



**GOBIERNO  
FEDERAL**

# **NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL Y POBLACIÓN OBJETIVO**

**SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA,  
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y  
PROSPECTIVA**

**PROGRAMA HÁBITAT**



**Vivir Mejor**

**Noviembre, 2011**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. Antecedentes: Diagnóstico del Programa</b>	<b>2</b>
1.1. Problemática que busca resolver el Programa	2
1.2. Recuento de las poblaciones potencial y objetivo	3
<b>II. Definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo</b>	<b>6</b>
2.1. Definición de población potencial	6
2.2. Definición de población objetivo	7
2.3. Cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo	8
2.4. Revisión y actualización del Diagnóstico y de las poblaciones	9

## **INTRODUCCIÓN**

La presente Nota Técnica, elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) en colaboración con la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, tiene el propósito de actualizar el diagnóstico de la problemática social que atiende el Programa Hábitat, así como las definiciones de sus poblaciones potencial y objetivo.

La Nota se compone de dos partes. En la primera se describen tanto la identificación como la caracterización de la problemática que el Programa Hábitat busca resolver, asimismo se presenta una breve discusión de las definiciones de la población potencial y la población objetivo del Programa que previamente han sido utilizadas. En la segunda sección se exponen nuevas definiciones de las poblaciones potencial y objetivo que son consistentes con los indicadores de cobertura, además se describe el proceso de generación de la información necesaria para actualizar la cuantificación de dichas poblaciones, empleando el criterio de Línea de Bienestar vinculado al concepto de medición multidimensional de la pobreza.

## I. Antecedentes

En agosto de 2010 la Sedesol publicó el “Diagnóstico del Programa Hábitat”, con lo cual dio cumplimiento a lo ordenado en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (artículo 7) y en los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social, emitidos, estos últimos, por la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>1</sup>

El Diagnóstico identifica la problemática social que atiende el Programa Hábitat, así como las causas y efectos de la misma. Dicha problemática se caracteriza por la necesidad de provisión de infraestructura básica y equipamiento urbano, así como el apremio por promover el desarrollo de las capacidades individuales y el fortalecimiento del tejido social en las zonas urbanas marginadas. Asimismo, el Diagnóstico define y cuantifica las poblaciones potencial y objetivo del Programa.

### 1.1. Problemática que busca resolver el Programa

El Diagnóstico del Programa Hábitat identifica el siguiente proceso de generación de carencias sociales en los centros urbanos:

*“...Las diferencias sociales asociadas a los niveles de ingreso adquieren una dimensión espacial que se manifiesta en ciudades divididas, con presencia de barrios pobres segregados geográficamente. La segregación socio-residencial, al limitar el acceso de las personas en pobreza a las oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales que ofrecen las ciudades y zonas metropolitanas y privarles de información, contactos y relaciones con personas de diferente origen socioeconómico, engendra barreras a la movilidad, propicia su aislamiento, y favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta reclusión de los pobres en zonas de rezago también tiene graves consecuencias para el desarrollo de las ciudades, pues alimenta la urbanización informal sin acceso a servicios básicos y rompe la continuidad del tejido urbano, al tiempo que reduce su competitividad y atractivo para atraer inversiones.”<sup>2</sup>*

El **problema central** que se deriva de este proceso es el surgimiento de zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes.

<sup>1</sup> Los Lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009, éstos establecen que los Diagnósticos de los Programas de Desarrollo Social sean elaborados por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), o bien por las Unidades Responsables previa autorización de la primera. En este caso, el Diagnóstico fue producto de la colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y fue coordinado por la DGAP.

<sup>2</sup>“Diagnóstico del Programa Hábitat”, (Sedesol, 2010), pag. 5. El documento se encuentra disponible en la dirección electrónica

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/1/images/Diagnostico\\_Habitat.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/1/images/Diagnostico_Habitat.pdf)

Las **causas principales del problema** son: 1) la urbanización desordenada e informal, 2) baja capacidad de planeación y administración del desarrollo urbano y social, 3) insuficiente y deficiente provisión de infraestructura y equipamiento urbano, 4) bajo nivel de capacidades básicas e ingresos de la población y 5) escasa cohesión social en las zonas urbanas marginadas. Por otro lado, **los efectos más importantes del problema** son: 1) inseguridad y violencia, 2) bajo valor de mercado de los activos físicos familiares y 3) escasa movilidad social.

## 1.2. Recuento de las poblaciones potencial y objetivo

Las definiciones de la población potencial y de la población objetivo del Programa Hábitat han sido revisadas en ocasiones anteriores. Al respecto, en el cuadro 1 se muestran definiciones utilizadas para identificar y cuantificar la población a la que van dirigidos los esfuerzos del Programa.

