

# Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México

Gerardo ORDÓÑEZ-BARBA, Tito ALEGRÍA-OLAZÁBAL,  
Craig MCINTOSH y René ZENTENO-QUINTERO

*El Colegio de la Frontera Norte/University of California at San Diego*

## *Resumen*

Este trabajo resume los resultados de una evaluación del Programa Hábitat que tuvo como propósito valorar los alcances e impactos de su intervención. Después de revisar las modificaciones a su diseño, dimensionar sus niveles de cobertura y analizar los impactos generados en las condiciones de vida de sus beneficiarios mediante una metodología de tipo experimental, se concluye que: a) los cambios introducidos en las reglas de operación han limitado su capacidad de actuación, convirtiéndolo en un programa especializado en la introducción de servicios básicos e infraestructura urbana; b) enfrenta grandes limitaciones para desplegar una cobertura acorde con el tamaño de su universo potencial y c) tiene efectos significativos sobre un conjunto de indicadores que denotan mejoras en la calidad de vida y la satisfacción de sus beneficiarios, particularmente en lo que se refiere a las condiciones físicas del entorno urbano, aunque no se observan cambios en las condiciones sociales al interior de las comunidades.

*Palabras clave:* Pobreza urbana, intervención pública, calidad de vida, evaluación, impactos.

## *Abstract*

*Scope and impact of Habitat Program in urban poor communities of Mexico*

This paper summarizes the results of an evaluation of Habitat Program, which was aimed to assess the scope and impact of its intervention. After reviewing the changes of its design, sizing its coverage levels, and analyzing the impacts on the lives of its beneficiaries through an experimental type methodology, it is concluded that: a) changes on operating rules have limited their ability to act, turning it in to a program specialized in the introduction of basic services and urban infrastructure; b) faces major constraints in reaching a coverage according to the size of its potential universe; and c) has significant effects over a set of indicators that denote improvements in quality of life and satisfaction of its beneficiaries, particularly with regard to the physical conditions of the urban environment, but no changes are observed in social conditions within communities.

*Key words:* Urban poverty, public intervention, quality of life, evaluation, impact.

## INTRODUCCIÓN

**D**e 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 donde 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 cuatro años siguientes, para ese entonces ya era evidente que existían suficientes justificaciones para que el Estado interviniere en la atención de este fenómeno social.

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 (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 de diversos programas, entre los que destacan el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER 1973/1982) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (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 (PROGRESA) (Ordóñez 2000 y 2002).

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

Ámbito	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
<i>Porcentajes</i>											
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
<i>Millones de personas</i>											
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.

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 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, fue hasta 2002 cuando el gobierno federal decidió 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 PROGRESA en Oportunidades, lo que implicó entre otras cosas la expansión de su radio de acción al ámbito urbano. Adicionalmente, en ese mismo año se pusieron 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 de 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 “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanomarginadas 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 se propone valorar en qué medida ha ejecutado los propósitos que le fueron encomendados. Para cumplir con este objetivo, se seguirá una estrategia de análisis que permita 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 (BID) y la Secretaría de Desarrollo Social (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 diez 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: i) la disponibilidad de servicios urbanos básicos (agua, drenaje y electricidad) e infraestructura complementaria (pavimentación, banquetas, guarniciones alumbrado público y recolección de basura); ii) la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y iii) 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.

## **ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA HÁBITAT (2003/2012)**

Como se comentó en la introducción, en 2002 el gobierno federal decidió iniciar una serie de medidas tendientes a ampliar su intervención entre la

población pobre de las ciudades. Además de la transformación del PROGRESA en Oportunidades, en ese año se pusieron en marcha dos programas piloto: Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia. El primero fue dirigido a la población pobre mayor de 16 años radicada en ciudades de diez mil o más habitantes y se orientó 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, 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 creó 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 del Partido de Acción Nacional (PAN).

A grandes rasgos, en la primera etapa se presentó un proceso de expansión y en la segunda tuvo lugar una fuerte reestructuración y una suerte de desmantelamiento 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					
<i>Modalidades de intervención</i>											
Superación de la pobreza urbana	Desarrollo social y comunitario										
Reserva de suelo	Suelo para vivienda social y el desarrollo urbano	Promoción del desarrollo urbano (en 2008 se eliminaron los apoyos a la regularización de la Agencias de Desarrollo Hábitat (en 2004 se agregan apoyos TT y se creó de forma independiente el Programa de Apoyo para la regularización de la tenencia de la tierra -TT)									
Mejoramiento de barrios (en 2004 se agregaron apoyos para espacios públicos)	Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental	Mejoramiento del entorno urbano (desapareció lo relativo a espacios públicos pero se creó de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos; sólo conservó acciones a favor de jardines y canchas comunitarias)									
Mujeres jefas de familia	Oportunidades para las mujeres	(Se eliminó pero se creó el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras que derivó de una de sus vertientes)									
<i>Vertientes</i>											
General											
Centros históricos											
Fronteriza	Ciudades fronterizas	Intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social									
	Ciudades petroleras										
	Ciudades turísticas										
	Zonas metropolitanas										
<i>Cobertura territorial</i>											
Ciudades y ZM con 100 000 habitantes o más	Ciudades y Zonas Metropolitanas con 15 000 habitantes o más										

