

# ALCANCES E IMPACTOS DEL PROGRAMA HABITAT EN COMUNIDADES POBRES URBANAS DE MÉXICO

**Gerardo Ordoñez Barba\***  
*El Colegio de la Frontera Norte*

**Tito Alegría Olazábal**  
*El Colegio de la Frontera Norte*

**Craig McIntosh**  
*University of California at San Diego*

**René Zenteno Quintero**  
*El Colegio de la Frontera Norte*

## Introducción

De acuerdo con los datos históricos disponibles, la pobreza urbana en México tuvo un crecimiento sin precedentes hacia mediados de la década de los noventa del siglo XX como consecuencia de la crisis económica de 1994-95. Si bien es cierto este desplome afectó también de manera significativa a la población rural, fue en las ciudades dónde se registraron sus peores consecuencias provocando un repunte de más de 20 puntos en el porcentaje de la población en pobreza entre 1994 y 1996, con lo cual alcanzó una cifra superior a los 34.6 millones de personas, es decir, 12.4 millones más de las que había en 1994 (véase Cuadro 1). Aunque esta cifra tendió a reducirse en los 4 años siguientes, para ese entonces ya era evidente que existían suficientes justificaciones para que el Estado interviniera en la atención de este fenómeno social.

**Cuadro 1. Población en situación de pobreza patrimonial en México, 1992-2010**

Ámbito	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
<b>Porcentajes</b>											
Nacional	53.1	52.4	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	47.0	42.7	47.7	51.3
Urbano	44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	38.3	35.6	40.1	45.5
Rural	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	61.8	54.1	60.3	60.8
<b>Millones de personas</b>											
Nacional	46.1	47.0	64.0	60.7	52.7	50.4	48.6	48.9	45.5	52.3	57.7
Urbano	23.1	22.2	34.7	32.4	26.2	25.7	26.5	25.1	23.5	27.5	32.1
Rural	23.0	24.8	29.3	28.3	26.5	24.7	22.1	23.8	22.0	24.7	25.6

Fuente: CONEVAL, 2011: Cuadro 15.

---

\* Autor de contacto.

No obstante lo anterior, al iniciar el presente siglo no existían iniciativas federales que tuvieran como misión central el tratamiento de las problemáticas y necesidades asociadas a la pobreza urbana. La ausencia de una estrategia institucional de este tipo obedecía a la orientación dominante en el diseño de los programas de lucha contra la pobreza instrumentados desde la década de los setenta, los cuales habían tenido como principal foco de atención a la población rural, principalmente a la que se encontraba en condiciones de marginación o indigencia. Con excepción del Programa Nacional de Solidaridad o Pronasol (1989-1994), que tuvo cobertura tanto en áreas rurales como urbanas de todo el país, todas las demás iniciativas anti-pobreza implementadas entre 1973 y 2001 se fincaron con el objetivo de compensar al campo mexicano ante las extremas desigualdades existentes en relación con el medio urbano. Este sesgo de la política fue inicialmente instrumentado a través diversos programas, entre los que destacan el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural o Pider (1973-1982) y la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados o Coplamar (1977-1982), y posteriormente fue retomado hacia finales de los noventa (1997) con la puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación o Progresá (Ordóñez, 2000 y 2002).

Para la población en pobreza residente en las ciudades el acceso a recursos públicos compensatorios se limitaba, en esta última etapa, a un paquete de programas asistenciales que, si bien no tenían una vocación exclusivamente urbana, en sus reglas de operación no se establecían restricciones para actuar en ese ámbito. Entre los más importantes se encontraban Tu Casa (con apoyos para la ampliación o rehabilitación de viviendas), Desayunos Escolares y Abasto Social de Leche. En este escenario de desatención, es hasta 2002 cuando el gobierno federal decide iniciar una serie de medidas tendientes a ampliar su intervención entre la población pobre de las ciudades. En primer lugar se anunció la transformación del Progresá en Oportunidades, lo que implicó entre otras cosas la expansión de su radio de acción al ámbito urbano. Adicionalmente, en ese mismo año se ponen a prueba dos programas piloto (Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia), que serían el preámbulo para la creación en 2003 de la primera iniciativa nacional orientada a combatir la pobreza urbana en México: el Programa Hábitat.

Como se verá con más detalle en el siguiente apartado, entre 2007 y 2009 Hábitat fue sometido a un proceso de reestructuración que transformó su perfil original, convirtiéndolo en un programa

especializado en la introducción de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio, y de manera complementaria en la implementación de cursos o talleres de capacitación, así como de exámenes médicos y campañas de salud. A partir de 2009 el programa adquirió cierta estabilidad y adoptó definitivamente como objetivo general el de “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos” (Sedesol, 2009).

Dada la importancia de Hábitat para el contexto de pobreza prevaleciente en las ciudades y zonas metropolitanas de México, en este trabajo nos proponemos valorar en qué medida ha cumplido con los propósitos que le fueron encomendados. Para cumplir con este objetivo habremos de seguir una estrategia de análisis que permite diseccionar el problema de investigación en tres planos distintos: el conceptual, relativo a la evaluación de los alcances de la intervención que se desprenden de las modificaciones al diseño del programa; el de la cobertura, relacionado con la cuantificación de su capacidad real de atención, tanto en términos sociales como territoriales; y el social, que alude a la medición de los impactos generados en las condiciones de vida de sus beneficiarios. Desde el punto de vista de la información necesaria, mientras que las dos primeras aproximaciones se sustentan en fuentes secundarias (reglas de operación y estadísticas de cobertura), en la tercera se hará uso de dos encuestas levantadas en 2009 y 2012 en 33 ciudades del país en el marco de una evaluación de impacto del programa, que fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Sedesol.

Siguiendo con esta estrategia de análisis el documento se divide en cuatro grandes secciones: en la primera se presenta una breve recapitulación de las transformaciones que sufrió Hábitat en los últimos 10 años, y se muestra de qué manera los cambios y desprendimientos que experimentó en este periodo afectaron su capacidad para atender a su población objetivo; en un segundo apartado se ofrecen cifras de la cobertura del programa, las cuales permiten dimensionar su alcance social y territorial; en la tercera sección se describe la metodología empleada en la evaluación, se explican las características centrales de la intervención en la muestra seleccionada y se exponen las mediciones de los principales impactos analizados en: a) la disponibilidad de servicios urbanos básicos (agua, drenaje y electricidad) e infraestructura complementaria (pavimentación,

banquetas, guarniciones, alumbrado público y recolección de basura), b) la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de las viviendas, y c) la satisfacción con las condiciones físicas y sociales del entorno urbano; por último, se presentan las conclusiones centrales y algunas consideraciones que ponen de relieve los desafíos que enfrenta en la actualidad la lucha contra la pobreza urbana en México.

## **1. Origen y evolución del Programa Hábitat (2003-2012)**

Como se comentó en la introducción, en 2002 el gobierno federal decide iniciar una serie de medidas tendientes a ampliar su intervención entre la población pobre de las ciudades. Además de la transformación del Progreso en Oportunidades, en ese año se ponen en marcha dos programas piloto: Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia, el primero dirigido a la población pobre mayor de 16 años radicada en ciudades de 100 mil o más habitantes y orientado a la realización de algunas obras para la dignificación de los barrios (saneamiento de mercados, limpieza y pintura de bardas, mejoramiento de escuelas y centros de salud, y reforestación urbana), a la construcción o rehabilitación de Centros de Desarrollo Comunitario, al fomento a la educación básica y la capacitación para el trabajo y la formación en valores, y a la incorporación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la realización de proyectos comunitarios (Esquivel, 2002); el segundo fue creado con la finalidad de atender a “mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitan en zonas urbanas marginadas, que tengan la responsabilidad de la manutención familiar”, con acciones para la atención médica y nutricional, la promoción de servicios de cuidado y atención infantil, y la educación, capacitación y formación, incluyendo la construcción de valores personales y familiares (UAT, 2003).

A partir de la experiencia adquirida con estas dos últimas iniciativas, al año siguiente se crea Hábitat con el “propósito de articular los objetivos de la política social con las políticas de desarrollo territorial y urbano”. Además de los dos programas piloto, se le agregaron otras cuatro modalidades de intervención: Mejoramiento de Barrios, Reserva de Suelo, Ordenamiento del Territorio y Agencias de Desarrollo Hábitat, cuyos objetivos fueron: “contribuir a ‘hacer ciudad’; construir espacios con identidad y valor social; ordenar el desarrollo urbano; articular a la ciudad

los barrios marginados y los cinturones de miseria; elevar la calidad de vida de sus moradores, y conferir ciudadanía a la población asentada en esos espacios” (Sedesol, 2003).

Desde entonces Hábitat ha sido objeto de diversas modificaciones que transformaron su perfil inicial. Como puede apreciarse en la Tabla 1, el programa muestra en su evolución dos etapas claramente diferenciadas: 2003-2006 y 2007-2010, que tienen su punto de inflexión en el ocaso e inicio de los dos gobiernos que se forman en todo el periodo, ambos del Partido de Acción Nacional. A grandes rasgos, en la primera etapa se presenta un proceso de expansión y en la segunda tiene lugar una fuerte reestructuración y una suerte de dismantelamiento de algunos componentes importantes, que en algunos casos dieron lugar a la creación de nuevos programas.

