

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 9 años de trabajo"

Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat

Salvador Moreno Pérez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 109
2011

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



Comité del CESOP
Mesa Directiva

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

EXAMEN DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROGRAMA HÁBITAT

SALVADOR MORENO PÉREZ¹

El objetivo general del presente documento es analizar y revisar los antecedentes del Programa Hábitat, sus reglas de operación, las metas y la evolución del presupuesto asignado. Asimismo, se examinarán algunos resultados de las evaluaciones externas del programa, así como las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y las propuestas legislativas, en este caso, puntos de acuerdo sobre el desempeño del Programa Hábitat.

- En 2008 el Coneval da cuenta de la existencia de 4.8 millones de pobres multidimensionales extremos en zonas urbanas, los cuales tienen en promedio 3.7 carencias sociales.
- En el contexto de pobreza urbana surge el Programa Hábitat, cuyo propósito principal es contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.
- En la actualidad Hábitat opera con tres modalidades: a) Desarrollo social y comunitario; b) Mejoramiento del entorno urbano, y c) Promoción del desarrollo urbano.
- En la revisión de la cuenta pública 2003, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que los indicadores de resultados que la Sedesol estableció en las Reglas de Operación del Programa Hábitat para medir la

¹ Cursó la maestría en Desarrollo Urbano en el Colegio de México. Es investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

operatividad del programa y sus modalidades, no permitían evaluar el impacto de las acciones realizadas en el cumplimiento del objetivo general del programa de contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

- Además, la ASF indicó que la falta de indicadores estratégicos no permitía medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos.
- Durante 2010, la SHCP informó que Hábitat ejecutó 13,335 proyectos en 1,518 polígonos Hábitat, lo que benefició a 2 millones de hogares que representan alrededor de 6 millones de personas ubicados en 259 ciudades y zonas metropolitanas conformadas por 365 municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal.
- En 2010, 99% de los recursos aplicados correspondieron a dos modalidades: mejoramiento del entorno urbano (50%) y desarrollo social y comunitario (49%); sólo 1 de cada 100 proyectos correspondió a la modalidad de promoción del desarrollo urbano.
- Para el ejercicio fiscal 2011, las entidades federativas que tienen asignados mayores subsidios del Programa Hábitat son el Estado de México, con alrededor de 218 millones; Guerrero, con 175 millones; Chiapas y Puebla, con 172 millones, respectivamente, y Veracruz, con 156 millones. En contraste, las entidades con menores subsidios son Aguascalientes (31 millones), Tabasco (45 millones) y Baja California Sur (53 millones).

Introducción

Una de las transformaciones más importantes del país se dio a partir del proceso de urbanización, en parte debido a la migración del campo a la ciudad. El rápido crecimiento de las ciudades superó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la infraestructura y servicios. De esta forma el crecimiento urbano contribuyó a la reproducción de rezagos sociales y ha convertido a las ciudades en espacios de diferenciación social donde se reproduce la marginación y la pobreza.²

Ante los problemas de desigualdad y marginación, el gobierno mexicano ha diseñado diferentes modalidades de política pública hacia la pobreza, sin embargo, ésta no disminuye y más bien parece que va en aumento. Así lo señala el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), que en su más reciente informe sobre el tema advierte que en 2008 era pobre multidimensional 44.2% de la población mexicana, es decir, había 47.2 millones de personas que tenían carencia en al menos uno de los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación (carencias sociales) y un ingreso inferior a la línea de bienestar económico.

Adicionalmente, la población vulnerable por carencia social tuvo una incidencia de 33%, es decir, había 35.2 millones de personas que superaban la línea de bienestar, pero que tenían en promedio dos carencias sociales. Finalmente, la población que es vulnerable por ingreso tuvo una incidencia de 4.5%, lo que equivale a 4.8 millones de personas.³

Uno de los hallazgos recientes es que una gran cantidad de población en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad por carencias sociales reside en las ciudades y zonas metropolitanas. Así, el Coneval da cuenta en 2008 de la existencia de 4.8 millones de pobres multidimensionales extremos en zonas urbanas, los cuales tienen en promedio 3.7 carencias sociales.

² Alejandro Navarro Arredondo, "Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local*, PUEC-UNAM/ EI Colef/ IGLOM, México, 2010, p. 160.

³ Coneval, *Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008*, México, 2010, pp. 13-14.

En el contexto de pobreza urbana es que surge el Programa Hábitat, cuyo propósito principal es contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.

El objetivo general del presente documento es analizar y revisar los antecedentes del Programa Hábitat, sus reglas de operación, las metas y la evolución del presupuesto asignado. Asimismo, se examinarán los resultados de las evaluaciones externas del programa, así como las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y las propuestas legislativas, en este caso puntos de acuerdo sobre el desempeño del Programa Hábitat.

Antecedentes

En la declaración de la Cumbre de Estambul de 1996,⁴ se propuso la realización de Agendas Hábitat en los estados miembros, regiones y ciudades, para establecer planes de acción que abordarán soluciones a sus dos objetivos básicos: "vivienda adecuada para todos" y "desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización". En México, la implementación de la Agenda Hábitat se institucionalizó en 2003 a través de la creación del Programa Hábitat por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁵

⁴ En la segunda Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, los gobiernos aceptaron la Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul, comprometiéndose a trabajar para lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y de un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Posteriormente, en junio de 2001, la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, refrendado por la Asamblea General, otorgó a la organización, denominada en aquel momento Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la responsabilidad de apoyar la puesta en práctica de la Agenda Hábitat. En 2002, la Asamblea General convirtió a la organización en un programa propio de las Naciones Unidas y lo bautizó UN-HABITAT: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT, UN-HABITAT por Ciudades más Seguras 1996-2007, Nairobi, Kenia, 2005, 2ª. edición, 2007).

⁵ Oscar Fausto Martínez y Max Welch Guerra, "Monitoreo y control de los indicadores de la Agenda Hábitat a través de observatorios urbanos de México", en *Actas del XI Coloquio*

Hábitat es un programa que busca hacer frente a las condiciones de pobreza de la población que reside en barrios o zonas urbano-marginadas de las ciudades del país y entró en operación en el ejercicio fiscal 2003.

Este programa, además de impulsar acciones para mejorar y ampliar la infraestructura y el equipamiento urbano de las colonias y los barrios donde existen las mayores carencias y rezagos sociales, promueve actividades para el desarrollo comunitario. Con el apoyo del programa, los vecinos de estos barrios y colonias se organizan y aprovechan los recursos disponibles para resolver las necesidades más urgentes de su comunidad.⁶

Las modalidades de actuación del programa se han modificado con el paso del tiempo. No obstante, aunque los últimos cinco años el programa opera con sólo tres modalidades, éstas abarcan prácticamente todos los aspectos señalados en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Modalidades del programa Hábitat, 2003-2011

Modalidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Superación de la pobreza urbana									
Oportunidades para las mujeres									
Mejoramiento de barrios									
Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental									
Planeación urbana y Agencias de desarrollo Hábitat									
Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano									
Equipamiento urbano e imagen de la ciudad									
Agencias de desarrollo Hábitat									
Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental									
Seguridad para las mujeres y sus comunidades									
Desarrollo social y comunitario									
Mejoramiento del entorno urbano									
Promoción del desarrollo urbano									

Fuente: 2003-2009, Universidad Autónoma Metropolitana, *Informe final de evaluación específica de monitoreo de obra pública*, México, 2010.

2010-2011, *Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Hábitat 2010 y 2011*, México.

La modalidad de *desarrollo social y comunitario*, entre otras acciones, apoya la formación y el fortalecimiento del capital social mediante el desarrollo de las

Internacional de Geocrítica, la planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación, Buenos Aires, 2010, en www.filo.uba.ar (marzo de 2011).

⁶ L.A. Jiménez Trejo, "El programa Hábitat y la superación de la pobreza urbana en México", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 99, 2008, consultado en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt2.htm> (enero de 2011).

capacidades individuales y comunitarias, la promoción de la equidad de género y la prevención de la violencia familiar y comunitaria.

La modalidad de *mejoramiento del entorno urbano* promueve el mejoramiento físico de los Polígonos Hábitat y la integración urbana de sus habitantes, mediante la introducción o mejoramiento de infraestructura urbana y social básica, el mejoramiento del entorno ecológico, la ejecución de proyectos para la prevención y mitigación de riesgos en dichos polígonos y para el saneamiento del entorno, entre otros.

La modalidad de *promoción del desarrollo urbano* apoya acciones para el fortalecimiento de las capacidades de planeación y gestión de los gobiernos municipales en materia de desarrollo social y urbano, y de ordenamiento territorial.⁷

El programa se encuentra alineado con los objetivos de reducción de pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. El objetivo es mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.⁸

Una de las características que definen al programa es la focalización de la inversión federal en zonas de mayor rezago y concentración de la pobreza de las ciudades. Por la naturaleza y características de los procedimientos de selección de sus ámbitos de actuación, beneficia primordialmente a las familias en situación de pobreza patrimonial⁹ y busca orientar la aplicación de recursos federales y atraer inversiones locales complementarias hacia ámbitos relevantes del desarrollo urbano.¹⁰

⁷ Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 31 de diciembre de 2010, México.

⁸ Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010*, México, en www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2011).

⁹ La pobreza patrimonial definida por la Sedesol comprende a los integrantes de los hogares con ingreso diario por persona inferior a los 49.07 pesos diarios, “el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público”.

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Auditoría de Desempeño Programa Hábitat, Cuenta Pública 2003*, México, 2004, en www.asf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2011).

Los Polígonos Hábitat están constituidos por zonas urbanas marginadas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza, son definidos por la Sedesol y deben cumplir con varios criterios para su selección: estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes; tener una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos 50% de los hogares ubicados en el área; presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; contar con al menos 80% de lotes ocupados; estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del Distrito Federal, de acuerdo con el plan o programa de desarrollo urbano vigente; no estar en situación irregular respecto a la tenencia de la tierra y no estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.¹¹

El programa Hábitat opera con varios criterios de prioridad: la principal es que los polígonos presenten déficit de agua potable, drenaje y electricidad, y que hayan participado en el programa en años anteriores y se justifique la continuación de su aplicación.

Las modalidades dos y tres no tienen prioridades definidas y más bien se pueden llevar a cabo en cualquier momento, aunque los lineamientos de operación establecidos por la Sedesol detallan los requisitos y procesos a seguir en cada una de las modalidades de operación (Cuadro 2).

¹¹ Secretaría de Desarrollo Social, "Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010, México.