Fuentes: SEDESOL 2003-2012.

En una apreciación general, puede decirse que Hábitat inició como un programa complejo con una estrategia de intervención que pretendía impactar en diferentes esferas desde ámbitos individuales familiares y comunitarios hasta instancias de organización pública y social (agencias Hábitat). Sus acciones se estructuraron en torno a seis modalidades de intervención y se orientaron 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 ese momento se asumió 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 propuso atender a población en pobreza patrimonial,<sup>1</sup> pero sólo a 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 Hábitat 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 experimentó una fuerte expansión en todos los sentidos. Se agregaron 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 adicionaron 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 la cobertura territorial, en esos años también se amplió la posibilidad de atención a ciudades de 15 mil o más habitantes y se establecieron 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 esa primera etapa el programa se encontraba 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 ciu-

<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).

dades 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 padecían una situación de pobreza patrimonial y que residían en zonas urbano-marginadas escogidas dentro de las ciudades previamente seleccionadas.

Al final de esa etapa, de acuerdo con las reglas de operación de 2006, su objetivo general ya era “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, al inicio del segundo gobierno panista en 2007, el programa fue sometido a una reestructuración y a un proceso de desmantelamiento que en algunos casos dio paso a la creación de nuevos pro-

gramas: en principio se eliminaron las dos modalidades que cimentaban la perspectiva de género. En el caso de la modalidad relacionada con la violencia hacia las mujeres sólo se conservaron los apoyos a centros especializados de atención a víctimas; la otra modalidad, Oportunidades para las Mujeres (originalmente Mujeres Jefas de Familia) desapareció del esquema de Hábitat, pero uno de sus componentes, las Casas de Atención Infantil, se convirtió en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, con lo cual dejó de ser exclusivamente urbano y pasó a tener cobertura nacional.

Otros cambios efectuados en ese mismo año se produjeron con la fusión de cinco modalidades en dos. Cabe destacar que con la fusión que dio origen a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano desaparecieron de Hábitat las acciones relacionadas con los espacios públicos (con excepción de jardines y canchas comunitarias) y se creó de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos. Por último, se mantuvo la cobertura a ciudades de 15 mil o más habitantes, pero se eliminaron los apoyos especiales a ciudades fronterizas, petroleras, turísticas y zonas metropolitanas.

En 2008 y 2009 tuvieron lugar las últimas modificaciones importantes. En 2008 se eliminaron 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 creó el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares; con la eliminación de las acciones de regularización en 2009 se decidió establecer una nueva condición para la elegibilidad de los polígonos en pobreza: no estar en situación irregular respecto a 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

<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 50 por ciento; c) presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, d) contar con al menos 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.

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.

Por otra parte, si bien es cierto que 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 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 con las dimensiones y distribución de su universo potencial en el territorio.

### **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 es que los datos disponibles de sus beneficiarios no son consistentes y 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 registraron 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 reportaron 1 632 millones, es decir, una diferencia de casi 550 mil hogares más atendidos en ese año. La segunda razón es que sólo la página de SEDESOL ofrece una cuantificación de los hogares atendidos en cada entidad federativa, lo cual podría subvalorar 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 15.1 y 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. 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 de dos por ciento de su propio universo (Distrito Federal). En términos más generales se observa que en sólo siete de los 32 estados del país, Hábitat alcanzó a cubrir a más de 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 nueve restantes no llegó a 20 por ciento y en cuatro de ellos incluso fue inferior a los diez 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 (%) <sup>*</sup>
Nacional	5 528 080	1 084 102	19.61	62.81
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
Subtotales	1 406 568	417 410	29.68	≤ 50.0
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
Subtotales	2 495 917	448 580	17.97	> 50.0 ≤ 75.0
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
Subtotales	1 625 595	218 112	13.42	> 75.0