**Tabla 1. Evolución del Programa Hábitat, 2003-2012**

2003	2004	2005-2006	2007	2008-2011	2012
<b>MODALIDADES DE INTERVENCION</b>					
<b>Superación de la Pobreza Urbana</b>		<b>Desarrollo Social y Comunitario</b>			
<b>Reserva de Suelo</b>	<b>Suelo para Vivienda Social y el Desarrollo Urbano</b>		<b>Promoción del Desarrollo Urbano</b> (en 2008 se eliminan los apoyos a la regularización de la TT y se crea de forma independiente el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos)		
<b>Agencias de Desarrollo Hábitat</b> (en 2004 se agregan apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra -TT)		<b>Mejoramiento del Entorno Urbano</b> (desaparece lo relativo a espacios públicos, pero se crea de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos; sólo conserva acciones a favor de jardines y canchas comunitarias)			
<b>Mejoramiento de Barrios</b> (en 2004 se agregan apoyos para espacios públicos)					
<b>Ordenamiento del Territorio</b>	<b>Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento ambiental</b>		<b>Equip. Urbano e Imagen de la Ciudad</b>		
	<b>Equip. Urbano e Imagen de la Ciudad</b>				
<b>Mujeres Jefas de Familia</b>	<b>Oportunidades para las Mujeres</b>		<b>Seguridad para las mujeres y sus comunidades</b> (Se elimina esta modalidad)		
<b>VERTIENTES</b>					
General					
Centros Históricos					
	Fronteriza	Ciudades Fronterizas			Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social
		Ciudades Petroleras			
		Ciudades Turísticas			
		Zonas Metropolitanas			
<b>COBERTURA TERRITORIAL</b>					
Ciudades y ZM con 100,000 hab. y más	Ciudades y Zonas Metropolitanas con 15,000 habitantes y más				

Fuentes: Sedesol, 2003-2012.

En una apreciación general puede decirse que Hábitat inicia como un programa complejo, con una estrategia de intervención que pretende impactar en diferentes esferas, desde ámbitos individuales, familiares y comunitarios hasta instancias de organización pública y social (agencias Hábitat). Sus acciones se estructuran en torno a seis modalidades de intervención y se

orientan principalmente a la cobertura de rezagos en suelo, infraestructura y servicios públicos, así como a los procesos de planeación y promoción de la organización colectiva. Cabe destacar que en este momento se asume como un programa con perspectiva de género, al incluir una modalidad dirigida específicamente a jefas de familia con hijos pequeños, entre cuyas acciones sobresalen las Casas de Atención Infantil. Desde el punto de vista de su cobertura social se propone atender a población en pobreza patrimonial,<sup>1</sup> pero sólo ha residentes en polígonos, o conglomerados de manzanas de alta concentración de pobreza, de ciudades de 100 mil habitantes o más. De acuerdo con sus documentos fundacionales se daría especial atención a las mujeres, los adultos mayores, a la población adolescente y los jóvenes, a las personas con discapacidad y, en general, a todos los grupos y personas que se encontrasen en situación de vulnerabilidad.

En los tres años siguientes (2004-2006) el programa experimenta una fuerte expansión en todos los sentidos. Se agregan dos nuevas modalidades, una que supone el fortalecimiento de la perspectiva de género al tratar de incidir en problemas de violencia contra las mujeres, y otra orientada a la mejora del equipamiento e imagen de las ciudades. También se adicionan a las modalidades existentes acciones de recuperación de espacios públicos, regularización de la tenencia de la tierra y protección del medio ambiente. Desde el punto de vista de su cobertura territorial en estos años también se amplía la posibilidad de atención a ciudades de 15 mil o más habitantes, y se establecen apoyos específicos a centros históricos declarados por la UNESCO y a ciudades con ciertas características: fronterizas, turísticas, petroleras y zonas metropolitanas.

Con todo ello, al final de esta primera etapa el programa se encuentra facultado para la aplicación de un modelo de intervención que pretendía modificar de manera integral el entorno urbano, con servicios básicos e infraestructura complementaria, y los patrones de crecimiento de las ciudades, mediante apoyos orientados a reservas de suelo, ordenamiento del territorio y regularización de la tenencia de la tierra, así como impulsar la organización social, la capacitación para el trabajo y la mejora de la calidad de vida de quienes padecen una situación de pobreza patrimonial y que residen en zonas urbano-marginadas escogidas dentro de las ciudades previamente seleccionadas. Al final de esta etapa, de acuerdo con las reglas de operación de 2006, su objetivo general ya era

---

<sup>1</sup> La pobreza de patrimonio se define como “insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios” (Coneval, 2013).

“contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro” (Sedesol, 2006).

Desde una perspectiva conceptual, se puede advertir que la estrategia de intervención desarrollada por el programa en sus primeros cuatro años de existencia, asumía una concepción de su población objetivo, de las problemáticas asociadas a la pobreza urbana y de los medios para superarlas, acorde con una visión progresista del fenómeno. En primer lugar, para identificar a su universo potencial de atención adoptó la definición más amplia de pobreza que había desarrollado en 2002 un comité de expertos convocados por la Sedesol, cuya metodología se convirtió en la medición oficial de la pobreza en nuestro país (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). Asumir a la pobreza patrimonial como población objetivo implicaba reconocer que en el medio urbano los problemas sociales, además de los alimentarios y de capacidades (educación y salud), se relacionan con otras necesidades igualmente importantes, particularmente con el acceso al transporte y a una vivienda digna. Pero además, aceptar que se vincula con otras problemáticas, como la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, la violencia de género, el deterioro del entorno urbano, la inseguridad y la informalidad en la tenencia de la tierra, confirma la propensión del programa hacia una conceptualización amplia y multidimensional del fenómeno. En congruencia con este diagnóstico, las acciones que se propuso instrumentar en alguna medida intentaban revertir o superar cada uno de estos factores, no sin antes dejar en claro que la superación de la pobreza urbana es una responsabilidad compartida con los gobiernos locales y que también requiere de las aportaciones y de la participación individual y organizada de los propios beneficiarios.

No obstante lo anterior, en 2007, al inicio del segundo gobierno panista, el programa es sometido a una reestructuración y a un proceso de desmantelamiento, que en algunos casos dio paso a la creación de nuevos programas: en principio se eliminan las dos modalidades que cimentaban la perspectiva de género. En el caso de la modalidad relacionada con la violencia hacia las mujeres sólo se conservan los apoyos a centros especializados de atención a víctimas; la otra modalidad, Oportunidades para las Mujeres (originalmente Mujeres Jefas de Familia), desaparece del esquema de Hábitat pero uno de sus componentes, las Casas de Atención Infantil, se convierte en

el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, con lo cual deja de ser exclusivamente urbano y pasa a tener cobertura nacional; otros cambios efectuados en este mismo año se produjeron con la fusión de cinco modalidades en dos. Cabe destacar que con la fusión que da origen a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano desaparecen de Hábitat las acciones relacionadas con los espacios públicos (con excepción de jardines y canchas comunitarias), y se crea de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos; por último, se mantiene la cobertura a ciudades de 15 mil o más habitantes, pero se eliminan los apoyos especiales a ciudades fronterizas, petroleras, turísticas y zonas metropolitanas.

En 2008 y 2009 tienen lugar las últimas modificaciones importantes: en 2008 se eliminan de la modalidad de Promoción del Desarrollo Urbano las acciones referentes a la regularización de la tenencia de la tierra, con lo cual también se crea el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares; con la eliminación de las acciones de regularización, en 2009 se decide establecer una nueva condición para la elegibilidad de los polígonos en pobreza: no estar en situación irregular respecto de la tenencia de la tierra.<sup>2</sup>

Como se desprende de lo descrito hasta este momento, el proceso de construcción de la estrategia para la superación de la pobreza urbana ha girado en torno de la aplicación de un conjunto de medidas que tienen como principal punto de arranque al Programa Hábitat, y que intentan atacar desde diversos frentes problemas asociados con las carencias y necesidades que padece la población de menores recursos en las ciudades. La reestructuración que experimentó este programa en los últimos seis años ha dado lugar a la creación de nuevos programas, a través de los cuales se pretende dar especial atención a problemáticas específicas, como el asunto del cuidado infantil, la regularización de la tenencia de la tierra o la recuperación de espacios públicos. No obstante, estos desprendimientos han implicado la pérdida de una aplicación integral de la estrategia y el establecimiento de barreras de acceso a grandes conjuntos poblacionales, particularmente de aquellos que residen en asentamientos informales.

---

<sup>2</sup> Otras características que deben cumplir los polígonos para ser elegibles son: a) estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, b) tener una concentración de hogares en pobreza de al menos el 50 por ciento, c) presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, d) contar con al menos un 80 por ciento de lotes ocupados, e) estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del Distrito Federal, y f) no estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.



Por otra parte, si bien es cierto estos cambios no han modificado en lo fundamental el objetivo central de Hábitat, que de acuerdo con las reglas de operación de 2009 y subsecuentes es “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas”, como se tratará con más detalle en el tercer apartado, en la práctica sí han reducido sus posibilidades de actuación, convirtiéndolo en un programa especializado en la introducción de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio (mediante la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano), y de manera complementaria en la implementación de cursos o talleres de capacitación, de exámenes médicos y campañas de salud (a través de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario). Adicionalmente, como se verá enseguida, el programa no ha logrado desplegar una capacidad de atención acorde a las dimensiones y distribución de su universo potencial en el territorio.

## **2. Alcances de la cobertura social y territorial del Programa Hábitat**

La cuantificación de la cobertura del Programa Hábitat y de su distribución en el territorio no es una tarea fácil de realizar por tres razones principales: la primera, los datos disponibles de sus beneficiarios no son consistentes, difieren de una fuente a otra para un mismo año. Por ejemplo para 2011, último año del que se dispone de esta información, en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social se registran 1.084 millones de hogares beneficiados (Sedesol, 2013b) y en el Informe final de la meta-evaluación 2007-2012 realizada al programa (Iracheta, 2012:10) se reportan 1.632 millones, es decir, una diferencia de casi 550 mil hogares más atendidos en ese año; la segunda, sólo la página de Sedesol ofrece una cuantificación de los hogares atendidos en cada entidad federativa, lo cual podría subvaluar las estimaciones de la cobertura a nivel local si se acepta el dato reportado en la meta-evaluación; por último, las únicas estimaciones de la población objetivo potencial de Hábitat que permiten relativizar su cobertura a escala estatal están referidas a 2005 (Coneval, 2005:37). Los datos de CONEVAL sobre la población pobre urbana para años posteriores, incluidas las que se derivan del Censo de 2010, sólo están disponibles a nivel nacional (véase Cuadro 1). Considerando esta última limitación y las tendencias a la alza en el número de hogares pobres urbanos en el país, que pasaron de 5.39 millones en 2005 a 7.18 millones en 2010, cualquier cálculo de la cobertura en los estados

necesariamente estará sobrevalorado si se utilizan los datos de la pobreza estatal de 2005 como parámetros de medición. Por todo ello, los resultados que se muestran a continuación deben considerarse como aproximaciones al alcance real del programa entre su población potencial.