Cuadro 2. Líneas de acción apoyadas y criterios de prioridad 2011

<i>Línea de acción y prioridad (1, 2, 3)</i>	<i>Condiciones adicionales</i>
Modalidad 1. Mejoramiento del entorno urbano	
Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje y electrificación (1)	Ninguna
Introducción o mejoramiento de alumbrado público, pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones, banquetas y rampas para sillas de ruedas (2)	Al menos 90% de las viviendas del polígono deberán contar con acceso a los servicios señalados como Prioridad 1
Construcción o mejoramiento de vialidades en los Polígonos Hábitat, así como las que permitan la conexión de éstos con la ciudad (2).	
Instalación o fortalecimiento de sistemas para la recolección, reciclaje y disposición final de residuos sólidos y para el saneamiento del agua.	
Limpieza y rescate de barrancas en los polígonos Hábitat (2).	
Construcción, mejoramiento y equipamiento de centros especializados de atención a víctimas de la violencia (2).	
Construcción, mejoramiento y equipamiento de centros de desarrollo comunitario (2).	
Construcción, mejoramiento y equipamiento de casas de día para adultos mayores a 70 años (2).	Al menos 60% de las viviendas del polígono deberán contar con acceso a los servicios señalados como Prioridad 2; y el ejecutor deberá estar realizando al menos un proyecto de Prioridad 1.
Construcción, mejoramiento y equipamiento de refugios para la atención de migrantes en ciudades fronterizas (3).	
Construcción o mejoramiento de jardines vecinales y canchas deportivas comunitarias en los polígonos Hábitat (3).	
Modalidad 2. Desarrollo social y comunitario (en cualquier momento)	
Fortalecimiento del capital social, a través del desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, promoción de la equidad de género, prevención de la violencia familiar y comunitaria y el fomento de la organización y participación social.	Ninguna
Elaboración y actualización de planes de desarrollo de los polígonos Hábitat.	
Apoyo a prestadores del servicio social de estudiantes de educación media superior y superior, y a promotores comunitarios, que participen en actividades vinculadas con el cumplimiento de los objetivos del programa.	
Apoyo a adultos mayores que compartan sus conocimientos, experiencia, habilidades y vocación de servicio en favor de la comunidad.	
Instalación de módulos de atención, que promuevan la ejecución de otros programas federales y locales en los polígonos Hábitat.	
Modalidad 1. Mejoramiento del entorno urbano (en cualquier momento)	
Protección, conservación y revitalización de Centros Históricos Patrimonio Mundial de la UNESCO, incluido el rescate y remozamiento de fachadas, el reforzamiento estructural de monumentos en riesgo.	Ninguna
Ejecución de obras para la prevención o mitigación de riesgos, que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos en los polígonos Hábitat.	
Capacitación de la población en situación de pobreza, en materia de sustentabilidad y mejoramiento del entorno.	

<i>Línea de acción y prioridad (1, 2, 3)</i>	<i>Condiciones adicionales</i>
Acciones de reforestación para contribuir al mejoramiento del entorno y a la prevención y mitigación de riesgos en los polígonos Hábitat.	
Modalidad 3. Promoción del desarrollo urbano (en cualquier momento)	
Elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.	Ninguna
Elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana y/o al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los polígonos Hábitat.	
Instalación y fortalecimiento de Observatorios Urbanos Locales y de Agencias de Desarrollo Urbano en las ciudades y zonas metropolitanas, así como el fortalecimiento de Institutos Municipales de Planeación.	
Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, en temas relativos a la ejecución del programa.	
Apoyo para la adquisición de lotes con servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación y acceso vehicular), para hogares en situación de pobreza patrimonial.	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 31 de diciembre de 2010, México.

La cobertura del programa se estructura en dos vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación: general y centros históricos. La vertiente general opera a través de las tres modalidades señaladas en los polígonos Hábitat, definidos como las zonas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial y que constituyen el terreno principal de actuación del programa.¹²

Vertiente General	El programa tendrá cobertura nacional en los polígonos Hábitat que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas.
Vertiente Centros Históricos	Comprende los sitios y centros históricos de las ciudades inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO: Campeche, Ciudad de México —incluido Xochimilco—, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas.

Como se puede observar en las vertientes, modalidades y sus respectivas líneas de acción, Hábitat es un programa de atención integral que contempla el desarrollo urbano, social y comunitario, así como la infraestructura urbana: servicios básicos y mejoramiento de vialidades y centros históricos. Prácticamente

¹² Sedesol, *Lineamientos de operación. Programa Hábitat 2011*, México, 2011.

cualquier acción en las ciudades cae en las modalidades de atención, aunque las reglas de operación establecen los requisitos y condiciones para obtener los apoyos económicos.

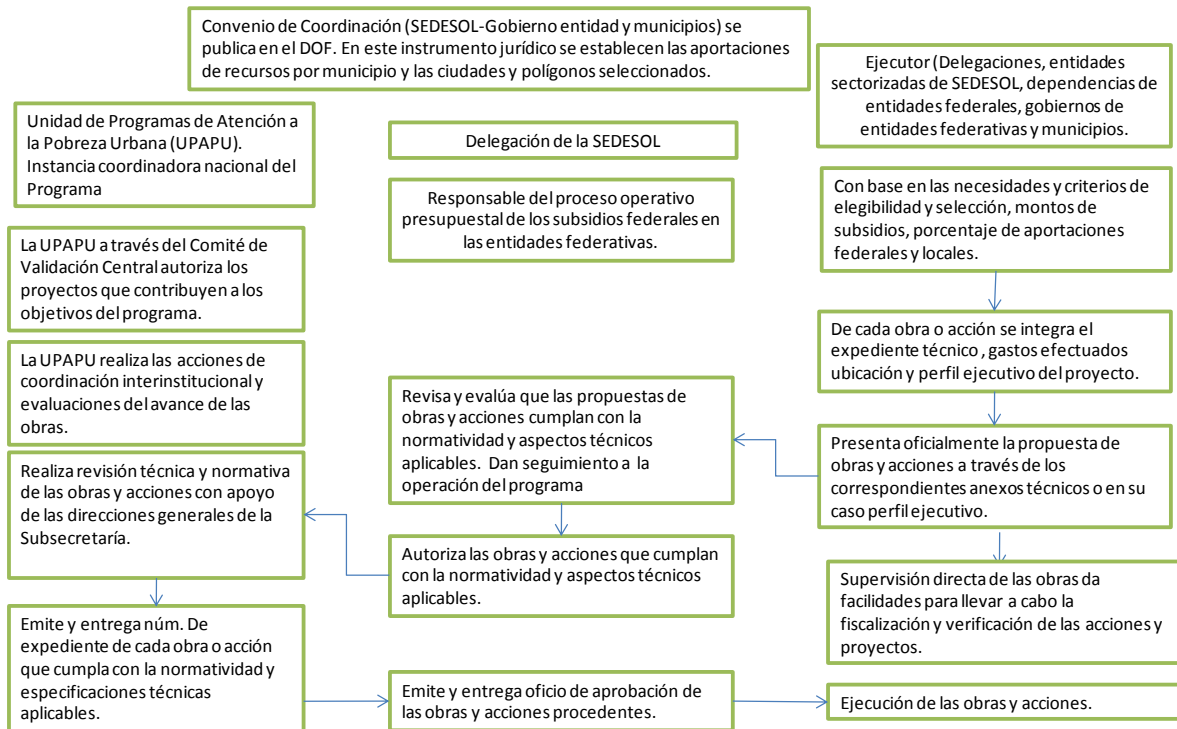
El programa Hábitat en el ámbito presupuestario se ubica en el Ramo Administrativo 20, "Desarrollo Social" y los recursos se destinan a las entidades federativas para hacer frente a la condición de pobreza y marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social.

En las reglas de operación se especifican los montos federales máximos para cada uno de los proyectos y acciones. Los apoyos económicos van desde los 50 mil pesos (instalación de una Agencia de Desarrollo Urbano o un Observatorio Urbano Local) hasta un millón 250 mil pesos (construcción de un centro de desarrollo comunitario).

Las reglas de operación detallan las funciones de las instancias participantes: instancia ejecutora, normativa, el comité de validación central, así como los procesos de coordinación interinstitucional, la mecánica y el proceso de operación.

De manera muy general, en el proceso de operación, presentación de propuestas y autorización y ejecución de obras y acciones, participan diversos actores y dependencias. La mecánica de operación se presenta en el siguiente esquema, donde el actor más importante es la Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, y la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU); le siguen en importancia las delegaciones federales de la Sedesol; los gobiernos de las entidades y los municipios y delegaciones en el caso del Distrito Federal y los ejecutores de las obras y acciones del programa.

Esquema 1. Programa Hábitat 2011. Aspectos principales de la coordinación, proceso y mecánica de operación, autorización y ejecución de obras y proyectos.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010, México.

Una vez que se aprueba el presupuesto del programa, la Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, emite un oficio de distribución de subsidios por vertiente y entidad federativa para posteriormente suscribir un instrumento jurídico de coordinación con los ejecutores del programa que pueden ser los gobiernos de los estados, municipios o delegaciones políticas.

En el Esquema 1 se observa que una de las instancias más importantes es la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU), de la Sedesol, ya que coordina a nivel nacional el programa; elabora y somete a consideración de la Subsecretaría las modificaciones a las reglas de operación y propone los criterios para la distribución de los subsidios. Además, elabora los informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido, y el avance y las metas de programa. Una vez concluidos los informes, la Sedesol los remite a la Cámara de Diputados, y a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

En las reglas de operación se indica que en las acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluación externa del programa, la Sedesol podrá destinar hasta 6% del presupuesto asignado al programa.

El programa comenzó en 2003 con un presupuesto de casi mil millones de pesos y se implementó ese año en 60 ciudades mayores de 100 mil habitantes (posteriormente se amplió en universo de acción a ciudades mayores de 15 mil habitantes). El criterio principal para seleccionarlas fue el indicador de pobreza patrimonial referido a aquellos hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.¹³

El programa alcanzó su techo máximo presupuestal en 2010, con 3,719 millones de pesos. Para 2011 se le otorgaron poco más de 3,611 millones de pesos (Cuadro 3).¹⁴

¹³ Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación...”, *op. cit.*

¹⁴ El dato de presupuesto de 2011 tiene como fuente la Sedesol, muy diferente al observado en el PEF 2011, publicado en el *DOF*, que equivale sólo a 832.8 millones de pesos, de los cuales 232.8 millones corresponden a igualdad entre hombres y mujeres; 600 millones corresponden a ampliaciones. En los recursos que corresponden a los programas del Ramo 20, simplemente no se especifica el monto correspondiente al programa Hábitat, seguramente a eso se debe la discrepancia en la cantidad de recursos.

Cuadro 3. Presupuesto programa Hábitat 2003-2011

Año	Presupuesto (miles de pesos)			
	Original	Modificado	Ejercido	Balance
2003	926.0	845.4	845.0	0.4
2004	2,070.0	1,889.1	1,877.4	11.7
2005	2,089.0	2,165.6	2,109.3	56.3
2006	2,060.4	2,003.4	1,992.2	11.3
2007	2,190.4	3,290.5	3,276.4	14.1
2008	1,886.1	1,892.0	1,887.4	4.6
2009	2,745.7	2,118.0	2,503.1	-385.1
2010	3,719.8	4,236.6	4,057.5	179.1
2011	3,611.4	N.D	N.D	N.D

Fuente: 2003-2010: Coneval, *Informe de la evaluación específica del desempeño 2009-2010*, Sedesol, México, 2010.

2011: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, *Anexo del oficio 300*, 6 de enero de 2011, en www.sedesol.gob.mx (fecha de consulta: mayo de 2011).

Resultados y acciones del programa Hábitat

En el programa sectorial de desarrollo social los objetivos y las metas del programa se inscriben en el objetivo de mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

En el plan sectorial se plantean dos metas (relacionadas con el objetivo del programa Hábitat) a alcanzar en 2012: incrementar la disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), así como aumentar la proporción de atención en los hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas (Esquema 3).

Esquema 3. Metas del objetivo 4. Programa sectorial de desarrollo social 2007-2012

<i>Nombre del indicador</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Línea base</i>	<i>Meta 2012</i>
Disponibilidad de servicios básicos en los hogares de las zonas urbano-marginadas identificadas.	Porcentaje	84% (2005)	Incrementar a 90% la proporción de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas identificadas con disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), respecto al total de hogares ubicados en las zonas urbano- marginadas.
Zonas urbano-marginadas atendidas	Porcentaje	36% (2007)	Incrementar a 47% la proporción de las zonas urbano-marginadas atendidas con respecto al total de zonas urbano-marginadas identificadas.