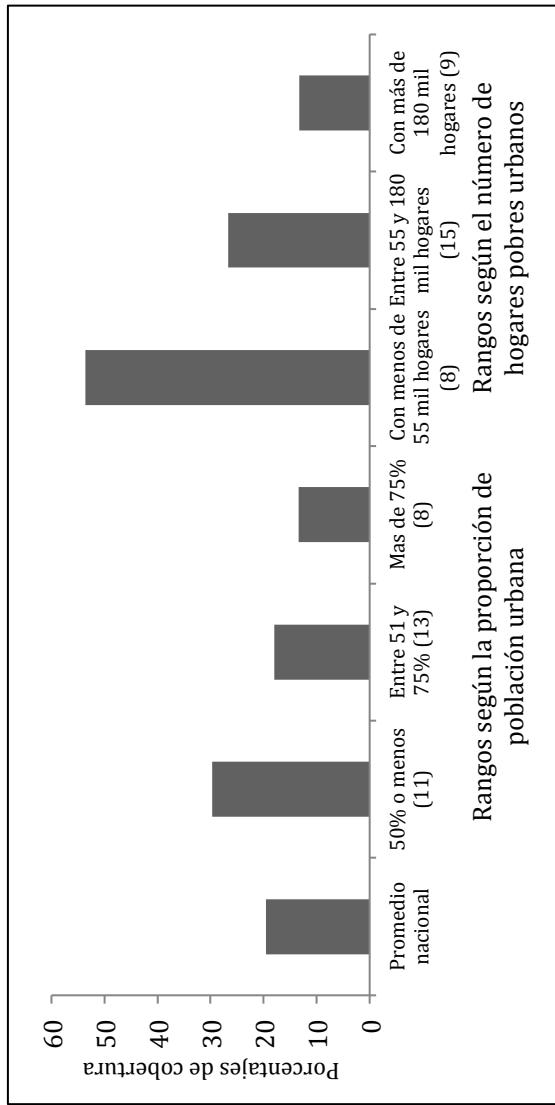
\* Población residente en localidades de 15 mil o más habitantes. Fuentes: CONEVAL (2005); INEGI 2010; y SEDESOL (2013b).

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 a 50 por ciento), en los cuales la cobertura promedio es de casi 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 perjudicadas son las más urbanizadas, con una cobertura media de 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.

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. En este orden se observa que entre las entidades menos atendidas se encuentran nueve que concentran en sus ciudades a 64 por ciento de los hogares en pobreza del país (3.5 millones) y en las cuales la cobertura de Hábitat es inferior a 14 por ciento. En contraste en las ocho entidades en las que reside 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 30.6 por ciento de estos hogares (1.7 millones), la cobertura se acerca a 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 uno de cada cinco 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 las condiciones de vida de 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.

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



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

## LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PRINCIPALES RESULTADOS

### 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 (COLEF) que fue realizada a través de un convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y financiada en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para este proyecto, el equipo de investigación recomendó llevar a cabo una evaluación 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: 287/29). Por ejemplo, PROGRESA/Oportunidades ha sido tan bien evaluado,

que programas similares han sido introducidos en diversos países en el mundo (Yashchine, 2012).

Siguiendo los criterios de una evaluación de impacto de tipo aleatoria o experimental, la metodología del 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 Conteo 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).

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 y julio de 2009 (observación basal) y de enero y 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 levantó un mismo número de cédulas de manzana

<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.

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.

**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.

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 factores por ser evaluados entre los polígonos de control y de tratamiento. Este examen permitiría verificar que ambos grupos fueran realmente comparables para 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 (diez 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 R<sup>2</sup>. 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 (Hekman *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 periodo 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  $\gamma$  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 el grado de penetración alcanzado por el programa en estos polígonos.

### **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 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, 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 51.2 por ciento de los recursos totales ejercidos en el periodo. 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 3.6 por ciento fueron rehabilitaciones o mejoramientos.

Respecto 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.

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

Modalidades y subprogramas	Inversión Total*	% de la inversión total
<i>Desarrollo social y comunitario</i>	182 667 827.0	20.57
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
Módulo interactivo de comunicación	1 701 358.0	0.19
Módulo para promoción de programas sociales	2 051 300.0	0.23
<i>Mejoramiento del entorno urbano</i>	704 328 229.0	79.30
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
Promoción del desarrollo urbano	1 205 000.0	0.14
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 (40.4 por ciento) y las realizadas por los propios beneficiarios (2.27 por ciento).

Fuente: elaboración propia con estadísticas del Programa Hábitat.

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 periodo. 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

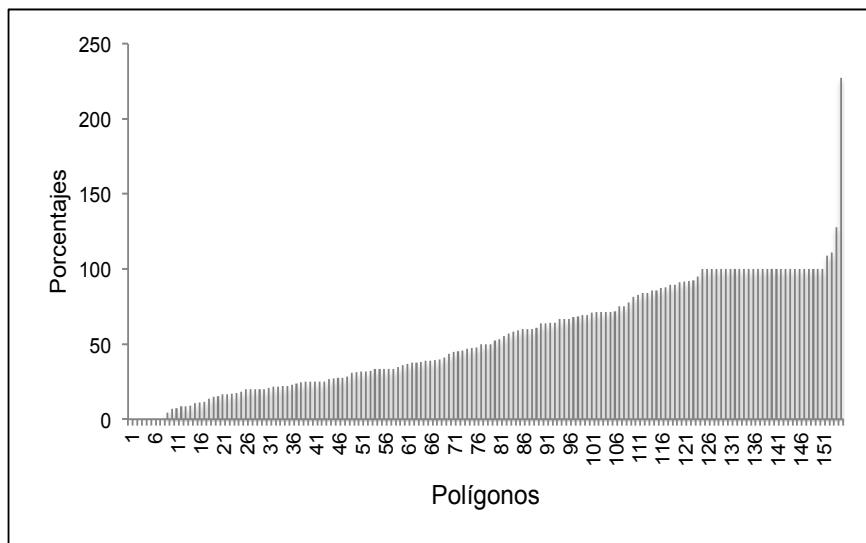
medida en los proyectos de alumbrado público, recolección de basura y electrificación. A partir de estos efectos y junto con las acciones enmarcadas en la modalidad de DSC (particularmente a través de los cursos, talleres, exámenes médicos y las medidas para prevenir la violencia y promover la equidad 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 por 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 periodo 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 ocho de estos polígonos 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>

<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 Conteo 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.

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. Aun descontando a los diez 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 ocho más que sólo accedieron a los recursos de la modalidad de DSC; éstos representan 6.7 y 4.8 por ciento, respectivamente, de los 166 polígonos del grupo de tratamiento que finalmente fueron sometidos a la evaluación de impacto.

### 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: i) la disponibilidad de servicios urbanos básicos e infraestructura complementaria, ii) la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y iii) 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 periodo 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 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.

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

## Panel A: Análisis a nivel de hogares

	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	0.0111* (tendencia en el control)	0.0224* (0.006)	0.00608* (0.012)	* 0.0684*** (0.003)	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 por ciento \*\* 95 por ciento y \*\*\* 99 por ciento.

## Panel B: Análisis a nivel de polígonos

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. Los asteriscos indican significancia a \* 90 por ciento \*\* 95 por ciento y \*\*\* 99 por ciento.

Fuente: base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

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, probablemente debido a que las obras realizadas por el programa pueden ser aprovechadas para ampliar la cobertura en esos lugares (COLEF, 2012: 59-61).

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 cinco 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 siete 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 a 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 de este tipo que se construyeron, 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.

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

	Hacinamiento	Paredes de Ladrillo	Techos de Loza	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	Impide realizar actividades	Inseguridad	Padecimiento de diarrea últimos 3 meses	Padecimiento de infecciones en la piel últimos 3 meses
	0.0688*** (0.031)	-0.0191 (0.025)	-0.00743 (0.036)	0.0337* (0.020)	0.0169 (0.017)
Tratamiento * R2 (impacto)	-0.0313 (0.025)	0.0133 (0.015)	0.0266 (0.027)	-0.013 (0.015)	-0.0126 (0.009)
Tratamiento (balance en R1)	-0.0494* (0.025)	0.0107 (0.019)	0.0820*** (0.027)	-0.0516*** (0.014)	-0.0255* (0.014)
R2 (tendencia en el control)	0.564	0.125	0.726	0.127	0.060
R2 Promedio en control:	19 194	11 143	10 827	19 417	19 417
# hogares					
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		
# municipios	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. Los asteriscos indican significancia a \*90 por ciento \*\*95 por ciento y \*\*\*99 por ciento.

Fuente: base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

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  $R^2$  (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 sería la salud de sus miembros, la seguridad pública en los barrios o el acceso a parques, canchas y centros comunitarios.

#### *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, banquetas y guarniciones y alumbrado público.

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.

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 la 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)	-0.0678 (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 de los polígonos bajo estudio. Errores estándar entre parentesis están ajustados para tomar en cuenta la conglomeración de los polígonos en el efecto de diseño. Los asteriscos indican significancia a \* 90 por ciento \*\* 95 por ciento y \*\*\* 99 por ciento.

Fuente: base de panel de vivienda de la Encuesta en Hogares.

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 seis 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.

## **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.

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.