Desde la perspectiva nacional, tomando en cuenta las dos cantidades de hogares beneficiarios en 2011 mencionados anteriormente y dividiéndoles entre el número de hogares pobres urbanos de 2010, la cobertura de Hábitat en 2011 estaría situada entre el 15.1 y el 22.7 por ciento de su universo potencial, es decir, en el mejor de los casos su intervención no habría llegado a un poco más de tres cuartas partes de los hogares pobres en las zonas urbanas del país.

Como ya se comentó, a nivel local las mediciones necesariamente se tienen que llevar a cabo con las únicas series de datos que ofrecen información desagregada a escala estatal, que para el caso del universo potencial están referidas a 2005 y para el de la población atendida aluden a la información de 2011 contenida en la página de Sedesol. Con estos parámetros la cobertura del programa se sitúa en 19.6 por ciento a nivel nacional, 4.5 puntos arriba del cálculo realizado con los datos de pobreza de 2010. No obstante esta inevitable sobrevaloración, los datos ofrecen un acercamiento a los grados de penetración de Hábitat en las entidades federativas, permitiendo con ello delinear patrones de la intervención en el territorio.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la distribución de la cobertura del programa entre las entidades federativas del país muestra una gran variabilidad. En los extremos, mientras que en un caso la población atendida supera en casi 62 por ciento a su universo potencial (Baja California Sur), en otro la cobertura no es mayor del 2 por ciento de su propio universo (Distrito Federal). En términos más generales se observa que en sólo 7 de los 32 estados del país Hábitat alcanzó a cubrir a más del 40 por ciento de los hogares pobres urbanos radicados en cada entidad; en otros 16 esta proporción se ubicó entre 20 y 40 por ciento y en los 9 restantes no llegó a 20 por ciento, habiendo 4 de ellos en los que incluso fue inferior a los 10 puntos porcentuales.

**Cuadro 2. Cobertura del programa Hábitat en 2011 en función de la cantidad de hogares pobres existentes en las entidades federativas en 2005**

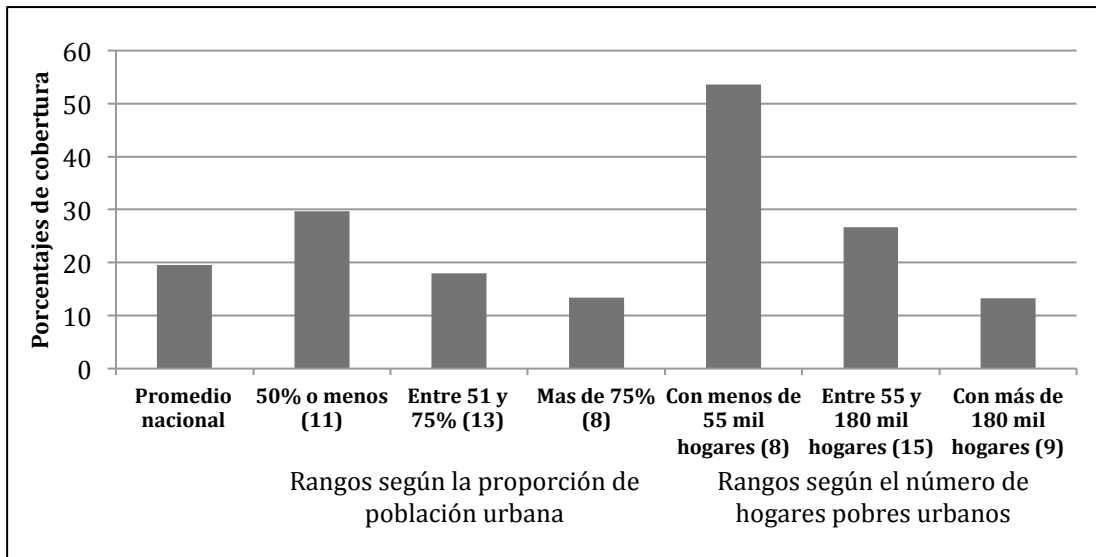
Entidades federativas	Hogares urbanos en pobreza, 2005	Hogares beneficiarios, 2011	Cobertura (%)	Población urbana, 2010 (%)*
<b>Nacional</b>	<b>5,528,080</b>	<b>1,084,102</b>	<b>19.61</b>	<b>62.81</b>
Oaxaca	98,296	32,230	32.79	25.23
Hidalgo	66,246	20,040	30.25	29.08
Chiapas	164,513	64,646	39.30	33.12
Tabasco	57,400	11,825	20.60	33.46
Tlaxcala	43,716	25,071	57.35	34.39
Zacatecas	59,486	17,372	29.20	40.15
Guerrero	152,128	52,302	34.38	41.52
Veracruz	311,258	76,988	24.73	41.98
Michoacán	157,804	31,573	20.01	46.58
Nayarit	36,855	11,352	30.80	47.11
Puebla	258,866	74,011	28.59	48.72
<b>Subtotales</b>	<b>1,406,568</b>	<b>417,410</b>	<b>29.68</b>	<b>≤ 50.0</b>
Querétaro	46,295	19,642	42.43	50.27
San Luis Potosí	104,154	25,561	24.54	52.69
Campeche	35,072	10,937	31.18	54.74
Durango	98,469	18,918	19.21	57.48
Morelos	89,083	31,103	34.91	58.19
Sinaloa	124,416	11,533	9.27	59.18
Guanajuato	275,498	54,757	19.88	60.35
Yucatán	107,398	43,692	40.68	61.04
Baja California Sur	17,360	28,107	161.90	69.45
México	1,057,400	124,233	11.75	71.16
Aguascalientes	85,632	15,896	18.56	72.38
Jalisco	421,429	48,821	11.58	73.16
Colima	33,709	15,380	45.63	74.80
<b>Subtotales</b>	<b>2,495,917</b>	<b>448,580</b>	<b>17.97</b>	<b>&gt; 50.0 ≤ 75.0</b>
Sonora	146,537	37,426	25.54	75.35
Chihuahua	178,425	36,084	20.22	78.57
Quintana Roo	54,727	36,793	67.23	79.26
Tamaulipas	227,855	55,885	24.53	81.68
Baja California	35,905	15,657	43.61	84.62
Coahuila	180,190	15,544	8.63	85.42
Nuevo León	212,010	14,021	6.61	89.82
Distrito Federal	589,947	6,702	1.14	98.58
<b>Subtotales</b>	<b>1,625,595</b>	<b>218,112</b>	<b>13.42</b>	<b>&gt; 75.0</b>

Nota: \*Población residente en localidades de 15,000 o más habitantes. Fuentes: Coneval (2005); Inegi, 2010; y Sedesol (2013b)

Organizando la información según el grado de urbanización de cada entidad federativa en tres grupos (Gráfica 1), la cobertura muestra un comportamiento que favorece en mayor medida a los estados que se encuentran en un estrato bajo de urbanización (con poblaciones urbanas iguales o menores al 50 por ciento), en los cuales la cobertura promedio es de casi el 30 por ciento. Las entidades con un grado medio de urbanización (entre 50 y 75 por ciento) alcanzan niveles de atención cercanos al promedio nacional (18 por ciento) y, paradójicamente, las más perjudicados son las más urbanizadas, con una cobertura media del 13.4 por ciento. En este último grupo sobresalen las tres entidades con mayor proporción de población urbana del país (Coahuila,

Nuevo León y el Distrito Federal), en las cuales no se alcanza a superar el nueve por ciento de atención por parte del programa.

**Gráfica 1. Cobertura de Hábitat en hogares en pobreza en las entidades federativas, 2011 (%)**



Fuentes: CONEVAL, 2005; y Sedesol, 2013b.

Por otra parte, al ordenar los indicadores de cobertura en función del número de hogares pobres urbanos que residen en cada entidad federativa, encontramos que las distancias se acentúan en contra de aquellos estados en los que vive la mayor cantidad de hogares que forman el universo potencial del programa. Bajo esta ordenación se observa que entre las entidades menos atendidas se encuentran nueve que concentran en sus ciudades al 64 por ciento de los hogares en pobreza del país (3.5 millones), y en las cuales la cobertura de Hábitat es inferior al 14 por ciento. En contraste, en las 8 entidades en las que reside el 5.5 por ciento de los hogares urbanos pobres (303 mil) la atención es de casi 54 por ciento, y en las 15 restantes en las que habita el 30.6 por ciento de estos hogares (1.7 millones) la cobertura se acerca al 27 por ciento.

En síntesis, los datos de la cobertura muestran que hacia finales del periodo de estudio las acciones de Hábitat habían logrado beneficiar a una proporción relativamente pequeña de su población objetivo potencial: sólo 1 de cada 5 hogares en pobreza urbana habría recibido algún tipo de apoyo. Desde el punto de vista de la cobertura territorial se aprecian patrones de atención que han tendido a perjudicar a las entidades más urbanizadas del país y a aquellas en las que se concentra el mayor número de hogares urbanos en pobreza. Ahora bien, ¿de qué manera y en qué

medida ha impactado la intervención del programa en la condiciones de vida sus beneficiarios? Para despejar esta interrogante en el apartado siguiente se presentan los principales resultados de la evaluación de impacto, estableciendo previamente la metodología empleada así como algunas consideraciones sobre las intervenciones y cobertura de Hábitat en las comunidades estudiadas.