Fuente: Sedesol, *Programa sectorial de desarrollo social 2007-2012*, México, 2007.

El programa ha proporcionado atención a la población en zonas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial —polígonos Hábitat— ubicados en ciudades mayores de 15 mil habitantes.

Durante sus primeros ocho años de funcionamiento se han concretado alrededor de 78 mil acciones y proyectos, lo que significa un promedio anual de poco más de 8 mil por año; con esas acciones se ha beneficiado a alrededor de 810 mil hogares promedio anual y alrededor de tres millones de habitantes.

El programa se aplicó en 2003 en 60 ciudades. Para 2009 el universo de atención representó 249 ciudades y áreas metropolitanas: El número de polígonos en el primer año alcanzó 313 y en 2010 ese universo representó 1,518 polígonos (Cuadro 4).

Cuadro 4. Principales acciones y resultados del programa Hábitat 2003-2010

Año	Principales acciones y resultados					
	Ciudades atendidas	Municipios y/o delegaciones	Polígonos	Número de proyectos	Hogares beneficiados	Personas (millones)
2003	60	300	400	3,564	341,523	1.4
2004	N.D.	N.D.	N.D.	10,307	971,000	3.9
2005	204	278	972	11,300	728,000	2.9
2006	205	280	992	10,500	715,000	2.8
2007	230	328	1,171	10,000	893,000	3.6
2008	245	353	1,173	8,181	1,300,000	5.2
2009	249	351	1,222	10,942	1,600,000	5.4
2010	259	365	1,518	13,335	2,000,000	6.0

Fuente: 2003: ASF, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2003*, México, 2004, p. 288.

2004-2010: Elaboración propia con base en los *Informes de la Cuenta Pública 2003-2010*, SHCP, México.

Durante 2010, la SHCP informó que Hábitat ejecutó 13,335 proyectos en 1,518 polígonos Hábitat, lo que benefició a 2 millones de hogares, que representan alrededor de 6 millones de personas, ubicados en 259 ciudades y zonas metropolitanas conformadas por 365 municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal.¹⁵

El 99% de los recursos aplicados en 2010 correspondió a dos modalidades: mejoramiento del entorno urbano (50%) y desarrollo social y comunitario (49%); sólo 1 de cada 100 proyectos correspondió a la modalidad de promoción del desarrollo urbano.

En el siguiente cuadro se exponen los principales resultados en 2010 por tipo de modalidad.

¹⁵ SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Clasificación funcional del gasto público*, México, 2011, en www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: mayo de 2011).

Cuadro 6. Principales acciones y resultados de Hábitat en 2010

<i>Modalidad</i>	<i>Resultados más importantes</i>
Desarrollo social y comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron 6,511 proyectos, de los cuales 4,695 están dirigidos al desarrollo de capacidades individuales y comunitarias y 1,816 a la promoción de la equidad de género, la organización y participación social y comunitaria, la prevención de la violencia, la promoción de programas federales en el ámbito de los polígonos Hábitat, entre otros.
Mejoramiento del entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Se ejecutaron 6,728 proyectos orientados a la construcción, mejoramiento o equipamiento de 381 centros de desarrollo comunitario y 24 centros especializados para la atención de víctimas de violencia, así como para la construcción o mejoramiento de 927.8 miles de metros lineales de redes de infraestructura urbana básica (agua potable, drenaje y electrificación). • Se pavimentaron, construyeron o mejoraron aproximadamente 5,994 miles de m² de vialidades; 110 proyectos para el saneamiento del entorno, que incluyen obras y acciones para la recolección y disposición de basura, plantas de tratamiento, y rellenos sanitarios, y 341 proyectos para la prevención y mitigación de riesgos, causados por fenómenos naturales. • Se llevaron a cabo 49 proyectos para apoyar la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). • Se otorgaron apoyos por 794.4 millones de pesos, para la reposición de enseres y muebles domésticos a hogares en situación de pobreza afectadas por fenómenos naturales, en el Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas, y Veracruz.
Promoción del desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Se financiaron 96 proyectos para la elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial. • Se favoreció a diversos municipios de Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala, con 33 proyectos de inversión federal por un monto de 9.8 millones de pesos destinados a la formulación y actualización de planes de desarrollo urbano.

Fuente: Tomado de SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, Clasificación funcional del gasto público*, México, 2011.

Además, el informe de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010* señala que Hábitat participó en la “Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyendo la Ciudad”, que busca combatir la inseguridad y restaurar el tejido social. El programa apoyó la ejecución de 62 proyectos dirigidos al desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, así como de mejoramiento y equipamiento del entorno urbano.

Asimismo, se informa que respecto a la meta de atención a polígonos, en 2010 se tenía contemplado atender a 1,271 y la meta alcanzada fue de 1,518, 19.4% superior a la establecida originalmente.

En el proyecto de PEF 2011 se tienen como metas para el programa la atención a 1,540 polígonos, la pavimentación de 5.2 millones de m², así como la construcción de 290 centros de Desarrollo Comunitario, 900 mil metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad.¹⁶

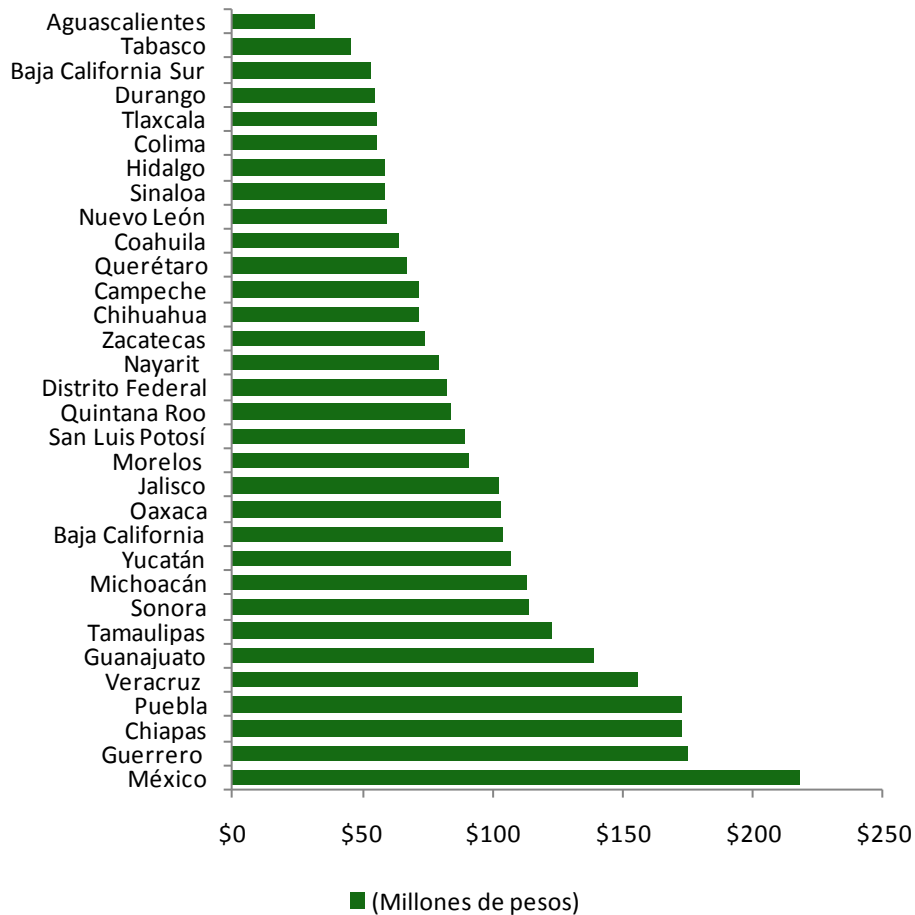
En el oficio número 300 de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio dirigido a los delegados federales de la Sedesol, se especifica el total de recursos para ejercer en 2011. Con la excepción de los gastos de operación, se dispone de poco más de 3,040 millones de pesos. La distribución por entidad federativa se muestra en la Gráfica 1.

Las entidades federativas con mayores subsidios asignados del Programa Hábitat son el Estado de México, con alrededor de 218 millones; Guerrero, con 175 millones; Chiapas y Puebla, con 172 millones, respectivamente, y Veracruz, con 156 millones. En contraste, las entidades con menores subsidios son Aguascalientes (31 millones), Tabasco (45 millones) y Baja California Sur (53 millones).

En el anexo se presenta el cuadro con los subsidios por vertiente y entidad federativa.

¹⁶ SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Objetivos, indicadores y metas para resultados*, México, 2010.

Gráfica 1. Distribución de los subsidios federales del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2011 por vertiente y entidad federativa



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, *Anexo del oficio 300*, 6 de enero de 2011, en www.sedesol.gob.mx (fecha de consulta: mayo de 2011).

Las evaluaciones externas del Programa Hábitat

El Coneval tiene la tarea de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, para, si es el caso, corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Para llevar a cabo esa tarea, el consejo coordina la evaluación externa de los programas sociales. La ley establece que los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación

superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, mediante adjudicación a través de un concurso previo.

Las evaluaciones de programas federales se dividen en cinco tipos:

1. De consistencia y resultados: en ellas se analiza el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.
2. De indicadores: aquí se analiza mediante trabajo en campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
3. De procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
4. De impacto: identifica el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.
5. Específica: son aquellas evaluaciones no comprendidas en el lineamiento y que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo.¹⁷

A partir de 2004 el programa Hábitat comienza a ser evaluado anualmente en forma generalizada, después de su primer año de operación en 2003. Las primeras evaluaciones fueron coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y a partir de 2007 la coordinación de las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación fue una atribución del Coneval.

El programa ha sido evaluado por reconocidas instituciones como El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad Autónoma Metropolitana, *Mathematica Policy Research Inc.*, el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), y la última está siendo aplicada por El Colegio de la Frontera Norte (Colef).¹⁸

¹⁷ SHCP, SFP, Coneval, *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*, México, 2007.

¹⁸ No todos los resultados de las evaluaciones se encuentran disponibles, en particular para las evaluaciones del desempeño 2008 y 2009 en la página del programa; sólo se despliega el

De la información publicada en el página del Coneval, se detectaron 11 evaluaciones, la mayoría evaluó el desempeño, otras el impacto, la consistencia y los resultados del programa.

Una de las evaluaciones más importantes del programa fue la de impacto llevado a cabo por *Mathematica Policy Research Inc.* en 2007. La evaluación detectó que la construcción de drenaje tiene impactos positivos en la reducción del rezago de la población.¹⁹

La evaluación midió el impacto de la construcción de servicios básicos en los polígonos atendidos y los comparó con lo que sucedió en polígonos con características similares, pero que no recibieron apoyo de Hábitat para implementar ese tipo de programas.

La evaluación encontró resultados favorables en el acceso a drenaje. Al respecto, los polígonos que implementaron programas de alcantarillado con apoyo de Hábitat redujeron el porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje casi tres puntos porcentuales más que los polígonos similares, pero que no tuvieron ningún apoyo de Hábitat.²⁰

De 2003 a 2005 el Colegio de la Frontera Norte llevó a cabo evaluaciones de la cobertura y focalización del programa. El análisis del informe destacó que el comportamiento de la operación del programa en los tres primeros años de operación fue satisfactoria en lo correspondiente a la cobertura de la población y focalización de los recursos dispuestos, ya que la primera incrementó en forma considerable y la segunda privilegió la aplicación de los recursos sobre áreas con mayor grado de marginación; ambos elementos congruentes con los objetivos centrales del programa.²¹

En 2006 la Universidad Autónoma Metropolitana realizó una evaluación de consistencia y resultados. La evaluación destacó la importancia de la participación

Informe de la Evaluación Específica del Desempeño de 2008 a 2010 realizado por el Coneval. Al final del documento se anexa un cuadro con los resultados de las principales evaluaciones, elaborado con base en las síntesis de las evaluaciones del desempeño del Coneval y cuando fue posible directamente con los resultados de la institución evaluadora.