En la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009, la población potencial del programa se definió como los hogares urbanos en pobreza patrimonial<sup>3</sup>, mientras que la población objetivo se definió como hogares pobres residentes en Polígonos Hábitat.<sup>4</sup> Posteriormente en la EED 2009-2010, la población potencial se definió como hogares urbanos en situación de pobreza patrimonial y la población objetivo como hogares asentados en Polígonos Hábitat. En ambas EED, la población atendida se expresa en número de hogares.

Las definiciones anteriores permitían estimar el volumen de la población que padece el problema o la necesidad que el programa busca aliviar; sin embargo, también presentaban el siguiente inconveniente: dado que algunas modalidades del Programa atienden aspectos de mejoramiento del entorno o cuestiones de desarrollo comunitario, al cuantificar el número de hogares beneficiados por las acciones impulsadas por Hábitat se incluyen hogares pobres y no pobres. En este caso, el indicador de cobertura del Programa (población atendida respecto a la población objetivo) no estaba definido adecuadamente; esto es, una parte de los hogares atendidos por el programa no eran considerados como parte de la población objetivo.

Posteriormente, en la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, con el propósito de subsanar la situación descrita y ser congruentes con lo descrito en las Reglas de Operación del Programa, se amplió el rango de población objetivo, de tal suerte que ésta incluyera el total de hogares que residen en los Polígonos Hábitat, y no sólo a los hogares en situación de pobreza. Este cambio de definición produjo un aumento en la cuantificación de la población objetivo. Sin embargo, la nueva definición implicaba que la población objetivo no era un subconjunto de la población potencial, ya que no todos los hogares residentes en los Polígonos se encontraban en situación de pobreza, lo cual contraviene el significado que se le asigna a las poblaciones potencial y objetivo.

<sup>3</sup> Cuantificados por el CONEVAL según sus estimaciones de pobreza por ingresos.

<sup>4</sup> Los Polígonos Hábitat constituyen la base de la focalización del Programa. Son conjuntos de manzanas en los que se identifica una alta concentración de pobreza, para identificarlos se considera el porcentaje de hogares pobres y un índice de marginación por manzanas elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

**Cuadro 1. Definiciones de la población potencial y objetivo**

Documento	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Evaluación de Consistencia y Resultados, 2007	La población que se encuentra bajo condiciones de pobreza patrimonial en áreas urbanas. (5,090,247 hogares y 25.0 millones de personas)	Hogares en las Zonas Urbanas Marginadas (ZUM) donde se concentran los hogares en pobreza patrimonial (3,125 polígonos con más del 50% de los hogares en pobreza)	--
Evaluación Específica de Desempeño, 2008-2009	Hogares urbanos en pobreza patrimonial (5,090,247)	Hogares pobres residentes en Polígonos Hábitat (1,949,128)	633,826 hogares.
Evaluación Específica de Desempeño, 2009-2010	Hogares urbanos en pobreza patrimonial (5,891,216).	Hogares asentados en Polígonos Hábitat en zonas urbanas marginadas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza, ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes; la concentración de estos hogares debe ser al menos el 50%, presentar déficit de infraestructura y con tenencia de la tierra regularizada (1,952,667)	1,609,089 hogares
Evaluación Específica de Desempeño, 2010-2011	Hogares urbanos en pobreza patrimonial (5,891,216).	Hogares asentados en polígonos Hábitat, en zonas urbanas marginadas con mayor concentración de hogares en situación de pobreza, ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, con una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos 50%, con déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (4,133,013).	1,772,584 hogares
Diagnóstico del Programa Hábitat, 2010	Población que habita en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas. (7,398,270 hogares y 31,260,594 de personas).	Es el conjunto de ZAP-urbanas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza, (4,108,809 hogares y 17,604,981 personas)	--

## **PROGRAMA HÁBITAT**

Noviembre de 2011

Finalmente, en el Diagnóstico de 2010 se presentó una definición de población potencial que hacía referencia a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas.<sup>5</sup> De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2005, las ZAP urbanas concentraban 31 millones 260 mil 594 residentes, a los cuales se identificó como la población potencial del Programa en el Diagnóstico. Por su parte, la población objetivo se definió como la población en los Polígonos Hábitat, es decir, un subconjunto de las ZAP urbanas en las que se presenta mayor concentración de hogares en situación de pobreza. De acuerdo con el mecanismo de identificación de los Polígonos Hábitat, la población objetivo estaba compuesta por 4,108,809 hogares con una población total de 17,604,981 personas, residentes en los 3,346 polígonos ubicados en 575 municipios.