### **3. La evaluación de impacto y principales resultados**

#### **3.1. Metodología de la evaluación de impacto y fuentes de información**

La información empírica que sirve de base para los análisis de impacto proviene de una investigación dirigida por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), que fue realizada a través de un convenio de colaboración con la Sedesol y financiada en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para este proyecto el equipo de investigación recomendó llevar a cabo una evaluación de tipo aleatoria o experimental, la cual es una forma muy simple y directa de responder a la pregunta principal de un estudio de impacto: ¿de qué manera el programa mejora los resultados obtenidos en relación a los observados en ausencia del mismo? Si bien esta pregunta es sencilla de plantear, responderla no lo es tanto. Si se pudiera observar la misma unidad (polígono, manzana o vivienda, por ejemplo) en dos estados naturales al mismo tiempo (esto es, tratados y sin tratar), entonces el análisis de impacto sería sencillo: simplemente se sustraería el efecto obtenido en la unidad sin tratamiento del resultado obtenido de la unidad tratada para identificar el efecto por la intervención del programa. Sin embargo, debido a que no es posible observar una unidad en dos estados naturales, la evaluación de impacto fuerza a comparar unidades diferentes a través de la construcción de un escenario contrafactual, es decir, la formación de un grupo de intervención y otro de control o comparación (Colef, 2008: 12).

La dificultad que presenta un enfoque de esta naturaleza es lograr que las unidades seleccionadas en ambos grupos se parezcan lo más posible al inicio del experimento, a fin de que la comparación sea una medida válida de impacto una vez realizada la intervención. Este supuesto es típicamente difícil de probar al interior de una muestra de impacto, pero a diferencia de los métodos cuasi-experimentales o no experimentales, las evaluaciones aleatorias permiten alcanzar un equilibrio en los atributos observables y, lo más importante, en aquellos que no se pueden

observar. Algo que hace más atractivo a este método, es que una vez generada la aleatorización en la etapa de implementación, el análisis estadístico del efecto se simplifica a una simple comparación de los cambios entre el tratamiento y el control. El análisis no necesitará por tanto una terminología estadística compleja y los resultados tienen gran peso entre los hacedores de política (Colef, 2008: 28-29), por ejemplo, Progresas/Oportunidades ha sido tan bien tan bien evaluado que programas similares han sido introducidos en diversos países en el mundo (Yaschine, 2012).

Siguiendo los criterios de una evaluación de impacto de tipo aleatoria o experimental, la metodología de nuestro estudio implicó la recogida de información en dos puntos en el tiempo, uno de línea basal en 2009 y otro de seguimiento en 2012, así como la utilización de un procedimiento aleatorio para la formación de un grupo de intervención o tratamiento y otro de comparación o control, de modo que ambos fueran equivalentes en el levantamiento basal.

La muestra seleccionada se conformó a partir de una preselección de 516 polígonos (19 427 manzanas) que la Sedesol consideró viables para el estudio debido a que no habían sido intervenidos a principios de 2009. Estos polígonos, según la información del Censo de Población y Vivienda 2005, estaban integrados por manzanas con alta concentración de hogares en situación de pobreza y carencia de servicios urbanos básicos, y pertenecían a municipios que formaban parte de la cobertura de Hábitat. Para la selección de la muestra de polígonos se aplicó como restricción adicional excluir a las ciudades con menos de cuatro polígonos. Con estos criterios, la evaluación se delimitó a un total de 370 polígonos, localizados en 33 ciudades o zonas metropolitanas de 20 entidades federativas. De este universo, 176 fueron seleccionados para ser intervenidos por el programa a partir de 2009 (grupo de tratamiento) y 194 para su comparación (grupo de control) y futura intervención una vez finalizada la evaluación de impacto. En el Cuadro 3 se presenta la distribución de los polígonos seleccionados por entidad federativa y grupo al que pertenecen (control o tratamiento).

**Cuadro 3. Distribución de polígonos seleccionados para la evaluación de impacto por entidad federativa y grupo**

Entidades	Control	Tratamiento	Total
Baja California	6	14	20
Campeche	3	1	4
Chiapas	2	1	3
Chihuahua	6	5	11
Coahuila	3	3	6
Distrito Federal	16	20	36
Guanajuato	7	13	20
Guerrero	9	7	16
Jalisco	14	10	24
México	46	40	86
Michoacán	6	13	19
Morelos	4	3	7
Nuevo León	4	3	7
Puebla	24	15	39
Quintana Roo	12	1	13
Sinaloa	6	7	13
Sonora	6	1	7
Tamaulipas	8	12	20
Veracruz	9	5	14
Yucatán	3	2	5
Total	194	176	370

Fuente: Colef, 2012.

El diseño metodológico incluyó la elaboración de tres instrumentos de recolección de información: cédula de polígono, cédula de manzana y una encuesta en hogares con dos versiones: una corta y otra larga.<sup>3</sup> Estos instrumentos se aplicaron entre los meses de marzo-julio de 2009 (observación basal) y de enero-marzo de 2012 (observación de seguimiento) en los 370 polígonos de acuerdo con la siguiente estrategia: se levantó una cédula de polígono en cada polígono; la cédula de manzana y la encuesta en hogares se realizó en todas las manzanas en aquellos polígonos con 100 o menos manzanas. Para los polígonos con más de 100 manzanas (sólo 4.3 por ciento de los polígonos) se seleccionaron aleatoriamente 100 manzanas y en cada una de ellas se levantaron un mismo número de cédulas de manzana y de encuestas en hogares. La recolección de las versiones corta y larga de la encuesta también obedeció a una selección aleatoria de manzanas que tuvo como resultado 6 419 cuestionarios largos y 5 065 cortos.

Los resultados del levantamiento basal de 2009 fueron utilizados para realizar pruebas estadísticas de balance con el fin verificar la no existencia de diferencias significativas en los

<sup>3</sup> La versión corta contiene preguntas demográficas y socioeconómicas básicas del hogar; la versión larga incluye todos los reactivos del cuestionario corto, además de una serie de preguntas sobre los miembros del hogar, el capital social y otros aspectos como vulnerabilidad de los jóvenes, inseguridad y salud.

factores a ser evaluados, entre los polígonos de control y de tratamiento. Este examen permitiría verificar que ambos grupos fueran realmente comparables, a fin de garantizar que las diferencias observadas entre ellos al término del estudio (en 2012) pudieran ser atribuidas únicamente a la participación de los polígonos en el programa. Las pruebas de balance se realizaron para la mayoría de las variables de las cédulas de polígono y manzana, y se escogieron las variables que se consideraron más pertinentes de la encuesta en hogares; en general, se encontró que para la mayoría de las variables la muestra se encontraba balanceada. En otras palabras, los resultados de la línea de base demostraron que los polígonos de los grupos de estudio (control y tratamiento) compartían similares valores en la mayoría de las características exploradas, haciéndolos comparables para la evaluación del programa (Colef, 2009). Esta comparabilidad se mantuvo a pesar que durante la integración de las bases de datos de panel se eliminaron 28 polígonos (10 de tratamiento y 18 de control), debido a que se encontraban en dos municipios del Estado de México y tres delegaciones del Distrito Federal en las que el programa no pudo operar durante todo el periodo de estudio. Lo mismo sucedió cuando se descartaron 710 manzanas que no contaban con residentes y otros 220 registros que sólo contenían información de los cuestionarios de hogar en alguna de las rondas, pero no en ambas (Colef, 2012).

Para efectos del análisis la base final se integró con 19 417 observaciones de panel distribuidas en 342 polígonos (166 de tratamiento y 176 de control), de las cuales 9 702 corresponden a la línea basal o ronda 1 (R1) y 9 715 al seguimiento o R2. Para llevar a cabo la evaluación de impacto se utilizaron regresiones de diferencias en diferencias (DED). Se ha reconocido el enfoque DED como uno de los más completos y robustos (Heckman *et al*, 1998; Ravallion, 2005), denominándosele así porque valora la diferencia en el tiempo entre los indicadores de los grupos de control y de tratamiento, tanto en la línea basal como en el periodo de intervención. Lo que el análisis de impacto revela, a través del método DED, es el efecto causal directo de la intervención de Hábitat en los polígonos de tratamiento, descontando el cambio que se hubiera producido en los valores de los indicadores durante el período de evaluación en el grupo de control.

El planteamiento econométrico empleado en los análisis de regresión de DED para las mediciones de impacto, se formula de la siguiente manera:



$$Y_{ipmt} = \beta_0 + \alpha_m + \delta_t + \beta_1 T_{ipm} + \gamma(T_{ipm} * \delta_t) + \varepsilon_{ipmt}$$

Para un hogar  $i$  en el polígono  $p$  y municipio  $m$  y tiempo  $t$ . La regresión incluye efectos fijos para cada municipio  $\alpha_m$ , una variable binaria dicotómica para el segundo levantamiento  $\delta_t$ , y una variable fija en el tiempo que mide si el polígono fue seleccionado para el grupo de tratamiento o control  $T_{ipm}$ . La diferencia primordial de interés es la interacción del término  $T_{ipm} * \delta_t$ , cuyo coeficiente  $\hat{\gamma}$  proporciona el incremento en el resultado de interés que fue observado sólo en el tratamiento y no en el control.

La estructura de estas regresiones es de una diferencia en diferencias. La primera diferencia se toma controlando por una variable dicotómica del segundo levantamiento, mientras que la segunda diferencia controlando por otra variable semejante pero para el tratamiento (igual a uno para los grupos de tratamiento en ambos levantamientos). La interacción estadística entre estas dos variables es la diferencia en diferencias, o impacto. Con la interacción en la regresión, el factor dicotómico en R2 proporciona la tendencia observada en el control entre las dos rondas. La variable dicotómica de tratamiento arroja la diferencia entre el tratamiento y el control en el punto de observación original (sirve por lo tanto como prueba de balance del experimento). El término de la interacción proporciona el cambio entre los dos levantamientos que es observado sólo en el tratamiento y no en el control.