¹⁹ Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008.

²⁰ *Idem.*

²¹ El Colegio de la Frontera Norte, *Evaluación externa del Programa Hábitat 2005*, Sedesol, México, 2006.

vecinal como un elemento de identificación del Programa y reconoció que no obstante la intención de promoverla en diversas partes del proceso de planeación y seguimiento, en las reglas de operación no se incorporó la existencia de un plan de desarrollo comunitario como un requisito indispensable.²²

La evaluación señaló como uno de los problemas del programa la definición de la población objetivo, ya que su naturaleza urbana impide que se dirija exclusivamente a la población en pobreza patrimonial “porque en las ciudades no se presenta esta condición de exclusividad y porque al mejorar un barrio o una ciudad se atiende a toda la población independientemente de su nivel de ingresos, condición de género o edad”.²³

Otro de los problemas detectados fue que el programa no contaba con instrumentos efectivos de planeación que le permitieran fijar metas anuales y para el mediano y largo plazos; por tanto no podía establecerse un control sobre sus avances.

La evaluación recogió las opiniones de habitantes en cuanto al objetivo del programa de reducir la pobreza. Los beneficiarios opinaron que el programa contribuye a disminuir la pobreza; sin embargo, con pequeñas obras y escasos recursos, no puede esperarse grandes resultados. En ese tenor la evaluación concluyó que “la acción de Hábitat sin duda es importante, pero que las dimensiones de la pobreza urbana lo rebasan”.²⁴

Además, la UAM hizo la recomendación de que el programa no puede estar dirigido exclusivamente a las áreas de mayor pobreza patrimonial, porque en las ciudades no existen áreas urbanas con residentes con el mismo nivel de ingresos. Destacó que para mejorar un barrio o una ciudad se deben atender, entre otras, las necesidades de equipamiento, servicios, vivienda, suelo, empleo, comercio, transporte y abasto de toda su población, sin discriminar el nivel de ingresos.²⁵

Al igual que la UAM, en 2007 el CIESAS realizó una evaluación de consistencia y resultados del programa; los resultados fueron muy diferentes. La

²² Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana, *Evaluación externa del Programa Hábitat 2006*, México, 2007.

²³ *Ibid.*, p. 5.

²⁴ *Ibid.*, p. 21.

²⁵ *Ibid.*, p. 27.

evaluación del CIESAS destaca las debilidades del programa, pero también sus fortalezas.

Entre los principales problemas detectados por la evaluación se pueden mencionar los siguientes: dificultades para formular la matriz de indicadores; los rezagos que busca superar no cuentan siempre con un diagnóstico preciso; los indicadores de resultados no permiten diferenciar los impactos en las diferentes modalidades del programa; la inexistencia de indicadores de resultados para la modalidad de centros históricos.

Los evaluadores, por tanto, recomiendan la realización de una matriz de indicadores por cada modalidad del programa, incluyendo la de centros históricos.²⁶

Respecto a la planeación estratégica, el informe señala que el programa no ha logrado formular un plan de trabajo con metas a mediano y largo plazos; la designación y seguimiento de los recursos se realiza en forma centralizada, sin embargo, las autoridades municipales son las encargadas de la ejecución de los proyectos y algunas veces su capacidad de trabajo puede resultar insuficiente.

En cuanto a las fortalezas del programa, el informe señala que Hábitat constituye una política social novedosa entre las implementadas para atender la pobreza urbana en México, por combinar instrumentos y acciones de política urbana con iniciativas de desarrollo comunitario y social, además de integrar los tres órdenes de gobierno.

La evaluación destacó el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIISPO) como un poderoso instrumento para dar seguimiento a los proyectos y la aplicación de los recursos financieros, y reconoció la falta de mecanismos para supervisar la calidad de la información recopilada en el sistema.

Finalmente, el equipo evaluador consideró que el programa se podría fortalecer si permitía mayor participación a los beneficiarios, entidades académicas y organizaciones civiles. Además, recomendó incorporar la contraloría social como medio para vigilar el uso de los recursos y la realización de una nueva evaluación de impacto para mejorar el desempeño del programa.

²⁶ CIESAS/ Coneval, *Informe final. Evaluación de consistencia y resultados Programa Hábitat 2007*, México, 2008.

En ese mismo año, El Colegio de México realizó una evaluación de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) apoyados por el Programa Hábitat. Entre las conclusiones relevantes destacó las limitaciones en cuanto a que su gestión y recursos están condicionados a los gobiernos locales (municipios).²⁷

El informe señala que geográficamente son muy accesibles, sin embargo, carecen de lineamientos de diseño para el funcionamiento adecuado de las actividades y el aprovechamiento eficiente de los espacios disponibles, ya que la escasez de mobiliario y equipo en los salones, talleres y consultorios reduce la eficacia de los servicios ofrecidos. También existe insuficiencia de elementos de seguridad y resguardo de los inmuebles (25% sufrieron robo o vandalismo en ese año).

A pesar de las limitaciones de los CDC, la evaluación señala beneficios importantes: la flexibilidad de apoyar gran variedad de servicios, cursos y talleres ayuda a que la oferta responda a necesidades de la población en su contexto local; la gratuidad o bajos costos de servicios permiten la asistencia de la población y el compromiso y vocación de servicio de coordinadores y prestadores de servicios representa un valor agregado.²⁸

El informe señala, además, que los CDC incidieron en la creación de capital humano, ya que la percepción de los usuarios fue que obtuvieron más beneficios psicológicos (elevación de la autoestima) y recreativos (fortalecimiento de vínculos sociales) que beneficios económicos.

La evaluación detectó como una de las debilidades del programa su aportación a la organización social y comunitaria, ya que 64 de cada 100 usuarios opinó que la organización de la colonia seguía igual.

La evaluación de los CDC señaló como principales retos: la limitada capacidad de gestión y de recursos económicos de los municipios para mantener las actividades de los centros; la incipiente capacidad de autogestión; la ausencia de sistemas administrativos para la planeación de su operación; la falta de

²⁷ Coneval, *Informe...*, *op. cit.*

²⁸ El Colegio de México, *Evaluación de los Centros de Desarrollo Comunitario apoyados por el Programa Hábitat (Síntesis ejecutiva)*, Sedesol, México, 2007.

mobiliario y equipo, principalmente en los salones, talleres y consultorios, lo cual redujo la eficacia de los servicios que se ofrecen.²⁹

El equipo evaluador reconoció que por diferentes motivos no todos los centros han cumplido su objetivo de formar capital social; sin embargo, éstos se han convertido en sitios que alejan a los beneficiarios de un aislamiento social y refuerzan sus vínculos familiares y de cooperación entre vecinos.

En 2008 El Colegio de la Frontera Norte llevó a cabo una evaluación específica del desempeño. En el informe de evaluaciones del Coneval se reportó que el uso de instrumentos de política urbana y social es una de las fortalezas del programa, así como la existencia de una continuidad de las acciones en los polígonos, que se puede extender por cinco años.³⁰

En informe del Coneval acerca de esa evaluación señaló que el programa tiene mecanismos estandarizados para seleccionar, apoyar y seguir propuestas. En su operación cuenta con información sistematizada para conocer la demanda de apoyos y las características de los solicitantes, así como para determinar la posición geográfica de los polígonos donde se concentra la pobreza patrimonial.

Entre las debilidades detectadas en la evaluación del desempeño del Colef, según informe del Coneval, destacó que falta actualizar información pertinente para tener una visión completa de las dimensiones que constituyen la pobreza urbana. Además, no se cuenta con un diagnóstico sobre las capacidades de gestión en las ciudades, por lo que existe el riesgo de canalizar recursos a obras no prioritarias. Por último, apuntó que el programa promueve el desarrollo social y comunitario, pero no hay seguimiento y evaluación de beneficiarios. Asimismo, señala que éstos se involucran poco.

En 2009 la UAM realizó una evaluación específica de monitoreo de obra pública del programa Hábitat. En su informe final señaló que los resultados en general son satisfactorios, ya que todas las obras existen; 95% opera y 99% de los

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008.

beneficiarios percibía que la obra tenía algún grado de utilidad (68.4% consideraba que es muy útil).³¹

De las áreas de oportunidad del programa, la UAM señaló el mantenimiento posterior de las obras, independientemente que ésta es responsabilidad del ayuntamiento y la comunidad. El informe afirmó que no existe una cultura del mantenimiento y conservación de las obras, en particular las que son de beneficio indirecto a la población, como electrificación, vialidades, banquetas y alcantarillados.

En 2009 y 2010 El Colegio de México llevó a cabo una evaluación específica del desempeño del programa. En el informe de evaluación del Coneval se destaca que en los últimos tres años el programa atendió a 82.4% de la población objetivo.³²

Además, destacó que el programa presentó avances en el número de hogares beneficiados, así como en la introducción de redes de agua a 67.4% de estos hogares y logró construir drenaje en 80.1% de los mismos. De manera adicional, el programa amplió la pavimentación y mejoró las vialidades para integrar los polígonos Hábitat a las ciudades y mejorar físicamente el entorno urbano.³³

Respecto al incremento de capacidades individuales y comunitarias, según el Coneval, el programa tuvo logros en la promoción de la participación, en el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias de la población atendida. Finalmente, el informe señaló que se incrementaron las acciones para promover la equidad de género y la prevención de la violencia.

En cuanto a los retos y recomendaciones, el informe destacó la necesidad de mejorar la solidez técnica de los indicadores en la matriz de indicadores de resultados (MIR) y de la información registrada, así como la actualización del dato de la población en situación de pobreza patrimonial, la creación de un indicador especial de reducción de la pobreza en Centros Históricos y precisar el indicador de reducción de la violencia, en especial de la violencia contra las mujeres.

³¹ UAM, *Evaluación específica de monitoreo de obra pública*, México, 2009.

³² Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México, 2010, www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

³³ *Idem*.

El mismo informe reportó que en 2009 El Colegio de la Frontera Norte inició una evaluación de impacto del programa Hábitat, que permitirá medir los avances en obras de agua entubada, drenaje, en introducción de pavimento, alumbrado público y banquetas, entre otros aspectos. Los resultados finales de la evaluación estarán disponibles hasta 2012.³⁴

En el mismo balance, el Coneval destaca que varias evaluaciones señalan que la partida dedicada a Centros Históricos necesita precisarse, ya que no permite discriminar con nitidez en qué medida los recursos contribuyen efectivamente a reducir la pobreza en esos centros.

Finalmente, con base en las recomendaciones de las evaluaciones realizadas al programa, el Coneval plantea algunos aspectos susceptibles de mejora, como la actualización del diagnóstico sobre pobreza urbana. Al respecto comenta que el Censo de Población y Vivienda de 2010 permitirá actualizar los datos; la realización de una evaluación de impacto que considere indicadores que midan su incidencia integral, social y territorial; la actualización de los mecanismos de control y seguimiento físico-financiero de los proyectos, e impulsar la constitución de comités de contraloría social; la creación de indicadores de reducción de la pobreza en Centros Históricos y la precisión de un indicador de reducción de la violencia de género.³⁵

Evaluaciones de la Auditoría Superior de la Federación

En 2003 y 2005 la ASE realizó auditorías al programa Hábitat. La primera de ellas tuvo como objetivo evaluar el desempeño del programa Hábitat durante el ejercicio 2003.