Tomando en cuenta la situación anterior, así como la necesidad de establecer definiciones para las poblaciones potencial y objetivo que sean consistentes con indicadores de cobertura bien definidos, en esta Nota se presentan nuevas definiciones que atienden los inconvenientes señalados e incorporan los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para identificar a las personas o grupos en situación de pobreza de los programas sociales.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de diciembre de 2010, las ZAP urbanas son 2,106 localidades urbanas cuya población registra índices de pobreza y marginación.

<sup>6</sup> El 16 de junio de 2010 en el Diario Oficial, el CONEVAL emitió los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

## II. Definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

En esta sección se presentan las definiciones de la población potencial y de la población objetivo del Programa Hábitat que son consistentes con los indicadores de cobertura. Asimismo se detallan sus características y la información requerida para su cuantificación.

### 2.1. Población potencial

La **población potencial** del Programa se define ahora como **los hogares asentados en los Polígonos Hábitat identificados**. Nótese que pese a que la identificación de la población potencial cambia, la **unidad de medida** se mantiene y corresponde a **hogares**.

Las principales características de dichos Polígonos es que se encuentran ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, con una concentración de 50% de hogares en pobreza patrimonial,<sup>7</sup> <sup>8</sup>con déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La identificación de los Polígonos Hábitat recurre a un proceso de análisis espacial iterativo que utiliza información sociodemográfica por hogar y vivienda, y la cartografía censal a nivel manzana. Además, se utiliza un índice de marginación calculado con la técnica de componentes principales.<sup>9</sup>

La información necesaria para actualizar los Polígonos Hábitat a nivel nacional la proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con una **periodicidad de 5 años**, a partir de los Censos y Conteos de Población y Vivienda.

Cómo ya se ha señalado, la anterior definición de la población potencial se extendía a todo el conjunto de hogares urbanos en pobreza. El cambio de definición obedece a la siguiente consideración: aunque los hogares pobres en el sector urbano presentan la necesidad que justifica la existencia del programa, no todos son elegibles puesto que el Programa limita su cobertura a los Polígonos Hábitat, en aras de focalizar sus esfuerzos a las zonas con mayores carencias, evitando así atomizar los subsidios asignados y maximizando su impacto. En otras palabras, se considera adecuado que la definición de la población potencial del Programa incorpore los criterios utilizados para establecer la cobertura del mismo.

---

<sup>7</sup> En ciudades donde no se identifiquen polígonos con estas características, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana podrá autorizar Polígonos con al menos treinta por ciento de hogares pobres.

<sup>8</sup> Como se señala más adelante, la referencia al concepto de pobreza patrimonial en la definición de los Polígonos será sustituida durante 2012 por el criterio de Línea de Bienestar asociado al concepto de medición multidimensional de la pobreza definido por el CONEVAL.

<sup>9</sup> Este índice de marginación lo calcula la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, con variables que no necesariamente coinciden con las del índice de marginación del CONAPO.

## PROGRAMA HÁBITAT

Noviembre de 2011

El acoplamiento de la definición anterior con la problemática que busca resolver Hábitat se explica por la metodología de construcción de los Polígonos Hábitat. La determinación de los Polígonos permite identificar zonas urbanas marginadas en las que se encuentra una alta concentración de hogares en situación de pobreza.

Los Polígonos son conjuntos de manzanas que tienen las siguientes características:

- i). Se ubican en ciudades de al menos 15 mil habitantes según los datos censales, o alcanzan esta población conforme a las estimaciones del Consejo Nacional de Población.
- ii). Tienen una concentración de hogares en pobreza patrimonial<sup>10</sup> de al menos 50 por ciento del total de hogar. En ciudades donde no se identifican Polígonos con estas características, se pueden definir Polígonos con al menos 30 por ciento de hogares en situación de pobreza.
- iii). Presentan déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- iv). Cuentan con al menos un 80 por ciento de lotes ocupados.
- v). Están 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.
- vi). No están en situación irregular con respecto a la tenencia de la tierra.
- vii). No están ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.

Conforme a lo anterior, en 2012 **la población potencial** de Hábitat la constituirán **4,555,741 hogares**.<sup>11</sup>

### 2.2. Población objetivo

**Población objetivo:** La población objetivo estará compuesta por la meta anual de hogares residentes en los Polígonos que se benefician de la intervención del Programa Hábitat.

Conforme a la capacidad de intervención del Programa, determinada principalmente por la asignación de recursos por parte de la Cámara de Diputados, en 2011 Hábitat espera invertir en el desarrollo de capacidades individuales, el fortalecimiento del tejido social, la ampliación de redes de servicios básicos e infraestructura urbana complementaria en favor de **1,661,325 hogares**.