Aunque no se ha modificado en lo fundamental el objetivo central de Hábitat, el proceso de restructuración 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 uno de cada cinco 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 serían 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 la 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 por 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

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

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

CONEVAL, 2011, *Anexo estadístico de pobreza 2008-2010*, CONEVAL, México.

CONEVAL, 2012, *Ánalisis y medición de la pobreza. Reporte 2010*, CONEVAL, México.

CONEVAL, 2013, *Ánalisis y medición de la pobreza, Glosario*, CONEVAL, México.

ESQUIVEL HERNÁNDEZ Gerardo, 2002, *Evaluación externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, en mimeo, El Colegio de México.

HECKMAN, JAMES, Hidehiko, Ichimura Jeffrey SMITH y Petra TODD, 1998, “Characterizing selection bias using experimental data”, en *Econometrica* vol. 66 núm. 5, The Econometric Society, Estados Unidos.

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

IRACHETA Alfonso, 2012, *Meta-Evaluación 2007-2012 del Programa Hábitat, Informe final*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México.

LEVY Dan, Larissa CAMPUZANO y Andrés ZAMUDIO, 2007, *Evaluación del Programa Hábitat en Infraestructura Básica*, Mathematica Policy Research Inc. México.

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

ORDÓÑEZ Gerardo, 2000, “Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México”, en Enrique VALENCIA, Ana María TEPICHÍN y Mónica GENDREAU,

*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.

RAVALLION Martin, 2005, “Evaluating anti-poverty programs”, en *Handbook of Development Economics* vol. 4, Estados Unidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEDESOL, 2013, *Padrón de beneficiarios del Programa Hábitat 2011*, México.

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

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

YASCHINE, Iliana, 2012, *Replicar un programa de transferencias condicionadas, reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades*, en Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA y Agustín ESCOBAR LATAPÍ (coords.), *Pobreza transferencias condicionadas y Sociedad* Publicaciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

*Gerardo Ordóñez Barba*

Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Su principal línea de investigación es el análisis y evaluación de la política social y los programas de combate a la pobreza. Publicaciones recientes: *Diversidad vulnerada. Discriminación y política de protección del derecho a la igualdad en Baja California Sur*, México, COLEF, 2012; “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, en *Polis*, vol. 8, núm. 1 2012 y “Alcances y limitaciones de la política del derecho a la no discriminación a escala subnacional en México: el caso de Baja California Sur”, en *Papeles de Población*, vol. 18, núm. 72, 2012.

Dirección electrónica: ordonez@colef.mx

*Tito Alegría Olazábal*

Doctor en Planeación y Desarrollo Urbano, es Director del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Su principal línea de investigación es el estudio de las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. Publicaciones recientes: “The transborder metropolis in question: the case of Tijuana and San Diego”, en J. Kun y F. Montezemolo, *Tijuana Dreaming: Life and art at the global border*, Duke University Press, 2012; “Desarrollo urbano de Baja California”, en D. Piñera y J. Carrillo (coords.), *Baja California a cien años de la revolución mexicana, 1910-2010*, COLEF/UABC, 2011; “Estructura de las ciudades de la frontera norte de México”, en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional. Serie: Los grandes problemas de México*, vol. 2, El Colegio de México, 2010.

Dirección electrónica: talegria@colef.mx

*Craig McIntosh*

Es Doctor en Economía. Profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico de la University of California at San Diego (UCSD). Su principal línea de investigación es el impacto de los servicios financieros para la población pobre. Publicaciones recientes: “Birth rates and border crossings: Latin American emigration to the US, Canada, Spain, and the UK” con Gordon Hanson, en *Economic Journal*, 2012. “Cash or condition? Evidence from a randomized cash transfer program”, con Sarah Baird y Berk Ozler, en *Quarterly Journal of Economics*, vol 126, 2011.

Dirección electrónica: ctmcintosh@ucsd.edu

*René Zenteno Quintero*

Doctor en Sociología con especialidad en Demografía, es Investigador del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte. Su principal línea de investigación es el estudio de la dinámica poblacional. Publicaciones recientes: junto con Silvia Giorguli y Edith Gutiérrez, “Mexican Adolescent Migration to the U.S. and Transitions to Adulthood”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, XXX, 2013; “Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-inmigrante”, en *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, 2012; junto con Carlos Galindo, “La cambiante y constante migración México-Estados Unidos”, en *Los Mexicanos: un balance del cambio demográfico*, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Dirección electrónica: [rzenteno@colef.mx](mailto:rzenteno@colef.mx)

Artículo recibido el 7 de julio de 2013 y aprobado el 7 de agosto de 2013.