La regresión incluye efectos fijos a nivel municipal debido al diseño experimental de saturación que designó de forma aleatoria la fracción de la muestra que sería intervenida en cada municipio. Los efectos fijos remueven la varianza adicional que surge de este diseño. De no incluir estos efectos fijos la variación bruta entre municipios estaría siendo capturada en las diferencias control-tratamiento. Así, los errores estándar se tuvieron que ajustar para tomar en cuenta el efecto de diseño de conglomerados al nivel de polígonos, lo cual significa que el tratamiento fue asignado al nivel de polígonos pero el seguimiento de resultados se realizó al nivel más fino de manzanas. Finalmente, se incluyen factores de ponderación calculados a partir del número de hogares en cada manzana y del diseño de selección aleatoria de 100 observaciones para aquellos polígonos que tuvieran más de este número de manzanas, con lo que se dispone de la

representatividad y validez externa. Antes de pasar a la presentación de los análisis de impacto, se expondrán enseguida algunas consideraciones en torno a la intervención de Hábitat en el grupo de tratamiento, a fin de ponderar los resultados obtenidos en el contexto de las acciones emprendidas y del grado de penetración alcanzado por el programa en estos polígonos.

### **3.2. Consideraciones en torno a la intervención de Hábitat en los polígonos de tratamiento**

Como se comentó al final del primer apartado, las modificaciones que experimentó el diseño de Hábitat entre 2007 y 2008 transformaron su perfil original, convirtiéndolo en un programa especializado en la introducción de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio, mediante la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano (MEU), y de manera complementaria, a través de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario (DSC), en la implementación de cursos o talleres de capacitación, así como de exámenes médicos y campañas de salud. La tercera modalidad, Promoción del Desarrollo Urbano (PDU), que se orienta a otorgar apoyos para la elaboración de estudios y planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, ocuparía una posición marginal. De acuerdo con las reglas de operación vigentes desde 2009, del total de subsidios asignados por municipio, Hábitat debería destinar al menos el 20 por ciento a la modalidad DSC y hasta el cinco por ciento para la de PDU.

Como puede comprobarse en la última columna del Cuadro 4, que registra los porcentajes de inversión del programa ejercidos entre 2009 y 2011 en los polígonos de tratamiento, las proporciones asignadas a cada modalidad se ajustan a lo establecido en la normatividad. Analizando la distribución de los más de 888 millones gastados en los tres años, se puede rápidamente observar que la mayor parte (casi 80 por ciento) se destinó a obras y proyectos de mejoramiento del entorno urbano y un poco más de 20 por ciento a acciones de desarrollo social y comunitario; la tercera modalidad, la de PDU, tuvo una asignación insignificante con apenas 0.14 por ciento de las inversiones totales.

Dentro de los subprogramas agrupados en la modalidad de MEU sobresalen cinco que están orientados a la mejora de vialidades, sobre todo el relacionado con la pavimentación. En conjunto, en estos cinco subprogramas se gastó el 51.2 por ciento de los recursos totales ejercidos

en el período. En orden de importancia le siguen las obras de introducción de drenaje (con 7.2 por ciento del presupuesto total), los apoyos a centros de desarrollo comunitario (4.2 por ciento), agua potable (3.9 por ciento), guarniciones y banquetas (3.6 por ciento), la instalación de alumbrado público (2.6 por ciento) y la recolección y disposición de basura (2.7 por ciento). El restante 3.9 por ciento se distribuyó en una gran variedad de proyectos, entre los que se encuentran las obras de mitigación de riesgos, de recreación y deporte, electrificación, reforestación, etcétera. Cabe destacar que del total de obras apoyadas en esta modalidad, 96.4 por ciento fueron construcciones nuevas o ampliación de redes, y sólo el 3.6 por ciento fueron rehabilitaciones o mejoramientos.

**Cuadro 4. Inversión total del programa Hábitat según modalidades y subprogramas en los polígonos de la muestra de tratamiento, 2009-2011**

<b>Modalidades y subprogramas</b>	<b>Inversión Total*</b>	<b>% de la inversión total</b>
<b>Desarrollo social y comunitario</b>	<b>182,667,827.0</b>	<b>20.57</b>
Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias	130,140,188.0	14.65
Organización y participación social y comunitaria	29,454,111.0	3.32
Prevención de la violencia	10,302,085.0	1.16
Promoción de la equidad de género	9,018,785.0	1.02
Modulo interactivo de comunicación	1,701,358.0	0.19
Modulo para promoción de programas sociales	2,051,300.0	0.23
<b>Mejoramiento del entorno urbano</b>	<b>704,328,229.0</b>	<b>79.30</b>
Pavimentación	430,393,592.0	48.46
Construcción de accesos viales	8,086,475.0	0.91
Empedrado y adoquinamiento de calles	5,581,817.0	0.63
Vialidades seguras	10,599,150.0	1.19
Construcción de calles	459,444.0	0.05
Guarniciones y banquetas	32,274,345.0	3.63
Drenaje sanitario	63,996,222.0	7.21
Agua potable	34,691,248.0	3.91
Centros de desarrollo comunitario	37,298,216.0	4.20
Alumbrado público	22,998,836.0	2.59
Recolección y disposición de basura y residuos sólidos	23,636,729.0	2.66
Otros (mitigación de riesgos, recreación, electrificación, reforestación, etc.)	34,312,155.0	3.85
<b>Promoción del desarrollo urbano</b>	<b>1,205,000.0</b>	<b>0.14</b>
Estudios para la superación de la pobreza urbana	1,205,000.0	0.14
<b>Totales</b>	<b>888,201,056.0</b>	<b>100.00</b>

Nota: las inversiones totales incluyen las aportaciones federales (49.35 por ciento del total), estatales (7.89 por ciento), municipales (40.40%) y las realizadas por los propios beneficiarios (2.27%). Fuente: Elaboración propia con estadísticas del programa Hábitat.

En lo que respecta a los subprogramas relacionados con la modalidad de DSC, el más importante, que consumió 14.6 por ciento de los recursos totales ejercidos a través de Hábitat, es el que implementa acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias (cursos, talleres, exámenes médicos, entre otros); en segundo lugar, con 3.3 por ciento del presupuesto, se encuentra la organización y participación social y comunitaria que incluye, entre otros apoyos, el

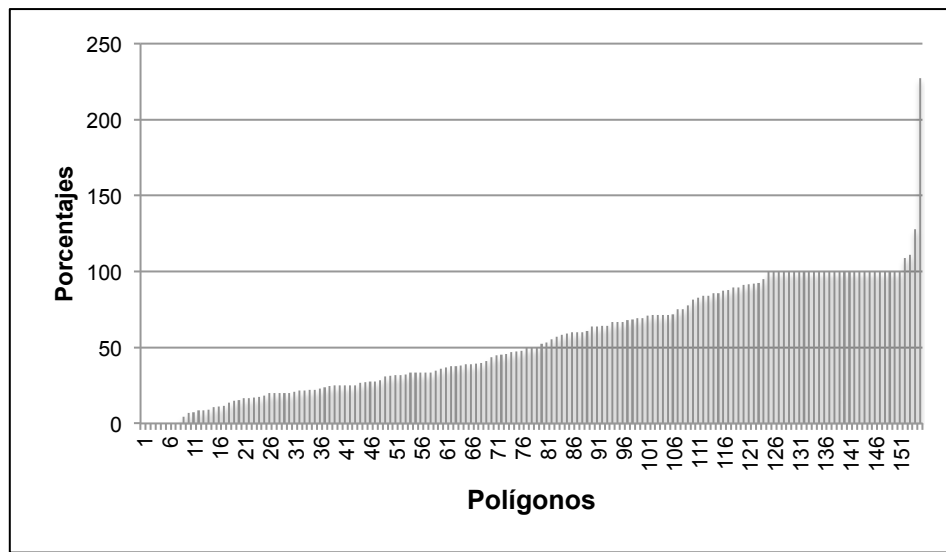
otorgamiento de estímulos a prestadores de servicio social y a promotores comunitarios, para la conformación y capacitación de contralorías sociales y la elaboración de planes de desarrollo comunitario. Las medidas para la prevención de la violencia y la promoción de la equidad de género (talleres y cursos) están en el tercero y cuarto lugares de esta modalidad, y en conjunto ejercieron 2.2 por ciento del gasto en el período. En los últimos dos lugares, con menos de 0.5 por ciento de los presupuestos acumulados, se encuentran los apoyos para los módulos interactivos de comunicación y de promoción de programas sociales.

Considerando esta estructura presupuestal, cabría esperar que las mediciones de impacto arrojaran resultados significativos en algunos indicadores de disponibilidad de servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria, principalmente en lo que se refiere a las obras de pavimentación, drenaje, agua potable, banquetas y guarniciones, y en menor medida en los proyectos de alumbrado público, recolección de basura y electrificación. A partir de estos efectos y junto con las acciones enmarcadas en la modalidad de DSC (particularmente a través de los cursos, talleres, exámenes médicos y las medidas para prevenir la violencia y promover la equidad de género) se esperarían también impactos importantes en la mejora de la calidad de vida, las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la satisfacción con las condiciones físicas y sociales del entorno urbano.

Otro elemento a considerar en el análisis de los potenciales impactos del programa, estriba en la valoración de su capacidad para atender a la mayor cantidad de hogares en los polígonos intervenidos. Previendo que los fondos públicos fueran limitados y no permitieran realizar inversiones en toda la geografía de los polígonos, principalmente en lo relativo a las obras de infraestructura básica y complementaria, para el diseño metodológico de la evaluación se decidió proveer de un mayor *poder estadístico* al estudio al recabar información en cada una de las manzanas, cuando una selección aleatoria hubiera podido ser suficiente para inferir resultados para los polígonos intervenidos. Precisamente una evaluación previa mostraba que muchos de los efectos del programa eran pequeños y estadísticamente insignificantes cuando la medición era restringida a una muestra de manzanas de cada polígono (Levy *et al.*, 2007).

