización a la Pobreza

- 4.31 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe del Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como orientada a la reducción de la pobreza (PTI). Esta clasificación PTI es automática en proyectos en el sector de mejoramiento de barrios.
- 4.32 SEDESOL, en su propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, ha diseñado el programa Hábitat, el cual es una expresión del interés de avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, y contribuir de esta manera a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables. Hábitat está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los barrios en las zonas urbanas marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario. En este sentido, el programa Hábitat es altamente sensible a las necesidades de las mujeres jefas de familia, grupos vulnerables, las personas con capacidades diferenciadas, niñas y niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

G. Impacto ambiental

- 4.33 Iniciativas como las que se presentan en el programa propuesto, ofrecen una oportunidad al Banco de apoyar los esfuerzos que hace el Gobierno en temas y aspectos ambientales. Sin embargo, y considerando la posibilidad de que dentro del mismo se financien obras sociales, de infraestructura y acciones de prevención, en las 32 entidades federativas, las causas de posibles impactos ambientales menores son muy amplias. Para asegurar el cumplimiento de los procedimientos ambientales adecuados, el Equipo de Proyecto ha revisado los procedimientos adoptados por la SEDESOL en la ejecución de programas con características similares y la legislación nacional vigente (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Gobierno Mexicano, y su Reglamentación), concluyendo que esta legislación es compatible con los objetivos del Banco y que la SEDESOL dispone de los medios necesarios para su implementación. La Ley cual exige que toda actividad que se realice en el ámbito federal, estatal y municipal debe contar con una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), de acuerdo con su Artículo 28.

1. Cumplimiento de la normatividad.

- 4.34 Para garantizar dicho cumplimiento, en su Capítulo II, “Distribución de Competencias y Coordinación”, la Ley afirma que “La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en esta ley y en otros ordenamientos legales”. El Banco revisará la gestión ambiental y de recursos naturales en la realización de obras de infraestructura en las ciudades participantes. De igual manera, y consecuente con la Ley anteriormente referida, las Reglas de Operación del Programa Hábitat aprobadas por la SHCP y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2004, enfatizan que, como parte de la estrategia de manejo ambiental, las delegaciones de la SEDESOL durante la integración de los expedientes técnicos de los proyectos verificarán que cumplan con esta normatividad. Además de estas consideraciones, se prestará especial atención a temas y aspectos relacionados con saneamiento (OP-745) y con reasentamiento involuntario (OP-710).
- 4.35 El programa propuesto se ejecutará en el marco de la ley anteriormente referida, lo cual se reflejará en las Reglas de Operación del Programa Hábitat anteriormente referidas, a ser utilizado por todos los estados, municipios y ciudades participantes. Como se indicó en el párrafo anterior, estas reglas contemplan el cumplimiento de los aspectos ambientales de la Ley anteriormente referidas. En el caso de los estados participantes, el Capítulo II, Artículo 7o. define de forma clara las atribuciones delegadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la obligatoriedad de cumplirlas. En el caso de los municipios participantes se aplica el mismo principio anterior del Capítulo II de dicha ley, pero esta vez se observa el artículo 8o. ya que dicha ley no discrimina a estados ni municipios por número de habitantes. Igualmente, Estados y Municipios, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, determinadas en el Artículo 23, de la Ley, que entre otras obligaciones, exige que “el aprovechamiento del agua deberá incorporar los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice”.

MARCO LOGICO - Programa de Atención a la Pobreza Urbana, Fase I (ME-0255)

