



**G**OBIERNO  
FEDERAL

**SEDESOL**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL  
PROGRAMA HÁBITAT  
2008-2011**

**POSICIÓN INSTITUCIONAL  
2012**



**Vivir Mejor**

## **I. Consideraciones generales**

En cumplimiento al Programa Anual de Evaluación 2008 se realizó la Evaluación de Impacto del Programa Hábitat, la cual fue realizada por el Colegio de la Frontera Norte, A.C. (COLEF), institución especialista en temas de desarrollo regional y urbano.

La evaluación de los programas sociales es una herramienta que ha venido tomando gran importancia en la última década, ya que permite conocer los efectos que se producen en la población objetivo, determinando si los apoyos entregados logran los resultados esperados. En este sentido, la Evaluación de Impacto del Programa Hábitat representa un excelente ejercicio, ya que aporta evidencia científica sobre los resultados del programa.

La presente evaluación consistió en medir cuatro objetivos:

- I. Definir si las intervenciones de Hábitat tienen un impacto en el acceso y la disponibilidad de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, alumbrado público, banquetas, electricidad y otros pertinentes).
- II. Establecer si las intervenciones tienen un impacto en el valor inmobiliario de los predios.
- III. Determinar si las intervenciones incrementan el capital social de los habitantes de los polígonos intervenidos por Hábitat.
- IV. Realizar la medición de algunos otros indicadores relevantes para el monitoreo y seguimiento del Programa, los cuales fueron agrupados en 2 grandes categorías: satisfacción con las condiciones físicas y sociales del entorno urbano y calidad de vida en términos de las condiciones de habitabilidad y calidad constructiva de las viviendas.

De manera complementaria se llevó a cabo un estudio cualitativo, cuyo propósito fue profundizar en diferentes hallazgos cuantitativos, así como explorar algunos procesos del programa.

La información cuantitativa para medir los impactos fue recolectada en dos momentos: línea basal 2009 y seguimiento 2012, construyendo así una base de datos panel con más de 19 mil observaciones, garantizando con ello una muestra con el poder estadístico suficiente para la medición de impactos de manera concisa.

Es importante mencionar que la realización de este estudio fue gracias al esfuerzo y disposición de diversas instituciones interesadas en la medición de resultados, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Banco

## Posición Institucional

Interamericano de Desarrollo (BID) y, de manera especial, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ésta última al garantizar la ejecución de una evaluación de impacto bajo un diseño robusto. La Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) fue la encargada de coordinar la evaluación, buscando en todo momento la objetividad y rigurosidad de los resultados encontrados.

## II. Comentarios Específicos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

La DGEMPS reconoce al COLEF por el planteamiento, coordinación y ejecución de un diseño metodológico experimental, el cual es calificado, en términos de evaluación, como el mejor diseño al controlar tanto por factores observables como por no observables, cuidando así que los resultados encontrados sean considerados como causales y por tanto sean producto de la intervención del Programa Hábitat.

Uno de los grandes retos de la política pública en materia de medición de resultados consiste en medir variables de *calidad de vida*; la metodología aquí desarrollada presenta una primera aproximación sobre este tema, encontrándose un impacto positivo sobre valor inmobiliario al realizar acciones de infraestructura como agua, drenaje, electrificación, guarniciones, entre otras; logrando un aumento en más de 75 pesos -en promedio- por metro cuadrado en los lotes, durante el periodo de estudio.

No obstante, y con base en los resultados encontrados, se considera pertinente advertir al lector de los siguientes aspectos respecto de la evaluación:

- Los resultados de una evaluación de impacto no deben considerarse como cambios en la cobertura de los servicios o cambios en los valores de los indicadores entre un año y otro. Lo que un análisis de impacto revela, es el **efecto causal directo de la intervención del programa**.
- En la presente evaluación se planteó un modelo para la estimación del impacto en el capital social, como resultado de las intervenciones que desarrolla el Programa. Al respecto, se debe mencionar que la literatura mundial aún no ha encontrado un consenso sobre la forma precisa de medir esta conceptualización teórica, y menos el tratar de medir el impacto sobre la misma. Por lo que la metodología aquí planteada es un primer acercamiento a la medición del capital social, lo cual es bastante positivo, ya que sienta un precedente para posteriores evaluaciones y deja abierta la

posibilidad de medir con un mayor detalle una variable latente tan importante como lo es el Capital Social.

- Finalmente, de acuerdo con la literatura, la evaluación cualitativa es un método utilizado principalmente en las ciencias sociales, basada en principios teóricos y que tiene como objetivo explicar las causas y problemáticas desde una visión global, tomando en cuenta los fenómenos ambientales, culturales y sociales. De esta manera, busca producir y construir conocimiento e información descriptiva para la toma de decisiones y formulación de nuevas hipótesis de trabajo. Por lo tanto, debe considerarse que los hallazgos aquí encontrados, únicamente son válidos para los 6 polígonos de estudio y que no es posible realizar generalizaciones para el Programa en su conjunto; en este sentido, se analizarán los hallazgos y en su caso, se plantearán los escenarios factibles para la atención de los mismos.