<sup>10</sup> Véase la nota al pie de página 8.

<sup>11</sup> Para el ejercicio fiscal 2011 los Polígonos se identificaron siguiendo el criterio de pobreza patrimonial y que por el momento sólo se actualizan sus variables socio demográficas con los resultados del Censo del 2010.

### 2.3. Cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

La información necesaria para cuantificar y caracterizar las poblaciones potencial y objetivo del Programa Hábitat se genera con la participación de diferentes instituciones e implica el procesamiento y análisis de un volumen grande de datos. En otras palabras, éste es un proceso interinstitucional que avanza a lo largo de distintas etapas. En esta sección se describe dicho proceso de generación de la información, mismo que actualmente se encuentra en marcha para determinar las magnitudes a considerar para el ejercicio fiscal 2012.

Es importante mencionar que durante el propio ejercicio fiscal 2012 se iniciará la sustitución del concepto de pobreza patrimonial que ha sido empleado para definir la población potencial de Hábitat, y en su lugar se adoptará el criterio de Línea de Bienestar asociado al concepto de medición multidimensional de la pobreza definido por el Coneval, tal como se indicará en las Reglas de Operación del Programa para 2012.

En el cuadro 2 se presentan las diferentes etapas que componen el proceso de generación de información, así como la cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo del Programa. Los siguientes puntos describen en términos generales el proceso:

1. La fuente más reciente de información socioeconómica y cartográfica, con un nivel de desagregación por manzanas, es el Censo de Población y Vivienda 2010. Dicha información es un producto que el INEGI ya ha elaborado y entregado a la SEDESOL.
2. Con la información anterior, la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría identificará a nivel de manzana la concentración de hogares en pobreza, utilizando el criterio de Línea de Bienestar asociado al concepto de medición multidimensional de la pobreza.<sup>12</sup>
3. Una vez que la pobreza de los hogares se identifique a nivel de manzanas, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana contará con la información necesaria para correr el algoritmo de identificación de los Polígonos Hábitat y con ello actualizar su universo de atención. Al final de esta etapa se contará con una selección preliminar del conjunto de Polígonos.
4. Finalmente, para establecer la selección definitiva de los Polígonos es necesario que se evalúen aspectos complementarios<sup>13</sup> en el conjunto preliminar, ello con la finalidad de no excluir a ninguna zona que presente la necesidad de intervención del Programa. En esta etapa los gobiernos locales, con mayor conocimiento de las necesidades de sus localidades, pueden proponer la inclusión de Polígonos al universo de atención.

<sup>12</sup> Se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es inferior al valor de la Línea de Bienestar, la cual es equivalente al valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico. En agosto de 2010, que es el mes de referencia para la medida oficial de pobreza, la Línea de Bienestar tomó el valor de \$2,114 en el ámbito urbano y \$1,329 en el rural.

<sup>13</sup> Por ejemplo, se requiere la verificación por parte de los ejecutores de la regularidad de la tenencia de la tierra del Polígono susceptible de atención.

**Cuadro 2. Proceso de cuantificación de la población potencial**

Etapa	Producto	Institución que produce la información	Fecha estimada
1	Información por manzana del Censo de Población y Vivienda 2010	INEGI	Septiembre/2011
2	Identificación de manzanas en pobreza	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios	Primer semestre de 2012
3	Identificación de Polígonos	Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana	Primer semestre de 2012
4	Validación de polígonos con autoridades locales	Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana	Primer semestre de 2012

Como se informa en el cuadro 2, se espera que durante el primer semestre de 2012 sea cuando se defina y actualice el universo completo de los Polígonos Hábitat. Una vez que se cuente con la identificación completa de los Polígonos se podrá realizar la caracterización del perfil socioeconómico y del contexto territorial de la población que reside en los mismos.

#### **2.4. Revisión y actualización del Diagnóstico y de las poblaciones**

El Diagnóstico, como documento que identifica el problema que justifica la intervención pública, así como sus principales causas y efectos y la definición de la población que tiene el problema o necesidad, será revisado al menos cada dos años, y en su caso, actualizado.

Por su parte, la actualización de la cuantificación de las poblaciones está en función de la disponibilidad de información. En el caso del Programa Hábitat, una vez que se actualicen los Polígonos Hábitat con la información de 2010, sería conveniente estimar nuevamente dichos Polígonos y la población potencial con los resultados del Censo 2010.

En el caso de la población objetivo se actualizará en función del presupuesto anual del Programa y el promedio de inversión por hogar de ejercicios fiscales anteriores.