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Fin Apoyar el esfuerzo del GOM para enfrentar la pobreza en el país, mejorando las condiciones de vida de la población urbano-marginada.</p>	<p>El componente de NBI del índice de marginación de los polígonos urbanos elaborado por CONAPO mejora en un 10% con respecto al año base (situación sin intervención).</p>	<p>Encuestas de evaluación de impacto y sistema de monitoreo de <i>Hábitat</i>.</p>	<p>Se fortalece el crecimiento de la economía y se mantiene una recaudación fiscal por lo menos estable.</p>
<p>Propósitos Cobertura de servicios básicos de las zonas urbanas marginadas y valor de los activos de los hogares aumentados; vulnerabilidad de residentes en áreas urbanas-marginadas reducida.</p>	<p><i>Después de aproximadamente tres años de haber iniciado la intervención en los polígonos beneficiarios del Programa:</i></p> <p>Aumento de 15% en la valorización inmobiliaria, en relación con el grupo de control sin intervención y al año base.</p> <p>Aumento de 15 puntos porcentuales en el porcentaje de viviendas con agua entubada con respecto al año base.</p> <p>Aumento de 20 puntos porcentuales en el porcentaje de viviendas que cuentan con sistemas de disposición de aguas servidas y servicios de recolección de basura con respecto al año base.</p> <p>Aumento de al menos 15 puntos porcentuales en la cobertura de servicios de atención infantil infantiles para los niños menores de 6 años con respecto al grupo de control sin intervención y al año base.</p> <p>Aumento de por lo menos 15 % en la cobertura de servicios sociales dirigidos a grupos vulnerables (adolescentes en riesgo, adultos mayores, población con capacidades diferentes).</p> <p>Reducción de 5 puntos porcentuales en la incidencia de algunas enfermedades (diarreicas y estomacales) transmitidas por vía hídrica con respecto al grupo de control sin intervención y al año base.</p> <p>Los habitantes beneficiados de las Zonas de Atención seleccionadas manifiestan un alto nivel de satisfacción con la inversión en infraestructura y servicios básicos de <i>Hábitat</i> y consideran que las condiciones de vida en los barrios, en relación con los temas de seguridad, violencia y drogadicción, entre otros, ha mejorado con respecto al año base</p>	<p>Encuestas de evaluación de impacto del programa <i>Hábitat</i>.</p> <p>Evaluación de impacto y sistema de monitoreo de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Evaluación de impacto y sistema de monitoreo de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto e información del sistema de monitoreo de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto del programa <i>Hábitat</i>.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto del programa <i>Hábitat</i>.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto cualitativa y cuantitativa de <i>Hábitat</i>, de satisfacción de las comunidades y diagnósticos iniciales de los barrios.</p>	<p>Se mantiene el compromiso conjunto de los tres órdenes de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) para enfrentar los rezagos de la población urbana marginada y operar de manera coordinada.</p> <p>Se mantiene un alto nivel de integración intra e inter-institucional (federal, estatal, municipal) para una ejecución integrada del componente.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p><u>Componentes</u></p> <p><i>Componente 1. Programa Hábitat</i></p> <p>Condiciones ambientales, de saneamiento de los barrios y de acceso a los servicios básico y sociales de la población de los barrios mejoradas.</p> <p>Desarrollo comunitario y social Altos niveles de participación comunitaria en el ciclo de proyecto alcanzados. Acceso a servicios sociales para la población vulnerable (niños, jóvenes y adolescentes, jefas de hogar, adultos mayores) mejorado.</p>	<p>Por los menos 300 planes de Desarrollo Comunitario (PDC) por año financiados y 3,3% por ciento de las familias pobres patrimoniales urbanas beneficiadas al final de la Fase I.</p> <p>A partir del primer año de ejecución: por los menos 50% de las familias elegibles de cada Zona de Atención seleccionada participan en las actividades de planeamiento y de autodiagnósticos de los PDC;.</p> <p>En por lo menos 80% de las Zonas de Atención en donde se manifiesta la necesidad de servicios de atención infantil se han equipado Casas de Atención Infantil, y construido o rehabilitado y equipado Centros de Cuidados Infantil.</p> <p>100% de los proveedores de servicios de atención infantil proporcionan desarrollo nutricional y psicosocial adecuado para los niños a partir del segundo año de ejecución.</p> <p>A los tres años de ejecución, en por los menos 50% de las Zonas de Atención en donde se manifiesta la prioridad de construir o rehabilitar un Centro de desarrollo comunitario <i>Hábitat</i>, el centro mismo está operando con al menos tres de los siguientes servicios: (i) promoción para padres y madres en salud reproductiva, nutrición e higiene; (ii) prevención de violencia doméstica y asesoría legal; (iii) actividades recreativas y de reforzamiento escolar; (iv) prevención de adicciones; (v) educación informática y cómputo; (vi) asistencia pre-escolar; (vii) asistencia a personas con capacidades diferentes.</p> <p>Al menos el 50% de la demanda de servicios de apoyo para familias e individuos en situación de riesgo (violencia intra-familiar y abuso, drogadicción, y adicción al alcohol, entre otros) e para individuos con discapacidades resulta satisfecha después de tres años de ejecución.</p> <p>3% de los adultos mayores de las Zonas de Atención seleccionadas participan en servicios prestados a la comunidad después de dos años y 6% después de tres años de ejecución.</p>	<p>Sistema de monitoreo y de gestión de <i>Hábitat</i></p> <p>Registro de participación en reuniones comunitarias de preparación y de seguimiento de la ejecución</p> <p>Sistema de monitoreo de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Sistema de monitoreo y de gestión de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Sistema de monitoreo y de gestión de <i>Hábitat</i> y registros de las Casas y de los Centros. Encuestas cualitativas de evaluación de impacto de <i>Hábitat</i>.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de <i>Habitat</i></p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de <i>Hábitat</i>.</p>	<p>Las comunidades participan activamente en las actividades de entrenamiento, de preparación y ejecución de los proyectos.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Desarrollo urbano y prevención de riesgos. Cobertura de servicios básicos (agua potable, tratamiento de aguas servidas, drenaje pluvial, vialidad, electricidad y alumbrado público, recolección de basura) mejorado. Medidas de prevención de riesgos y de urbanizaciones informales, de protección medioambiental, y de reasentamiento implementadas.</p> <p>Ordenamiento urbano. Planes de ordenamiento urbanos elaborados. La calidad del espacio urbano en los centros históricos resulta mejorada.</p>	<p>Por lo menos, 80% de los residentes en cada Zona de Atención beneficiada por el programa tienen acceso a agua, drenaje y sistema de disposición de aguas servidas al final de la ejecución.</p> <p>60% de las viviendas de las Zonas de Atención están ubicadas en calles pavimentadas al final de la ejecución.</p> <p>90% de las viviendas de las Zonas de Atención cuentan con servicios de recolección de basura a los tres años de ejecución.</p> <p>5% de las familias que se encuentran en situación de riesgo ambiental grave en las ciudades beneficiadas por el Programa tienen su riesgo reducido o por reubicación o por medidas de mitigación al final de la ejecución (3% después de dos años de ejecución)</p> <p>Mapa de riesgos ambientales elaboradas en todas las ciudades mayores de 100,000 habitantes beneficiadas por el Programa al final de la ejecución (en el 50% de las ciudades después de dos años de ejecución)</p> <p>60% de la ciudades donde interviene <i>Hábitat</i> cuentan con planes de desarrollo urbano y han instalado Agencias <i>Hábitat</i> después de dos años de ejecución y 100% al final de la ejecución.</p> <p>Aumenta el uso del espacio urbano en los centros históricos por parte de la población y el flujo turístico.</p>	<p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo de Hábitat.</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluaciones de impacto de Hábitat.</p>	