### III. Comentarios Específicos de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana

La UPAPU agradece la coordinación de la DGEMPS, y reconoce la capacidad y el esfuerzo del equipo evaluador. No obstante, considera necesario mencionar lo siguiente:

- Hábitat es el único programa federal que tiene como objetivo atender integralmente a la población en situación de pobreza que reside en zonas urbanas marginadas.
- Los proyectos a financiar se seleccionan a partir de las necesidades de la población y las prioridades del programa. Los subsidios federales se complementan con recursos locales de al menos la mitad del costo de los proyectos, que son aportados por los gobiernos estatales, municipales, los beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias, y los municipios son responsables de desarrollar las obras y acciones. En todos los polígonos Hábitat se integra al menos un comité de contraloría social, y en los procesos de planeación municipales participa la población directamente o por medio de sus representantes.
- Esta evaluación demostró que Hábitat impactó positivamente en la cobertura de la infraestructura urbana complementaria, en el valor de los predios que poseen los habitantes de las zonas beneficiadas y en su satisfacción con el entorno urbano, y gracias a las obras y acciones realizadas se incrementó la confianza entre los vecinos. El capital social y la cohesión social son conceptos relevantes sobre la calidad de vida de la población, pero todavía forman parte de una agenda internacional para explorarlos. La medición de capital social que se probó por primera vez en México no

## Posición Institucional

SEDESOL

produjo resultados contundentes acerca del desempeño de Hábitat; por medio de un índice que diluye las aportaciones por variable, se analizaron dimensiones que no necesariamente son impactadas por las inversiones del programa, además de que el periodo de la evaluación no fue suficiente para medir sus beneficios en los aspectos estudiados, por lo que en futuros ejercicios se tendrá que revisar la metodología. No obstante, cabe destacar que el deterioro en los ingresos de las familias y la inseguridad que enfrentan diversas ciudades mexicanas también afectaron las relaciones dentro de las comunidades.

- Pese a que la cobertura de redes de agua potable, drenaje y electricidad, es aceptable en una parte de los polígonos Hábitat identificados, las inversiones para ampliarlas realizadas en conjunto con las autoridades locales deberán mantenerse como la primera prioridad del programa debido a que son servicios indispensables, a fin de abatir los rezagos especialmente en los polígonos que aún no han sido intervenidos. De la misma forma, los Centros de Desarrollo Comunitario se mantendrán como prioridad número uno de Hábitat; se requiere ampliar su cobertura hacia las zonas urbanas marginadas que aún no tienen acceso a estos servicios, para acercar a la población las acciones sociales que apoya el programa.
- Es necesario reiterar que el estudio cualitativo, así como el análisis de la pertinencia y calidad de los servicios en Centros de Desarrollo Comunitario que se realizaron en esta evaluación, no se basaron en muestras representativas del programa, por lo que sus hallazgos sólo podrían considerarse como posibles causas tanto de beneficios a la población objetivo de Hábitat como de situaciones que aparentemente no son favorables al desempeño del programa, además de que algunas críticas a la operación de Hábitat contradicen los resultados de evaluaciones previas con metodologías robustas, y los registros oficiales del programa, así como las actas de entrega-recepción de las obras, en las que pueden participar los beneficiarios, demuestran que los proyectos apoyados se concluyeron oportunamente y conforme a los conceptos autorizados.
- A fin de potenciar los beneficios en las zonas de intervención del programa, se deberá mantener la coordinación con programas de instancias federales y locales, así como con organizaciones de la sociedad civil que se enfocan a la misma población objetivo de Hábitat.
- Con las bases de datos de la presente evaluación se podrán analizar variables que permitan conocer resultados del programa no considerados en los Términos de Referencia del estudio, tales como mejoras en la calidad de vida a partir de la

## Posición Institucional

**SEDESOL**

provisión de servicios sociales e infraestructura urbana (mayor higiene, menos enfermedades, más seguridad o menor vulnerabilidad de los jóvenes, entre otros) luego de la intervención del programa.

- Como lo menciona la evaluación, un hecho que afecta sensiblemente la efectividad de Hábitat es la insuficiencia presupuestal para atender integralmente las necesidades de los habitantes de las zonas urbanas marginadas que constituyen el universo de cobertura del programa, por lo que en caso de incrementarse significativamente la asignación de recursos se contribuirá efectivamente a resolver el problema social que le dio origen.

Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las deficiencias, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.

Los avances reportados dan cuenta del esfuerzo de la SEDESOL por consolidar una política social institucional, orientada a resultados, con transparencia y rendición de cuentas. Contar con una política social de Estado incentiva a realizar ejercicios similares en los tres órdenes de gobierno.