La evaluación se centró en la congruencia de los objetivos del programa, así como en las estrategias de las prioridades nacionales y sectoriales establecidas en el marco normativo y operativo de mediano y corto plazos; la observancia de las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

Ejercicio Fiscal 2003; la eficacia en la cobertura de atención geográfica y de la población objetivo, y la eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros asignados.³⁶

La segunda auditoría se realizó en 2005. En este caso se trató de una auditoría financiera y de cumplimiento del programa Hábitat. Los recursos revisados fueron dos millones 30 mil 316 miles de pesos que representan el total de los recursos reportados en la cuenta pública 2005.³⁷

Los resultados de la auditoría en 2003 mostraron que existía congruencia entre los objetivos de Hábitat y los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo y el programa sectorial de desarrollo urbano y de ordenación del territorio, así como con las estrategias establecidas en las reglas de operación del mismo.

Respecto a las observaciones principales, la ASF señaló que los indicadores de resultados que la Sedesol estableció en las reglas de operación del programa Hábitat para medir su operatividad y sus modalidades no permitían evaluar el impacto de las acciones realizadas en el cumplimiento del objetivo general de contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables. Añade que la falta de indicadores estratégicos no permitía medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos del programa.³⁸

En cuanto a la cobertura del programa, la ASF destacó que en 2003 el programa Hábitat tuvo presencia en 60 ciudades y zonas metropolitanas de las 32 entidades federativas del país, lo que representó una cobertura de 16.5% respecto de las 364 ciudades de 15 mil habitantes o más que en ese año integraban el Sistema Urbano Nacional.³⁹

Otra recomendación de la ASF fue la implementación de medidas para que en las reglas de operación de Hábitat se establecieran criterios bajo los cuales se reasignaran los recursos financieros que no fueran acordados en los convenios de

³⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Auditoría de Desempeño Programa Hábitat, Cuenta Pública 2003*, México, 2004, en www.asf.gob.mx (marzo de 2011).

³⁷ ASF, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México, 2007, en www.asf.gob.mx (febrero de 2011).

³⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Auditoría de Desempeño... op. cit.*

³⁹ *Ibid.*, p.

coordinación, con la finalidad de que los subsidios en todo momento se aplicaran con equidad y transparencia.

La ASF señaló que la Sedesol no proporcionó claras evidencias de que los polígonos atendidos por el programa se ciñeran estrictamente a los requisitos establecidos en las reglas de operación de ese año. De manera adicional, la dependencia no contó con los indicadores estratégicos que permitirían medir el cumplimiento de su objetivo general.

Finalmente, la ASF indicó que la Sedesol no contó con un sistema de información consolidado que le permitiera identificar los polígonos donde se ejecutaron los proyectos; y las 31 delegaciones revisadas no acreditaron el cumplimiento de los criterios establecidos en las reglas de operación para verificar que los proyectos ejecutados formaron parte de un plan o programa integral de mejoramiento de barrios o zonas urbanas marginadas.

En síntesis, la ASF emitió 33 observaciones que promovieron 36 acciones, de las cuales 29 son recomendaciones al desempeño, orientadas a mejorar las prácticas gubernamentales y la aplicación sistemática de indicadores estratégicos; seis fueron solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control en la Sedesol, para iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo que fincara las responsabilidades procedentes; y una solicitud de aclaración por operaciones no comprobadas.

En la auditoría financiera realizada en 2005, la ASF revisó las siguientes áreas: la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU); la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) y las delegaciones de Sedesol en Guanajuato e Hidalgo; así como las dependencias y entidades, algunos municipios de Guanajuato e Hidalgo y delegaciones del Distrito Federal.

La ASF emitió tres observaciones que generaron ocho acciones. El monto económico de las operaciones observadas es de 2.8 millones de pesos, las cuales, según la ASF, no necesariamente implican recuperaciones o daños a la hacienda pública federal.⁴⁰

⁴⁰ En términos muy generales, la primera observación corresponde a la obra física en el municipio de San Miguel Allende, Guanajuato, respecto a la obra "Equipamiento y construcción de relleno sanitario" en la que se detectó que no se proporcionó el expediente técnico para que la

Como resultado de la revisión practicada, la ASF emitió ocho acciones, orientadas a investigar y determinar las responsabilidades administrativas, recuperar recursos económicos para la hacienda pública federal y fortalecer los mecanismos de operación y control.

Además de las auditorías y evaluaciones, el programa Hábitat ha sido estudiado por académicos interesados en aspectos particulares. En forma general, a continuación se describen los resultados de algunos estudios sobre Hábitat.

Según Rodolfo García, la importancia de analizar el programa Hábitat recae en que se ha desarrollado en un contexto en el que se pugna por un federalismo “distinto”, donde el gobierno local adquiere más autonomía, responsabilidades y facultades. La participación social obliga a los gobiernos a desarrollar proyectos de manera conjunta con la sociedad civil, el sector privado, así como con los demás niveles de gobierno.⁴¹

Sin embargo, la investigación de Rodolfo García también detecta los problemas de implementación de los proyectos desarrollados por los gobiernos locales con recursos Hábitat, como se puede observar en el Esquema 3.

Sedesol autorizara los recursos. Otra de las observaciones corresponde al municipio de León, donde algunas obras no se soportaron con el contrato o convenio correspondiente. Finalmente, en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo, en Hidalgo, la ASF detectó algunas irregularidades en obras, tales como: falta de facturas y facturas con información incompleta, dudas en la aplicación de algunos recursos de participación de beneficiarios; obras mal ejecutadas; se cubrieron 25.5 miles de pesos de participación federal a adultos mayores que no cubrían los requisitos de la RO del programa Hábitat; la compra de dos camiones de basura con sobreprecio; bienes ociosos; pago de canchas deportivas para rehabilitación, las cuales se encontraban en pésimas condiciones y, finalmente, la adquisición de una unidad móvil de geriatría con un valor de un millón de pesos que no contaba con el expediente ni con las fianzas de cumplimiento.

⁴¹ Rodolfo García del Castillo, *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*, CIDE, México, p. 111.

Esquema 3. Principales Obstáculos a la implementación de Hábitat

Políticos	<p>Carencia de los municipios de facultades y responsabilidades constitucionales. Municipio limitado a las competencias estatales y federales. Periodo de gestión municipal que afecta su operación y continuidad. Carencia de mecanismo que regulen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Poca negociación con los congresos estatales para flexibilizar políticas fiscales y recaudar más impuestos. No hay instrumentos que favorezcan la continuidad de los programas.</p>
Económicos	<p>Escasez de recursos. Presupuesto limitado. Bajo nivel de recaudación de los gobiernos locales. Recursos etiquetados, que no permiten a los municipios desarrollar programas que atiendan su propia realidad social. Subejercicio del gasto público. La economía informal. Falta de mecanismos de participación y financiamiento mutuo con la iniciativa privada y los grupos organizados de la sociedad civil.</p>
Sociales	<p>Existencia de marcados problemas sociales que requieren políticas integrales. Bajo nivel de corresponsabilidad ciudadana y alto desinterés en los problemas del entorno urbano. Bajo nivel de participación ciudadana. Resistencia de la comunidad al proyecto.</p>
Ambientales	<p>Desastres naturales que pueden llegar a afectar e incluso suprimir un proyecto.</p>
Técnicos	<p>Falta de capacidad y preparación por parte de los funcionarios públicos municipales encargados de la planeación, implementación y evaluación de los programas. Insuficiente creación de programas o proyectos productivos con perspectiva sustentable a largo plazo. Baja capacidad de difusión de los distintos programas. Carencia de planeación en el ámbito local. Falta de capital humano, equipo y tecnología de la información.</p>

Fuente: Tomado de Rodolfo García del Castillo, *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*, CIDE, México, p. 132.

Respecto a las relaciones intergubernamentales que predominan en el programa Hábitat, según Rodolfo García, éstas reflejan condiciones de índole formal e informal entre los participantes, como se muestra en el Esquema 2, donde se observa que existen relaciones informales entre los participantes que suscriben acuerdos políticos, ajustes mutuos, pagos colaterales e incluso vínculos de orden personal que afectan la ejecución del programa.

Esquema 2. Relaciones intergubernamentales del Programa Hábitat

	Actores		Algunas decisiones críticas	
Relación formal	Federal	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).	Establece los criterios generales de operación y aplicación, además de las RO.	Actores sociales (Asociaciones civiles; organismos no gubernamentales; instituciones académicas, religiosas, de salud, centros de atención; Comités vecinales, consejos consultivos o de participación ciudadana, comités de colonos, sociedad civil) ejerciendo presión.
		Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.	Impulsa esquemas de planeación y actuación para enfrentar las causas estructurales de la pobreza y la marginación.	
	Estatad	Delegaciones estatales de la Sedesol.	Ayudan a preparar expedientes.	
		Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades).	Definen las prioridades de planeación.	
	Municipal	Ejecutores.	Aplican y dan seguimiento a los proyectos del programa.	

Fuente: Tomado de Rodolfo García del Castillo, *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*, CIDE, México, 2009, p. 125.

Independientemente de los problemas detectados, García subraya que a través de Hábitat, el gobierno federal descentraliza recursos a los municipios para el diseño, operación y evaluación de las políticas sociales y urbanas con la finalidad de mejorar las ciudades y las condiciones de los grupos marginados en esos espacios.

Por su parte, Alejandro Navarro analiza los procesos de coordinación del programa Hábitat en los tres órdenes de gobierno a través de información documental y entrevistas en campo a los actores, en particular se centra en dos experiencias de aplicación del programa en ámbitos municipales.⁴²

Navarro afirma que Hábitat es un programa de aplicación federal — independientemente de que se administre en forma descentralizada—, lo que se traduce en la existencia de mecanismos de coordinación de tipo jerárquico y vertical, más que de negociación o redes; sin embargo, considera que su exposición se limita a dos estudios de caso, con la imposibilidad de poder generalizar las conclusiones al funcionamiento nacional del programa.

⁴² Navarro, “Coordinación...”, *op. cit.*, pp. 159-182.

Por otro lado, en el polígono Puente del Carmen, Rioverde, San Luis Potosí, José Manuel Romo y un grupo de investigadores trabajaron sobre la percepción de los habitantes acerca de los beneficios del programa Hábitat.⁴³ Los autores de la investigación afirman que los cambios percibidos por los pobladores no son significativos pese a las acciones implementadas y que es necesario dotar de equipamientos, pero también reforzar ciertos valores que se han venido perdiendo para revertir una problemática que crece constantemente. Por último, señalan que la selección de los proyectos apoyados y su correlación con las necesidades y planes locales no es función del programa, sino que son los gobiernos locales los que asumen y se responsabilizan de esta tarea.