Los resultados de la intervención de Hábitat durante el período de evaluación confirmaron que se había tomado la decisión correcta. De acuerdo con los reportes de inversiones de Hábitat, entre 2009 y 2011 no se lograron desarrollar proyectos en 21 de los 176 polígonos de la muestra de tratamiento y dentro de los 155 polígonos en los que sí hubo inversiones se alcanzó a beneficiar con proyectos de introducción o mejoramiento de servicios e infraestructura urbana a alrededor de 55 por ciento, en promedio, de las manzanas existentes en cada polígono. En la Gráfica 2 puede apreciarse que hubo ocho de estos polígonos que no recibieron inversiones de este tipo y sólo en 31 de ellos el porcentaje de manzanas cubiertas fue de 100 por ciento o más.<sup>4</sup>

**Gráfica 2. Porcentaje de manzanas beneficiadas por Hábitat con obras de infraestructura básica y complementaria en los polígonos de tratamiento, 2009-2011**



Fuente: Base de manzanas beneficiadas del programa Hábitat.

Independientemente del mayor poder estadístico, es evidente que los impactos estarán condicionados por el bajo o nulo nivel de penetración logrado por el programa en muchos polígonos de la muestra de tratamiento. Aún descontando a los 10 polígonos de este grupo que fueron eliminados por razones del diseño metodológico, para los análisis de impacto todavía quedaron 11 que no recibieron ningún tipo de inversiones y 8 más que sólo accedieron a los

<sup>4</sup> El hecho que existan polígonos con más de 100 por ciento de manzanas cubiertas se debe a la subdivisión de manzanas que ocurrió entre la fecha en que se levantó la cartografía del Censo de 2005, que fue la fuente de datos para la selección de la muestra, y la fecha en la que se construyó la cartografía para el registro de las obras.

recursos de la modalidad de DSC; éstos representan el 6.7 y 4.8%, respectivamente, de los 166 polígonos del grupo de tratamiento que finalmente fueron sometidos a la evaluación de impacto.

### **3.3. Resultados de las mediciones de impacto**

Teniendo en mente las consideraciones comentadas en el apartado anterior, en esta sección se detallan los resultados de las mediciones de impacto de Hábitat en las cuatro dimensiones siguientes: a) la disponibilidad de servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria, b) la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de las viviendas, y c) la satisfacción con las condiciones físicas y sociales del entorno urbano. Como ya se comentó, para una correcta interpretación de los resultados debe tomarse en cuenta que las mediciones de impacto no reflejan cambios en la cobertura de los servicios o, en general, en los valores de los indicadores entre un año y otro en los polígonos de tratamiento. Lo que este análisis revela es el efecto causal directo de la intervención de Hábitat en los polígonos de tratamiento, descontando el cambio producido en los indicadores durante el período de evaluación en los polígonos de control.

#### *Impactos en el acceso a servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria*

En el Cuadro 5 se muestran los resultados de las diferencias en diferencias básicas de impacto, tanto a escala de hogares como de polígonos, para las variables centrales de servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria. En las tres primeras columnas se analizan las variables que fueron utilizadas para la estratificación del proceso de aleatorización: disponibilidad de agua entubada en la vivienda o el terreno, de drenaje conectado a la red pública y de electricidad. Para estos indicadores, los datos revelan que el impacto del programa en el grupo de tratamiento no fue significativo en ninguno de los dos niveles en los que se llevaron a cabo los análisis. Estos resultados no implican que Hábitat no haya generado efectos en los polígonos de tratamiento, de hecho puede apreciarse en el primer renglón del Cuadro 5 (Tratamiento \* R2) que los coeficientes estimados en el tratamiento son en los tres casos positivos, indicando mejoras en el acceso desde 0.2 por ciento para Luz hasta de 2.15 por ciento para Drenaje.

Lo que sí demuestran estos resultados es que la magnitud de la intervención no fue lo suficientemente grande para producir cambios muy por encima de los observados en los polígonos de control, los cuales, como también puede comprobarse en los renglones 7 y 8 (R2 Promedio en Control y R1 Promedio en Control) del Cuadro 5, se vieron beneficiados por obras de este tipo realizadas por los gobiernos locales durante el periodo de evaluación. Otro elemento que ayuda a explicar la inexistencia de impactos es el alto nivel de cobertura de estos servicios en ambos grupos desde el inicio del estudio, lo que arrojaría márgenes de maniobra estrechos para incrementar su cobertura de manera significativa. Otra razón que pudo haber afectado el resultado en el caso del servicio de agua potable es el efecto de derrame detectado en las pruebas correspondientes, las cuales indicaron que la intervención de Hábitat al interior de los municipios estudiados está asociada con un acceso superior de este servicio en el grupo de control, muy probablemente debido a que las obras realizadas por el programa pueden ser aprovechadas para ampliar la cobertura en esos lugares (Colef, 2012: 59-61).

**Cuadro 5. Impacto en indicadores de disponibilidad de servicios e infraestructura urbana básica**

<b>Panel A: Análisis a nivel de hogares</b>								
	Agua	Drenaje	Luz	Pavimento	Guarniciones	Banquetas	Alumbrado Público	Recolección de Basura
Tratamiento * R2 (impacto)	0.00127 (0.018)	0.0215 (0.019)	0.0024 (0.005)	0.0298 (0.021)	0.0589*** (0.022)	0.0464** (0.022)	-0.00633 (0.015)	0.00606 (0.010)
Tratamiento (balance en R1)	-0.0207 (0.016)	-0.0145 (0.027)	-0.00435 (0.004)	0.0295 (0.026)	0.0129 (0.029)	0.0222 (0.030)	0.00367 (0.017)	-0.0204 (0.017)
R2 (tendencia en el control)	0.0111* (0.006)	0.0224* (0.012)	0.00608** (0.003)	0.0684*** (0.013)	0.0305** (0.013)	0.0443*** (0.013)	0.0113 (0.011)	0.00672** (0.003)
R2 Promedio en Control:	0.936	0.853	0.995	0.730	0.617	0.631	0.912	0.978
R1 Promedio en Control:	0.926	0.829	0.989	0.664	0.588	0.589	0.900	0.971
# hogares	19,417	19,417	19,417	19,416	19,417	19,417	19,417	19,417
# polígonos	342	342	342	342	342	342	342	342
# municipios	60	60	60	60	60	60	60	60

Las regresiones incluyen efectos fijos al nivel de municipios y están ponderadas para representar a todos los residentes de los polígonos bajo estudio. Errores estándares entre paréntesis están ajustados para tomar en cuenta la conglomeración de los polígonos en el efecto de diseño. Asteriscos indican significancia a \* 90%, \*\* 95% y \*\*\* 99%.

<b>Panel B: Análisis a nivel de polígonos</b>								
Tratamiento*R2	0.00126 (0.016)	0.0201 (0.017)	0.00239 (0.005)	0.0315** (0.014)	0.0615*** (0.021)	0.0479** (0.022)	-0.00601 (0.012)	0.00585 (0.009)
R2	0.0112* (0.006)	0.0238** (0.012)	0.00609* (0.003)	0.0669*** (0.013)	0.0282 (0.019)	0.0431*** (0.015)	0.0109 (0.013)	0.00696** (0.003)
Observaciones	684	684	684	684	684	684	684	684
R-cuadrada	0.013	0.053	0.029	0.209	0.092	0.11	0.004	0.018
# de polígonos	342	342	342	342	342	342	342	342

Los resultados fueron estimados habiendo calculado los promedios a nivel de polígono y conduciendo el análisis DED con efectos fijos de polígonos y errores estándar por conglomerados de municipios. Asteriscos indican significancia a \* 90%, \*\* 95% y \*\*\* 99%. Fuente: Base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

En lo que respecta a la infraestructura complementaria se detectaron impactos estadísticamente significativos en tres de los cinco indicadores considerados: pavimentación, guarniciones y banquetas. En los dos últimos casos los efectos fueron muy importantes: el impacto en la disponibilidad de las viviendas en calles con banquetas fue de casi 5 por ciento y de 6.1 por ciento en calles con guarniciones. Aunque en menor escala, el efecto de las obras de pavimentación también puede ser clasificado como elocuente (con 3.15 por ciento en el Panel B), principalmente si se considera que la cobertura de esta infraestructura igualmente se incrementó en los polígonos de control en casi 7 por ciento entre 2009 y 2012. En cuanto al alumbrado público y la recolección de basura las mediciones no muestran ningún resultado significativo, las cuales también pudieron verse afectadas por el alto nivel de disponibilidad que presentaban estos servicios desde el inicio de la evaluación, con niveles superiores al 90 por ciento.

#### *Impactos en la calidad de vida y en las condiciones de habitabilidad de las viviendas*

Un primer grupo de las variables de impacto en la calidad de vida miden las condiciones de habitabilidad y la calidad constructiva de las viviendas, y son relevantes porque la mayoría muestra resultados que no tienen relación directa con las inversiones de Hábitat. Por esta razón, en la medida que existan efectos en el tratamiento serían atribuibles a inversiones realizadas por los propios beneficiarios en la calidad de sus viviendas, las cuales serían adicionales a los recursos ejercidos por el programa. Por lo tanto, estos análisis proveen una aproximación para saber si las inversiones públicas se complementan con inversiones privadas de los hogares.