Otro estudio de caso, llevado a cabo por Arzaluz y Jurado en dos ciudades fronterizas, Nogales y Ciudad Juárez, analiza las formas de participación ciudadana y los mecanismos para la implementación del programa.⁴⁴

Los autores comprueban con estos dos casos la existencia de dos modelos de gestión diferentes: *el tradicional*, donde las estructuras municipales son obsoletas, la transparencia está ausente, la profesionalización es baja y sobre todo, los mecanismos de participación ciudadana son clientelares (Nogales). En contraste, el modelo *modernizador* de la gestión, se caracteriza por una mayor profesionalización de los funcionarios municipales, transparencia en el uso de los recursos y mecanismos de participación reglamentados, además de la incorporación de la sociedad civil en estos procesos (Ciudad Juárez).⁴⁵

Agenda legislativa sobre el programa Hábitat

Durante la LXI Legislatura se han presentado cuatro puntos de acuerdo de diferentes diputados federales con los que se exhorta a la Comisión de

⁴³ José Manuel Romo Orozco *et al.*, "Percepción de los habitantes del Polígono Puente del Carmen, Rioverde, S.L.P. sobre los beneficios del Programa Hábitat", *Revista del Centro de Investigación*, Universidad La Salle, vol. 9, núm. 33, enero-junio, 2010, México, pp. 95-105.

⁴⁴ Socorro Arzaluz Solano y Mario Alberto Jurado Montelongo, "Estrategias de combate a la pobreza. El programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua", *Región y Sociedad*, vol. XXVIII, núm. 37, Colegio de Sonora, México, 2006, pp. 85-126.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 121.

Presupuesto y Cuenta Pública para que en el ejercicio fiscal de 2011 se asignaran mayores recursos para fortalecer los programas de desarrollo social y en específico los aplicados en los polígonos Hábitat.

El 12 de octubre de 2010 la diputada María Estela de la Fuente Dagdug, del grupo parlamentario del PRI, presentó una proposición con punto de acuerdo por el que exhortaba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a asignar mayores recursos para fortalecer los programas de desarrollo social aplicados en los polígonos Hábitat; y a la Sedesol, a hacer llegar a éstos el programa 70 y más.

En el mismo sentido, el 19 de octubre un grupo de legisladores del PAN presentó un punto de acuerdo con la finalidad de que en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011 se consideraran mayores recursos para el programa Hábitat.

El 28 de octubre de 2010 el diputado Avelino Méndez Rangel del grupo parlamentario del PRD presentó un punto de acuerdo en el mismo sentido y el 22 de febrero de 2011 el diputado Jesús Gerardo Cortez Mendoza, del grupo parlamentario del PAN presentó un punto de acuerdo en el que exhortaba a la Sedesol a ampliar el padrón de beneficiarios del programa 70 y más, para que diera cobertura a los adultos mayores que habitan los polígonos urbanos de pobreza detectados por el programa Hábitat.

En la LX Legislatura se presentaron tres puntos de acuerdo que solicitaban recursos para que el programa Hábitat contemplara la creación de una red de centros integrales de prevención y atención de la violencia familiar; otro pretendía que los municipios de 10 mil habitantes y más pudieran ser beneficiados por Hábitat y, finalmente, un punto de acuerdo solicitaba recursos para diversos municipios del estado de Hidalgo.

Comentarios finales

Al revisar las reglas de operación del programa Hábitat se observa que su intención es combatir la pobreza urbana con el impulso del gobierno federal y con escasa

participación de los gobiernos estatales y municipales. La mayor parte de los proyectos se diseñan desde el centro y los gobiernos estatales y municipales tienen la tarea de ejecutarlos.

El programa Hábitat, con el paso de los años, ha mejorado sus mecanismos de focalización, las modalidades de intervención y sus respectivas reglas de operación. De igual forma, las evaluaciones externas han sido muy diversas; independientemente de ello, en la mayoría se revisó el diseño, la cobertura, focalización, la percepción de los beneficiarios y la operación del Programa.

De las evaluaciones realizadas al programa destaca la llevada a cabo por *Mathematica Policy Research Inc.*, la cual midió el impacto del programa respecto a la satisfacción de las demandas de agua, drenaje y electricidad; desafortunadamente la información disponible no permite revisar los informes de la mayoría de las evaluaciones externas, sólo se presentan las síntesis ejecutivas realizadas por el Coneval.

Entre las recomendaciones más frecuentes de las evaluaciones de desempeño del programa destaca el establecimiento de metas a largo plazo, que vayan más allá de los objetivos anuales, así como los métodos para cuantificarlas; la promoción de una mayor participación de los beneficiarios para que hagan suyas las obras y ayuden a conservarlas; revaloración de la concentración de inversiones en muy pocos polígonos, de tal forma que se obtenga una mejor distribución de los recursos; realizar evaluaciones de impacto para mejorar el desempeño del programa y dotarlo de indicadores y mecanismos de seguimiento para incrementar su eficacia.

Los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas del programa han sido determinantes para mejorar el desempeño del programa. Algunas evidencias de ello son las modificaciones de las reglas de operación y la reducción de las vertientes y modalidades de actuación del programa.

De la revisión de las diferentes evaluaciones, el Coneval afirmó que, debido a su diseño, Hábitat continúa siendo el programa social de atención a la pobreza urbana más importante del gobierno federal, ya que ha permitido coordinar la intervención de diferentes órdenes de gobierno. Las contribuciones más

importantes parecen estar en el mejoramiento de los servicios básicos de infraestructura urbana en los polígonos pobres.⁴⁶

Sin embargo, el Coneval cuestionó el hecho de que el programa pretende impactar en demasiadas dimensiones de la calidad de vida de los pobres urbanos (infraestructura, centros comunitarios, género, capital social, valor de inmuebles, etc.) cuando carece de los recursos financieros para hacerlo.

A casi nueve años de operación del programa Hábitat, se observa que sólo se han realizado dos auditorías por parte de la Auditoría Superior de la Federación y que las observaciones y acciones derivadas no han tenido impactos importantes.

Al respecto, Luis Alberto Jiménez Trejo señala que un riesgo potencial, por la naturaleza del programa, es la posibilidad de que los grupos locales desvíen su propósito en función de sus intereses particulares; por ello recomienda reforzar la contraloría social para evitar que ningún particular se beneficie económica o políticamente con las obras y acciones de este programa.⁴⁷

⁴⁶ Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, México, 2009, en www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

⁴⁷ Luis Alberto Jiménez Trejo, "El programa HÁBITAT y la superación de la pobreza urbana en México", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 99, 2008, consultado en www.eumed.net (fecha de consulta: abril de 2011).

ANEXOS

Objetivos generales del programa Hábitat, 2003-2011

<i>Años</i>	<i>Objetivos</i>
2003 y 2007	Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.
2004-2006	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.
2008	Contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza.
2009-2011	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de operación del programa Hábitat 2003-2011*.

Indicadores de resultados

<i>Nivel de Objetivo</i>	<i>Nombre del indicador</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Frecuencia de medición</i>
Propósito	Polígonos Hábitat atendidos.	Polígono	Trimestral
Propósito	Manzanas atendidas con obras.	Manzana	Anual
Propósito	Grado de satisfacción con condiciones sociales en polígonos intervenidos.	Porcentaje	Bianual
Propósito	Grado de satisfacción con condiciones físicas del entorno urbano en polígonos intervenidos.	Porcentaje	Bianual
Propósito	Hogares beneficiados.	Hogar	Trimestral
Propósito	Hogares beneficiados con redes de servicios básicos (agua, drenaje o electricidad) construidas o mejoradas.	Hogar	Trimestral
Componente	Proyectos para la organización y participación social y comunitaria.	Proyecto	Trimestral
Componente	Proyectos para la igualdad entre hombres y Mujeres.	Proyecto	Trimestral
Componente	Beneficiarios con acciones para el desarrollo social y comunitario.	Persona	Trimestral
Componente	Centros de desarrollo comunitario apoyados.	Centro	Trimestral
Componente	Metros cuadrados de pavimentación, construcción y mejoramiento de vialidades financiados.	Metro cuadrado	Trimestral
Componente	Metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados.	Metro lineal	Trimestral
Componente	Proyectos apoyados para la prevención y mitigación de riesgos de desastre en polígonos Hábitat.	Proyecto	Trimestral
Componente	Municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano.	Municipio	Trimestral
Componente	Proyectos apoyados de saneamiento del entorno urbano.	Proyecto	Trimestral
Componente	Proyectos apoyados para la elaboración o actualización de planes, programas y estudios para el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la superación de la pobreza urbana.	Proyecto	Trimestral
Componente	Observatorios Urbanos Locales instalados o fortalecidos.	Observatorio	Trimestral
Componente	Proyectos para la protección, conservación o revitalización de los Centros Históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.	Proyecto	Trimestral
Componente	Porcentaje de municipios que llevan a cabo acciones de Gestión Integral de Riesgos de Desastre.	Porcentaje	Trimestral

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, "Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2011", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 31 de diciembre de 2010, México.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES DEL PROGRAMA HÁBITAT
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2011 POR VERTIENTE Y ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad federativa	Total 2011	Vertiente general	Centros históricos
Total	\$3,040,566,470	\$2,970,723,513	\$69,842,957
México	\$217,956,016	\$217,956,016	
Guerrero	\$174,747,086	\$174,747,086	
Chiapas	\$172,467,078	\$172,467,078	
Puebla	\$172,461,318	\$165,477,022	\$6,984,296
Veracruz	\$156,035,931	\$149,051,635	\$6,984,296
Guanajuato	\$139,155,720	\$125,187,129	\$13,968,591
Tamaulipas	\$123,002,199	\$123,002,199	
Sonora	\$113,284,739	\$113,284,739	
Michoacán	\$112,960,937	\$105,976,642	\$6,984,295
Yucatán	\$106,739,918	\$106,739,918	
Baja California	\$103,393,601	\$103,393,601	
Oaxaca	\$103,239,779	\$96,255,484	\$6,984,295
Jalisco	\$102,120,786	\$102,120,786	
Morelos	\$90,534,101	\$90,534,101	
San Luis Potosí	\$88,831,316	\$88,831,316	
Quintana Roo	\$83,948,324	\$83,948,324	
Distrito Federal	\$82,194,689	\$75,210,393	\$6,984,296
Nayarit	\$79,117,660	\$79,117,660	
Zacatecas	\$73,911,503	\$66,927,207	\$6,984,296
Chihuahua	\$71,632,866	\$71,632,866	
Campeche	\$71,266,936	\$64,282,640	\$6,984,296
Querétaro	\$67,011,218	\$60,026,922	\$6,984,296
Coahuila	\$63,976,847	\$63,976,847	
Nuevo León	\$58,982,722	\$58,982,722	
Sinaloa	\$58,533,402	\$58,533,402	
Hidalgo	\$58,324,780	\$58,324,780	
Colima	\$55,648,794	\$55,648,794	
Tlaxcala	\$55,226,354	\$55,226,354	
Durango	\$54,443,532	\$54,443,532	
Baja California Sur	\$53,015,282	\$53,015,282	
Tabasco	\$45,192,062	\$45,192,062	
Aguascalientes	\$31,208,974	\$31,208,974	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, *Anexo del oficio 300*, 6 de enero de 2011, en www.sedesol.gob.mx (fecha de consulta: mayo de 2011).

SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LAS PRINCIPALES EVALUACIONES EXTERNAS DEL PROGRAMA HÁBITAT

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010</i>
Institución evaluadora	El Colegio de México
Conclusiones del evaluador	En los últimos tres años ha atendido 82.4% de la población objetivo. El programa presenta avances en el número de hogares beneficiados. Ha logrado introducir redes de agua a 67.4% de estos hogares y ha logrado construir drenaje en 80.1% de los mismos. Ha extendido la pavimentación y mejorado vialidades para integrar los polígonos Hábitat a las ciudades y mejorar físicamente el entorno urbano. Respecto al incremento de capacidades individuales y comunitarias, el programa ha tenido logros en la promoción de la participación, en el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias de la población atendida. Ha incrementado las acciones para promover la equidad de género y la prevención de la violencia.
Fortalezas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El mejoramiento del entorno urbano por medio de obras en los hogares y en los polígonos Hábitat, entre ellos los avances en la construcción de redes de agua potable, drenaje y electricidad. 2. Los esfuerzos por mejorar la equidad de género 3. La creación de mecanismos para reducir la violencia. 4. Los apoyos a la organización y participación de la población objetivo, reflejada en la satisfacción de los beneficiarios con las obras. 5. La combinación de instrumentos de obra material, organización social y creación de capacidades.
Retos y recomendaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la solidez técnica de los indicadores en la MIR y de la información registrada. 2. Actualizar el dato de la población en situación de pobreza patrimonial. 3. Crear un indicador especial de reducción de la pobreza en Centros Históricos. 4. Precisar el indicador de reducción de la violencia, en especial de la violencia contra las mujeres.
Análisis de la cobertura	<p>La población atendida se incrementó en 309,041 unidades en 2009. Un aumento de 23.77% respecto de 2008.</p> <p>En promedio, la cobertura fue de 24% anual en los últimos tres años. Esto sugiere que hay resultados positivos en los esfuerzos por incrementar y alcanzar las metas del programa (no hay información para localidades).</p>
Costo de la evaluación	·\$82,150.15 Por adjudicación directa.

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011.

Tipo de evaluación	Evaluación de impacto 2009
Institución evaluadora	El Colegio de la Frontera Norte
Conclusiones del evaluador	<p>Esta evaluación realizada en 2009 no ha concluido, por lo que ofrecerá resultados hasta 2012. Por lo pronto ha permitido determinar las líneas de base para evaluar el impacto atribuible a las intervenciones del programa Hábitat, sobre la disponibilidad de servicios de infraestructura, la organización y la participación comunitarias en los Polígonos Hábitat.</p> <p>También permitirá medir los avances logrados en obras de agua entubada, drenaje, en introducción de pavimento, alumbrado público y banquetas. Además, incorporó dimensiones de salud, características de las viviendas, victimización y un índice parcial de capital social.</p>
Fortalezas	
Retos y recomendaciones	
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	
Calificación evaluación rigor técnico y metodológico	Destacado

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011.

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Evaluación específica de monitoreo de obra pública 2009</i>
Institución evaluadora	UAM Coordinadora: Carola Conde Bonfil.
Conclusiones del evaluador	Los resultados del programa Hábitat son satisfactorios en general, ya que todas las obras existen; 95.0% opera y 99.0% de los beneficiarios percibe que la obra tiene algún grado de utilidad (68.4% considera que es muy útil). Excluyendo a los que no le otorgan ninguna utilidad a ésta, 94.4% está satisfecho con los servicios que proporciona y la calificación promedio que le asigna es de 8.8.
Fortalezas	
Retos y recomendaciones	Aunque la operación y el mantenimiento posteriores a la entrega le competen al responsable de la obra, se consideran áreas de oportunidad para que el programa incida en que las obras que se realizan tengan una vida útil prolongada y el recurso se aproveche al máximo; los mayores problemas que enfrenta el programa son la falta de sensibilización y cultura del mantenimiento de las obras por parte del ayuntamiento y la comunidad, particularmente en las que son de beneficio indirecto a la población como electrificación, vialidades, banquetas y alcantarillados.
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	

Fuente: UAM, *Evaluación específica de monitoreo de obra pública*, México, 2009.

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Evaluación específica del desempeño 2008</i>
Institución evaluadora	El Colegio de la Frontera Norte
Conclusiones del evaluador	<p>De la revisión de los resultados mostrados en los indicadores y las evaluaciones externas se aprecia la contribución del programa a mejorar el acceso a servicios básicos de infraestructura urbana.</p> <p>Algo importante de este programa es que está aplicando políticas sociales y urbanas, de forma que ayuda al desarrollo integral de las comunidades que se encuentran mayormente en pobreza urbana. Parte del trabajo que realiza el programa es la evaluación de impacto "integral", de donde algunos indicadores obtendrán su línea basal, así como sus metas.</p> <p>Debido a la magnitud del tema que se trata, es necesario tener una muy buena focalización de los recursos en obras y acciones que beneficien a los polígonos, de tal forma que se cumpla con el objetivo del programa, y se cuente con un muy buen sistema de seguimiento de los proyectos.</p>

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Evaluación específica del desempeño 2008</i>
	<p>El trabajar en conjunto con otras instituciones puede ayudar a tener una mayor cantidad de recursos para inversiones. El fortalecimiento del programa se dará en una forma importante cuando los beneficiarios se involucren más y tengan el sentimiento de pertenencia de las obras.</p> <p>De esta forma, ellos se sentirán más responsables de las obras y acciones y de su mantenimiento a lo largo del tiempo. El programa también deberá beneficiarse de enfocar sus recursos y actividades a no más de dos dimensiones en las que pueda realmente influir para la superación de la pobreza urbana.</p>
Fortalezas	<p>El uso instrumentos de política urbana y social. Existe una continuidad de las acciones en los polígonos, que se puede extender por 5 años. Tiene mecanismos estandarizados para seleccionar, apoyar y seguir propuestas, en su operación. Tiene información sistematizada para conocer demanda de apoyos y las características de los solicitantes, así como para determinar la posición geográfica de los polígonos donde se concentra la pobreza patrimonial.</p>
Retos y recomendaciones	<p>Falta actualizar información pertinente para tener una visión completa de las dimensiones que constituyen la pobreza urbana. No cuenta con un diagnóstico sobre capacidades de gestión en las ciudades. Riesgo de canalizar recursos a obras no prioritarias. Carece de línea base para algunos indicadores.</p> <p>Promueve el desarrollo social y comunitario, pero no hay seguimiento ni evaluación de beneficiarios, y éstos se involucran poco.</p>
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	·\$105,873.47
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008.

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Evaluación de Impacto 2007</i>
Institución evaluadora	<i>Mathematica Policy Research</i> Coordinadores Larissa Campuzano y Dan Levy
Conclusiones del evaluador	<p>Esta evaluación detectó que la construcción de drenaje tiene impactos positivos en la reducción del rezago.</p> <p>La evidencia sugiere que el programa Hábitat ha tenido impactos limitados en el acceso a agua potable, drenaje, y electricidad.</p> <p>Se midió el impacto de Hábitat comparando lo que sucedió en polígonos o zonas de atención prioritaria que implementaron programas de agua potable, alcantarillado, o electrificación, con lo que sucedió en polígonos con características similares, pero que no recibieron apoyo de Hábitat para implementar ese tipo de programas.</p> <p>Se encontraron resultados robustos y favorables en el acceso a drenaje. Los polígonos que implementaron programas de alcantarillado con apoyo de Hábitat redujeron el porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje casi 3 puntos porcentuales más que los polígonos similares pero que no tuvieron ningún apoyo de Hábitat.</p> <p>En acceso a agua entubada en el terreno se encontraron resultados estadísticamente significativos y favorables sólo con una de las especificaciones, por tanto no se consideran que estos resultados sean robustos.</p> <p>En acceso a electricidad se encontraron resultados estadísticamente significativos y desfavorables con solamente una de las especificaciones, por tanto no se considera que estos resultados sean robustos.</p>
Fortalezas	
Retos y recomendaciones	
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Excelente

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011.

Tipo de evaluación	Informe de resultados de la evaluación de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) apoyados por el programa Hábitat, 2007
Institución evaluadora	El Colegio de México Dr. Boris Graizbord (coordinador)
Conclusiones del evaluador	<p>El municipio está en 86% de los CDC, lo que condiciona su gestión y recursos a las capacidades de los gobiernos locales y la autogestión es aún incipiente. Faltan sistemas administrativos: son necesarias guías de operación. Concentran recursos financieros de varias fuentes públicas y privadas en beneficio de la población usuaria, sin embargo sólo 36% tiene registros contables.</p> <p>Geográficamente son muy accesibles, sin embargo faltan lineamientos de diseño para funcionamiento adecuado de actividades y aprovechamiento eficiente de espacios disponibles. Falta de mobiliario y equipo en salones, talleres y consultorios reduce la eficacia de servicios ofrecidos.</p> <p>Faltan elementos de seguridad y resguardo de los inmuebles (25% ha sufrido robo o vandalismo). La flexibilidad de apoyar gran variedad de servicios, cursos y talleres ayuda a que la oferta responda a necesidades de la población en su contexto local. La gratuidad o bajos costos de servicios permiten la asistencia de la población. Gran compromiso y vocación de servicio de coordinadores y prestadores de servicios representan un valor agregado.</p> <p>Los CDC están incidiendo de manera elemental aún en la creación de capital humano: los usuarios perciben que han obtenido más beneficios psicológicos (elevación de la autoestima) y recreativos (fortalecimiento de vínculos sociales) en comparación con los beneficios económicos. Los CDC han influido débilmente en la organización social comunitaria y el fortalecimiento del tejido social (64% de los usuarios opina que la organización de la colonia sigue igual).</p>
Fortalezas	<p>En los CDC se concentran recursos financieros de varias fuentes en beneficio de la población usuaria, lo que permite ampliar las posibilidades de asociación entre el sector público y la iniciativa privada.</p> <p>Los centros son geográficamente accesibles para la población beneficiaria dada la cercanía a la población objetivo (88% de los CDC se ubica dentro de los polígonos de pobreza identificados por la Sedesol).</p> <p>La gratuidad o los bajos costos de las cuotas de los servicios, cursos y talleres, permite que la población asista a los CDC sin que se afecte la economía familiar.</p> <p>El compromiso y vocación de servicio de los coordinadores de CDC y prestadores de servicio como profesores, instructores, médicos, etc., representan un valor agregado que potencializa las acciones emprendidas en los centros.</p> <p>La gran mayoría de los usuarios encuestados (97%) los evaluó favorablemente.</p> <p>Los CDC funcionan como espacios de convivencia y recreación para los usuarios, en los que se fortalecen vínculos sociales como la amistad y el compañerismo, además de los propios vínculos</p>

	familiares. Sin embargo, no pudimos apreciar en este estudio una mejora económica en la comunidad a la que pertenecen los usuarios, ni logramos identificar la creación de capital social entre los beneficiarios.
Retos y recomendaciones	<p>La responsabilidad que adquieren los gobiernos municipales para mantener las actividades de gestión y operación de los centros condiciona la estrategia de los mismos a las capacidades institucionales, de gestión, y recursos económicos de los propios gobiernos locales.</p> <p>El municipio está presente en 86% de los CDC y, como sabemos, sus recursos son generalmente limitados.</p> <p>La consolidación de la autogestión de los CDC es incipiente.</p> <p>La ausencia de sistemas administrativos para la planeación de la operación de los CDC les resta efectividad y eficiencia.</p> <p>Faltan lineamientos de diseño para permitir una funcionalidad adecuada de las actividades y el aprovechamiento eficiente de los espacios disponibles.</p> <p>La falta de mobiliario y equipo, principalmente en los salones y talleres, pero también en algunos consultorios, reduce la eficacia de los servicios que se ofrecen.</p> <p>La vinculación entre la oferta de servicios y las necesidades del mercado laboral local es reducida.</p> <p>Los CDC han influido débilmente en la organización social comunitaria y el fortalecimiento del tejido social: 64% de los usuarios opina que la organización de la colonia sigue igual.</p> <p>Se sugiere identificar una lista de prioridades que atienda aspectos de la operación cotidiana de los centros, tanto en lo que respecta a su funcionamiento como en la atención a los usuarios.</p> <p>Los recursos de apoyo que se destinan a mejorar la operación de los centros existentes con inversión en habilitación, adecuación, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de las instalaciones deben tomar en cuenta un mínimo de criterios de diseño y calidad.</p> <p>A mediano plazo, se propone cubrir los faltantes de equipo y mobiliario, atender las necesidades de crecimiento de los centros que así lo requieran, e implementar mecanismos e instrumentos de administración que faciliten la operación directa de los centros y permitan de manera rápida y fácil la planeación y la gestión centralizada del conjunto.</p> <p>En una visión integral a futuro, el equipo evaluador está convencido de la conveniencia de dotar con un CDC a aquellos polígonos urbanos que cumplan con determinados criterios en términos de las características de su población y que, bajo los parámetros existentes, se dictaminen en condiciones de pobreza patrimonial.</p> <p>Se reconoce que a pesar de que por diferentes motivos no todos los centros han cumplido su objetivo de formar capital social, éstos se han convertido en sitios que alejan a los beneficiarios de un aislamiento social y refuerzan sus vínculos familiares y de cooperación entre vecinos.</p>
Análisis de la cobertura	
Costo de la	3,403,821.60 M.N.

evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Buena

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011; El Colegio de México, *Evaluación de los Centros de Desarrollo Comunitario apoyados por el Programa Hábitat (síntesis ejecutiva)*, Sedesol, México, 2007.