Como puede apreciarse en el Cuadro 6, de los seis indicadores que se construyeron de este tipo, sólo en dos casos el impacto resultó significativo con un nivel de confianza de al menos 95 por ciento: viviendas con conexión de agua en el servicio sanitario y viviendas con piso de cemento, madera, mosaico u otros recubrimientos. El primero de ellos es probable que sea un efecto indirecto de las inversiones en infraestructura de agua suministrada por Hábitat, a pesar de que los impactos en este factor no fueron significativos como vimos anteriormente. La diferencia en el porcentaje de hogares con sanitarios conectados al sistema de drenaje en R2 (56.4 por ciento en el control contra 63.3 por ciento en el tratamiento), es por lo tanto consecuencia de mejoras financiadas por las familias que viven en los polígonos intervenidos. De la misma forma, las



mejoras en la calidad del recubrimiento de los pisos de las viviendas no se deben a Hábitat directamente, pero son consecuencias positivas de su intervención.

En contraste con el progreso observado en los indicadores anteriores, no se aprecia ningún efecto importante en el resto de variables que denotan diversos aspectos de la calidad y condiciones de habitabilidad de las viviendas, como son el hacinamiento, la disponibilidad de sanitario o los materiales de paredes y techos. Tampoco se presentan cambios importantes en el otro conjunto de indicadores que expresan diferentes aspectos de la calidad de vida en los hogares o en las colonias, como lo sería la salud de sus miembros, la seguridad pública en los barrios o el acceso a parques, canchas y centros comunitarios.

**Cuadro 6. Impacto en indicadores de calidad de vida y habitabilidad de las viviendas**

	Hacinamiento	Paredes de Ladrillo	Techos de Losa	Suelo con recubrimientos	Disponibilidad de sanitario
Tratamiento * R2 (impacto)	-0.0347 (0.026)	0.00352 (0.010)	0.0115 (0.018)	0.0227*** (0.009)	0.00407 (0.014)
Tratamiento (balance en R1)	0.0544*** (0.020)	-0.00601 (0.009)	-0.013 (0.019)	-0.0158* (0.009)	-0.0105 (0.015)
R2 (tendencia en el control)	-0.000573 (0.016)	0.00748 (0.005)	0.013 (0.008)	0.00761* (0.005)	0.0184*** (0.006)
R2 Promedio en Control:	0.421	0.949	0.820	0.973	0.949
# hogares	19,417	19,414	19,413	19,415	19,417
	Sanitario con conexión de agua	Victima de delitos últimos 12 meses	Inseguridad impide realizar actividades	Padecimiento de diarrea últimos 3 meses	Padecimiento de infecciones en la piel últimos 3 meses
Tratamiento * R2 (impacto)	0.0688** (0.031)	-0.0191 (0.025)	-0.00743 (0.036)	0.0337* (0.020)	0.0169 (0.017)
Tratamiento (balance en R1)	-0.0313 (0.025)	0.0133 (0.015)	0.0266 (0.027)	-0.013 (0.015)	-0.0126 (0.009)
R2 (tendencia en el control)	-0.0494* (0.025)	0.0107 (0.019)	0.0820*** (0.027)	-0.0516*** (0.014)	-0.0255* (0.014)
R2 Promedio en Control:	0.564	0.125	0.726	0.127	0.060
# hogares	19,194	11,143	10,827	19,417	19,417
Existe en su colonia un...?	Centro Comunitario	Parque o Jardín	Cancha o unidad deportiva		
Tratamiento * R2 (impacto)	-0.00212 (0.038)	0.0472 (0.040)	0.0233 (0.041)		
Tratamiento (balance en R1)	0.0196 (0.026)	-0.00609 (0.032)	-0.035 (0.033)		
R2 (tendencia en el control)	0.0409 (0.029)	0.0381 (0.032)	0.0367 (0.034)		
R2 Promedio en Control:	0.209	0.358	0.470		
# hogares	19,417	19,417	19,417		
# polígonos	342	342	342	342	342
# municipios	60	60	60	60	60

Las regresiones incluyen efectos fijos al nivel de municipios y están ponderadas para representar a todos los residentes los polígonos bajo estudio. Errores estándares entre paréntesis están ajustados para tomar en cuenta la conglomeración de los polígonos en el efecto de diseño. Asteriscos indican significancia a \*90%, \*\*95% y \*\*\*99%. Fuente: Base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

*Impactos en la satisfacción con las condiciones físicas y sociales del entorno urbano*

Este grupo de indicadores tiene que ver con la satisfacción que los residentes de los polígonos bajo estudio perciben sobre la infraestructura física y el ambiente social en sus respectivas colonias. Los resultados, que se muestran en el Cuadro 7, ratifican la existencia de efectos del programa, con incrementos significativos en la satisfacción de las poblaciones beneficiarias con la infraestructura de sus colonias. Esto significa que el programa no sólo tiene un impacto en la cobertura de la infraestructura, sino que los habitantes de los polígonos intervenidos se sienten más satisfechos con el entorno urbano que los rodea, en comparación con los habitantes de los polígonos de control. Como se aprecia en el cuadro siguiente, la mayor satisfacción se muestra en los indicadores de pavimentación de calles, baquetas y guarniciones, y alumbrado público.

**Cuadro 7. Impacto en indicadores de satisfacción con las condiciones del entorno urbano**

	Indicadores de satisfacción con...				
	Las vías de acceso a la colonia	El aspecto de la colonia	La pavimentación en su colonia	Las banquetas y guarniciones	El alumbrado público
Tratamiento * R2 (impacto)	0.015 (0.026)	0.0229 (0.026)	0.0694** (0.029)	0.0711** (0.029)	0.0877** (0.038)
Tratamiento (balance en R1)	-0.00718 (0.020)	-0.0225 (0.021)	-0.01 (0.027)	0.00537 (0.026)	-0.0504** (0.025)
R2 (tendencia en el control)	-0.0037 (0.020)	-0.0206 (0.017)	-0.000545 (0.022)	-0.0118 (0.021)	-0.0398 (0.032)
R2 Promedio en Control:	0.731	0.533	0.481	0.447	0.575
# hogares	19,417	19,417	19,417	19,417	19,417
# polígonos	342	342	342	342	342
# municipios	60	60	60	60	60
	La convivencia entre los vecinos	La convivencia entre las familias	La confianza y solidaridad entre los vecinos	El alumbrado público siempre enciende por la noche	
Tratamiento * R2 (impacto)	0.0345 (0.029)	0.0108 (0.033)	0.0314 (0.037)	0.0557* (0.034)	
Tratamiento (balance en R1)	-0.0454** (0.020)	-0.0141 (0.020)	-0.0398* (0.022)	-0.0378 (0.023)	
R2 (tendencia en el control)	-0.0639*** (0.023)	-0.0367 (0.030)	-0.0785** (0.032)	-0.00678 (0.025)	
R2 Promedio en Control:	0.735	0.862	0.726	0.552	
# hogares	19,417	19,417	19,417	18,306	
# polígonos	342	342	342	342	
# municipios	60	60	60	60	

Las regresiones incluyen efectos fijos al nivel de municipios y están ponderadas para representar a todos los residentes los polígonos bajo estudio. Errores estándar entre paréntesis están ajustados para tomar en cuenta la conglomeración de los polígonos en el efecto de diseño. Asteriscos indican significancia a \* 90%, \*\* 95% y \*\*\* 99%. Fuente: Base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

El resultado de este último indicador es particularmente interesante, considerando que en el análisis como infraestructura urbana no se encontró un efecto significativo en la disponibilidad de

alumbrado público. Intentando encontrar alguna explicación al respecto, en cálculos complementarios con un indicador que mide la calidad de este servicio (es decir, que verifica si el alumbrado siempre enciende por la noche) se encontró que el impacto fue significativo en casi 6 por ciento, lo cual podría estar influyendo en el aumento de la satisfacción que se percibe en los polígonos intervenidos. Este efecto también podría ser un indicio de las mejoras indirectas que el programa genera en la calidad de los servicios a partir de sus inversiones.

Contrariamente con los resultados anteriores, los efectos observados en la satisfacción con el ambiente social del barrio no tienen significancia estadística. Este panorama resulta aún más desalentador si se toma en cuenta un conjunto más amplio de indicadores de satisfacción con el desarrollo social y comunitario. En el Cuadro 8 se registran los promedios para 2009 y 2012 en los porcentajes de satisfacción en doce de estos indicadores sólo para los polígonos de tratamiento, así como el cambio porcentual entre un año y otro. Adicionalmente a la inexistencia de impactos, estos resultados muestran un deterioro generalizado de las percepciones de la población en los polígonos beneficiarios con las relaciones de convivencia en sus comunidades, así como con todos aquellos aspectos asociados con la seguridad pública. Considerando este panorama, es claro que la intervención de Hábitat no es suficiente para generar efectos indirectos en aspectos que revelan avances en las relaciones de convivencia al interior de las comunidades.

**Cuadro 8. Indicadores de satisfacción con el desarrollo social y comunitario en los polígonos de tratamiento, 2009 y 2012**

Porcentaje de hogares satisfechos con...	2009 (a)	2012 (b)	CAMBIO ((b/a)-1)*100
El respeto de los hombres hacia las mujeres	76.6	77.4	1.0
El respeto hacia los niños y las niñas	82.3	82.5	0.2
El respeto hacia las personas mayores de 60 años	80.9	80.0	-1.1
El respeto hacia las personas con discapacidad	80.9	79.0	-2.3
La convivencia entre los vecinos*	76.8	74.9	-2.5
La convivencia dentro de las familias*	88.9	86.7	-2.5
La confianza y solidaridad entre los vecinos*	78.8	75.2	-4.6
El trabajo de la policía para prevenir delitos	37.5	35.0	-6.7
La seguridad para transitar por las calles	43.8	39.4	-10.0
Las medidas para prevenir el alcoholismo y la drogadicción	32.7	27.8	-15.0
Las medidas de las autoridades contra las pandillas	34.2	29.0	-15.2
Las medidas para la prevención de accidentes de tránsito	44.4	36.6	-17.6

\* Estos indicadores fueron evaluados a través del análisis de impacto. Fuente: Bases de vivienda de la Encuesta en Hogares.

#### **4. Conclusiones y consideraciones finales**

Como se comentó al inicio de este trabajo, el Programa Hábitat se constituyó en la primera iniciativa federal orientada específicamente a la superación de la pobreza urbana en México. Su puesta en marcha en 2003 le significó ser la punta de lanza de una estrategia que pretendía modificar de manera integral el entorno urbano y los patrones de crecimiento de las ciudades, así como impulsar la organización, la capacitación para el trabajo y la mejora de la calidad de vida de la población residente en zonas marginadas del desarrollo urbano. No obstante, el desmantelamiento que experimentó Hábitat en su segunda etapa, si bien dio paso a la creación de otros programas, generó dispersión, limitó el acceso a amplios sectores sociales, particularmente a residentes de asentamientos informales, y dificultó las posibilidades de lograr la concurrencia para una intervención coordinada y complementaria, condición necesaria para el tratamiento integral de las problemáticas asociadas a la pobreza urbana.

Aunque no se ha modificado en lo fundamental el objetivo central de Hábitat, el proceso de reestructuración concluido en 2009 en la práctica lo convirtió en un programa especializado en la introducción de infraestructura básica y complementaria a escala de barrio, y en la implementación de cursos o talleres de capacitación, de exámenes médicos y campañas de salud. Adicionalmente, como quedó demostrado, el programa no ha logrado desplegar una cobertura acorde con las dimensiones de su universo potencial: sólo 1 de cada 5 hogares en pobreza urbana habría recibido algún tipo de apoyo en 2011. Además, desde el punto de vista territorial se aprecian patrones de atención que han tendido a perjudicar a las entidades más urbanizadas y a aquellas en las que se concentra el mayor número de hogares urbanos en pobreza del país.

Esta debilidad también se pudo constatar en el análisis de la cobertura del programa en los polígonos que fueron seleccionados para la evaluación de impacto en el grupo de tratamiento. De los 176 polígonos que conformaron esta muestra no se lograron desarrollar proyectos en 21 de ellos durante todo el periodo de estudio, y dentro de los 155 restantes en los que sí hubo inversiones de Hábitat se alcanzó a beneficiar con proyectos de mejoramiento del entorno urbano a alrededor de 55 por ciento, en promedio, de las manzanas existentes en cada polígono. Sólo en 31 de estos polígonos el porcentaje de manzanas cubiertas fue de 100 por ciento.

No obstante esto último, en el estudio de los impactos en las comunidades sometidas a evaluación, fue posible detectar, como resultado de la intervención de Hábitat, la existencia de efectos claros y significativos sobre un conjunto de indicadores que denotan mejoras en la calidad de vida de las personas. Aunque los impactos son mínimos en aquellos servicios donde ya existía un alto nivel de cobertura (agua, energía eléctrica y drenaje), los beneficios son muy significativos en la ampliación de la infraestructura complementaria en donde existen todavía rezagos importantes: calles sin pavimento, empedrado o adoquinado, sin banquetas ni guarnición. En el caso de la disponibilidad de alumbrado público, si bien este indicador no fue significativo cuando se compara con los polígonos de control, es posible concluir que sí existe un cambio importante cuando se mide el acceso a alumbrado público que funciona durante la noche.

Los polígonos beneficiarios no sólo cuentan con una mayor infraestructura, también sus habitantes declaran estar más satisfechos con estas condiciones que los residentes de polígonos de control. La satisfacción con el entorno urbano mejora la apreciación que las familias pudieran tener sobre el valor de sus viviendas en el largo plazo, y esto probablemente explique que uno de los impactos positivos sea, en comparación con los polígonos de control, que los hogares donde opera este programa inviertan más en mejorar algunas condiciones de sus viviendas.

En contraste con estos resultados, no se apreciaron cambios importantes en un conjunto de indicadores que expresarían mejoras en las condiciones de vida en los hogares o en las colonias, como lo sería la salud de sus miembros, la seguridad pública en los barrios o el acceso a parques, canchas y centros comunitarios. Tampoco los efectos observados en la satisfacción con el ambiente social del barrio tuvieron significancia estadística, pero además se detectó un importante incremento de la insatisfacción con todos aquellos indicadores asociados con la seguridad pública y, aunque en menor medida, con la confianza, la solidaridad y la convivencia entre los vecinos y al interior de las familias. Por ello, es claro que la intervención de Hábitat no es suficiente por sí misma para generar efectos indirectos en indicadores que revelan avances en las relaciones sociales y el desarrollo comunitario.

A pesar de lo anterior, la evaluación concluye que Hábitat es un programa que genera impactos significativos entre su población beneficiaria en diversos aspectos que aluden a la calidad de vida y a la integración urbana de comunidades que tienen alta concentración de pobreza en las ciudades mexicanas. En este sentido, los resultados ofrecen elementos que justifican su existencia y continuidad, pero también permiten sugerir que se requiere fortalecer su capacidad de intervención, otorgándole mayores recursos para hacer frente a la magnitud de la problemática social que debe atender.

Además, en un horizonte de mayor pobreza, de deterioro del entorno y de erosión de la convivencia social en las ciudades, resulta indispensable un replanteamiento que permita reposicionar la estrategia a la altura de los retos sociales que se vislumbran en el presente y en el futuro cercano. Particularmente se requiere establecer mecanismos de coordinación efectiva entre Hábitat y los distintos programas nacionales y urbanos, que garanticen una actuación complementaria en diversos agregados territoriales en pobreza (polígonos, colonias, localidades), eliminar las restricciones que impiden el acceso de grandes conjuntos poblacionales a sus beneficios (especialmente a los residentes de asentamientos informales) e implementar medidas concretas para atender de manera específica a los grupos más vulnerables (adultos mayores, mujeres, jóvenes y niños) y las problemáticas emergentes asociadas a la pobreza urbana, como son la violencia, el desempleo y la exclusión social (Ordóñez, 2012).

Aún es muy pronto para establecer una valoración respecto de las transformaciones en materia de desarrollo social, que plantea y deberá plantear el gobierno federal surgido de las elecciones de 2012 en las que de nueva cuenta se da proceso de alternancia política en México. En el caso concreto de Hábitat, como primera medida la nueva administración ha decidido trasladarlo, junto con otros programas afines (Vivienda Digna, Rescate de Espacios Públicos y Regularización de Asentamientos Humanos), de la Sedesol a la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, lo cual en principio supone mantener la alineación de su objetivo central con el del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Sin embargo, en la reglas de operación de Hábitat de 2013 (Sedesol, 2013a) ya se establece como un propósito adicional el “contribuir al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre”,

con lo cual se amplía su rango de actuación a localidades consideradas en esta cruzada independientemente de su tamaño poblacional.

Aparentemente esta reorientación no afecta el diseño del resto de los componentes del programa, pero seguramente generará una mayor dispersión de sus escasos recursos hacia poblaciones no consideradas hasta este momento como parte de su universo potencial. Otro aspecto a evaluar en el futuro son los resultados que se obtengan a través de una nueva área de actuación del programa iniciada en 2012 y denominada en 2013 como Vertiente Intervenciones Preventivas, con la que se pretende realizar obras o acciones que de manera integral “contribuyan a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos”.

### **Bibliografía y documentos consultados**

El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 2008, *Informe del diseño metodológico de la evaluación de impacto del Programa Hábitat, Reporte Técnico*, Tijuana, México.

Colef, 2009, *Informe basal para la medición de impacto del Programa Hábitat, Reporte Técnico*, Colef, Tijuana, México.

Colef, 2012, *Informe de Medición de Impacto del Programa Hábitat, Reporte Técnico*, Colef, Tijuana, México.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Serie: Documentos de Investigación 1, Sedesol, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2005, *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social*, Coneval, México.

Coneval, 2013, *Análisis y medición de la pobreza. Glosario*, Coneval, México. Consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, [3 de mayo de 2013].

Coneval, 2011, *Anexo estadístico de pobreza 2008-2010*, Coneval, México. Consultado en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do), [27 de agosto de 2012].

Coneval, 2012, *Análisis y medición de la pobreza. Reporte 2010*, Coneval, México. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>, [12 de abril del 2013].

Esquivel Hernández, Gerardo, [mimeo], 2002, *Evaluación externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, El Colegio de México, México.

Heckman, James, Hidehiko I, Jeffrey Smith y Petra Todd, 1998, “Characterizing Selection Bias Using Experimental Data”, en *Econometrica*, Vol. 66, Núm. 5, pp. 1017-1098, The Econometric Society, EUA.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2010, *Censo General de Población y Vivienda 2010*, Inegi, México.

Iracheta, Alfonso, Coord., 2012, *Meta-Evaluación 2007-2012 del Programa Hábitat. Informe final*, El Colegio Mexiquense/Sedesol, México.

Levy, D. and Campuzano, L. and Zamudio, A., 2007, *Evaluación del Programa Hábitat en Infraestructura Básica*, Mathematica Policy Research, Inc., México.

Ordóñez, Gerardo, 2000, “Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México”, en: Valencia, Enrique, Ana María Tepichín y Mónica Gendreau (coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG-UIA-ITESO, México.

Ordóñez, Gerardo, 2002, *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM/Sedesol, México.

Ordóñez, Gerardo, Coord., 2012, *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, COLEF/Juan Pablos Editor, México.

Ravallion, Martin, 2005, “Evaluating anti-poverty programs”, en *Handbook of Development Economics*, Volume 4, EUA.

Sedesol, 2003, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2004, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2005, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2006, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2007, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2008, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.



Sedesol, 2009, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2010, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2011, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2012, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2013a, *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación, México.

Sedesol, 2013b, *Padrón de beneficiarios del Programa Hábitat 2011*, disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron\\_de\\_beneficiarios](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_beneficiarios), [26 de marzo de 2013].

Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), 2003, *Evaluación del Programa Mujeres Jefas de Familia. Reporte técnico*, UAT, Tlaxcala, México.

Yaschine, Iliana, 2012, “Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades”, en González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México.