Tipo de evaluación	Evaluación de consistencia y resultados programa Hábitat 2007
Institución evaluadora	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Conclusiones del evaluador	<p>De las implementadas, Hábitat constituye una política social novedosa para atender la pobreza urbana en México, por combinar instrumentos y acciones propios de la política urbana con iniciativas de desarrollo comunitario y social, integrando los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Sin embargo, el programa no ha logrado formular un plan de trabajo con metas mesurables que vayan más allá de los objetivos anuales, salvo en dos metas sexenales.</p> <p>Los rezagos que busca superar no siempre cuentan con un diagnóstico preciso sobre carencias de la población objetivo en algunos de los campos intervenidos, con base en el cual pueda estimarse el grado de incidencia del programa.</p> <p>La mayoría de los indicadores refieren a las obras realizadas en el año anterior, pero esto no posibilita medir su impacto sobre un universo objetivo de carencias.</p> <p>Sólo la evaluación de <i>Mathematica Policy</i> permite asegurar que el programa ha abatido el rezago en el acceso a algunos servicios públicos, drenaje en particular. Las demás modalidades aún no cuentan con información.</p> <p>La realización de evaluaciones de impacto es importante para mejorar el desempeño del programa y dotarlo de indicadores y mecanismos de seguimiento para incrementar su eficacia.</p> <p>Hábitat se vería fortalecido si ofrece mayor espacio de participación de beneficiarios, instituciones y organizaciones interesadas. Por otro lado, la vertiente de los Centros Históricos agrupa acciones no pertinentes para el logro del objetivo básico, que es combatir la pobreza urbana.</p>
Fortalezas	<p>Hábitat contribuye a “hacer ciudad” y esto trasciende a los polígonos en que interviene.</p> <p>Para ordenar sus actividades, Hábitat las agrupa en tres modalidades, cada una de las cuales tiene un propósito específico. La modalidad desarrollo social y comunitario busca atender a las personas y a los hogares en situación de pobreza patrimonial, ofreciéndoles cursos, talleres, actividades, infraestructuras, que pueden mejorar sus capacidades y oportunidades de bienestar.</p> <p>La modalidad mejoramiento del entorno urbano busca construir infraestructuras, equipamientos, servicios públicos, en general obras que mejoren la calidad de vida de los barrios o polígonos donde interviene, propiciando una mayor conectividad, o un mayor acceso de los hogares que ahí residen, con el resto de la ciudad.</p> <p>La modalidad promoción del desarrollo urbano busca fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y de la sociedad civil para formular iniciativas y planes de desarrollo, económicos y territoriales, que amplíen las oportunidades de trabajo y de bienestar de los habitantes de las ciudades, haciendo de éstas espacios más ordenados y seguros, más sustentables y eficientes.</p> <p>Los promotores del programa Hábitat estiman que la combinación de las tres modalidades genera efectos que favorecen las condiciones de</p>

	<p>vida de los hogares pobres y amplían sus márgenes de movilidad, ya que las tres, articuladas, contribuyen a reducir la segregación que padecen los hogares por hallarse en zonas urbanas marginadas, y hacen posible la superación del aislamiento y los rezagos que reducen sus oportunidades de participación en los mercados laborales y en los servicios que ofrece la ciudad.</p>
Retos y recomendaciones	<p>En el futuro inmediato, será necesario realizar una evaluación de impacto que permita contrastar la dinámica que enfrentan las zonas donde interviene el programa, con aquella donde éste no tiene presencia. Sólo así será posible esclarecer hasta qué punto puede atribuirse al programa un efecto en las áreas o polígonos seleccionados para recibir sus intervenciones.</p> <p>Mientras tanto, el programa debe seguir mejorando sus reglas de operación y organizando mejor la articulación entre sus modalidades de intervención.</p> <p>El riesgo que enfrenta en el corto plazo es perder su naturaleza integral, canalizando la mayor parte de sus recursos a atender necesidades de infraestructura y equipamiento, dejando al margen las modalidades que buscan fortalecer las capacidades de desarrollo de los habitantes de las zonas urbanas pobres.</p> <p>Sólo fortaleciendo sus opciones de planeación estratégica, el programa podrá orientar de modo más eficaz sus intervenciones, haciendo que éstas contribuyan a reducir la segregación social de las áreas de concentración de la pobreza urbana.</p>
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	\$783,581
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Buena

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008 y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), *Resumen ejecutivo. Evaluación de consistencia y resultados programa Hábitat 2007*, México, 2008; *Hazlo transparente. Programas sociales*, en www.gesoc.org.mx (fecha de consulta: mayo de 2010).

Tipo de evaluación	Otros resultados relevantes
Institución evaluadora	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN). La valuación de los predios se realizó entre noviembre y diciembre de 2007.
Conclusiones del evaluador	El análisis para determinar la plusvalía inmobiliaria se redujo a determinar dos valores de mercado: uno de inmuebles en la zona en estudio con un nivel de pobreza patrimonial similar y servicios al del polígono con intervención; y otro valor de mercado de inmuebles en la zona en estudio con un nivel de pobreza patrimonial similar y servicios al del polígono sin intervención. La plusvalía (en terrenos) generada por las inversiones en infraestructura del programa HÁBITAT en 78 polígonos en diferentes entidades del territorio nacional asciende a: \$3,870,235,109.00 (Tres mil ochocientos setenta millones, doscientos treinta y cinco mil ciento nueve pesos 00/100 M.N.). Hasta ese momento se contaba con \$679,858,969 de inversión federal en dichas obras para los 80 polígonos de la muestra. Cabe mencionar que un supuesto del estudio es que toda la plusvalía antes y después de introducido el programa se debe únicamente a la intervención de éste, es decir, se atribuye todo el cambio en el valor de los predios a la intervención del programa.
Fortalezas	
Retos y recomendaciones	
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Regular

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011.

Tipo de evaluación	Consistencia y resultados (2006)
Institución evaluadora	UAM Roberto Eibenschutz Hartman
Conclusiones del evaluador	La población que reside en los polígonos en que ha actuado Hábitat se ha visto beneficiada, incrementando su nivel de calidad de vida; sin embargo, una de las grandes debilidades lo constituye la ausencia de participación de los que son destinatarios de los recursos, acciones y proyectos. La encuesta aplicada recabó información valiosa sobre polígonos,

	<p>pero sólo 0.8% de los hogares donde se aplicó con éxito resultó conocedora del programa. Algunos de los indicadores probaron su solidez, consistencia y viabilidad; otros en cambio son útiles pero requieren mejorar su formulación y conceptualización; por último, hay algunos que conviene desechar por su poca utilidad y alto costo.</p> <p>De los que permitieron observar el comportamiento del programa, sería importante poderlos analizar a la luz de líneas de base para mejor interpretación y fijación de metas de corto y mediano plazo.</p>
Fortalezas	<p>Una de las principales características del programa es su orientación social.</p> <p>El programa tiene la virtud de considerar lo urbano con un criterio amplio que comprende la dimensión social en su conceptualización de desarrollo, logrando una visión integral apropiada para los retos que afronta; sin embargo, falta un enfoque de género claro y abordaje de grupos vulnerables, así como acciones dirigidas a ellos.</p>
Retos y recomendaciones	<p>El programa no puede estar dirigido exclusivamente a las áreas de mayor pobreza patrimonial porque en las ciudades no existen áreas urbanas con residentes con el mismo nivel de ingresos y además porque para mejorar un barrio o una ciudad se deben atender, entre otras, las necesidades de equipamiento, servicios, vivienda, suelo, empleo, comercio, transporte y abasto de toda su población, sin discriminar el nivel de ingresos.</p> <p>Es necesario fortalecer, entre los ejecutores, la participación de los habitantes de las zonas de atención prioritarias para establecer las prioridades y vigilar las acciones.</p> <p>No obstante la intención de promover la participación comunitaria en diversas partes del proceso de planeación y seguimiento, en las reglas de operación no se incorporan como requisito indispensable la existencia de un plan de desarrollo comunitario.</p> <p>Uno de los retos del Programa es lograr congruencia, consistencia y articulación entre los tres órdenes de gobierno en el desarrollo de las diversas acciones y proyectos que se impulsan en cada polígono y para ello es indispensable mejorar los diagnósticos particulares, así como la definición de las unidades de intervención.</p>
Análisis de la cobertura	
Costo de la evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Regular

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011 y Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008.

Tipo de evaluación	Evaluación de cobertura 2003-2005
Institución evaluadora	El Colegio de la Frontera Norte Coordinadores Dr. Jorge Santibáñez Romellón, Dem. Rodolfo Corona Vásquez
Conclusiones del evaluador	Durante los primeros tres años de operación del programa, la evaluación de cobertura muestra que el programa Hábitat ha tenido aumentos progresivos tanto en términos de polígonos atendidos, como en zonas y ciudades incorporadas al mismo, ya que se ha observado la diversificación de estas últimas a partir del cambio de vertientes, pasando de un nivel general al de ciudades fronteriza, turísticas, petroleras e históricas, y de igual manera agregando más zonas metropolitanas para la recepción de apoyos.
Fortalezas	Se ha incrementado el número de hogares beneficiados, es decir, Hábitat ha aumentado su rango de cobertura, impactando a más personas y hogares en contextos muy diversos.
Retos y recomendaciones	
Análisis de la cobertura	En términos generales el comportamiento reflejado por la operación del programa en los tres primeros años de operación ha sido satisfactoria en lo correspondiente a la cobertura de la población y focalización de los recursos dispuestos, toda vez que mientras la primera se ha incrementado en forma considerable, la segunda ha privilegiado la aplicación de los recursos sobre áreas con mayor grado de marginación; ambos elementos congruentes con los objetivos centrales del programa.
Costo de la evaluación	
Calificación, evaluación, rigor técnico y metodológico	Regular

Fuente: Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Sedesol, México, 2011 y Coneval, *Informe de la evaluación específica de desempeño 2008*, Sedesol, México, 2008.

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en Mexico**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López
- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**
Cornelio Martínez López

- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruíz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruíz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruíz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo