

Evaluación en materia de Costo-Efectividad

Programa Hábitat

Informe Final

México, Distrito Federal

Diciembre de 2015

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Índice

Introducción	2
<i>Notas aclaratorias</i>	6
I. Diseño del Programa	9
<i>Características del Programa</i>	9
<i>Contribución a los objetivos estratégicos</i>	13
<i>Matriz de indicadores de resultados</i>	13
<i>Población Potencial, Objetivo y Atendida</i>	14
<i>Vinculación con la normatividad aplicable</i>	16
<i>Coincidencias, complementariedades y duplicidades</i>	18
II. Costos del Programa	20
<i>Descripción general de la inversión</i>	23
<i>Desagregación geográfica</i>	24
<i>Análisis por vertiente y modalidad</i>	33
<i>Costos promedio y unitarios</i>	39
<i>Gastos de operación y costos indirectos</i>	58
III. Resultados del Programa	60
<i>Población Potencial y Población Objetivo</i>	60
<i>Población Atendida y cobertura espacial</i>	64
<i>Indicadores de Resultados</i>	73
IV. Relación costo-resultados y análisis costo-efectividad	77
<i>Relación costo-resultados</i>	78
<i>Análisis costo-efectividad</i>	86
Conclusiones	93
Bibliografía	104

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Introducción

En el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 85, fracción I y 134; del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; del numeral décimo sexto, fracción I, inciso e), de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y del Programa Anual de Evaluación 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño, coordinó durante 2015 las actividades de Evaluación Específica de Costo-Efectividad de diversos programas federales abocados al atender el desarrollo social y abatir la pobreza en el país.

La constante evaluación de programas públicos se ha desarrollado como un proceso que ha permitido determinar la pertinencia y logro de objetivos, así como la eficiencia y efectividad de las acciones impulsadas por el gobierno. De esta forma se impulsa la Evaluación Específica de Costo-Efectividad, la cual tiene la finalidad de aportar información confiable y útil para mejorar la toma de decisiones, transparentar la rendición de cuentas y contribuir al bienestar de la población por medio de la dirección de metas y estrategias del Programa Hábitat.

Conforme a los numerales 20 y 30 del Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2015, se realizó esta Evaluación Específica de Costo-Efectividad, dentro de la cual se identifican, cuantifican y valoran los costos de las intervenciones del Programa Hábitat (obras, acciones y proyectos) en las distintas modalidades y vertientes para obtener la relación costo-efectividad de dicho Programa.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 contempló la instrumentación del Programa Hábitat como un modelo institucional de la política de desarrollo social del Estado mexicano para normar, promover, gestionar e impulsar el desarrollo del Sistema Urbano Nacional. Para ello se creó el Fondo Hábitat, con objeto de promover la inversión y empleo en zonas urbanas y metropolitanas del país; apoyar la integración social, equidad, regeneración de zonas degradadas, mejoramiento de la calidad de vida y cuidado de los ecosistemas locales y generales, y participar en la ampliación de la infraestructura y servicios básicos.

En 2001 y 2002 se llevaron a cabo los mecanismos necesarios para la instrumentación de la operación del Programa Hábitat, de tal manera que en 2003 inició su operación formal, a cargo de la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial de la Secretaría de Desarrollo Social. En julio de 2004, y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, esta dirección general cambió de denominación a la de Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, dándose continuidad a la operación del Programa Hábitat.

En enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Una de estas modificaciones fue que la antigua Secretaría de la Reforma Agraria se transformara en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). A esta nueva secretaría se le encomendaron las funciones que desempeñaba la Secretaría de la Reforma Agraria, y se transfirieron otras que desempeñaba la Secretaría de Desarrollo Social y que tenían que ver con la ordenación del territorio y el desarrollo urbano. Una de las transferencias fue, precisamente, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

En abril de 2013 se publicó el Reglamento Interior de la SEDATU. En éste se estableció el cambio de nombre de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, por el de Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS). Esta Unidad fue la encargada de la operación del Programa Hábitat.

Con base en los antecedentes mencionados, el objetivo general de la presente Evaluación Específica en Materia de Costo-Efectividad del Programa Hábitat consiste en analizar la calidad de gasto público a través del costo de intervención y resultados del Programa Hábitat que se obtuvieron en el ejercicio 2014, mediante el uso de metodologías que aportan resultados para permitir valorar el costo y efectividad del Programa Hábitat.

Para alcanzar el objetivo general se tienen los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el costo de intervención total del Programa, y su desglose por vertiente, modalidad, distribución territorial y unidad de medida para los años 2013 y 2014.
- Estimar el costo promedio por beneficiario, municipio y entidad federativa por vertiente y modalidad.
- Obtener el costo marginal para cada una de las vertientes y modalidades de actuación del Programa.
- Proponer e implementar un método para imputar costos indirectos por vertiente y modalidad del Programa.
- Estimar el costo administrativo del Programa Hábitat en relación al total del presupuesto ejercido.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

- Analizar los resultados que se lograron en materia de cobertura y calidad de los productos según información contenida en la Matriz de Indicadores de Resultados.
- Proponer e implementar un método para medir resultados y beneficios indirectos del Programa Hábitat.

De manera concreta, esta evaluación pretende conocer y valorar el costo-efectividad de las intervenciones del Programa Hábitat. Para lograr el objetivo general y los objetivos específicos se analizarán los costos y resultados de manera detallada, así como las acciones de co-inversión que promueve el Programa con los gobiernos estatales, municipales y con la aportación de beneficiarios.

La formulación de la presente evaluación está dividida en tres etapas:

- En la primera etapa se analizan los costos de las diversas intervenciones del Programa Hábitat por vertiente, modalidad, unidad de medida, entidad federativa y municipio en 2013 y 2014, identificando costos directos, e imputando costos indirectos y latentes.
- La segunda etapa consiste en determinar la efectividad del Programa Hábitat a nivel de Fin y Propósito (Indicadores de Resultados), y de Componente y Actividad (Indicadores de Servicios y Gestión), según lo establecido en la Matriz de Indicadores de Resultados 2013 y 2014. Para ello se plantean resultados esperados o programados (antes de la intervención) y obtenidos (posteriores a la intervención).
- Finalmente, en la tercera etapa se analizan las relaciones costo-resultados y costo-efectividad del Programa Hábitat por unidad de medida.

"Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat"

Notas aclaratorias

Con el objeto de tener mayor comprensión sobre el presente ejercicio de evaluación costo-efectividad del Programa Hábitat se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La información utilizada sobre el número total de intervenciones y sus principales características para 2013 y 2014 fue proporcionada por el Programa Hábitat. Esta información consistió en un archivo Excel titulado *Base de datos 2013-2014 con benef personas*, la cual contenía datos sobre 16,842 intervenciones en 2013 y 19,844 en 2014. La inversión total reportada era 5,267 millones de pesos en 2013 y 5,086 millones de pesos en 2014. El número de beneficiarios sumó 29'719,230 en 2013 y 10'662,572. ¹

2. La información anterior se complementó con los siguientes documentos: i) Matriz de Indicadores de Resultados 2013 y 2104; ii) Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño del Programa Hábitat, 2014-2015; iii) Informe de Medición de Impacto 2009-2012; iv) Meta-Evaluación 2007-2012, y v) inversión y beneficiarios por obra 2013 y 2014.

3. Los datos sobre inversión total y beneficiarios contenidos en el archivo Excel no corresponden con aquellos que aparecen en el Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño del Programa Hábitat 2014-2015. Las autoridades del Programa Hábitat comentaron que dicha diferencia se presenta porque en este archivo de Excel se cuantificaron dos tipos de beneficiarios: i) directos (de las modalidades de Desarrollo Social y Comunitario, y de Mejoramiento del Entorno Urbano); y ii) indirectos conforme a su localización (en el radio de influencia o en la

¹ Información en bruto que no ha sido tratada para eliminar duplicidades.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

ciudad) y que se encuentran en la modalidad de Centros Históricos. Al utilizar únicamente las intervenciones que cuantifican beneficiarios directos, entonces las intervenciones totales disminuyen a 16,335 en 2013 y a 19,508 en 2014.

4. En los *Lineamientos de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2013* se estableció por primera vez el principio de integralidad de las intervenciones: “Con el propósito de propiciar la integralidad de acciones en los Polígonos Hábitat, el Ejecutor presentará proyectos integrales, definidos como el conjunto de proyectos de una o más modalidades que contribuyen a un objetivo común, se realizan preferentemente en los Polígonos Hábitat, se complementan y son afines a los objetivos del Programa”. Este principio de integralidad en las intervenciones se institucionalizó en 2014, fecha en la que el *Manual de Operación del Programa Hábitat* dispuso la necesidad de “Cumplir la integralidad entre las obras de la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano y las acciones de la modalidad Desarrollo Social y Comunitario”, y para lo cual en el capítulo 5 de dicho manual (De los lineamientos por modalidad) se establecieron los principios rectores para la integralidad de las intervenciones. Por tal razón, las principales características de las intervenciones de 2013 (inversión total y número de beneficiarios) no son comparables con las intervenciones de 2014, de tal forma que no es posible realizar un análisis de comparación longitudinal.

5. Las intervenciones del Programa Hábitat incluyen una gran diversidad de acciones, obras y proyectos, enmarcadas en tres vertientes (General; Intervenciones Preventivas, y Centros Históricos), tres modalidades (Mejoramiento del Entorno Urbano; Desarrollo Social y Comunitario, y Promoción del Desarrollo Urbano), y 22 líneas de acción. Una de las premisas del análisis costo-efectividad consiste en comparar subconjuntos de intervenciones que sean lo más homogéneos a su interior y lo menos heterogéneos entre dichos subconjuntos. La

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

variable con mayor viabilidad para hacer tales subconjuntos fue *unidad de medida*, por lo que se utilizó como eje rector para el estudio del costo-efectividad del Programa Hábitat en 2014.

La presente evaluación consta de los siguientes apartados: i) Diseño del Programa; ii) Costos del Programa; iii) Resultados del Programa; iv) Relación Costos-Resultados y Análisis Costo Efectividad; y v) Conclusiones.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

I. Diseño del Programa

Con base en las Reglas de Operación 2014, el Programa Hábitat tiene como objetivo general el contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad. Su objetivo específico es el apoyar la revitalización e inclusión de las zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y socio-urbana de las ciudades, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y la accesibilidad.

El Programa maneja un conjunto de acciones que se sintetizan en tres modalidades o áreas de actuación: i) Mejoramiento del Entorno Urbano; ii) Desarrollo Social y Comunitario, y iii) Promoción del Desarrollo Urbano. El Programa no tiene como finalidad abatir la pobreza, sino ir más allá en términos de ofrecer acceso a la población de infraestructura y equipamiento básico y suplementario, así como elementos para el desarrollo social y comunitario. Los logros del Programa se pueden evaluar de manera cuantitativa, a través de la inversión realizada o Población Atendida, pero también existen logros cualitativos que no es sencillo de evaluar, porque su medición implicaría el uso de instrumentos para el acopio y procesamiento de datos que van más allá de los alcances del Programa.

Características del Programa

Para el logro de sus objetivos, a partir de 2013 el Programa Hábitat introdujo dos herramientas que le permitieron fortalecer el impacto de las intervenciones dentro de las zonas de actuación, además de involucrar a las comunidades a través de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

talleres de planeación y diagnósticos comunitarios y participativos. Estas dos herramientas fueron: i) Plan de Acción Integral, y ii) Plan Maestro.

El Plan de Acción Integral es un instrumento de planeación que las instancias ejecutoras deben presentar para la asignación de recursos y promoción de la competitividad en la escala local, fortaleciendo la capacidad técnica en materia de planeación de las instancias ejecutoras. Este Plan es concebido como un documento derivado de un diagnóstico que identifica las problemáticas en el área de intervención de las zonas de actuación del Programa. Para la elaboración del Plan de Acción Integral, las instancias ejecutoras realizan un análisis, definición y priorización de obras y acciones a ejecutar en determinada área de intervención, considerando costos de los proyectos y su georreferenciación.

Por su parte, el Plan Maestro es una herramienta que se utiliza para que las instancias ejecutoras identifiquen áreas de intervención en zonas de actuación del Programa mediante estrategias de planeación para identificar intervenciones a realizar (obras, acciones y proyectos) a corto y mediano plazo. Esto se lleva a cabo a través de un análisis de las condiciones existentes en el territorio y la relación con el entorno urbano para identificar las problemáticas urbanas y sociales, involucrando a actores sociales en la definición de propuestas.

Para focalizar las intervenciones y generar mayor impacto en las zonas de actuación, el Programa se estructuró en 2014 en tres vertientes: i) General; ii) Intervenciones Preventivas, y iii) Centros Históricos. La vertiente General comprendía zonas urbanas con concentración de hogares en condiciones de pobreza, denominados Polígonos Hábitat. La segunda vertiente, Intervenciones Preventivas, comprendía zonas urbanas en condiciones de pobreza y sociales que ameritaban intervenciones socio-urbanas para la prevención de la violencia,

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

resultantes del estudio socio demográfico y delictivo a nivel ciudad. Por último, la vertiente Centros Históricos comprendía los sitios y centros históricos de las ciudades inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, además de los autorizados por el Comité de Validación Central, en los términos establecidos en el Manual de Operación del Programa.

Asimismo, cada vertiente se dividió en tres tipos de apoyo, conocidos como modalidades: i) Mejoramiento del Entorno Urbano; ii) Desarrollo Social y Comunitario, y iii) Promoción del Desarrollo Urbano (Cuadro 1.1). Para la vertiente General, las obras y acciones de Mejoramiento del Entorno Urbano y Desarrollo Social y Comunitario tenían como finalidad reducir el déficit de infraestructura urbana básica y complementaria, y promover el desarrollo de capacidades individuales y habilidades para el trabajo, a través de cursos y talleres de derechos para el desarrollo social de la población en zonas de actuación. Los proyectos sociales atendían la integralidad del individuo y la comunidad, el desarrollo de habilidades para el trabajo, la promoción de la equidad de género, la organización y participación comunitaria, y la prevención social de la violencia.

Con respecto a la vertiente de Intervenciones Preventivas, el objetivo era la prevención social y situacional, usando al Mejoramiento del Entorno Urbano y al Desarrollo Social y Comunitario para regenerar el tejido social por medio de la creación de entornos seguros e incluyentes, el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad dentro de las zonas de actuación que elevaran la percepción de seguridad, la convivencia, la participación y con el desarrollo de acciones sociales orientadas a la prevención de diversos tipos de violencia. Por otro lado, la Promoción del Desarrollo Urbano tenía como finalidad apoyar la elaboración de mapas de riesgos y Planes Maestros en los tres tipos de vertientes (cuadro 1.1).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 1.1

Líneas de acción del Programa Hábitat, 2014

Modalidad	Línea de acción
Mejoramiento del Entorno Urbano	I. Introducción de servicios urbanos básicos.
	II. Construcción, habilitación, ampliación y equipamiento de Centros de Desarrollo Comunitario.
	III. Construcción integral de vialidad y obras para la movilidad urbana.
	IV. Construcción de vialidades que permitan la conexión y accesibilidad de las zonas de actuación con la ciudad.
	V. Introducción de equipo y mobiliario para la recolección de residuos sólidos en zonas de actuación para la instalación o fortalecimiento de sistemas para la recolección, reciclaje y disposición final de residuos sólidos y para el saneamiento del agua, en áreas externas que tengan incidencia directa con ellas.
	VI. Obras y acciones que contribuyan a la sustentabilidad y al mejoramiento del entorno natural de las zonas de actuación del Programa.
	VII. Proyectos integrales para la protección, conservación y revitalización de Centros Históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.
	VIII. Regeneración urbana en zonas de actuación.
Desarrollo Social y Comunitario	I. Acciones de capacitación para el desarrollo de habilidades y conocimientos para el trabajo.
	II. Acciones para apoyar la educación no formal abierta y a distancia, así como educación para la vida
	III. Acciones para la promoción de la equidad de género
	IV. Acciones de sensibilización para prevenir la violencia familiar, comunitaria y la prevención del delito, así como promoción de la cultura de paz.
	V. Acciones de sensibilización para prevenir la discriminación
	VI. Acciones para la sensibilización y promoción de la salud preventiva.
	VII. Acciones de sensibilización para el mejoramiento del medio ambiente y la sustentabilidad.
	VIII. Acciones culturales, deportivas y recreativas
	IX. Apoyos para impulsar la organización y participación comunitaria, a través de: Enlace Hábitat de los Centros de Desarrollo Comunitario, promotores comunitarios y prestadores de servicio social de nivel medio superior y superior.
	X. Acciones para la conformación y capacitación de comités de contraloría social y comités comunitarios Hábitat.
	XI. Acciones que promuevan la planeación comunitaria y participativa.
Promoción del Desarrollo Urbano	I. Formulación y actualización de planes de manejo y planes maestros a nivel zona de actuación
	II. Mapas de riesgo, Estudios, Proyectos Ejecutivos y Diagnósticos.
	III. Apoyo a la operación de Observatorios Urbanos Locales y de Institutos Municipales de Planeación.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Contribución a los objetivos estratégicos

El Programa Hábitat inició operaciones en 2004 y está alineado al Objetivo 2.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”. El Presupuesto Federal Ejercido por el Programa, medido a precios constantes de 2012, tuvo dos tendencias en el periodo 2008-2014. La primera ocurrió de 2008 a 2010, donde el monto se duplicó de 2,229 a 4,437 millones de pesos. La segunda fue de 2010 a 2014, con evolución decreciente y llegando en 2014 a un presupuesto de 3,294 millones de pesos, representando 74 por ciento del monto registrado en 2010.

Matriz de Indicadores de Resultados

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2014 contiene 24 Indicadores, de los cuales dos son de Fin, cinco de Propósito, once de Componente y seis de Actividad. Debido a la diversidad de funciones que lleva a cabo el Programa Hábitat, la naturaleza de los Indicadores de Resultados (Fin y Propósito) no difieren de los de Servicios y Gestión (Componente y Actividad), y todos ellos tratan sobre alguna de las líneas de acción del Programa. La fórmula de cálculo y la interpretación de todos los Indicadores es sencilla y contribuye al examen del desempeño del Programa. De los diez Indicadores seleccionados para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, uno de Resultados y los cinco de Servicios y Gestión aparecen en las MIR de años anteriores. Los cuatro Indicadores de Resultados restantes sólo se pueden evaluar en función de la Meta Real Planteada para 2014. Asimismo, sólo uno de los diez Indicadores seleccionados forma parte de la MIR 2015: “Porcentaje de mujeres beneficiadas con acciones para el desarrollo social y comunitario”.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Los avances en 2014 de los Indicadores de Resultados quedaron por abajo de las metas trazadas, en especial el Indicador “Hogares atendidos con redes de servicios básicos y obras de infraestructura complementaria”, ya que su avance representó 63 por ciento de la meta programática (271 mil hogares atendidos frente a 428 mil esperados). Sólo uno de los Indicadores de Resultados apareció en la MIR de 2013, “Porcentaje de polígonos Hábitat atendidos”. Su evolución muestra un menor desempeño en 2014 con respecto al año previo.

Por otro lado, en dos de los Indicadores de Servicios y Gestión se logró un avance favorable: “Proyectos para fomentar la organización y participación comunitaria”; y “Centros de desarrollo comunitario apoyados”. En los otros tres su comportamiento fue similar al de los de Resultados. Los cinco Indicadores de Servicios y Gestión tienen información para años anteriores; los dos con desempeño favorable en 2014 también registraron evolución temporal ascendente. En caso contrario, los otros tres no alcanzaron su meta programada en 2014, y sus valores fueron inferiores a los de 2013.

Población Potencial, Objetivo y Atendida

La Población Potencial del Programa Hábitat en 2014 consistió en hogares residentes en las zonas de actuación del Programa de las ciudades que formaban parte del Sistema Urbano Nacional. Esto significa que la Población Potencial del Programa correspondía a los hogares de las 384 ciudades del Sistema Urbano Nacional que residían en áreas que por sus características socio urbanísticas podrían formar parte de las zonas de actuación del Programa.

Por su parte, la Población Objetivo correspondió a hogares residentes en las zonas de actuación de las ciudades elegibles del Programa, siendo entonces una

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

muestra o subconjunto de la Población Potencial y se conformó por las ciudades y municipios elegibles del Programa. En las Reglas de Operación 2014, las ciudades y zonas metropolitanas elegibles sumaron 260, y los municipios fueron 357.

Con base en información que aparece en la *Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, la Población Atendida alcanzó su mayor monto en 2010 con casi 1.8 millones de hogares beneficiados. En 2012 fueron 1.7 millones, disminuyendo a 1.2 millones en 2013 y 930 mil en 2014. En 2014 se atendieron a 55% de los hogares beneficiados en 2012; una caída significativa en la cobertura. En 2014 las acciones se llevaron a cabo en 31 entidades federativas, excepto el Distrito Federal, y en 295 de los 357 municipios elegibles.

Las entidades federativas con mayor número de hogares beneficiados en 2014 fueron México, Quintana Roo y Michoacán, que concentraron 24 por ciento de la población atendida total. Se aprecia una asociación positiva entre número de habitantes en situación de pobreza y cantidad de hogares beneficiados por entidad federativa, excepto en Quintana Roo, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California, donde su participación en el total nacional de hogares beneficiados superó a su peso en la población del país en situación de pobreza en 2014.

El aumento en la Población Potencial, de 4.9 a 6.4 millones de hogares, así como la disminución de la Población Objetivo, de 4.5 a 4 millones de hogares, entre 2013 y 2014 obedeció por cambios en las Reglas de Operación, tales como la adición de colonias y barrios para la prevención social, así como por las actuaciones en la vertiente de Intervenciones Preventivas. El número de personas beneficiadas en 2014 fue poco más de 2 millones, de las cuales 55 por ciento

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

fueron mujeres. Habría en promedio 2.2 personas por hogar beneficiado, pero es claro que el tamaño promedio de los hogares supera dicha cantidad.

Vinculación con la normatividad aplicable

Con base en información proporcionada por el Programa Hábitat, se realizaron adecuaciones normativas y programáticas en 2014 para alinearlo con El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa Sectorial de la SEDATU. Para ello se actualizaron los objetivos del Programa, para quedar como siguen: Objetivo general: contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad. Objetivo específico: apoyar la revitalización e inclusión de las zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y socio-urbana de las ciudades, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y la accesibilidad.

De la misma manera, se modificó el numeral relativo a Problemática Urbana, realizando las adecuaciones necesarias para darle un enfoque territorial al Programa e impulsar acciones de desarrollo urbano en conjunto con el desarrollo social y comunitario. Se actualizaron los considerandos, marco de referencia, vinculación con instrumentos de planeación, objetivos y estructura del documento, para hacer más clara y ordenada la lectura de las reglas, la definición de vertientes y modalidades, criterios de selección, zonas de actuación del Programa y tipos de apoyos.

Como requisito general de elegibilidad de las zonas de actuación se estableció que éstas contemplaran un Plan de Acción Integral a nivel zona de actuación, de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

acuerdo a la propia normatividad del Programa, elemento de planeación con los que se buscó generar competitividad en el ámbito municipal para la asignación de los recursos, a partir de una distribución estatal. Se deja manifiesto que las zonas de actuación debían contener condiciones sociales y urbanas que ameritaran la intervención preventiva para dar un preámbulo a los requisitos de las zonas de intervención preventiva.

También se hizo referencia a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, así como a la Ley General de Víctimas, ya que el programa tenía la vertiente de Intervenciones Preventivas. El Programa Hábitat contemplaba acciones de prevención social y situacional de la violencia y el delito a través de la construcción y/o habilitación y/o ampliación del Centro de Desarrollo Comunitario, como eje articulador de la política social y urbana.

Se definió el ámbito de actuación de la vertiente Intervenciones Preventivas por medio de la elaboración de un Diagnóstico Integral y Participativo, cuyo objetivo fue el aplicar una política pública de abajo hacia arriba a través de la participación de la comunidad en la identificación de problemáticas y toma de decisiones, para la solución de las mismas en conjunto con las instancias de gobierno involucradas, de los tres niveles de gobierno.

Se agregaron conceptos de obras y acciones como elevar la prevención situacional de la violencia y delincuencia, para hacer explícitos los tipos de obra relacionados con la prevención de la violencia, dentro de la vertiente de Intervenciones Preventivas, dada la importancia de dicha vertiente. Destacó como apoyo por única ocasión el cambio de imagen institucional de los Centros de Desarrollo Comunitario.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

También se incrementó el porcentaje de recursos a la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario del 20 al 25 por ciento de los subsidios asignados al municipio. El monto del subsidio federal por Polígono Hábitat pasó de \$5,000 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) a \$7,550.00 (siete mil quinientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), multiplicado por el número de hogares en situación de pobreza residentes en el Polígono.

Por último, el *Manual de Operación* del Programa definió los criterios institucionales para conseguir la integralidad en las intervenciones del Programa, elemento que hace poco comparable los resultados de 2014 en relación a años anteriores.

Coincidencias, complementariedades y duplicidades

El Programa Hábitat tiene coincidencias en sus funciones con el Programa de Zonas Prioritarias, que está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social. Este Programa de Zonas Prioritarias apoya la introducción de servicios a la vivienda, así como infraestructura y servicios para el desarrollo comunitario. Es un Programa de la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social, y tiene como misión coadyuvar al mejoramiento de las condiciones materiales de las viviendas a través de la provisión de servicios básicos. Su actuación se circunscribe en Zonas de Actuación Prioritarias que han sido definidas y delimitadas por la Unidad de Microrregiones. Sin embargo, este Programa es hasta cierto punto competitivo con el Programa Hábitat. Esta competitividad se genera por tener objetivos similares y compartir un subconjunto dentro del universo de su Población Objetivo.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La Secretaría de Hacienda ha propuesto para 2016 la fusión de ambos programas, junto con otros tres (Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; Rescate de Espacios Públicos; Programa de Fomento a la Urbanización Rural), en uno que se denominará *Programa de Infraestructura* (SHCP, 2015). Este nuevo programa será, sin duda, uno de los más relevantes de la Política de Desarrollo Social del país, ya que será el que concentre el mayor monto financiero para la atención y provisión de servicios básicos en la vivienda, así como infraestructura y equipamiento para el desarrollo social y comunitario.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

II. Costos del Programa

Cuando se dispone de información sobre los resultados y los costos de una variedad de programas o proyectos mediante el análisis de costo-efectividad se puede identificar qué inversiones producen la mayor tasa de resultados, lo que permite a los responsables de políticas públicas adoptar decisiones informadas acerca de en qué intervenciones invertir o cómo invertir mejor. Es decir, es posible identificar los programas más costo-efectivos y mejorar la asignación de recursos.

En un análisis de costo-efectividad se evalúa, por un lado, el impacto y los resultados y, por otro lado, la información disponible. Conforme a esta premisa el análisis de costos del Programa Hábitat se lleva a cabo con base en la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos del Programa Hábitat con respecto a la inversión ejercida por el Programa y los gastos de operación que configuran la parte del presupuesto modificado (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1
Presupuesto ejercido por el Programa Hábitat, 2013-2014
(pesos)

Año	Inversión ejercida	Gastos de operación-indirectos ^a	Inversión total
2013	3,434,321,997.39	116,736,088.34	3,551,058,085.73
2014	3,380,546,617.92	176,758,094.32	3,557,304,712.24

^a El monto para 2013 corresponde al periodo abril-diciembre.

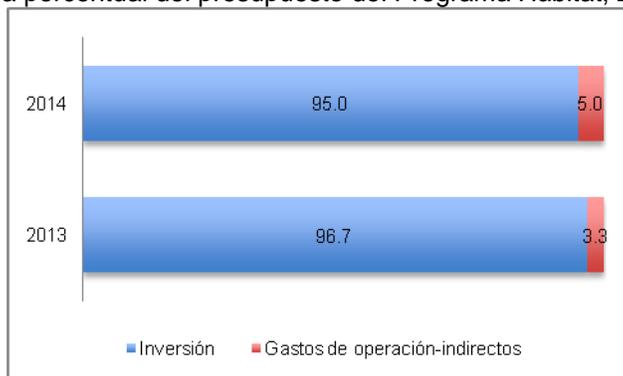
Fuente: Programa Hábitat, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Entre 2013 y 2014 se presentó un incremento en el presupuesto total del Programa Hábitat. Los gastos de operación o indirectos aumentaron en términos absolutos y relativos, mientras que el rubro para inversión disminuyó. De representar el 3.3 por ciento del presupuesto total en 2013, los gastos de operación constituyeron casi 5 por ciento del total en 2014 (gráfica 2.1). Cabe mencionar, sin embargo, que las cifras de gastos de operación no son comparables entre 2013 y 2014, ya que en el primer año corresponde sólo al periodo abril-diciembre.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

El artículo 35 de las *Reglas de Operación 2014* establece que para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión, y evaluación externa (es decir, para sus gastos de operación) la UPAIS podría destinar hasta el 5.21 por ciento del presupuesto total asignado al Programa. De esta manera, los gastos de operación en 2014 del Programa Hábitat estuvieron dentro de los límites establecidos por su normatividad.

Gráfica 2.1
Estructura porcentual del presupuesto del Programa Hábitat, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Con respecto al presupuesto reportado por la entidad operadora del Programa se realizan las siguientes precisiones y ajustes. En 2013 hay una diferencia de 364, millones de pesos entre la inversión total ejercida por el Programa y la inversión destinada a las distintas intervenciones correspondientes a las tres vertientes del Programa. Ese monto se destinó a intervenciones ocasionadas por desastres naturales las cuales no fueron operadas por la UPAIS de la Unidad Administrativa responsable del Programa Hábitat. La inversión en las 16,842 obras o proyectos representó 3,070 millones de pesos.

Por otra parte, en 2014 se realizaron ajustes derivados de gastos no operados por la UPAIS así como de un monto que permaneció disponible del ejercicio 2014 pero

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

que no alcanzó a considerarse dentro del presupuesto modificado para ese año. La inversión correspondiente a las 19,844 obras fue por 2,995 millones de pesos. En el cuadro 2.2 se muestran las cifras de la inversión federal destinada y ejercidas en obras del programa.

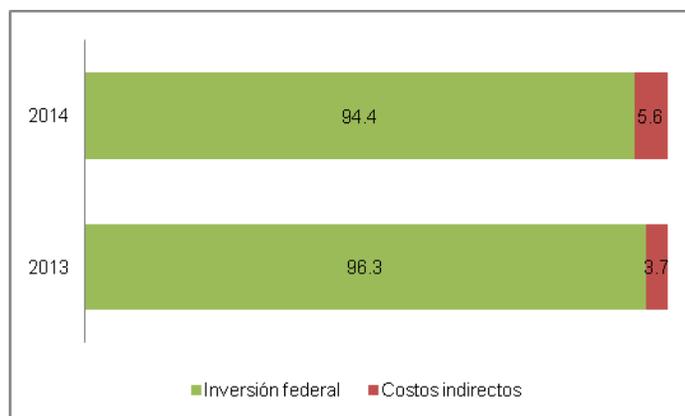
Cuadro 2.2
Gastos totales, 2013-2014
(miles de pesos)

	Inversión federal	Gastos de operación-indirectos	Total
2013	3,070,262	116,736	3,186,998
2014	2,994,527	176,758	3,171,285

Fuente: información proporcionada por el Programa Hábitat.

Como resultado de las cifras corregidas la composición entre los gastos de operación y la inversión del Programa se modificó elevándose el componente que corresponde a costos indirectos de acuerdo con la gráfica 2.2

Gráfica 2.2
Composición porcentual del presupuesto corregido del Programa Hábitat, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Descripción general de la inversión

En el financiamiento de las intervenciones operadas por el Programa Hábitat concurren distintas instancias además de la Federal. Las distintas intervenciones pueden verse beneficiadas por aportaciones locales mediante recursos del orden estatal, municipal o por aportaciones de los beneficiarios. En el cuadro 2.3 se muestran los montos de inversión total en las obras y su desglose por fuente de financiamiento.

Cuadro 2.3
Inversión del Programa Hábitat y estructura por tipo de financiamiento, 2013-2014
(miles de pesos)

	2013	2014	2013 (%)	2014 (%)
Total	5,266,989	5,086,149	100.0	100.0
Federal	3,070,262	2,994,527	58.3	58.9
Estados	299,057	298,943	5.7	5.9
Municipios	1,842,330	1,778,857	35.0	35.0
Beneficiarios	55,340	13,822	1.1	0.3
Número de intervenciones	16,842	19,844	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

En 2013 se invirtió en el Programa 5,267 millones de pesos, de los cuales 59 por ciento fue financiado con recursos Federales, 35 por ciento lo aportaron los municipios, 6 por ciento los estados y 1 por ciento los beneficiarios. La inversión total disminuyó en 2014 con respecto al año anterior pero como ya se señaló el número de obras financiadas se incrementó.

La base de datos suministrada para la realización de esta evaluación presenta un desglose de la inversión total por obra que a su vez se desglosa según la fuente de financiamiento para cada uno de los años evaluados. El resumen de estadísticos para esta base de datos se presenta en el cuadro 2.4. En él se especifica el valor mínimo y máximo de las inversiones en las distintas intervenciones, la inversión promedio por obra y la desviación estándar de las

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

inversiones por obra, tanto para la inversión total como para cada tipo de instancia financiadora. Por ejemplo en 2013 la inversión mínima efectuada en alguna obra fue de 138 pesos correspondiente a la conformación de una comité de contraloría social en el municipio Villa de Álvarez en Colima. El gasto máximo en algún apoyo ascendió a casi treinta y cuatro y medio millones de pesos asignado a la construcción de un macrocentro comunitario, cultural y deportivo en Monterrey, Nuevo León. La inversión promedio por obra fue de trescientos doce mil pesos aproximadamente. En 2014 la inversión mínima (300 pesos por elaboración de documento de descripción del desarrollo de las obras de Desarrollo Social y Comunitario de Ciudad Juárez, Chihuahua) y máxima (más de 81 millones de pesos por la construcción de calles en la totalidad de la colonia Torres Misión en Salinas Victoria, Nuevo León) se elevaron, pero la inversión promedio por intervención descendió.

Cuadro 2.4
Principales estadísticos de datos de inversión por obra del Programa Hábitat, 2013-2014

	2013				2014			
	Min	Max	Promedio	Desv est	Min	Max	Promedio	Desv est
Total	138	34,470,773	312,729	728,542	300	81,079,631	256,307	985,272
Federal	1	24,129,541	182,298	442,968	10	47,068,010	150,903	576,653
Estatad		10,341,232	17,757	124,018		33,830,121	15,065	284,815
Municipios		8,080,575	109,389	266,119		10,902,700	89,642	295,051
Beneficiarios		1,301,275	3,286	32,119		1,216,890	697	15,598

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Desagregación geográfica

El cuadro 2.5 presenta los montos de inversión efectuada por el Programa por entidad federativa, además de su asignación por el tipo de instancia financiadora. Asimismo muestra el número de intervenciones realizadas en cada estado. La distribución por entidad federativa de los gastos por apoyos incurridos por el programa se muestran en el cuadro 2.6.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.5
 Montos de inversión por entidad federativa, 2013
 (pesos)

Nombre	Inv Total	Inv Federal	Inv Estatal	Inv Municipal	Inv Beneficiarios	Intervenciones
AGUASCALIENTES	46,763,365	28,623,609	12,333,204	5,806,552	0	233
BAJA CALIFORNIA	40,227,185	20,113,591	18,789,126	1,324,468	0	149
BAJA CALIFORNIA SUR	116,557,336	62,329,251	0	54,228,085	0	433
CAMPECHE	109,082,553	68,377,184	5,694,151	35,011,218	0	199
CHIAPAS	317,307,056	197,009,311	5,000,000	115,297,745	0	608
CHIHUAHUA	98,722,248	56,706,234	17,678,247	24,337,767	0	574
COAHUILA DE ZARAGOZA	133,596,265	93,603,232	0	39,993,033	0	718
COLIMA	89,510,096	55,161,565	1,465,251	32,883,280	0	355
DISTRITO FEDERAL	27,195,842	16,287,502	0	10,908,340	0	47
DURANGO	128,583,782	64,540,688	21,778,314	42,264,780	0	457
GUANAJUATO	278,604,391	147,358,604	0	131,245,787	0	897
GUERRERO	302,105,691	185,891,381	0	116,214,310	0	983
HIDALGO	112,036,603	65,690,932	21,896,970	24,448,701	0	583
JALISCO	220,000,025	136,108,069	26,532,321	56,132,653	1,226,982	900
MÉXICO	482,227,879	295,750,417	2,884,606	147,600,328	35,992,528	1,083
MICHOACAN	259,177,901	130,121,066	0	115,229,051	13,827,784	872
MORELOS	214,365,818	131,247,284	35,462,191	47,656,343	0	718
NAYARIT	132,201,036	79,389,402	9,783,275	43,028,359	0	497
NUEVO LEON	175,326,039	119,012,007	10,739,529	45,574,503	0	542
OAXACA	155,902,908	77,145,273	0	78,757,635	0	403
PUEBLA	346,565,509	168,891,510	0	177,673,999	0	699
QUERETARO	83,480,504	51,926,068	0	31,554,436	0	247
QUINTANA ROO	154,389,919	90,223,639	15,642,881	48,523,399	0	426
SAN LUIS POTOSI	171,137,228	83,415,550	35,582,422	49,588,025	2,551,231	528
SINALOA	63,932,043	48,528,299	0	15,403,744	0	241
SONORA	141,009,376	86,433,120	0	54,576,256	0	676
TABASCO	75,984,463	46,944,385	0	29,040,078	0	237
TAMAULIPAS	246,004,349	145,985,313	44,110,392	55,908,644	0	651
TLAXCALA	72,448,097	43,800,840	13,684,020	14,963,237	0	214
VERACRUZ	204,297,804	122,250,401	0	82,047,403	0	607
YUCATAN	147,073,939	89,635,140	0	57,438,799	0	540
ZACATECAS	121,171,803	61,760,853	0	57,668,999	1,741,951	525
	5,266,989,053	3,070,261,720	299,056,900	1,842,329,957	55,340,476	16,842

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.6
 Distribución porcentual de la inversión por entidad federativa, 2013

Nombre	Inv Total	Inv Federal	Inv Estatal	Inv Municipal	Inv Beneficiarios
AGUASCALIENTES	0.9	0.9	4.1	0.3	0.0
BAJA CALIFORNIA	0.8	0.7	6.3	0.1	0.0
BAJA CALIFORNIA SUR	2.2	2.0	0.0	2.9	0.0
CAMPECHE	2.1	2.2	1.9	1.9	0.0
CHIAPAS	6.0	6.4	1.7	6.3	0.0
CHIHUAHUA	1.9	1.8	5.9	1.3	0.0
COAHUILA	2.5	3.0	0.0	2.2	0.0
COLIMA	1.7	1.8	0.5	1.8	0.0
DISTRITO FEDERAL	0.5	0.5	0.0	0.6	0.0
DURANGO	2.4	2.1	7.3	2.3	0.0
GUANAJUATO	5.3	4.8	0.0	7.1	0.0
GUERRERO	5.7	6.1	0.0	6.3	0.0
HIDALGO	2.1	2.1	7.3	1.3	0.0
JALISCO	4.2	4.4	8.9	3.0	2.2
MÉXICO	9.2	9.6	1.0	8.0	65.0
MICHOACAN	4.9	4.2	0.0	6.3	25.0
MORELOS	4.1	4.3	11.9	2.6	0.0
NAYARIT	2.5	2.6	3.3	2.3	0.0
NUEVO LEON	3.3	3.9	3.6	2.5	0.0
OAXACA	3.0	2.5	0.0	4.3	0.0
PUEBLA	6.6	5.5	0.0	9.6	0.0
QUERETARO	1.6	1.7	0.0	1.7	0.0
QUINTANA ROO	2.9	2.9	5.2	2.6	0.0
SAN LUIS POTOSI	3.2	2.7	11.9	2.7	4.6
SINALOA	1.2	1.6	0.0	0.8	0.0
SONORA	2.7	2.8	0.0	3.0	0.0
TABASCO	1.4	1.5	0.0	1.6	0.0
TAMAULIPAS	4.7	4.8	14.7	3.0	0.0
TLAXCALA	1.4	1.4	4.6	0.8	0.0
VERACRUZ	3.9	4.0	0.0	4.5	0.0
YUCATAN	2.8	2.9	0.0	3.1	0.0
ZACATECAS	2.3	2.0	0.0	3.1	3.1
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

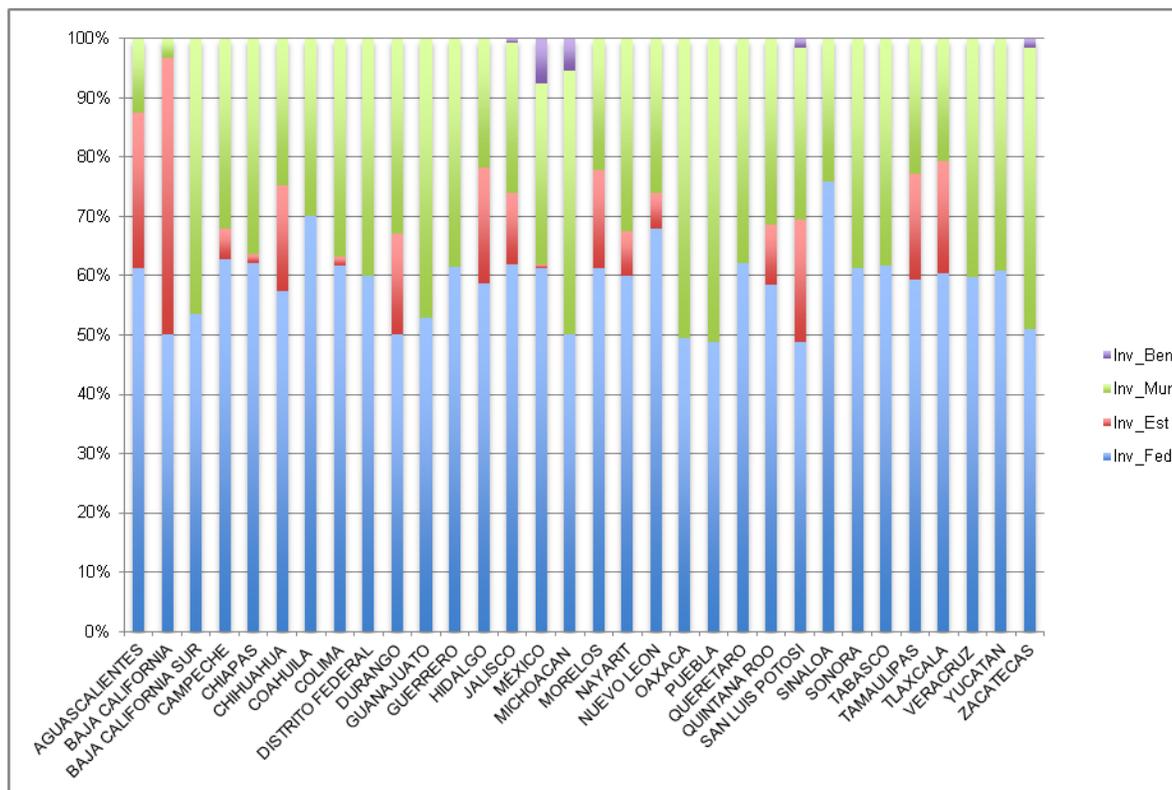
La inversión total se efectuó en mayor medida en los estados de México, Puebla, Chiapas, Guerrero y Guanajuato que en suma captaron alrededor de 33 por ciento de la inversión total en 2013. Los estados con menores inversiones fueron Distrito federal, Aguascalientes y Baja California con menos de 1 por ciento del total. Dependiendo del tipo de origen de los recursos que financiaron las obras, la distribución entre estados presentó variaciones. La inversión federal se distribuyó de manera muy cercana al total, pero la inversión proveniente de los estados se presentó más concentrada en Tamaulipas, Morelos, San Luis Potosí, Durango e Hidalgo. Las aportaciones de los municipios para financiar las intervenciones del Programa se observaron en mayor proporción en Puebla, México, Guanajuato, Guerrero, Chiapas y Michoacán. La inversión de los beneficiarios estuvo concentrada en los estados de México y Michoacán con 90 por ciento del total localizado en esos estados.

A escala entidad federativa la manera en que las intervenciones efectuadas por el Programa fueron financiadas presentaron variaciones. En general prevaleció una mayor dependencia por la inversión Federal pero con excepciones. En San Luis Potosí, Puebla y Oaxaca este tipo de financiamiento no alcanzó el 50 por ciento del total gastado. En los casos de Durango y Michoacán la inversión Federal representó alrededor de 50 por ciento. En el extremo opuesto la parte Federal alcanzó entre 70 y 75 por ciento en Sinaloa y Coahuila.

La participación estatal mostró una importancia considerable en Baja California con más de 46 por ciento del total y en Aguascalientes con más de 26 por ciento. El rubro municipal fue de significancia para numerosas entidades, entre ellas Oaxaca y Puebla con más del 50 por ciento, y Baja California Sur, Guanajuato y Zacatecas con más del 45 por ciento de la inversión total en cada caso.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.3
Estructura porcentual por tipo de inversión por entidad federativa, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

En 2014, con una inversión disminuida con respecto al año anterior, hubo una recomposición en la estructura geográfica de la inversión (cuadros 2.7 y 2.8). El estado de México reconcentró su proporción correspondiente de la inversión total. De manera similar se orientó mayor proporción a Michoacán y Nuevo León mientras que Guanajuato y Guerrero experimentaron un recorte en su participación proporcional.

"Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat"

Cuadro 2.7
Montos de inversión por entidad federativa, 2014
(pesos)

Nombre	Inv Total	Inv Federal	Inv Estatal	Inv Municipal	Inv Beneficiarios	Intervenciones
AGUASCALIENTES	80,321,492	49,515,383.0	8,819,661.0	21,986,448.0	0.0	359.0
BAJA CALIFORNIA	130,763,361	78,458,016.0	25,368,462.0	26,936,883.0	0.0	495.0
BAJA CALIFORNIA SUR	36,880,478	36,880,478.0	0.0	0.0	0.0	305.0
CAMPECHE	135,213,091	83,729,083.0	128,571.0	51,355,437.0	0.0	326.0
CHIAPAS	209,559,128	127,524,607.0	24,826,112.0	57,208,409.0	0.0	386.0
CHIHUAHUA	170,184,520	99,206,129.0	0.0	70,978,391.0	0.0	935.0
COAHUILA	120,863,589	75,234,155.0	0.0	45,629,434.0	0.0	908.0
COLIMA	84,976,927	51,695,883.0	2,304,711.0	30,976,333.0	0.0	454.0
DISTRITO FEDERAL	0	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0
DURANGO	173,698,838	88,344,936.0	24,596,756.0	60,757,146.0	0.0	798.0
GUANAJUATO	177,449,487	100,763,202.0	0.0	76,686,285.0	0.0	892.0
GUERRERO	21,648,625	12,960,320.0	0.0	8,688,305.0	0.0	82.0
HIDALGO	132,374,549	78,663,266.0	22,906,236.0	30,805,047.0	0.0	676.0
JALISCO	176,120,627	104,590,547.0	33,826,810.0	37,030,023.0	673,247.0	839.0
MÉXICO	580,144,225	331,609,605.0	2,520,000.0	240,826,927.0	5,187,693.0	1,489.0
MICHOACAN	432,062,810	264,234,535.0	0.0	161,841,008.0	5,987,267.0	1,665.0
MORELOS	138,823,283	84,840,004.0	18,203,765.0	35,779,514.0	0.0	493.0
NAYARIT	84,759,883	50,094,980.0	12,424,449.0	22,240,454.0	0.0	305.0
NUEVO LEON	274,347,004	166,038,985.0	52,397,135.0	55,910,884.0	0.0	564.0
OAXACA	121,019,280	75,091,185.0	0.0	45,928,095.0	0.0	286.0
PUEBLA	304,311,822	152,277,092.0	0.0	152,034,730.0	0.0	878.0
QUERETARO	131,342,658	71,670,564.0	19,404,498.0	40,267,596.0	0.0	699.0
QUINTANA ROO	180,844,414	110,064,939.0	2,527,812.0	68,251,663.0	0.0	926.0
SAN LUIS POTOSI	147,199,356	82,543,633.0	12,826,484.0	49,918,903.0	1,910,336.0	750.0
SINALOA	92,509,041	55,089,100.0	0.0	37,419,941.0	0.0	443.0
SONORA	131,394,694	79,138,783.0	0.0	52,255,911.0	0.0	623.0
TABASCO	115,199,227	69,843,777.0	0.0	45,355,450.0	0.0	230.0
TAMAULIPAS	198,109,324	117,210,465.0	34,264,084.0	46,634,775.0	0.0	801.0
TLAXCALA	68,386,739	41,717,481.0	1,597,891.0	25,071,367.0	0.0	294.0
VERACRUZ	185,540,557	111,483,521.0	0.0	74,056,961.0	75.0	598.0
YUCATAN	140,990,490	83,478,848.0	0.0	57,511,642.0	0.0	643.0
ZACATECAS	109,109,743	60,533,092.0	0.0	48,513,385.0	63,266.0	702.0
TOTAL	5,086,149,262	2,994,526,594.0	298,943,437.0	1,778,857,347.0	13,821,884.0	19,844.0

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.8 Distribución porcentual de la inversión por entidad federativa, 2014

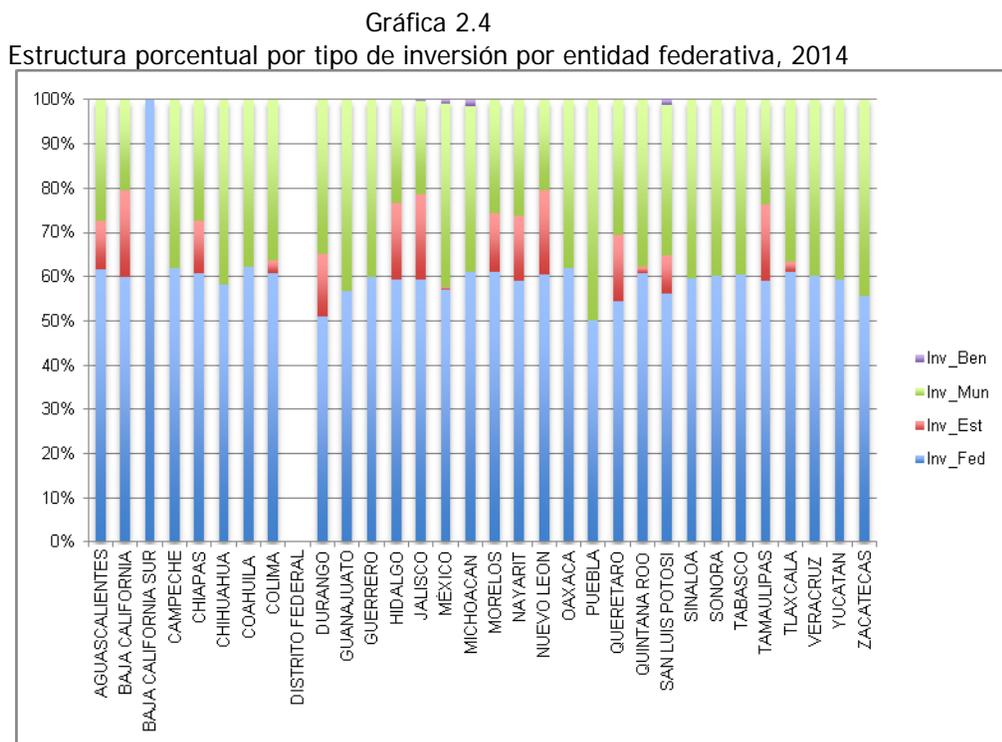
Nombre	Inv Total	Inv Federal	Inv Estatal	Inv Municipal	Inv Beneficiarios
AGUASCALIENTES	1.6	1.7	3.0	1.2	0.0
BAJA CALIFORNIA	2.6	2.6	8.5	1.5	0.0
BAJA CALIFORNIA SUR	0.7	1.2	0.0	0.0	0.0
CAMPECHE	2.7	2.8	0.0	2.9	0.0
CHIAPAS	4.1	4.3	8.3	3.2	0.0
CHIHUAHUA	3.3	3.3	0.0	4.0	0.0
COAHUILA	2.4	2.5	0.0	2.6	0.0
COLIMA	1.7	1.7	0.8	1.7	0.0
DISTRITO FEDERAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DURANGO	3.4	3.0	8.2	3.4	0.0
GUANAJUATO	3.5	3.4	0.0	4.3	0.0
GUERRERO	0.4	0.4	0.0	0.5	0.0
HIDALGO	2.6	2.6	7.7	1.7	0.0
JALISCO	3.5	3.5	11.3	2.1	4.9
MÉXICO	11.4	11.1	0.8	13.5	37.5
MICHOACAN	8.5	8.8	0.0	9.1	43.3
MORELOS	2.7	2.8	6.1	2.0	0.0
NAYARIT	1.7	1.7	4.2	1.3	0.0
NUEVO LEON	5.4	5.5	17.5	3.1	0.0
OAXACA	2.4	2.5	0.0	2.6	0.0
PUEBLA	6.0	5.1	0.0	8.5	0.0
QUERETARO	2.6	2.4	6.5	2.3	0.0
QUINTANA ROO	3.6	3.7	0.8	3.8	0.0
SAN LUIS POTOSI	2.9	2.8	4.3	2.8	13.8
SINALOA	1.8	1.8	0.0	2.1	0.0
SONORA	2.6	2.6	0.0	2.9	0.0
TABASCO	2.3	2.3	0.0	2.5	0.0
TAMAULIPAS	3.9	3.9	11.5	2.6	0.0
TLAXCALA	1.3	1.4	0.5	1.4	0.0
VERACRUZ	3.6	3.7	0.0	4.2	0.0
YUCATAN	2.8	2.8	0.0	3.2	0.0
ZACATECAS	2.1	2.0	0.0	2.7	0.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

La inversión estatal y la municipal también tuvieron arreglos geográficos. En la inversión proveniente del ámbito estatal aparecieron Chiapas, Baja California, Durango y Nuevo León como estados con las mayores proporciones además de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Tamaulipas. En cuanto a la inversión municipal, Puebla y Veracruz se incorporaron como estados con alta concentración geográfica de esa inversión. Cabe mencionar que en 2014 en el Distrito Federal no se efectuó gasto del Programa Hábitat. La gráfica 2.4 presenta la estructura por estado del tipo de inversión que comparada con la de 2013 observa un dependencia más clara y general hacia la inversión desde la federación, en la mayor parte de los estados cercana a 60 por ciento.

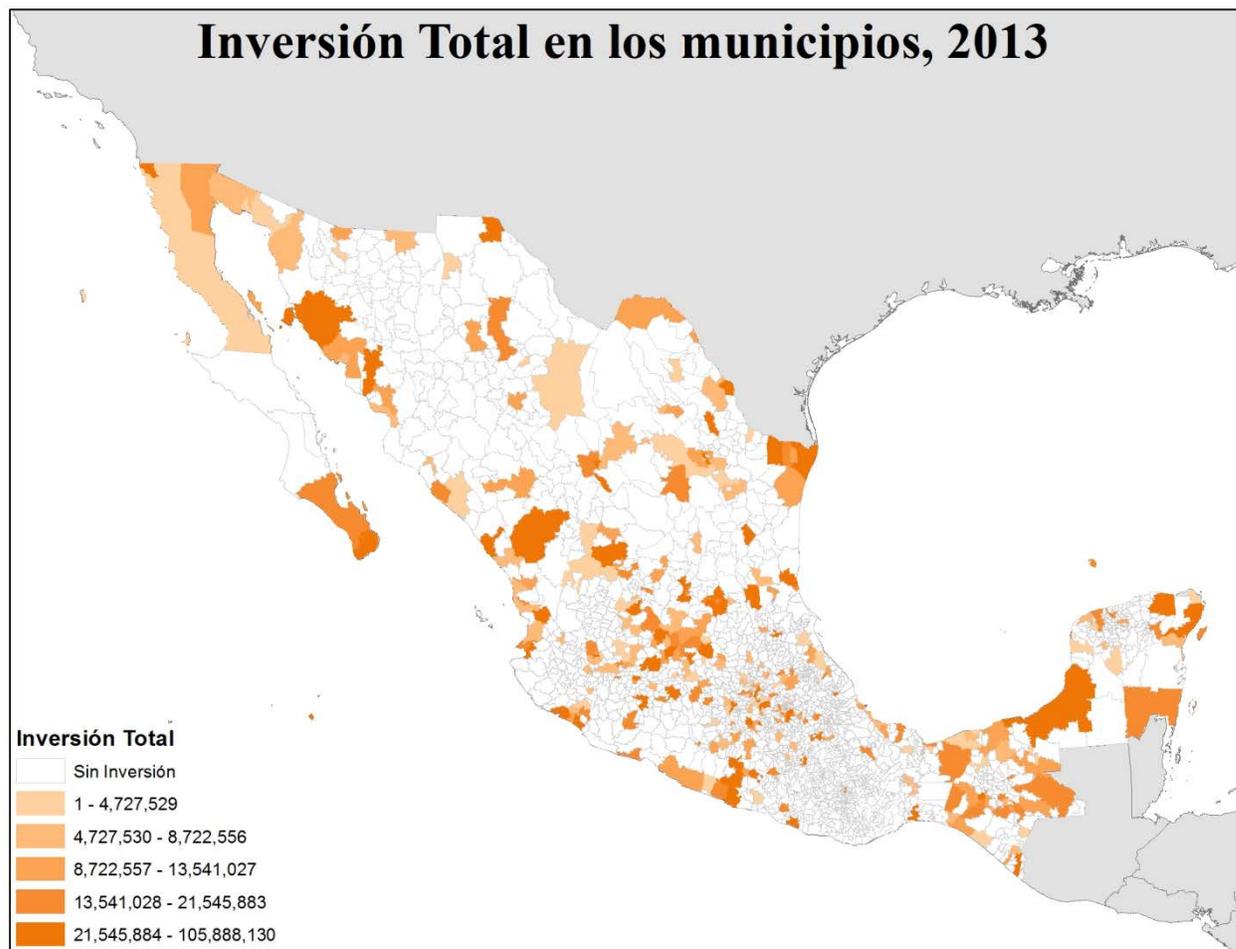


Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

La inversión ejercida en 2013 alcanzó a cubrir 354 municipios distribuidos en todo el país. La variabilidad entre cada municipalidad fue de un mínimo en Tecámac por 163,897 pesos hasta un máximo de 105 millones en el municipio de Puebla (Figura 2.1).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Figura 2.1
Distribución de la inversión por municipio, 2013

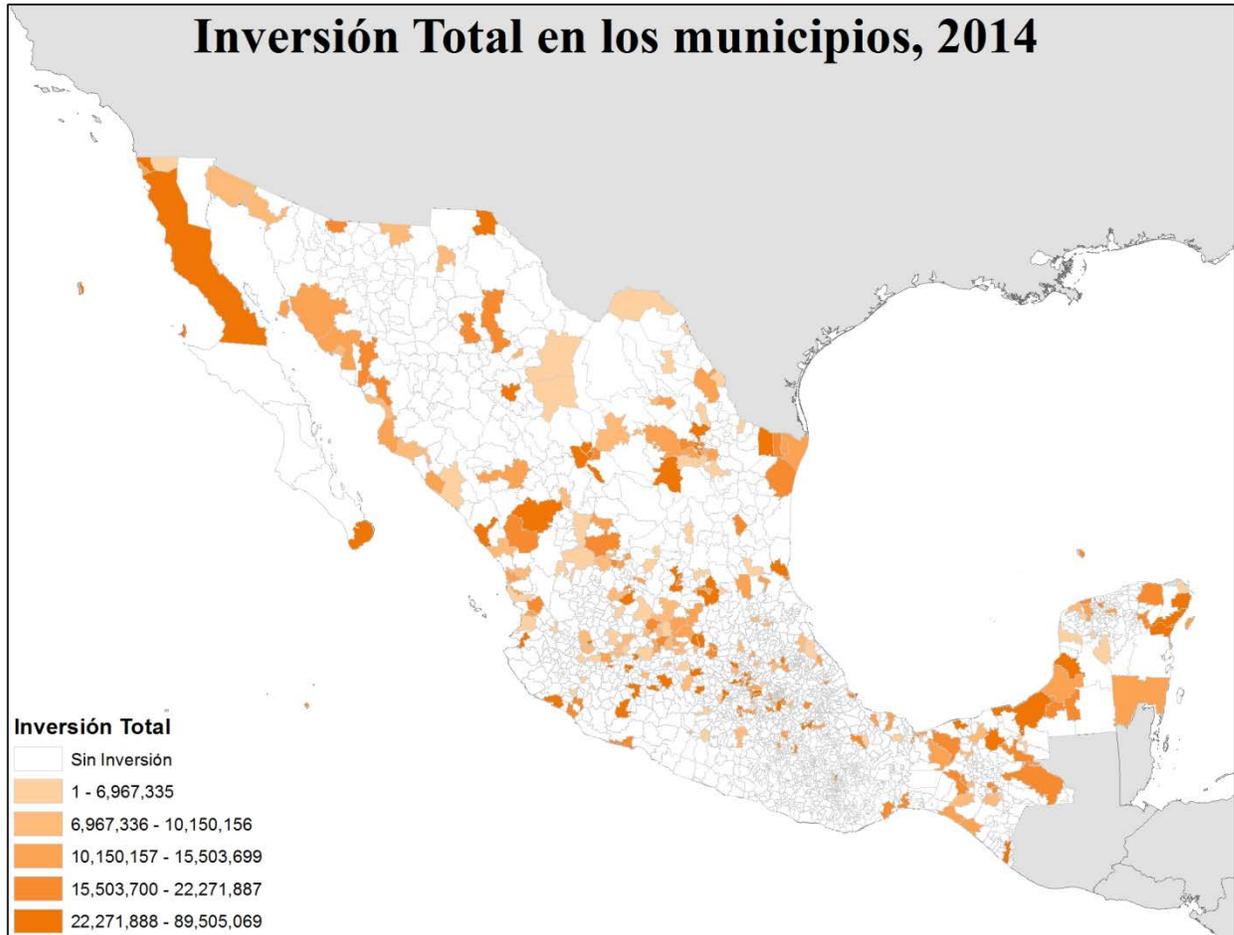


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

En 2014 se invirtió en un menor número de municipios, 296 en total, observando a simple vista una desaparición en el ejercicio de municipios del Pacífico sur. Tijuana fue el municipio con mayor inversión con más de 89 millones de pesos, mientras que Arteaga, Coahuila, presentó el menor monto con 382 mil pesos (figura 2.2).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Figura 2.2
Distribución territorial de la inversión por municipio, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Análisis por vertiente y por modalidad

Los cuadros 2.9 y 2.10 contienen las cantidades correspondientes a la inversión total y por fuente de financiamiento, de cada una de las tres vertientes del Programa Hábitat en 2013 y 2014. Asimismo, muestran el número de intervenciones en cada vertiente.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.9
 Inversión por vertiente, 2013
 (miles de pesos)

Vertiente	Inv_Tot	Inv_Fed	Inv_Est	Inv_Mun	Inv_Ben	Intervenciones
GENERAL	3,928,924	2,207,436	215,779	1,465,592	40,118	13,349
CENTROS HISTÓRICOS	96,629	62,686	5,694	28,249	0	49
INTERVENCIONES PREVENTIVAS	1,241,435	800,141	77,584	348,489	15,223	3,444
	5,266,989	3,070,262	299,057	1,842,330	55,340	16,842

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Cuadro 2.10
 Inversión por vertiente, 2014
 (miles de pesos)

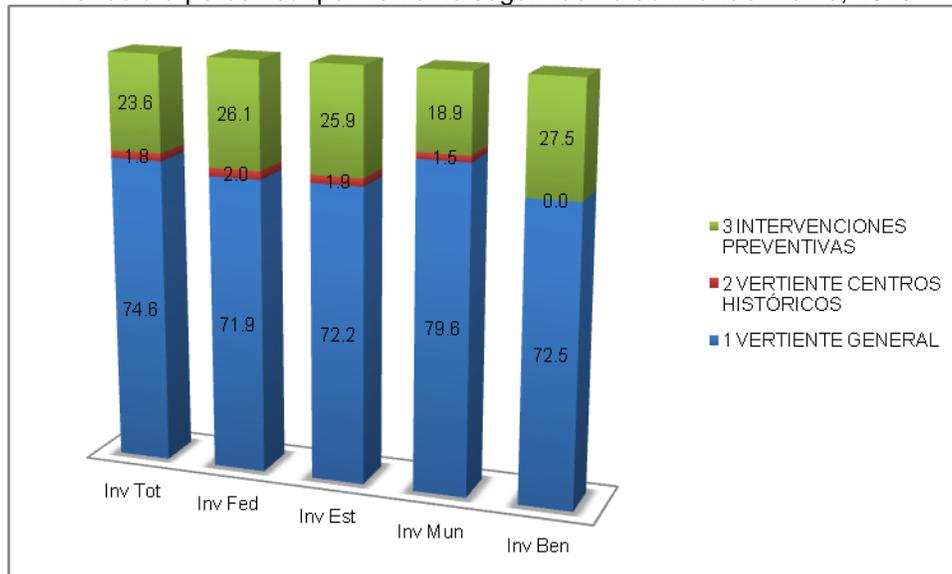
Vertiente	Inv Tot	Inv Fed	Inv Est	Inv Mun	Inv Ben	Intervenciones
GENERAL	3,815,008	2,206,419	200,619	1,398,870	9,099	15,356
CENTROS HISTÓRICOS	87,383	59,735	1,287	27,520	0	24
INTERVENCIONES PREVENTIVAS	1,183,758	728,373	98,957	352,467	4,723	4,464
Total	5,086,149	2,994,527	298,943	1,778,857	13,822	19,844

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

En 2013 alrededor de 75 por ciento de la inversión total se orientó a la vertiente General que atendió a las zonas urbanas en las que se ubicaban los Polígonos Hábitat. El menor porcentaje fue para la vertiente Centros Históricos (menos de 2 por ciento). Por tipo de financiamiento la estructura entre vertientes no varió, excepto en la inversión de los beneficiarios en la que no se gastó en la vertiente de Centros Históricos (gráfica 2.5). En 2014 no hubo cambios significativos en la estructura por vertiente, con excepción de la inversión desde los estados que para ese año destinaron una mayor proporción a Intervenciones Preventivas (gráfica 2.6).

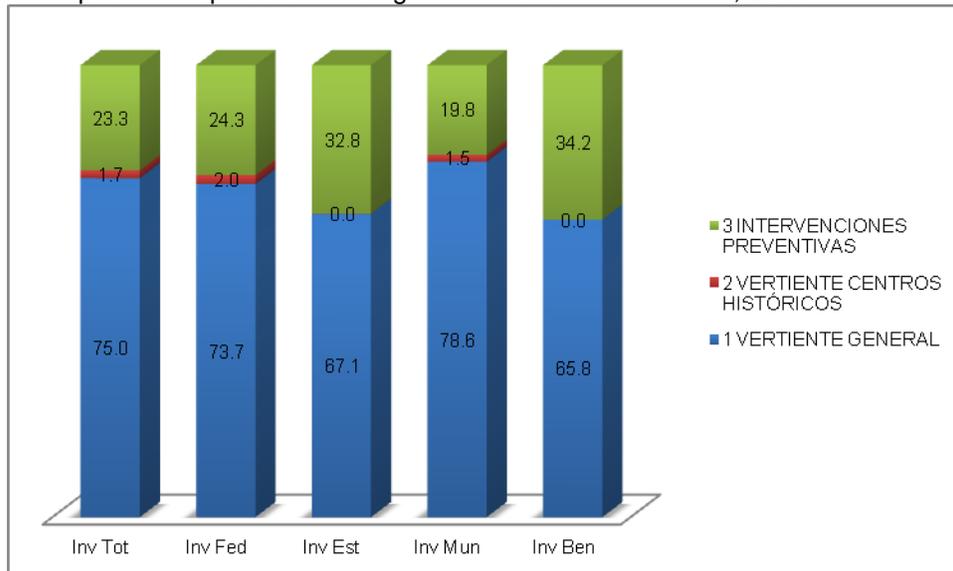
“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.5
Estructura porcentual por vertiente según fuente de financiamiento, 2013



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.6
Estructura porcentual por vertiente según fuente de financiamiento, 2014

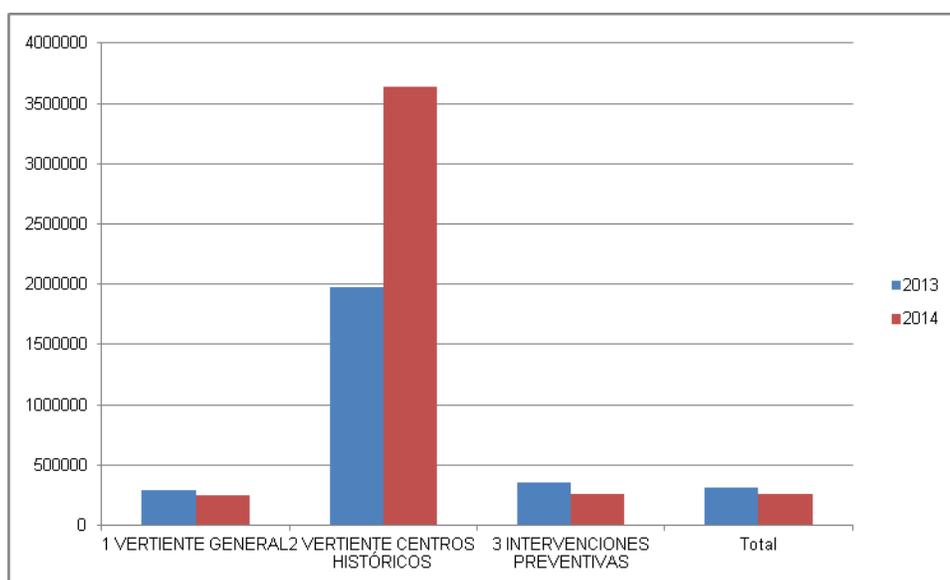


Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Debido a la naturaleza de las intervenciones, los costos promedio fueron más elevados en la vertiente Centros Históricos, 2.5 millones de pesos en 2013 y más de 3.5 millones de pesos en 2014 (gráfica 2.7). El costo promedio por intervención en las vertientes General e Intervenciones Preventivas no alcanzaron quinientos mil pesos.

Gráfica 2.7
Inversión promedio por obra por vertiente, 2013-2014
(pesos)



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Los cuadros 2.11 y 2.12 contienen las cantidades correspondientes a la inversión directa, total y por fuente de financiamiento, de cada una de las modalidades del programa Hábitat en 2013 y 2014. Asimismo muestran el número de intervenciones en cada modalidad.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.11
 Inversión por modalidad, 2013
 (pesos)

VERTIENTE	MODALIDAD	Inv Tot	Inv Fed	Inv Est	Inv Mun	Inv Ben	Intervenciones
1 Vertiente General	Desarrollo social y Comunitario	801,919,389	459,076,489	42,101,202	300,741,698	0	9,481
1 Vertiente General	Mejoramiento del entorno urbano	3,110,222,340	1,738,904,437	173,013,918	1,158,186,026	40,117,959	3,827
1 Vertiente general	Promoción del desarrollo urbano	16,782,763	9,454,746	663,973	6,664,044	0	41
2 Vertiente centros históricos	Mejoramiento del entorno urbano	90,791,700	58,599,350	5,694,151	26,498,199	0	32
2 Vertiente centros históricos	Promoción del desarrollo urbano	5,837,406	4,086,179	0	1,751,227	0	17
3 Vertiente intervenciones preventivas	Desarrollo social y Comunitario	181,862,562	116,270,480	8,898,147	56,693,935	0	2,525
3 Vertiente intervenciones preventivas	Mejoramiento del entorno urbano	1,059,572,893	683,870,039	68,685,509	291,794,828	15,222,517	919
Total		5,266,989,053	3,070,261,720	299,056,900	1,842,329,957	55,340,476	16,842

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Cuadro 2.12
 Inversión por modalidad, 2014
 (pesos)

VERTIENTE	MODALIDAD	Inv Tot	Inv Fed	Inv Est	Inv Mun	Inv Ben	Intervenciones
1 Vertiente General	Desarrollo social y comunitario	972,263,793	573,275,438	39,660,233	359,328,047	75	12,936
1 Vertiente General	Mejoramiento del entorno urbano	2,836,227,459	1,629,325,589	160,378,741	1,037,423,991	9,099,138	2,386
1 Vertiente General	Promoción del desarrollo urbano	6,516,719	3,818,208	580,289	2,118,222	0	34
2 Vertiente centros históricos	Mejoramiento del entorno urbano	84,193,552	57,915,068	0	26,278,484	0	17
2 Vertiente centros históricos	Promoción del desarrollo urbano	3,189,312	1,819,437	128,571	1,241,304	0	7
3 Vertiente intervenciones preventivas	Desarrollo social y comunitario	278,319,592	174,562,088	14,061,383	89,696,121	0	3,840
3 Vertiente intervenciones preventivas	Mejoramiento del entorno urbano	904,368,839	553,118,769	84,134,220	262,393,179	4,722,671	620
3 Vertiente intervenciones preventivas	Promoción del desarrollo urbano	1,069,996	691,997	0	377,999	0	4
Total		5,086,149,262	2,994,526,594	298,943,437	1,778,857,347	13,821,884	19,844

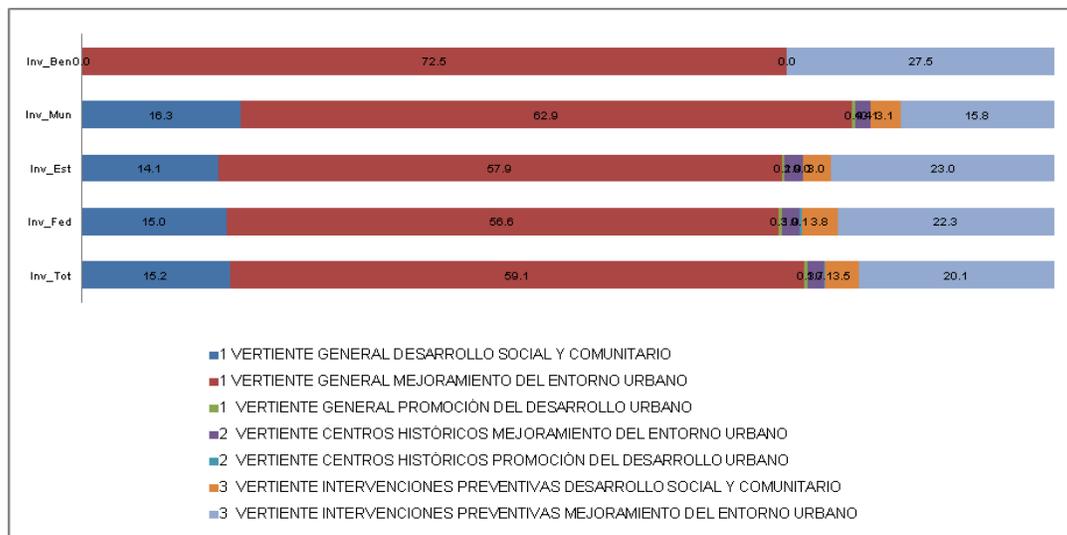
Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

La modalidad a la que se destinó mayor proporción de inversión total fue la de Mejoramiento del Entorno urbano en la vertiente General, seguida por Mejoramiento del Entorno Urbano en la vertiente de Intervenciones Preventivas.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

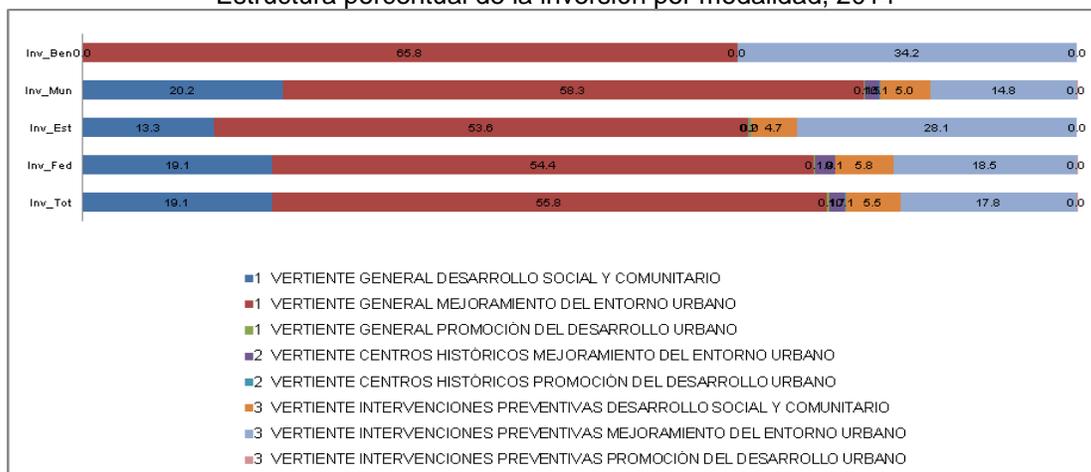
En orden de importancia la tercera modalidad fue la de Desarrollo Social y Comunitario en la vertiente General (gráficas 2.8 y 2.9).

Gráfica 2.8
Estructura porcentual de la inversión por modalidad, 2013



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.9
Estructura porcentual de la inversión por modalidad, 2014



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

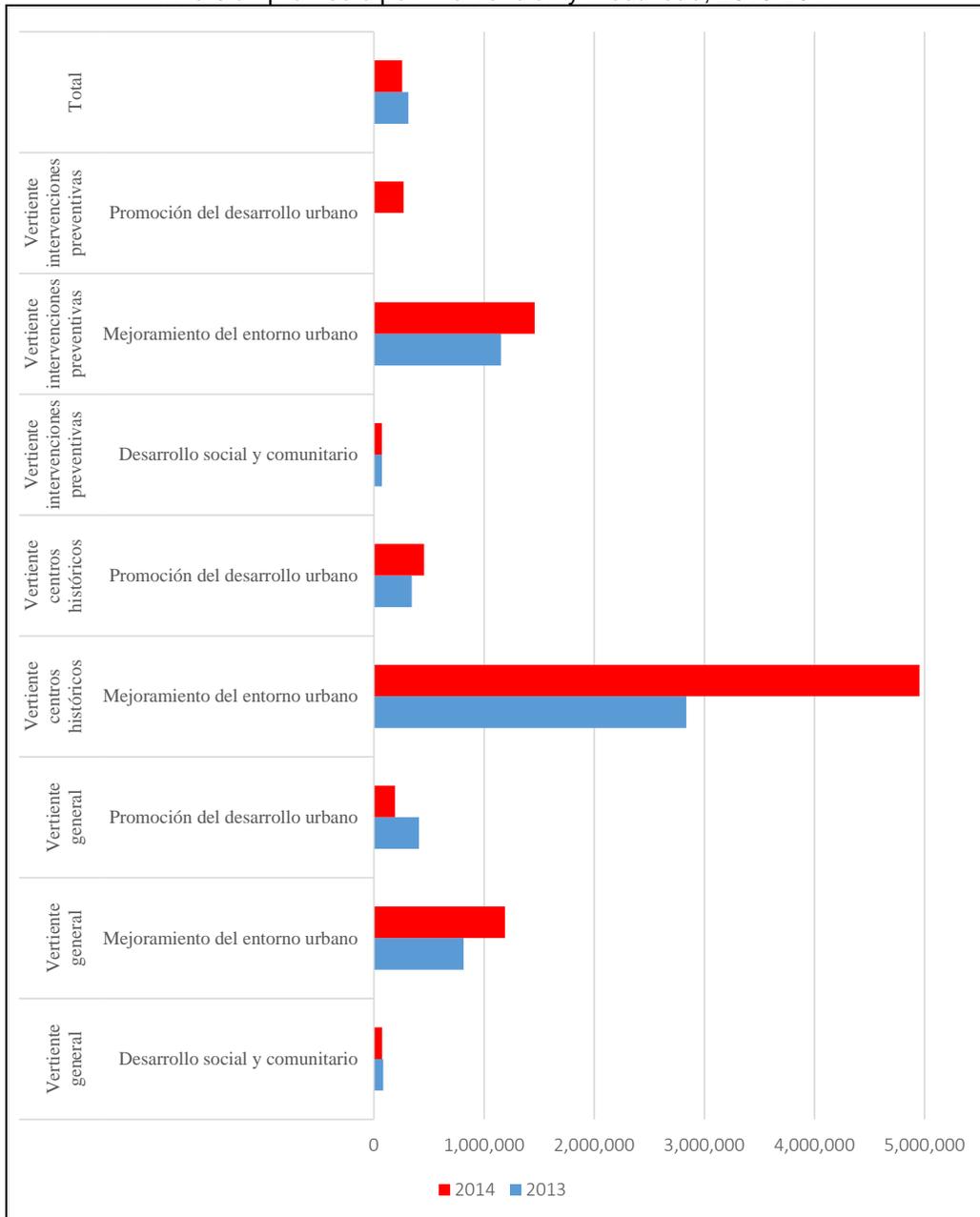
Costos promedio y unitarios

En términos del costo medio, las intervenciones que requirieron mayores recursos en promedio fueron las de la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano en las vertientes General, Centros Históricos e Intervenciones Preventivas (gráfica 2.10). En contraste, las obras menos costosas en promedio fueron las correspondientes a la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario.

Los costos promedio no representan una medida precisa en la evaluación de costos de las intervenciones llevadas a cabo por el Programa Hábitat debido a la variedad de obras y acciones implementadas. La distribución completa del gasto en cada una de las intervenciones muestra la fuerte dispersión en los montos individuales producto de la diversidad de acciones, obras y proyectos que se agrupan en cada vertiente y modalidad. Del total de intervenciones en 2013 la mayor parte se concentró en un rango de gasto entre 10 mil y 100 mil pesos (8,277 intervenciones), y entre 100 mil y 500 mil pesos (5,392). En estos dos rangos se concentraron 49 y 32 por ciento de las intervenciones, respectivamente (cuadro 2.13). En el caso de las intervenciones de la vertiente Centros Históricos, todas las obras superaron 150 mil pesos, aunque a la vertiente Intervenciones Preventivas correspondió la obra más costosa de todo el Programa, consistente en la construcción de un Centro de Desarrollo Comunitario en Monterrey, Nuevo León, con una inversión cercana a los 35 millones de pesos.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.10
Inversión promedio por intervención y modalidad, 2013-2014



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 2.13
Intervenciones según rango de inversión total por tipo de vertiente, 2013

Rango (en pesos)	General	Centros Históricos	Intervenciones Preventivas	Total
0-1,000	32	0	17	49
1,001-10,000	369	0	136	505
10,001-100,000	6,515	0	1,762	8,277
100,001-500,000	4,411	16	965	5,392
500,001-1,000,000	994	12	220	1,226
1,000,001-10,000,000	1,025	20	340	1,385
10,000,001 y más	3	1	4	8
Total de intervenciones	13,349	49	3,444	16,842

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

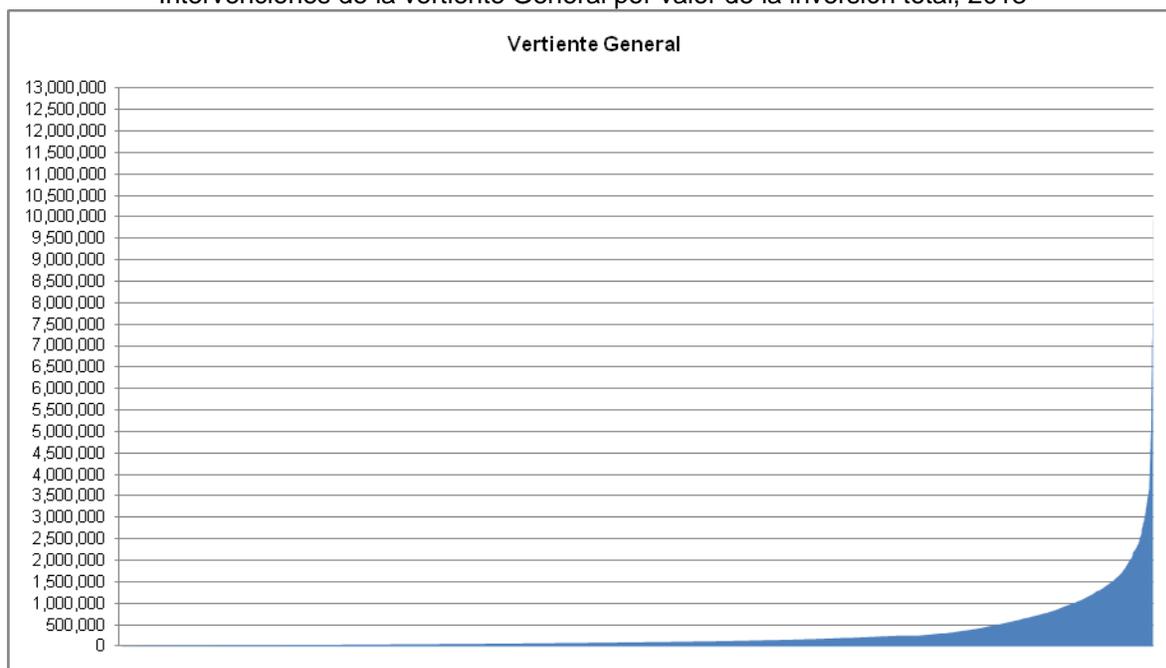
La gráfica 2.11 muestra las intervenciones de la vertiente General en 2013 ordenadas de manera ascendente por el valor de la inversión correspondiente a cada una. En el segmento más extenso existe una gran cantidad de obras que estuvieron muy por abajo del medio millón de pesos. Aproximadamente 52 por ciento de las intervenciones no alcanzaron un gasto unitario de 100 mil pesos. En esta situación se encontraron mayormente la conformación de comités comunitarios o de contraloría social; diversos tipos de talleres; cursos; apoyos económicos a prestadores de servicio social; tutorías; algún tipo de equipamiento mínimo a centros de desarrollo comunitario; promoción comunitario y material de apoyo, así como pequeñas obras de pavimentación y del sistema de aguas.

Alrededor de 33 por ciento de las intervenciones en esta vertiente se ubicó entre 100 y 500 mil pesos y correspondió a obras de electrificación, alumbrado, drenaje, alcantarillado, andadores, banquetas, guarniciones, pavimentaciones, empedrados, agua potable, equipamientos, cursos y talleres más especializados, algunos estudios, formulación de proyectos y diagnósticos. En un rango de costos más alto se ubica aproximadamente el 7 por ciento de obras cuya inversión oscila

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

entre los 500 mil y 1 millón de pesos (obras de urbanización más costosas que las del rango anterior), y el porcentaje restante cuesta entre 1 millón y 12 millones de pesos que son obras de urbanización de mayor envergadura.

Gráfica 2.11
Intervenciones de la vertiente General por valor de la inversión total, 2013

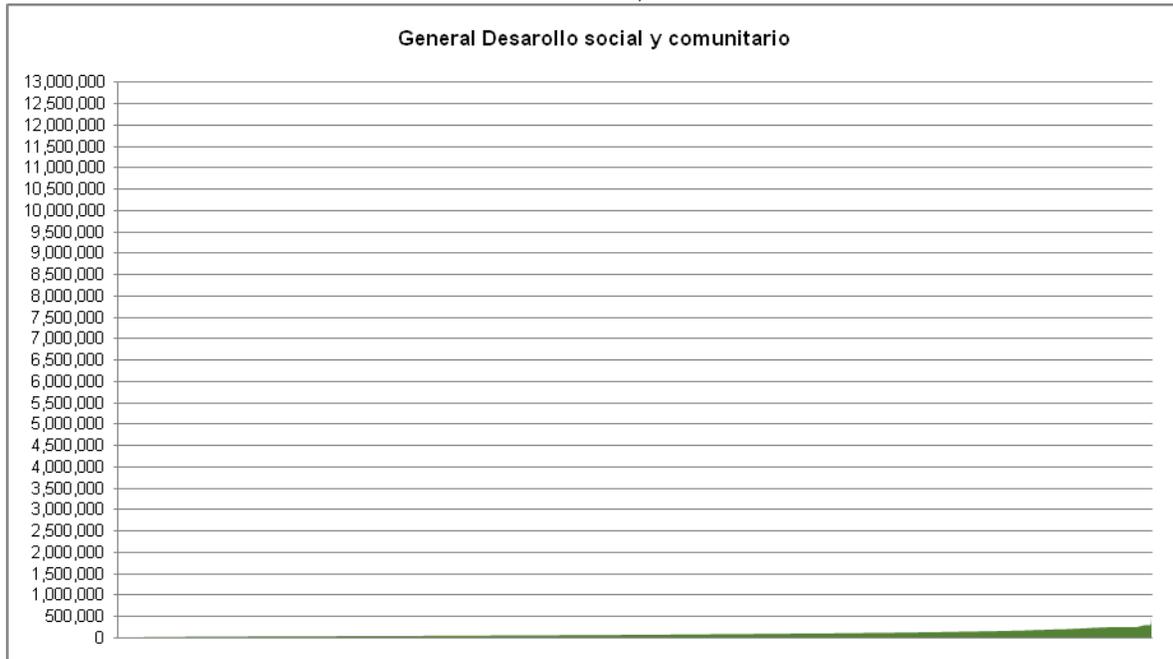


Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Las gráficas 2.12, 2.13 y 2.14 muestran la distribución de las obras por modalidad en la vertiente General de acuerdo al costo por intervención. La modalidad de Desarrollo Social y Comunitario agrupa mayormente intervenciones de bajo costo y pocas por encima de 300 mil pesos. Se trató básicamente de talleres, cursos, capacitaciones y equipamientos menores (gráfica 2.12).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.12
Intervenciones de la vertiente general modalidad desarrollo social comunitario por valor de la inversión total, 2013

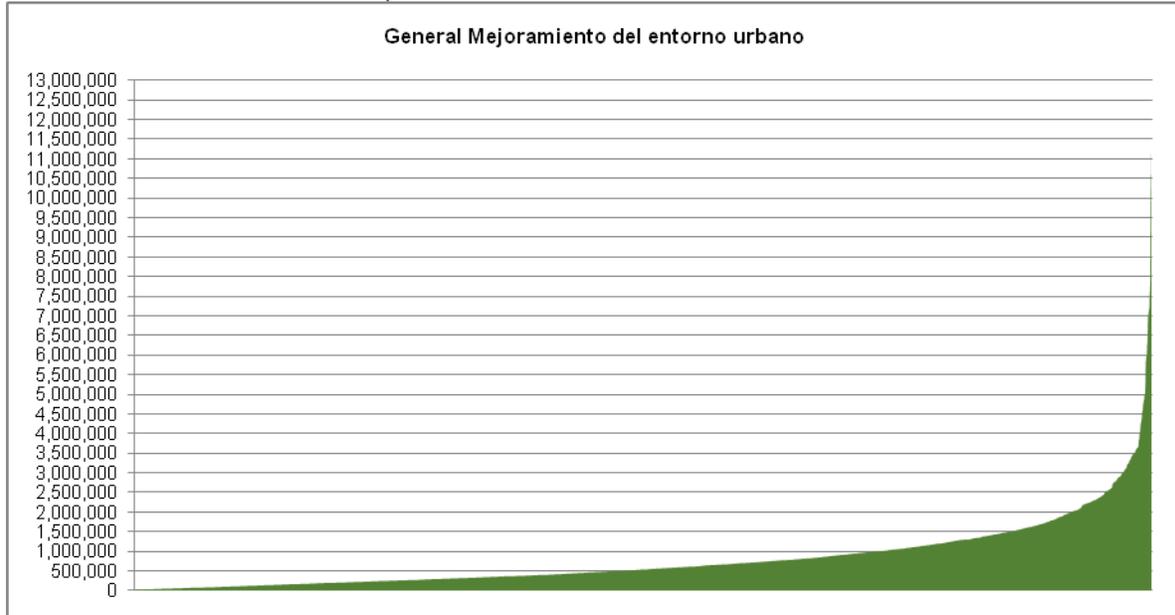


Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Las obras de mejoramiento del entorno urbano superaron un costo mínimo de 10 mil pesos ubicándose en mayor medida en rangos superiores a 500 mil pesos y que alcanzaron 12 millones de pesos. Fueron principalmente intervenciones de urbanización y equipamiento (gráfica 2.13). Finalmente, las intervenciones de la modalidad Promoción del Desarrollo Urbano en su vertiente General se repartieron entre aquellas de bajo costo que no superaron medio millón de pesos, pero cuyo costo mínimo fue mayor a sesenta mil pesos, y una parte que se encontró entre medio millón y millón y medio de pesos (gráfica 2.14). Fue un pequeño número de intervenciones que en su gran mayoría se refiere a la elaboración de documentos como planes municipales de desarrollo, programas de desarrollo urbano, estrategias de mejoramiento urbano, proyectos de regeneración urbana, reglamentos urbanos, estudios de viabilidad de proyectos, o diagnósticos urbanos, económicos o sociales.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.13
Intervenciones de la vertiente General modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano
por valor de la inversión total, 2013



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.14
Intervenciones de la vertiente General modalidad Promoción del Desarrollo Urbano
por valor de la inversión total, 2013

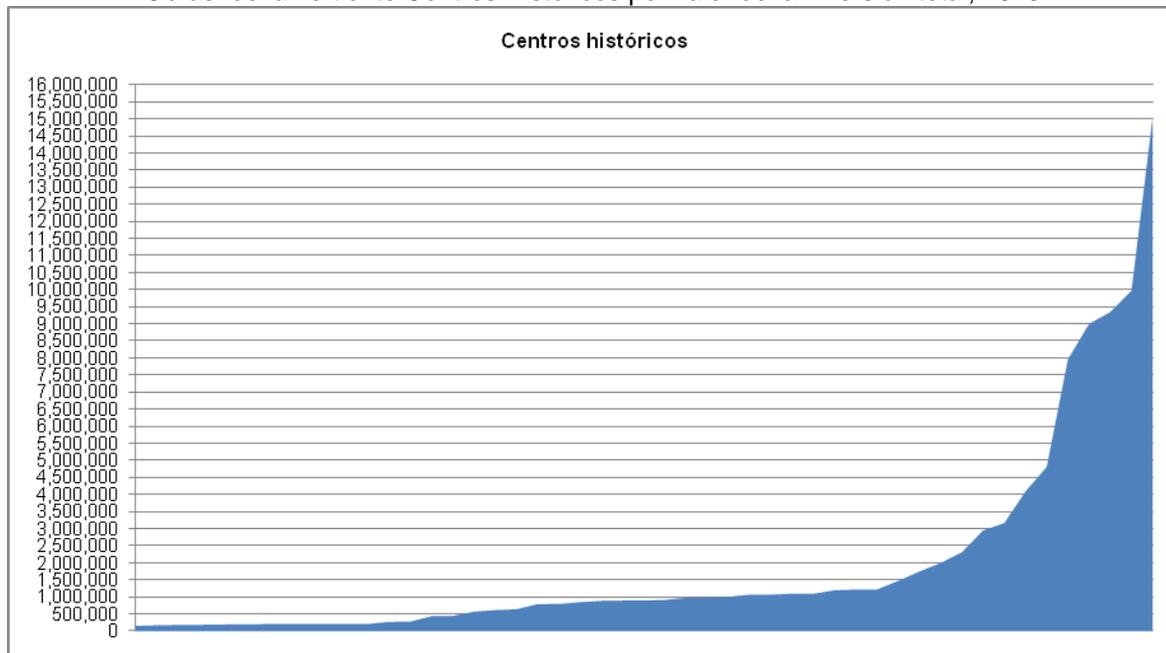


Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La gráfica 2.15 contiene las intervenciones de la vertiente Centros Históricos en 2013, que fueron sensiblemente menor en cantidad que las de la vertiente General. A diferencia de ésta la vertiente de Centros Históricos incluyó principalmente intervenciones con costos superiores a 500 mil pesos y su costo mínimo supera 100 mil pesos. Las intervenciones que implicaron las menores inversiones fueron documentos de proyectos de mejoramiento, y rehabilitación y restauración de obras urbanas y arquitectónicas. Las intervenciones de esta vertiente se concentraron en valores de inversión entre 500 mil y millón y medio de pesos e incluyeron intervenciones de conservación o construcción de equipamientos en centros históricos. Algunas intervenciones se refieren a este último tipo pero con costos entre dos y quince millones de pesos.

Gráfica 2.15
Obras de la vertiente Centros Históricos por valor de la inversión total, 2013



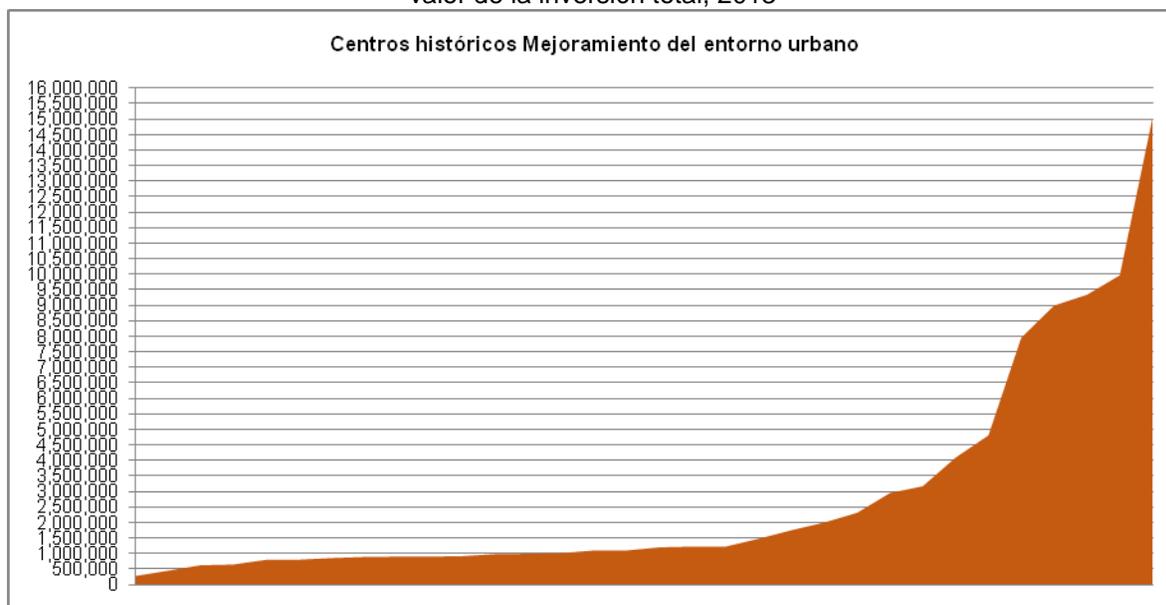
Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

En la modalidad de mejoramiento del entorno urbano las intervenciones de la vertiente Centros Históricos siguen una distribución bastante cercana a la del total de la vertiente ya que a dicha modalidad pertenecen la mayor parte de las intervenciones (gráfica 2.16). Se trata de obras de rehabilitación, mejoramiento, conservación o construcción en centros históricos. Por otro lado, las 17 obras de la modalidad Promoción del Desarrollo Urbano oscilan entre ciento cincuenta mil y un millón de pesos aproximadamente (gráfica 2.17). En esta modalidad las intervenciones se concretan en la elaboración de documentos referidos a planes, reglamentos, proyectos o memorias históricas en el ámbito de los centros históricos.

Gráfica 2.16

Intervenciones de la vertiente Centros Históricos modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano por valor de la inversión total, 2013



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.17
Intervenciones de la vertiente Centros Históricos modalidad Promoción del Desarrollo Urbano
por valor de la inversión total, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

En lo que respecta a la vertiente de Intervenciones Preventivas en la gráfica 2.18 se presenta las obras en 2013 por costo ascendente. La dispersión en esta vertiente es la mayor al incluir la obra menos costosa y en la que mayores recursos se invirtieron (138 y 35 millones de pesos, respectivamente). La mayor parte de las intervenciones se cristalizaron en talleres, cursos y servicio social, documentos u obras de urbanización catalogadas como preventivas con valores menores a 500 mil pesos. Un reducido número de intervenciones presentó costos superiores a medio millón de pesos y en la construcción de un Centro de Desarrollo Comunitario se invirtieron más de 34 millones.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.18
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
por valor de la inversión total, 2013

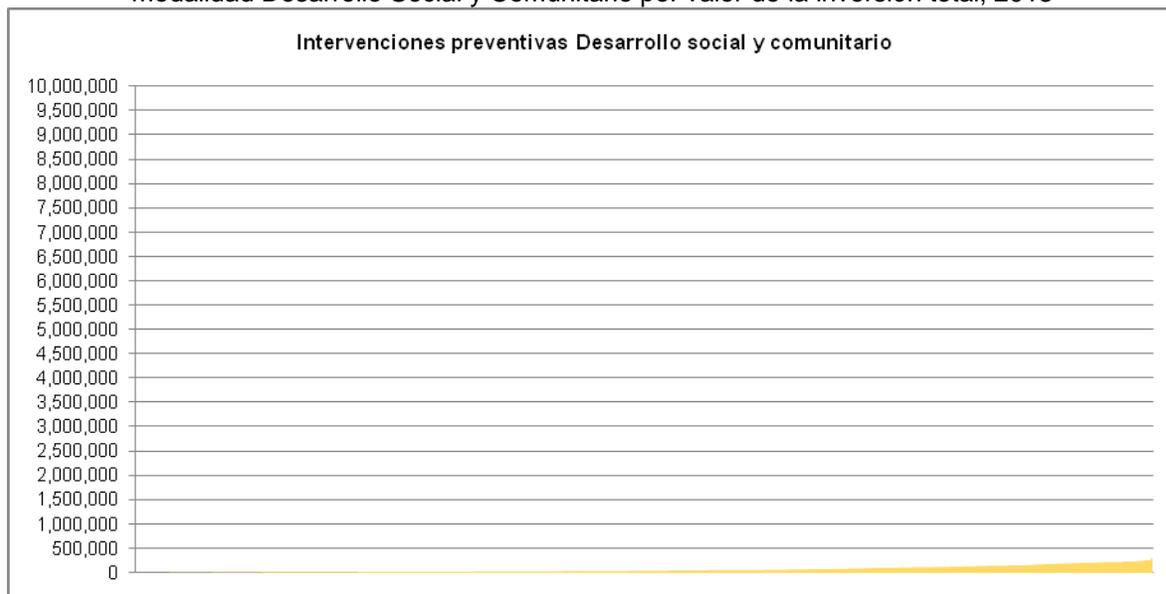


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

En esta vertiente solo se llevan a cabo obras de desarrollo social y comunitario así como de mejoramiento del entorno urbano. En la primera modalidad se ubican las intervenciones menos costosas (no superan los 300 mil pesos) que como en el caso de la vertiente general consisten en la conformación y operación de comités y contralorías, talleres, algunos documentos de diagnóstico, pagos por servicio social o a promotores comunitarios, pero a los cuales se les asigna el carácter de preventivos (gráfica 2.19).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.19
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
modalidad Desarrollo Social y Comunitario por valor de la inversión total, 2013



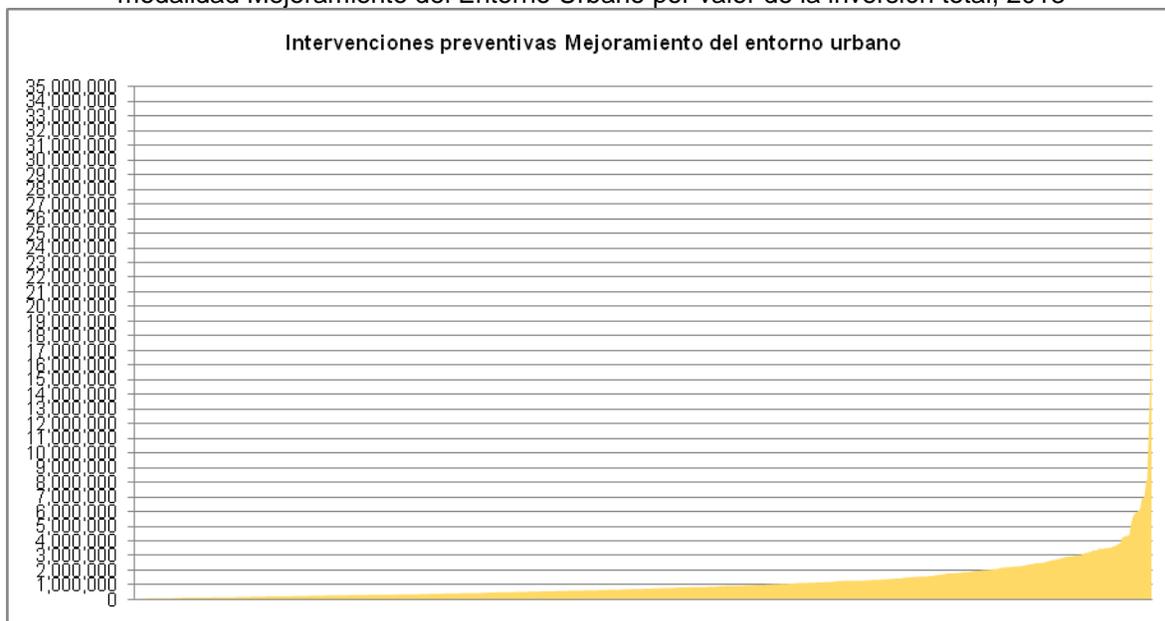
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat. En la modalidad mejoramiento del desarrollo urbano las intervenciones van desde obras de equipamiento de centros de desarrollo comunitario y obras de urbanización que no rebasan 100 mil pesos (7 por ciento de las obras en esta modalidad), pasando por intervenciones de urbanización con costos que rebasan el millón de pesos hasta la construcción de un centro de desarrollo comunitario, obra con mayor costo en todo el programa (gráfica 2.20).

En 2014 la concentración de obras en el rango de inversión de 10 mil a 100 mil pesos es mayor que en el año previo al alcanzar 64 por ciento del total (cuadro 2.14). También aumentó la proporción y el número de obras con costos superiores a los 10 millones de pesos si bien su porcentaje es marginal respecto del total de obras. En este año por lo tanto la diferencia entre el costo menor y mayor es más significativo. Como en el año previo la intervención más costosa se refiere a una obra de la vertiente intervenciones preventivas mediante la construcción de calles en un municipio también de Nuevo León. Asimismo es nuevamente en la vertiente

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

centros históricos donde no se encuentran obras cuyo costo sea inferior a los 10 mil pesos.

Gráfica 2.20
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano por valor de la inversión total, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Cuadro 2.14
Intervenciones según rango de inversión total, 2014

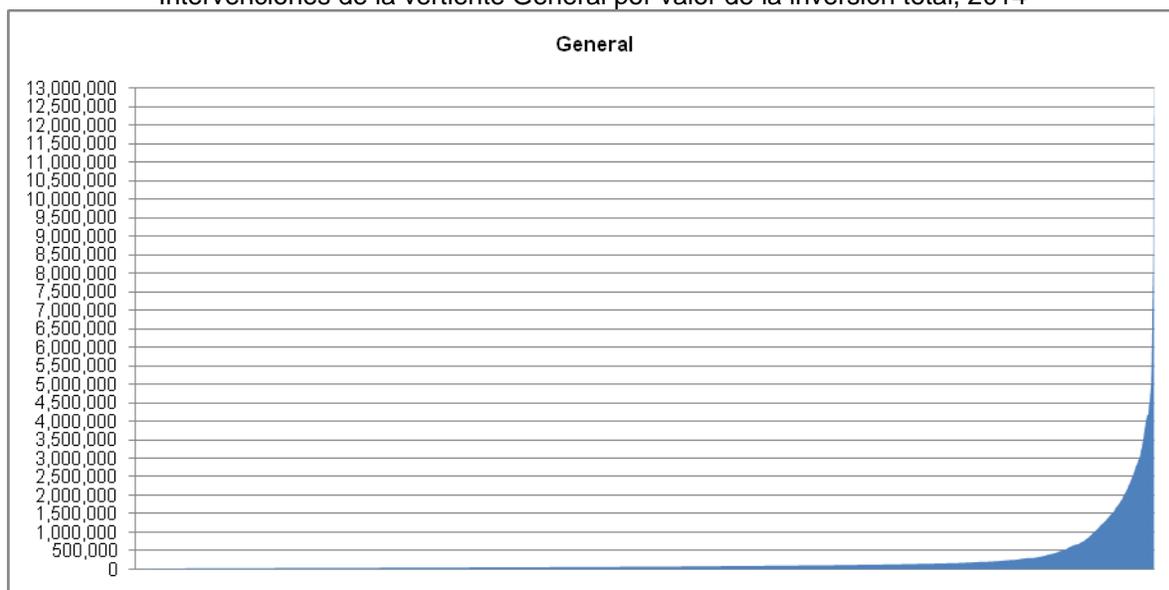
Rango	General	Intervenciones Preventivas	Centros Históricos	Total
0-1,000	13	0	10	23
1,001-10,000	263	0	238	501
10,001-100,000	10,004	0	2,703	12,707
100,001-500,000	3,705	8	1,093	4,806
500,001-1,000,000	471	3	159	633
1,000,001-10,000,000	890	11	258	1,159
10,000,001 y más	10	2	3	15
Total de obras	15,356	24	4,464	19,844

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La gráfica 2.21 contiene las obras de la vertiente general en 2014. Como en el año previo en el segmento más extenso existe una gran cantidad de obras que requieren inversiones relativamente bajas. Aproximadamente 67 por ciento de las obras no alcanzan un gasto unitario de 100 mil pesos en comparación con el 52 por ciento de 2013. Es decir, en 2014 en la vertiente general preponderó mayormente las intervenciones de bajo costo tales como la conformación de comités comunitarios o de contraloría social, diversos tipos de talleres, cursos, pagos a prestadores de servicio social, tutorías, equipamientos menores a centros de desarrollo comunitario, actividades de promoción comunitaria y material de apoyo, así como pequeñas obras de urbanización.

Gráfica 2.21
Intervenciones de la vertiente General por valor de la inversión total, 2014

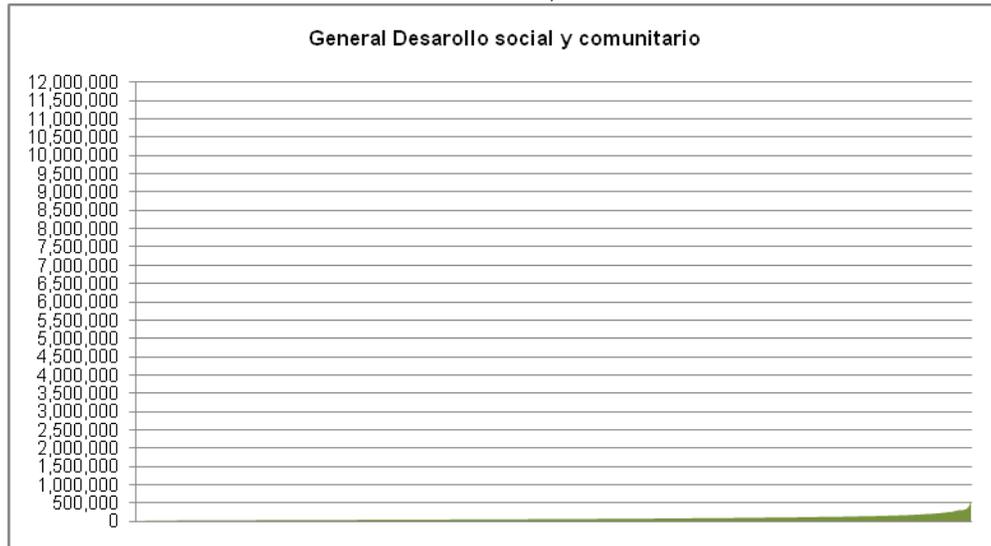


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Las gráficas 2.22, 2.23 y 2.24 muestran la distribución de las obras por modalidad en la vertiente general. En la modalidad desarrollo social comunitario se agrupan tanto intervenciones de muy bajo costo como obras de entre 300 mil y 600 mil pesos. El mejoramiento del entorno urbano se promovió mediante obras que llegan a sobrepasar 10 millones de pesos hasta una obra de 21 millones de pesos.

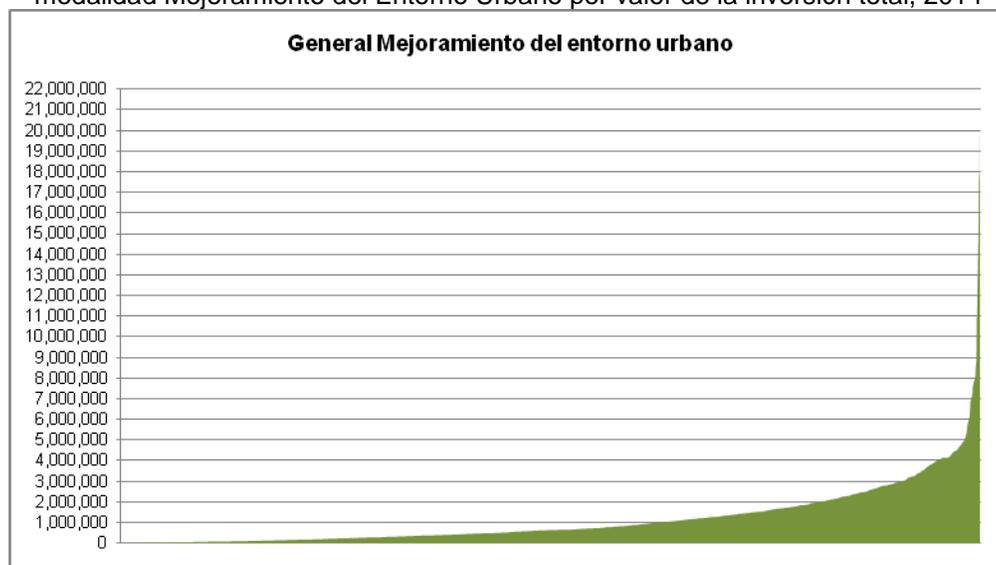
“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.22
Intervenciones de la vertiente general modalidad desarrollo social comunitario por valor de la inversión total, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.23
Intervenciones de la vertiente General
modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano por valor de la inversión total, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La modalidad promoción del desarrollo urbano en su vertiente general en 2014 mantiene intervenciones con costos que no rebasan los 400 mil pesos a diferencia de 2013 cuando se incluían obras de entre el 500 mil y un millón y medio de pesos (gráfica 2.24). Por lo tanto, dentro de la vertiente general en las modalidades de desarrollo social y comunitario y mejoramiento del entorno urbano se llevaron a cabo algunas obras con costos máximos mayores que en 2013, y en la modalidad promoción del desarrollo urbano las obras tendieron a ser de menor costo.

Gráfica 2.24
Intervenciones de la vertiente General modalidad Promoción del Desarrollo Urbano por valor de la inversión total, 2014



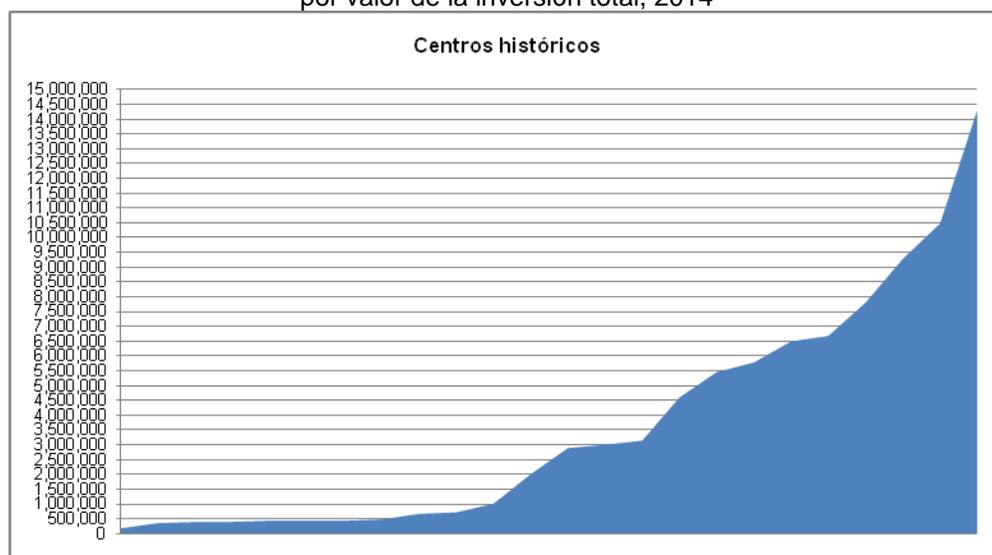
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

La gráfica 2.25 contiene las obras de la vertiente centros históricos en 2014. En su mayor parte son obras con costo superior a los tres millones de pesos, mientras en el año previo se distribuía fuertemente también entre obras con inversión que

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

partía de un millón de pesos. Es decir los costos en la mayor parte de las intervenciones de esta vertiente son mayores que en 2013.

Gráfica 2.25
Intervenciones de la vertiente Centros Históricos
por valor de la inversión total, 2014



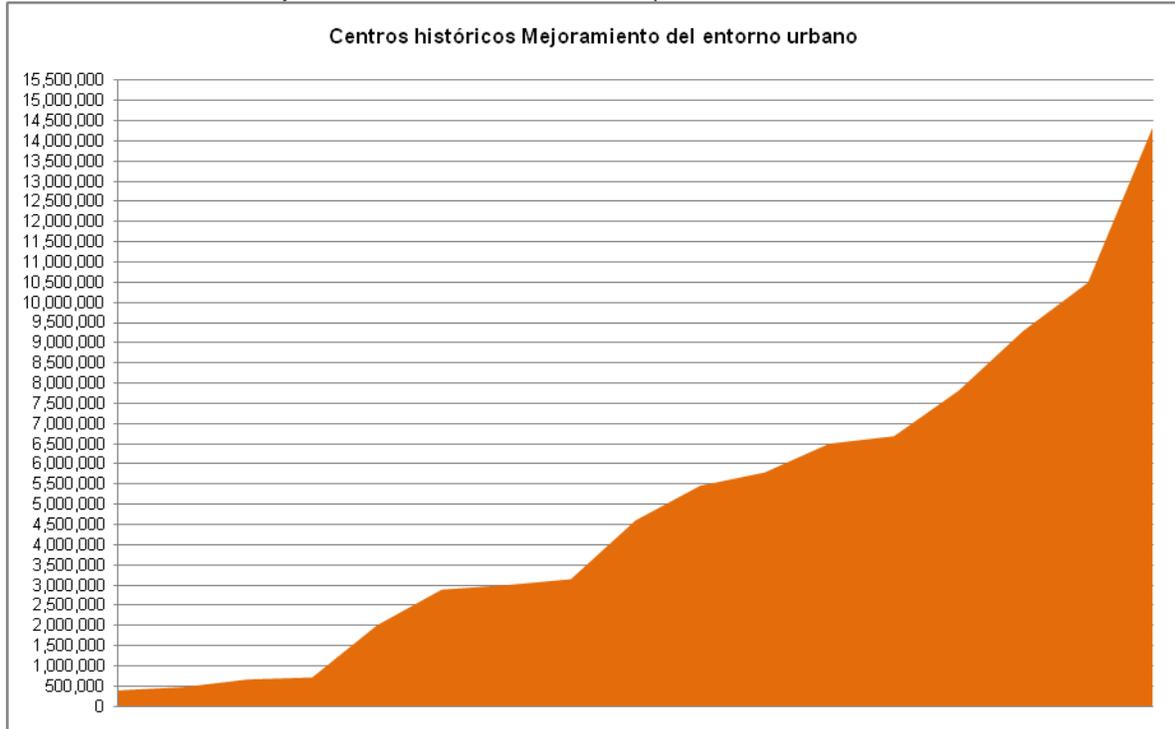
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Como en el año previo en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano las intervenciones siguen una distribución bastante cercana a la del total de la vertiente (gráfica 2.26). Se trata de obras de rehabilitación, mejoramiento, conservación o construcción en centros históricos.

Por otro lado, las obras de la modalidad promoción del desarrollo urbano son en número menores y en costos menos onerosas que en 2013 (gráfica 2.27).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.26
Intervenciones de la vertiente Centros Históricos
modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano por valor de la inversión total, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.27
Intervenciones de la vertiente Centros Históricos
modalidad Promoción del Desarrollo Urbano por valor de la inversión total, 2014

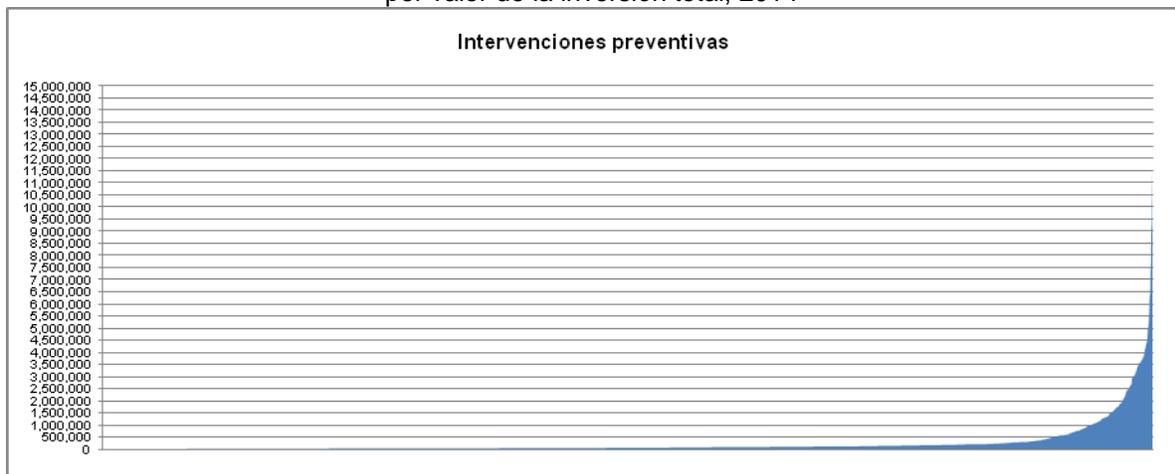


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Las intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas en la gráfica 2.28 también muestran una distribución tal que existen un gran número de obras con costos inferiores a 500 mil pesos al mismo tiempo que la obras más costosa rebasa 81 millones de pesos.

Gráfica 2.28
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
por valor de la inversión total, 2014

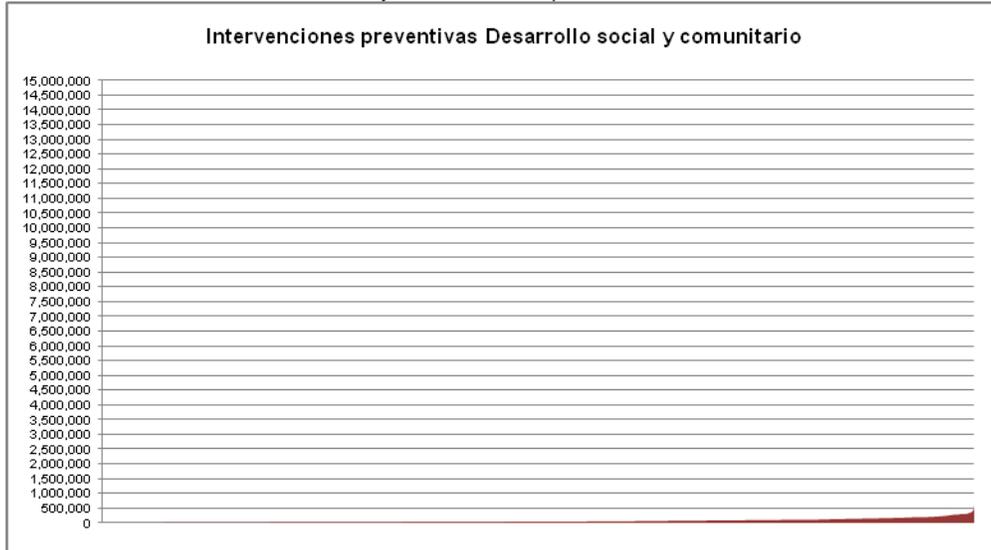


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Las intervenciones de Desarrollo Social y Comunitario son las menos costosas (no superan 350 mil pesos) y su distribución es bastante homogénea (gráfica 2.29). Es en la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano donde se ubica la obra más costosa de la vertiente y del programa Hábitat (gráfica 2.30). Una buena parte de las obras no rebasa dos millones de pesos y un segmento se ubica entre dos y diez millones de pesos.

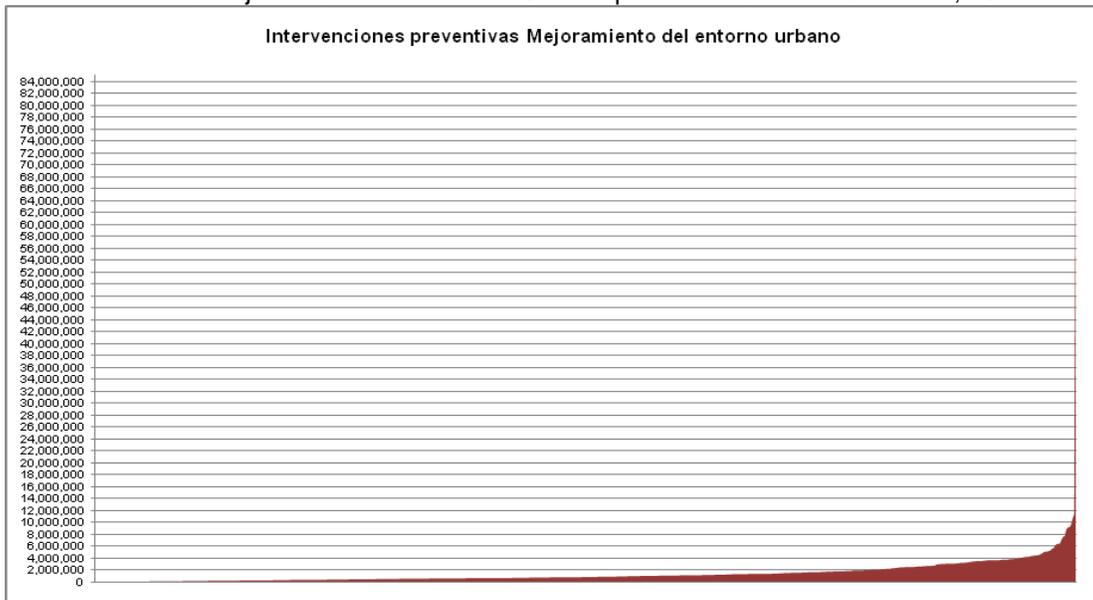
“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.29
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
modalidad Desarrollo Social y Comunitario por valor de la inversión total, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gráfica 2.30
Obras de la vertiente Intervenciones Preventivas
modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano por valor de la inversión total, 2014

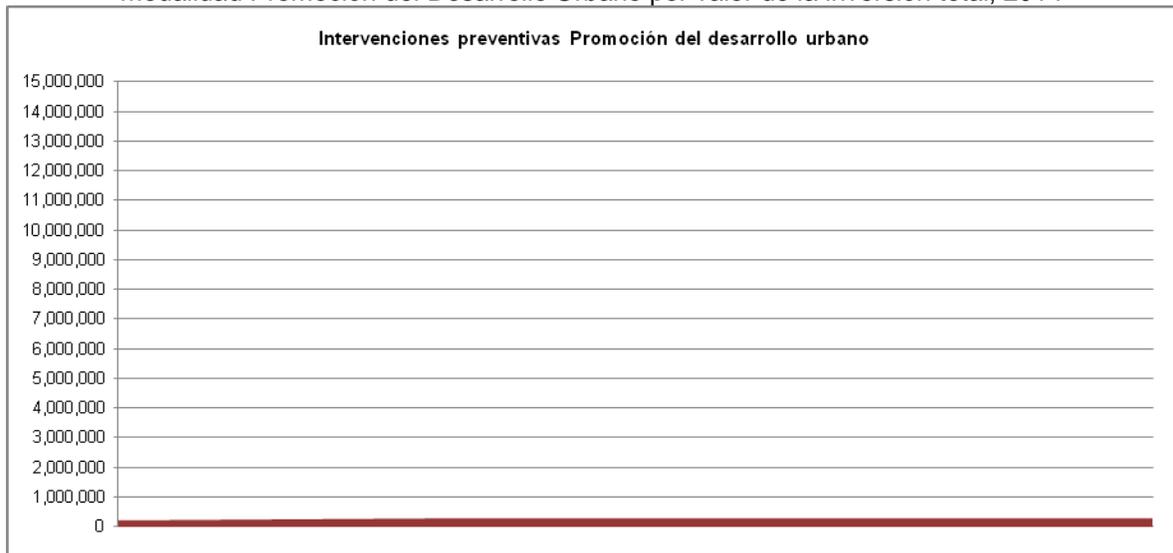


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

En 2014 la vertiente Intervenciones Preventivas llevó a cabo tareas de elaboración de cuatro planes maestros con costos entre 150 y 200 mil pesos (gráfica 2.31).

Gráfica 2.31
Intervenciones de la vertiente Intervenciones Preventivas
modalidad Promoción del Desarrollo Urbano por valor de la inversión total, 2014



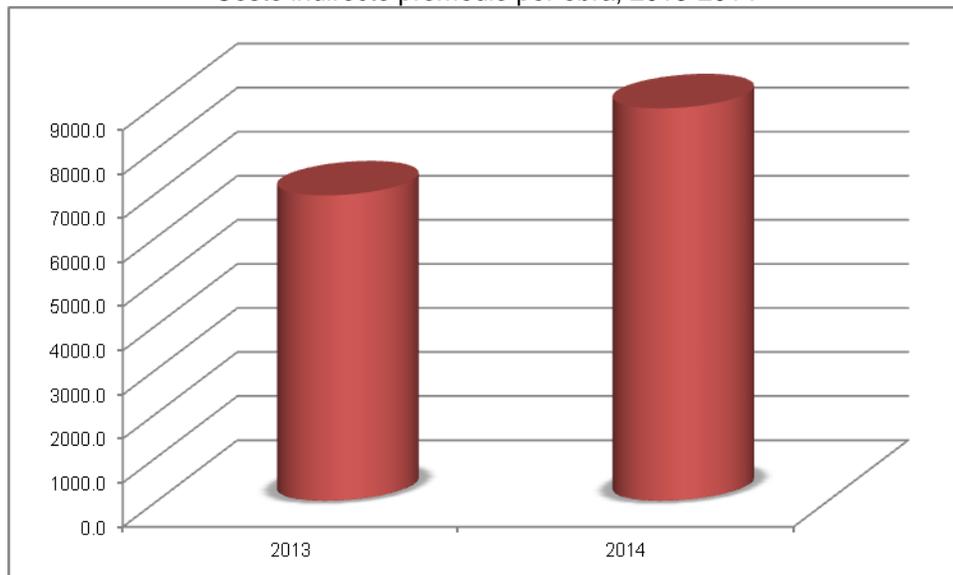
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Programa Hábitat.

Gastos de operación y costos indirectos

El Programa Hábitat no ejecuta de manera directa sus intervenciones, por lo que sus gastos de operación referentes, por ejemplo, a servicios personales, mantenimiento y suministros o servicios generales se consideran costos indirectos. Con respecto a los gastos de operación promedio, cuyos totales para 2013 y 2014 no se proporcionan desglosados por intervención, se presentan en la gráfica 2.32. En 2013 el gasto de operación por intervención fue, en promedio, cercano a 7 mil pesos. Este costo promedio se incrementó a casi 9 mil pesos en 2014, es decir un aumento de más de 28 por ciento con respecto al año previo. Como se señala previamente los costos promedio no son indicativos para evaluar las intervenciones debido a la amplia variedad de éstas.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 2.32
Costo indirecto promedio por obra, 2013-2014



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

III. Resultados del Programa

La presente evaluación de costo y efectividad tiene el propósito de comparar los resultados del Programa en relación a los recursos empleados. En el capítulo anterior se analizaron las principales características de los costos del Programa efectuados en 2013 y 2014. Estos costos fueron divididos para su estudio según vertiente y modalidad de las intervenciones emprendidas, así como su distribución territorial por entidad federativa. En este capítulo se estudian los resultados del Programa en 2013 y 2014 a partir de la Población Atendida, la cobertura espacial y los valores de los Indicadores que aparecen en la Matriz de Indicadores de Resultados.

Población Potencial y Población Objetivo del Programa Hábitat

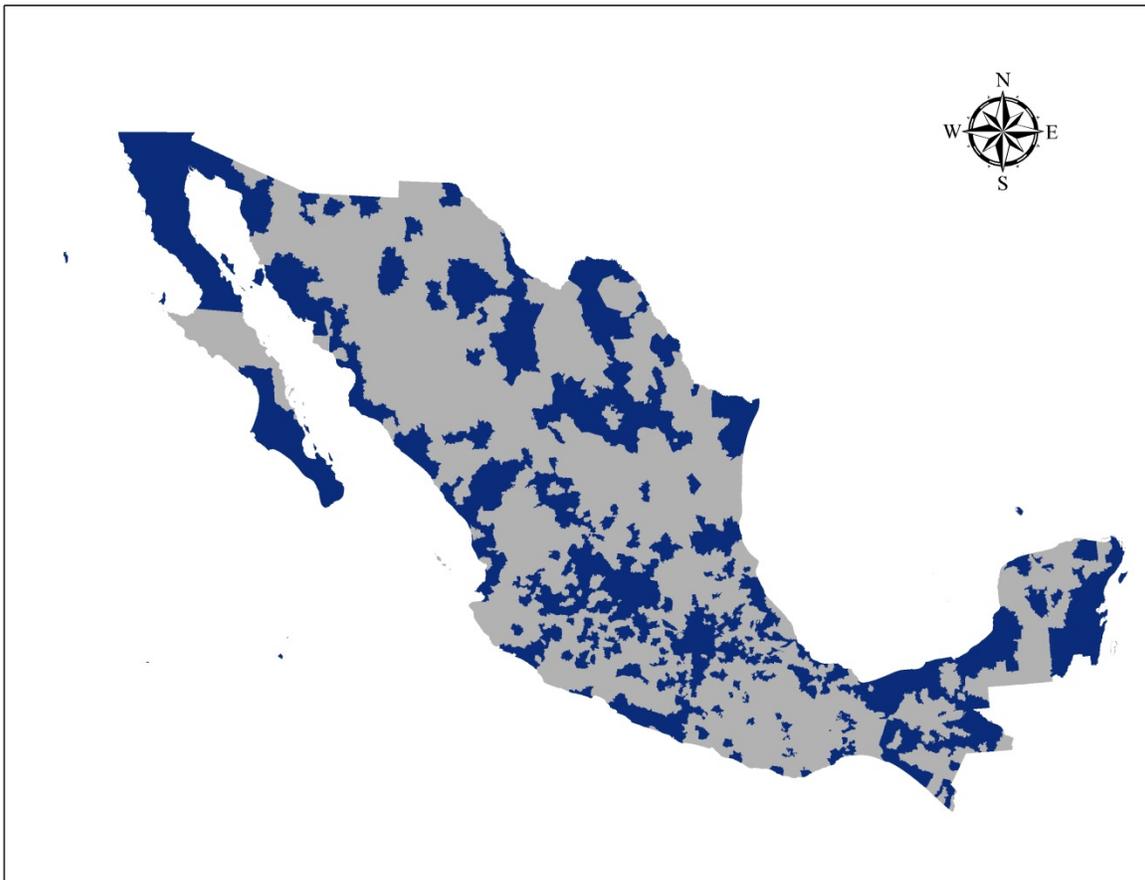
Con base en información proporcionada por el Programa Hábitat, la Población Potencial se define como aquellos hogares ubicados en las Zonas de Actuación del Programa de las ciudades que forman parte del Sistema Urbano Nacional. Esta Población Potencial se calcula con la suma de los hogares residentes en los Polígonos Hábitat y las Zonas de Intervención Preventiva que fueron identificados en los municipios en donde se asientan las ciudades y zonas metropolitanas pertenecientes al Sistema Urbano Nacional.

La Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Población publicaron un libro titulado *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, en el cual se define, cuantifica y cualifica a las ciudades y zonas metropolitanas de México. Se partió del principio de que las áreas urbanas del país eran aquellas con población de al menos 15 mil habitantes y que podían estar constituidas con la unión física o funcional de dos o más localidades censales pertenecientes a uno o más

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

municipios (SEDESOL y CONAPO, 2012). El Sistema Urbano Nacional se conformó con 384 ciudades, habiendo 59 zonas metropolitanas (áreas urbanas contenidas en dos o más municipios), 78 conurbaciones (áreas urbanas constituidas con dos o más localidades censales ubicadas en un mismo municipio), y 247 centros urbanos. En estas 384 áreas urbanas habitaban 81.2 millones de habitantes en 2010, que equivalían a 72 por ciento de la población total. Asimismo, conjuntaban 812 localidades censales y se ubicaban en 705 municipios (Mapa 3.1).

Mapa 3.1
México: municipios donde se ubican las localidades
del Sistema Urbano Nacional, 2010



Fuente: SEDESOL y CONAPO (2012).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

En capítulos anteriores se mencionó que el Programa Hábitat contempla tres vertientes de actuación: i) General; ii) Intervenciones Preventivas, y iii) Centros Históricos. Para cada vertiente existen Zonas de Actuación de Programa (ZAP). En la vertiente General, las ZAP incluyen a los Polígonos Hábitat de áreas urbanas en las que se concentra la pobreza. Estos polígonos son definidos y delimitados por la UPAIS, la cual es la unidad administrativa responsable del Programa. Las ZAP en la vertiente de Intervenciones Preventivas abarcan aquellas zonas donde se concentra la pobreza y que presentan condiciones de violencia, por lo que las intervenciones tienen el propósito de coadyuvar a la prevención social. Por último, en la vertiente Centros Históricos, las ZAP son sitios y centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En 2013, la estimación de la Población Potencial del Programa ascendió a 4'971,089 hogares, los cuales pertenecían a 3,289 Polígonos Hábitat y 641 Zonas de Intervención Preventiva. Para 2014, la Población Potencial se cuantificó en 6'451,404 hogares, los cuales se ubicaban en 2,984 Polígonos Hábitat y 666 Zonas de intervención Preventiva.

Las *Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2014*, señalaron en su Artículo 4 como Población Objetivo a: “los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa, que se conforman por: i) Polígonos Hábitat; ii) Centros Históricos, y iii) Zonas de Intervención Preventiva. Para efecto de identificar y cuantificar a la población en pobreza alimentaria extrema que forma parte de la población objetivo del Programa, se podrá tomar como referencia la identificación y cuantificación de beneficiarios en pobreza alimentaria extrema que realice la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL, con base en el padrón único de beneficiarios de la SEDESOL y de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Política de Desarrollo Social. Los resultados de la identificación y cuantificación se deberán presentar ante la Comisión Intersecretarial para su revisión y validación”.

La Población Objetivo del Programa se calculó tanto en 2013 como en 2014 con la suma de los hogares residentes en los Polígonos Hábitat y en las Zonas de Intervención preventiva de los municipios que se enlistaron en el “Anexo: Ciudades y municipios elegibles del Programa”, que formó parte de las *Reglas de Operación*. Las ciudades enlistadas en 2013 fueron 278 ubicadas en 391 municipios, mientras que en 2014 se enlistaron 260 ciudades ubicadas en 357 municipios.

Las zonas de actuación del Programa que fueron consideradas para calcular la Población Objetivo en 2013 fueron 2,755 Polígonos Hábitat y 636 Zonas de Intervención Preventiva. Para 2014 se cuantificaron 884 Polígonos Prioritarios Hábitat y 293 Zonas de Intervención Preventiva (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1
 Programa Hábitat: Población Potencial, Objetivo y Atendida, 2008-2014
 (Hogares)

Año	Población (número de hogares)			(2) / (1)	(3) / (1)	(3) / (2)
	Potencial (1)	Objetivo (2)	Atendida (3)			
2008	3 667 349	3 659 779	1 300 048	99.8	35.4	35.5
2009	3 936 531	3 916 244	1 605 364	99.5	40.8	41.0
2010	3 954 743	3 501 685	1 772 584	88.5	44.8	50.6
2011	3 982 712	3 542 500	1 632 481	88.9	41.0	46.1
2012	4 021 837	3 581 625	1 697 101	89.1	42.2	47.4
2013	4 971 089	4 535 699	1 249 025	91.2	25.1	27.5
2014	6 451 404	4 031 601	929 892	62.5	14.4	23.1

Fuente: CONEVAL (2015).

Como se observa en el Cuadro 3.1, la Población Potencial y la Población Objetivo del Programa fueron muy parecidas entre 2008 y 2013, debido a que la primera

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

cuantifica a los hogares residentes en zonas de actuación que forman parte del Sistema Urbano Nacional, mientras que la segunda considera a los mismos hogares residentes en zonas de actuación, pero en las ciudades elegibles del Programa.

El gran aumento en las poblaciones Potencial y Objetivo de 2012 a 2013 obedeció por cambios en las Reglas de Operación, tales como la adición de colonias y barrios para la prevención social, así como por las actuaciones en la Vertiente de Intervenciones Preventivas.

Población Atendida y cobertura espacial

La Población Atendida del Programa Hábitat, o también población beneficiaria, se refiere a los hogares residentes que resultan beneficiados con las obras, acciones o proyectos que se instrumentan con los apoyos del Programa.

La estimación de los beneficiarios del programa Hábitat se refiere a la selección de aquellas intervenciones (en la etapa de proceso de inversión con asignación de folio de número de expediente y/o preferentemente de aprobación) donde es posible identificar en forma directa a sus beneficiarios y al mismo tiempo detectar duplicados para evitar en lo mayormente posible una sobre estimación. Las intervenciones con beneficio tangible son aquellas en las cuales se levanta la encuesta de la Cédula de Proyectos Hábitat (CPH), por lo que esta asignación forma un primer filtro de selección, dejando fuera intervenciones con beneficio a nivel de ciudad como los de la vertiente Centros Históricos y proyectos con beneficio a radios de influencia como puentes peatonales, cárcamos de bombeo,

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

equipamientos de Centros de Desarrollo Comunitario, diagnósticos participativos, ente otros.

En la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario se detectan beneficiarios con más de un apoyo, como por ejemplo los de contraloría social, donde además de existir un beneficio de apoyo a la formación de la contraloría social también son beneficiarios de otros como capacitación, por lo que en este tipo de intervenciones se realiza una exploración cualitativa dejando fuera probables duplicidades. Lo anterior es muy similar en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, ya que se identifican intervenciones de construcción de calle integral con más de un beneficio: red de agua, drenaje, pavimentación, guarniciones y banquetas, alumbrado público, que de igual forma se realiza la exploración cualitativa dejando fuera probables duplicidades. La exploración cualitativa se realiza para beneficiarios de proyectos de ambas modalidades.

A nivel de polígono y/o zona de intervención se realiza un cotejo entre las viviendas y personas registradas por el INEGI y el total de beneficiarios estimados en el conjunto de proyectos focalizados hacia estas zonas, como un parámetro de control de la calidad de la información. Finalmente se integran los resultados por polígono y/o zona de intervención, municipio, entidad federativa, país y modalidad.

Esto significa, entonces, que la Población Atendida se calcula considerando los hogares beneficiados con la totalidad de intervenciones autorizadas y ejecutadas, tomando como insumo los reportes que entregan las instancias ejecutoras, cuyo instrumento es la CPH, la cual se levanta por persona, en el caso de proyectos sociales, y por hogar, en el caso de obras. La CPH es una herramienta que permite el desglose de la información de los beneficiarios del Programa Hábitat en

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

hombres y mujeres, lo que a su vez permite cumplir con los indicadores de género y contar con información sobre personas beneficiadas.

Con base en la información que se presenta en el cuadro 3.1 se tiene que la Población Atendida alcanzó su mayor monto absoluto en 2010 con 1'772,584 hogares beneficiados. En ese año también se alcanzó la mayor proporción en relación a la Población Objetivo, con un porcentaje de 51 por ciento. Esto significa que en ese año poco más de uno de cada dos hogares que formaba parte de la Población Objetivo fue atendido por el Programa.

En 2012 los hogares beneficiados ascendieron a 1'697,101 y representaron 47 por ciento de la Población Objetivo. En 2013 la Población Atendida disminuyó a 1'249,025, lo que significó 448 mil hogares atendidos menos en relación a 2012, y en 2014 los hogares beneficiados fueron 929,892, marcando nuevamente una contracción con respecto al año anterior, ahora por 319 mil hogares. En 2013 la Población Atendida representó 28 por ciento de la Población Objetivo, mientras que en 2014 ese porcentaje se redujo a 23 por ciento.

En otras palabras, en 2014 se benefició a un hogar por cada 1.3 hogares beneficiados en 2013, o 1.9 hogares beneficiados en 2010. La contracción en el número de hogares beneficiados en 2014 lo explica el Programa porque en ese año se incluyeron dos herramientas de intervención: i) Plan de Acción Integral, y ii) Calle Integral. El primero se definió como un documento derivado de un diagnóstico que contiene las líneas de acción de la propuesta de inversión, basado en un proceso de análisis, definición y priorización de obras y acciones a realizar en las Zonas de Actuación del Programa. El segundo se concibió como un espacio urbano lineal que cuenta con elementos de infraestructura urbana básica y

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

complementaria que permiten la circulación segura, eficiente e incluyente de personas, medios alternativos no motorizados y vehículos.

La inclusión de ambas herramientas dio como resultado que las intervenciones propuestas y realizadas respondieran a problemáticas detectadas en un territorio urbano específico, presentando mayor integralidad de obras y acciones y, por tanto, reducción en la cuantificación de beneficiarios, pero también en la reducción en la dispersión de las actividades. Así, la focalización de los recursos y la integralidad de las acciones representaron mayor beneficio para cada hogar atendido. De manera adicional, la integralidad en las intervenciones es un factor que inhibe la comparación en el desempeño del Programa entre 2013 y 2014.

En 2014 las intervenciones se llevaron a cabo en 31 entidades federativas, exceptuando el DF, y en 295 de los 357 municipios elegibles. Las entidades federativas con mayor número de hogares beneficiados en 2014 fueron el estado de México, Quintana Roo, Michoacán, Nuevo León y Puebla, entidades que concentraron 35 por ciento de la Población Atendida total (929,892 hogares). En el polo opuesto, las entidades de Colima, Nayarit, Tlaxcala, Baja California y Guerrero tuvieron el menor número de hogares beneficiados, y su participación conjunta fue de 5 por ciento en el total de Población Atendida.

En general se aprecia asociación positiva entre el número de habitantes en situación de pobreza en 2010 y cantidad de hogares beneficiados por entidad federativa en 2014, excepto en Quintana Roo, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California, en donde su participación en el total de hogares beneficiados superó a su peso en la población en situación de pobreza.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Por otro lado, los municipios beneficiados en 2014 sumaron 295. De ellos, los que contaron con mayor Población Atendida fueron Aguascalientes, Tijuana, Juárez, León, Chalco, Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad, Uruapan, Monterrey, Benito Juárez (Cancún), y Solidaridad (Playa del Carmen). En todos ellos hubo al menos 10 mil hogares beneficiados, y en conjunto concentraron 21 por ciento de la Población Atendida total. Cabe mencionar que Solidaridad fue el municipio que recibió el mayor número de hogares beneficiados, con 31,666. En sentido contrario, los municipios con menor Población Atendida fueron Arteaga, Coahuila, Comala, Colima, y Calpulalpan, Tlaxcala. En ellos los hogares beneficiarios fueron menores a 200. El número de personas beneficiadas en 2014 fue poco más de 2 millones, de las cuales 55 por ciento fueron mujeres y 45 por ciento hombres.

El Programa Hábitat proporcionó información estadística para llevar a cabo la presente evaluación en el archivo de Excel denominado “Base de Datos 2013-2014 con benef personas” (Cuadro 3.2). Los valores de dicha base difieren con respecto a los presentados en el cuadro 3.1 y que se derivan de la información proporcionada por el Programa para llevar a cabo la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, coordinada por CONEVAL. La razón de la diferencia es que la información brindada para la evaluación de costo-efectividad no ha sido tratada para otros propósitos sino que se proporciona directamente de la fuente.

Cuadro 3.2
 Programa Hábitat: Obras y hogares beneficiados por Vertiente y Modalidad, 2013-2014

Vertiente	Modalidad	2013			2014		
		Obras	Hogares	hogares/obra	Obras	Hogares	hogares/obra
Total		16 842	7 436 550	442	19 844	3 323 033	167
General	Mejoramiento del Entorno Urbano	3 827	720 559	188	2 386	715 839	300
General	Desarrollo Social y Comunitario	9 481	610 905	64	12 936	490 021	38
General	Promoción del Desarrollo Urbano	41	2 888 088	70 441	34	53 464	1 572
Centros Históricos	Mejoramiento del Entorno Urbano	32	694 170	21 693	17	876 808	51 577
Centros Históricos	Desarrollo Social y Comunitario						
Centros Históricos	Promoción del Desarrollo Urbano	17	1 848 915	108 760	7	525 658	75 094
Intervenciones Preventivas	Mejoramiento del Entorno Urbano	919	173 012	188	620	207 545	335
Intervenciones Preventivas	Desarrollo Social y Comunitario	2 525	500 901	198	3 840	451 598	118
Intervenciones Preventivas	Promoción del Desarrollo Urbano				4	2 100	525

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Como se observa, en 2013 el número de obras reportadas por el Programa ascendió a 16,842 y los hogares beneficiados fueron 7'436,550, es decir 6 veces más con respecto al monto de los hogares beneficiados, o Población Atendida, según información proporcionada a CONEVAL y que aparece en el cuadro 3.1. En 2014 las obras sumaron 19,844 y 3'323,033 los hogares beneficiados, monto 3.6 veces mayor en relación al que aparece en el cuadro 3.1.

La amplia diferencia en los montos de Población Atendida que aparecen en los cuadros 3.1 y 3.2 obedece a la forma en la que se estima el número de beneficiados para ciertas intervenciones, así como a la cuantificación en más de una ocasión a una misma familia. En la vertiente General y modalidad Promoción del Desarrollo Urbano, así como en la vertiente Centros Históricos y modalidades Mejoramiento del Entorno Urbano y Promoción del Desarrollo Urbano, la Población Atendida corresponde al total de la localidad o del municipio. Asimismo, en 2014 la Población Atendida en los municipios de Jesús María, Morelia, Querétaro, Solidaridad, Zacatelco, Banderilla, Tlacotalpan, Calera y Zacatecas se reportó un total de hogares beneficiados más allá de su número existente en 2014. Por ejemplo, los hogares totales en 2010 en el municipio de Zacatecas fueron 35,388, según el censo de población, y los hogares atendidos por el Programa Hábitat en 2014 sumaron 154,583, esto es 4.4 veces.

Para efectos de análisis de la presente evaluación, la información proporcionada por el Programa Hábitat fue depurada con la eliminación de las obras de la vertiente General, modalidad Promoción del Desarrollo Urbano, así como las de la vertiente Centros Históricos. De manera adicional se eliminaron aquellas acciones en donde el número de hogares beneficiados era superior a 10 mil (Cuadro 3.3).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 3.3
Programa Hábitat: indicadores de cobertura según número de obras depuradas, 2013-2014

Rubro	Vertiente y modalidad ^a					
	Total	11	12	31	32	33
	<i>2013</i>					
Obras	16 744	3 826	9 481	919	2 518	
Municipios	353	344	341	281	289	
Hogares	1 656 237	520 559	610 905	173 012	351 761	
Hogares/obra	99	136	64	188	140	
Cobertura ^b	9.0	2.8	3.3	0.9	1.9	
Inversión ^c	5 152	3 109	802	1 060	181	
Inversión/obra ^d	307 683	812 631	84 582	1 152 963	71 971	
Inversión/hogar ^d	3 111	5 973	1 313	6 124	515	
	<i>2014</i>					
Obras	19 775	2 377	12 936	620	3 838	4
Municipios	293	286	285	99	98	3
Hogares	1 663 537	541 903	490 021	207 545	421 968	2 100
Hogares/obra	84	228	38	335	110	525
Cobertura ^b	10.8	3.5	3.2	1.4	2.8	0.0
Inversión ^c	4 938	2 783	972	904	278	1
Inversión/obra ^d	249 762	1 170 973	75 160	1 458 659	72 418	267 499
Inversión/hogar ^d	2 969	5 136	1 984	4 357	659	510

^a 11: vertiente General, modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano; 12: vertiente General, modalidad Desarrollo Social y Comunitario; 31: vertiente Intervenciones Preventivas, modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano; 32: vertiente Intervenciones Preventivas, modalidad Desarrollo Social y Comunitario; 33: vertiente Intervenciones Preventivas, modalidad Promoción del Desarrollo Urbano.

^b porcentaje de hogares atendidos en relación a los hogares totales de 2010.

^c millones de pesos.

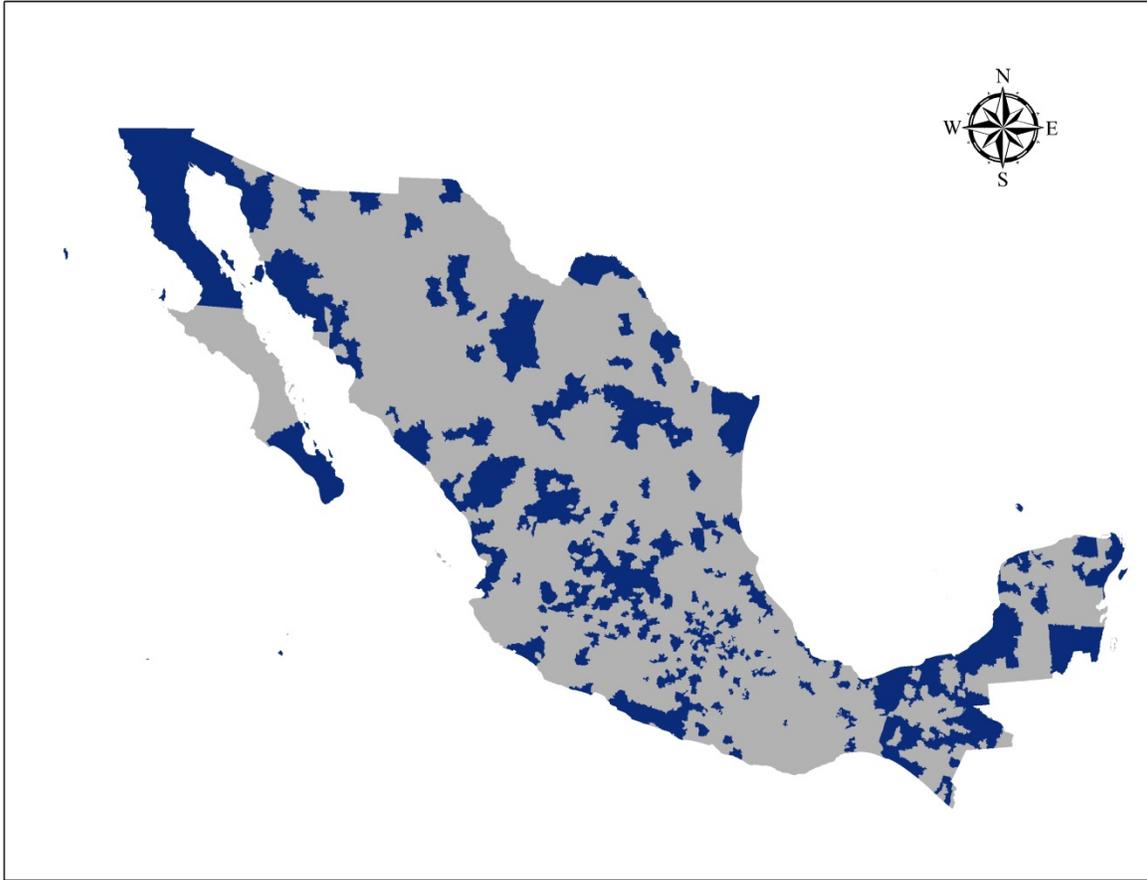
^d pesos.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

El número de obras y de hogares beneficiados en 2014 superaron a los números respectivos de 2013, aunque el crecimiento relativo de los hogares beneficiados fue inferior al de las intervenciones. Estos aumentos se dieron ante una disminución en el número de municipios cubiertos. De esta manera, se observó una contracción en los hogares beneficiados por obra realizada, de 99 a 84, mientras que el número promedio de intervenciones por municipio se elevó de 47 a 67. Esta última comparación hablaría de la búsqueda de integralidad en las acciones en torno a los municipios atendidos. Por otro lado, los municipios atendidos en 2013 fueron 353 (Mapa 3.2) y 293 en 2014 (Mapa 3.3).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

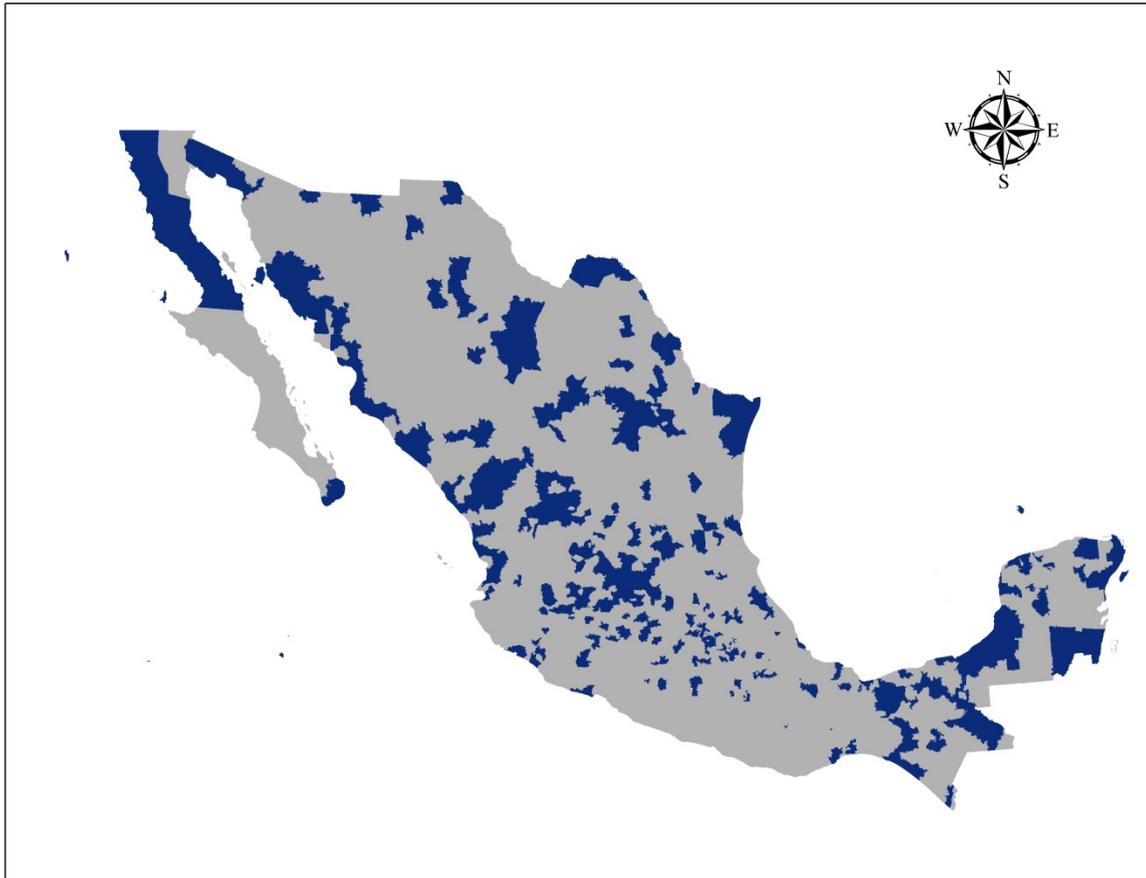
Mapa 3.2
Programa Hábitat: municipios atendidos, 2013



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Mapa 3.3
Programa Hábitat: municipios atendidos, 2014



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el Programa Hábitat.

La distribución de las obras según vertiente y modalidad indica que en ambos años la vertiente General, modalidad Desarrollo Social y Comunitario concentró el mayor número de intervenciones, pero también la menor proporción de hogares atendidos por intervención. En sentido contrario, la vertiente Intervenciones Preventivas, modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano se caracterizó por ser la de mayor número de hogares beneficiados por intervención realizada.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La inversión total del Programa Hábitat sumó 5,152 millones de pesos en 2013 y 4,938 en 2014. Esta cantidad incluye las inversiones federal, estatal y municipal, así como las aportaciones de los beneficiarios. La inversión promedio por intervención disminuyó de 308 a 250 mil pesos entre 2013 y 2014, que hablaría de un cambio en la atención hacia acciones menos costosas, pero manteniendo el monto promedio por hogar beneficiado en alrededor de tres mil pesos.

Indicadores de Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que tiene por objeto definir y establecer las bases para el monitoreo de los programas presupuestarios, y permite establecer de forma clara la alineación de los objetivos estratégicos de las dependencias y de las entidades con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales (CONEVAL, 2012:4). La MIR contempla cuatro tipos de indicadores: i) de Fin y Propósito, vinculados con los resultados del programa, o *qué* hace el programa, y ii) de Componente y Actividad, o indicadores de servicios y gestión orientados a ofrecer información sobre *cómo* lleva a cabo sus actividades el programa.

La MIR del Programa Hábitat en 2013 estaba compuesta por 26 indicadores, de los cuales tres eran de Fin, cinco de Propósito, doce de Componente y seis de Actividad. Los indicadores de Fin, propósito y Componente estaban más relacionados con el *qué* hace el Programa, siendo que los de Fin procuraban dar una panorámica sobre la situación en infraestructura y servicios básicos en los polígonos hábitat intervenidos, los de Propósito cuantificaban los hogares y polígonos atendidos, y los de Componente mostraban el número de obras realizadas en líneas de actuación específicas. Por otro lado, los indicadores de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Actividad tenían la finalidad de medir aspectos más cualitativos, tales como porcentaje de acuerdos realizados, porcentaje de polígonos atendidos con alguna línea de acción en específico en relación a los polígonos totales atendidos, o acciones de contraloría social impulsadas (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4
 Programa Hábitat: Indicadores de Resultados, 2013-2014

Indicadores	Número		Medición
	2013	2014	
Total	26	23	
Fin	3	2	Disponibilidad de infraestructura y servicios básicos en polígonos intervenidos
Propósito	5	5	Hogares y polígonos atendidos
Componente	12	10	Obras realizadas en materia de alumbrado público, centros de desarrollo comunitario o vialidades, entre otras. Proyectos para la planeación. Mujeres beneficiadas
Actividad	6	5	Acuerdos realizados. Recursos federales invertidos. Porcentaje de polígonos atendidos con obras específicas. Acciones de contraloría social

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL (2015a).

El número de indicadores se redujo a 23 en 2014, esto es tres menos, manteniéndose el objetivo general de cada uno de los cuatro tipos. Se debe destacar, acaso, la adición de un indicador de Componente orientado a cuantificar a mujeres beneficiarias del Programa. En total hubo 16 indicadores que aparecieron en ambas matrices, siendo uno de Fin (Índice de disponibilidad de servicios básicos en los Polígonos Hábitat identificados), uno de Propósito (Porcentaje de polígonos Hábitat atendidos), ocho de Componente (Redes de alumbrado público apoyadas, Vialidades construidas, Proyectos para fomentar la organización y participación comunitaria, Porcentaje de mujeres beneficiadas con acciones para el desarrollo social y comunitario, Proyectos para la planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, Porcentaje de proyectos para promover la igualdad entre hombres y mujeres, Redes de servicios básicos

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

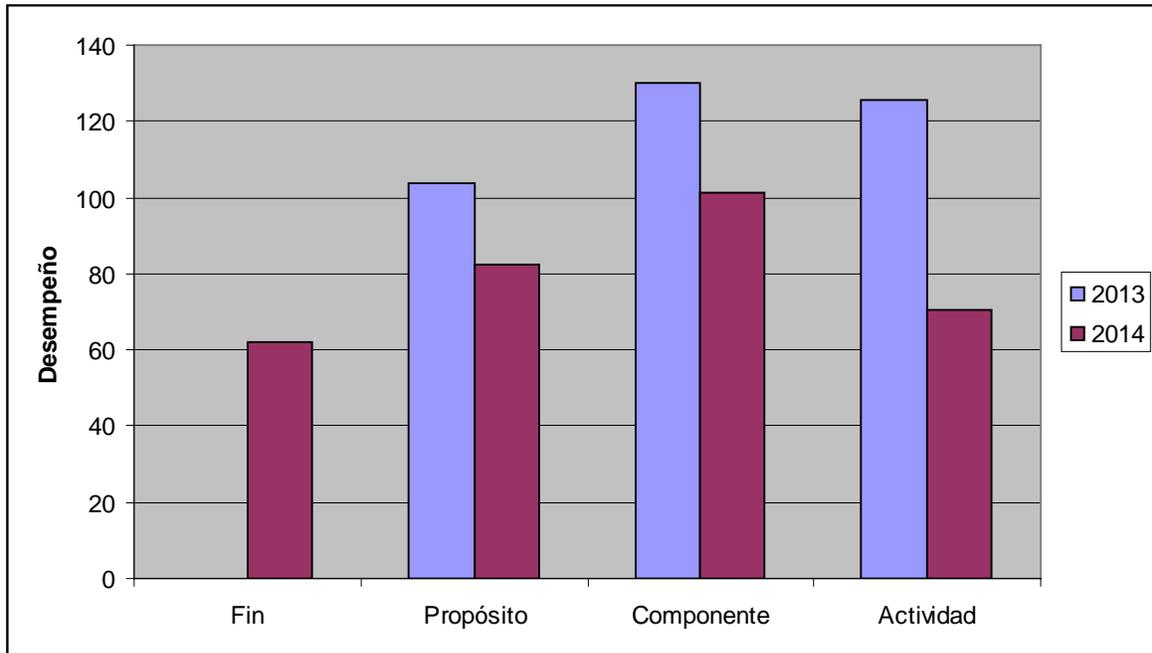
apoyadas, Proyectos apoyados para el saneamiento del entorno), y seis de Actividad (Porcentaje de Polígonos atendidos que cuentan con comités de contraloría social Actividad Transversal para los cuatro componentes, Firma de acuerdos de coordinación con autoridades locales, Porcentaje de Polígonos atendidos con proyectos para el mejoramiento del entorno urbano, Recursos federales y locales destinados a sitios y centros históricos inscritos en la lista de la UNESCO, Porcentaje de Polígonos atendidos con proyectos para el desarrollo social y comunitario, Porcentaje de municipios apoyados con proyectos para la promoción del desarrollo urbano).

Los 16 indicadores que aparecen tanto en la MIR de 2013 como en la de 2014 permiten evaluar el desempeño del Programa en dichos años, así como hacer una comparación entre ellos. El desempeño se evalúa a partir de dividir los valores de las metas alcanzadas entre los de las metas planteadas, y multiplicar por cien. Un resultado de 100 indica que la meta alcanzada fue igual a la planteada, mientras que más de ese número muestra un desempeño más allá de lo esperado. En sentido opuesto, valores inferiores a cien hablan de metas que estuvieron por abajo del planteamiento original.

La información que se presenta en la gráfica 3.1 permite concluir que el Programa Hábitat tuvo un mejor desempeño en las acciones ligadas a los indicadores de Componente (obras realizadas según distintas líneas de acción), y menor en los indicadores de Fin (disponibilidad de infraestructura y servicios básicos en los polígonos atendidos). Asimismo, en 2013 las acciones del Programa fueron igual o mayores a las metas planteadas (no hubo información en los indicadores de Fin, por ser bianuales o quinquenales). La situación en 2014 fue diferente, con menor desempeño con respecto a 2013 y con metas que en general estuvieron por abajo de las programadas.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 3.1
Programa Hábitat: desempeño de los indicadores 2013-2014



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL (2015a).

Los avances en 2014 de los Indicadores de Resultados quedaron por abajo de las metas trazadas, en especial el Indicador “Hogares atendidos con redes de servicios básicos y obras de infraestructura complementaria”, ya que su avance representó 63 por ciento de la meta programática (271 mil hogares atendidos frente a 428 mil esperados). Los datos del indicador “Porcentaje de polígonos Hábitat atendidos” muestran menor desempeño en 2014 con respecto al año previo. Por otro lado, en dos de los Indicadores de Servicios y Gestión se logró un avance favorable: “Proyectos para fomentar la organización y participación comunitaria”; y “Centros de desarrollo comunitario apoyados”.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

IV. Relación costo-resultados y análisis costo-efectividad

El análisis costo-efectividad se refiere a la evaluación económica de distintas intervenciones. Es un instrumento de gran utilidad para la formulación de políticas públicas y decisiones programáticas ya que aporta criterios de eficiencia económica sobre el uso alternativo de recursos y el logro de objetivos determinados. El análisis costo-efectividad requiere que se cuantifiquen los costos de las intervenciones y que los beneficios se expresen en términos de resultados. La efectividad de las acciones o intervenciones a evaluar debe estar directamente relacionada con el objetivo declarado del proyecto o programa, y puede ser medida tanto a nivel de resultado como de impacto. En ciertos casos puede ser necesario recurrir a resultados intermedios, si la información de resultados o de impacto es escasa.

La diferencia entre este instrumento y otros modelos de evaluación económica de proyectos y programas sociales consiste esencialmente en la forma de medir las consecuencias de las intervenciones evaluadas. En el análisis costo-beneficio, por ejemplo, tanto los costos como los beneficios se expresan en términos monetarios, mientras que en la evaluación costo-efectividad se mide la relación entre los costos monetarios generados por las intervenciones con respecto a los resultados o metas alcanzados, que pueden estar expresados en términos de población atendida o número de beneficiarios.

Los pasos principales en el análisis costo-efectividad son los siguientes: i) cuantificación de los costos; ii) medición de los resultados atribuibles a las intervenciones; iii) identificación de la relación costo/resultado para cada alternativa estudiada; iv) ordenación de las alternativas de intervención, y v) selección de la o las alternativas de intervención que maximizan el resultado de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

las acciones llevadas a cabo. De esa manera, los responsables de la formulación y evaluación de políticas públicas pueden valorar qué alternativa es más efectiva en términos de costos para lograr cierto objetivo. Es decir, qué intervenciones tienen un mejor desempeño relativo para lograr un resultado programático (Gertler *et al*, 2011).

En los capítulos previos de la presente evaluación se llevó a cabo la cuantificación de los costos y la medición de los resultados del Programa Hábitat para los ejercicios fiscales 2013 y 2014. El propósito de este capítulo consiste en analizar y evaluar la relación costo-resultado y costo-efectividad de las intervenciones llevadas a cabo por el Programa.

Como se ha mencionado el análisis costo-efectividad consiste en un ejercicio comparativo de los costos por unidad de efecto correspondientes a acciones alternativas implementadas en un determinado proyecto o programa. Esta relación entre costos y resultados permite ordenar jerárquicamente a las alternativas, así como clasificar a las intervenciones de acuerdo con su efectividad para producir mayores resultados a menor costo.

Relación costo-resultados

Las distintas intervenciones del Programa Hábitat (obras, proyectos y acciones) son en la mayoría de los casos propuestas llevadas a cabo por los gobiernos locales, por lo que para el Programa representan apoyos entregados a la Población Objetivo en forma indirecta. Asimismo, es necesario hacer distinción en el conjunto de unidades de medida consideradas en la apertura programática. Por un lado, las intervenciones dirigidas al desarrollo, participación de las personas o proyectos de infraestructura son consideradas de beneficio directo. Por otro lado, las intervenciones en donde la Población Atendida corresponde a un radio de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

influencia o a toda la ciudad, como en la Vertiente Centros Históricos, los beneficiarios son indirectos.

En las intervenciones con beneficiarios directos es posible identificar por nombre, apellidos, dirección y datos sociodemográficos a las personas, debido a que conforme a la apertura programática del programa se tiene que levantar una encuesta con el objeto de conformar el padrón de beneficiarios del programa. En la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario la encuesta se aplica a las personas que reciben en forma directa los beneficios, como por ejemplo capacitaciones, cursos, talleres, tutorías o estímulos monetarios por servicio social. Por otro lado, en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, la encuesta se aplica en las viviendas que son beneficiadas por obras a pie de casa y se levanta información del jefe del hogar. En este caso el mejoramiento del entorno de la vivienda en cuanto a conexión de servicios básicos implica un incremento de la plusvalía inmobiliaria de las viviendas, por lo que representa un beneficio directo para el propietario.

En síntesis, las intervenciones del Programa Hábitat de beneficio directo tienen por norma la obligatoriedad de registrar a los beneficiarios. Asimismo, tienen mejor consistencia en cuanto a cuantificación de Población Atendida o número de beneficiarios. Por tanto, estas son las intervenciones con las cuales se lleva a cabo la presente evaluación costo-efectividad, y las comparaciones pertinentes. De esta manera se incluyen las intervenciones que corresponden a las modalidades de Desarrollo Social y de Mejoramiento del Entorno Urbano de las vertientes General y de Intervenciones Preventivas.

La evaluación costo-efectividad se realiza para 2014, toda vez que se presentaron cambios institucionales y en las Reglas de Operación del Programa que no

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

permiten realizar una evaluación en términos presupuestales y de resultados en 2013. Además, las comparaciones entre 2013 y 2014 no son pertinentes por las mismas razones.

En el contexto y diversidad de obras, acciones y proyectos que lleva a cabo el Programa Hábitat, el elemento a considerar como aquel que da cierta homogeneidad a las intervenciones es el de la *unidad de medida*, por lo que la evaluación se lleva a cabo en ese nivel. En términos de los resultados y efectividad el Programa pone énfasis en ampliar la cobertura medida por los beneficiarios hogares o personas.

El cuadro 4.1 muestra el número de intervenciones que corresponden a cada unidad de medida en 2014 en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano; además se distingue entre aquellas que pertenecen a la vertiente General y a la vertiente de Intervenciones Preventivas. Asimismo se indica la inversión total y la inversión federal, las personas y hogares beneficiarios así como la relación costo-resultado. En ésta última se consideran los costos referidos a la inversión y su relación con los beneficiarios en términos per cápita. En cuanto a la inversión, se considera por un lado la inversión total y por otro la inversión federal. Es decir, los costos se refieren a la inversión ejercida en cada intervención mientras de los resultados se miden a través del número de personas beneficiadas.

Cuadro 4.1
Intervenciones por unidad de medida en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, 2014

Unidad de medida	Intervenciones			Inversión (miles de pesos)		Beneficiarios		Indicadores (pesos)	
	Total	Vert. General	Vert. IP ^a	Total	Federal	Población	Hogares	IT / P	IF / P
Total	2 930	2 333	597	3 652 863	2 130 300	2 836 938	792 155	1 288	751
Lote de equipo	492	383	109	186 306	110 710	686 872	209 496	271	161
Luminaria	157	53	104	148 498	90 824	86 011	21 423	1 727	1 056
Metro cuadrado	2 079	1 695	384	3 157 305	1 840 452	2 011 280	546 669	1 570	915
Metro lineal	202	202		160 754	88 314	52 775	14 567	3 046	1 673

^a Intervenciones Preventivas.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

El listado de intervenciones del cuadro 4.1 incluye datos extremos en la relación costo-resultado, por lo que se procedió a seleccionar el 90 por ciento de las observaciones para cada unidad de medida, eliminando el cinco por ciento de las intervenciones con el costo-resultado más bajo, y el cinco por ciento de las intervenciones con el costo-resultado más alto. Con esta depuración se obtuvo una muestra relativamente más homogénea. El cuadro 4.2 contiene la información para la muestra ajustada, y la gráfica 4.1 la relación costos-resultados para la inversión total y la inversión federal de la muestra ajustada.

Cuadro 4.2
Intervenciones por unidad de medida en la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, 2014
muestra ajustada

Unidad de medida	Intervenciones			Inversión (miles de pesos)		Beneficiarios	
	Total	Vert. General	Vert. IP ^a	Total	Federal	Población	Hogares
Total	2 638	2 102	536	3 302 738	1 920 816	2 083 947	580 790
Lote de equipo	444	348	96	170 440	101 242	463 340	147 714
Luminaria	141	47	94	108 679	65 926	64 166	16 235
Metro cuadrado	1 871	1 525	346	2 876 778	1 673 456	1 515 350	406 244
Metro lineal	182	182		146 842	80 192	41 091	10 597

^a Intervenciones Preventivas.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

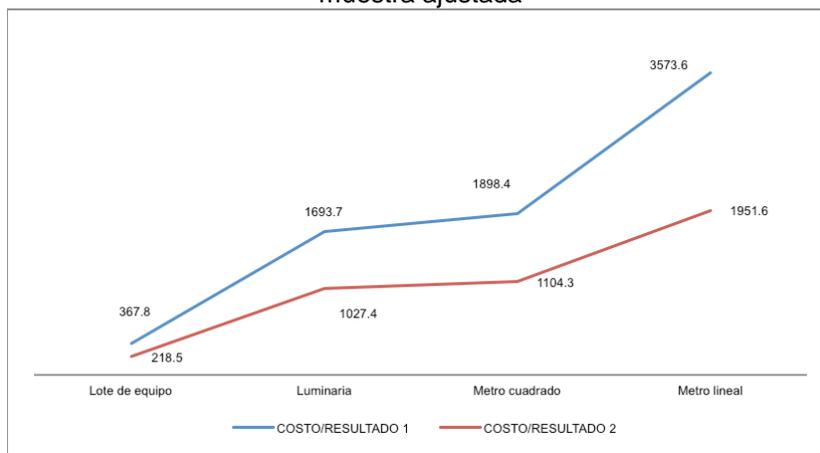
Como se observa, el número de intervenciones totales para el análisis se reduce de 2,930 a 2,638, mientras que el ajuste en la inversión total es de 3,653 millones de pesos a 3,303 millones de pesos.

Las intervenciones cuya unidad de medida es el metro lineal (red de agua, línea de drenaje, red de alcantarillado, red de alumbrado público, red de energía eléctrica) son las que presentan mayor costo per cápita y son aquellas en las que la participación de la inversión federal suele ser menor como lo refleja la mayor distancia proporcional entre el costo per cápita conforme a inversión total y el costo per cápita según inversión federal. En este tipo de intervenciones la inversión total por beneficiario supera los 3 500 pesos y la inversión federal alcanza casi los 2 000 pesos. Le siguen en orden descendente las intervenciones

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

medidas en metros cuadrados (obras de adecuación de imagen institucional, construcción, ampliación o habilitación de CDCs, construcción de calles, vialidades o pavimentos), las luminarias (alumbrado público), y los menores costos son los de lote de equipo (mobiliario y equipo de cómputo para CDCs, auditorios o salones).

Gráfica 4.1
Relación costo-resultado por unidad de medida
Modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano, 2014
muestra ajustada



Costo-resultado 1 (según inversión total)

Costo resultado 2 (según inversión federal)

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

En 2014 la modalidad Desarrollo Social y Comunitario incluyó 12 tipos de actividades con beneficiarios directos (cuadro 4.3), la mayor parte en la vertiente General. Debido a la presencia de intervenciones con una relación costo-resultado extremos (muy altos o muy bajos) se ajustó el número total de intervenciones utilizando el mismo criterio que con las intervenciones de la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano. Los resultados con la muestra ajustada están contenidos en el cuadro 4.4 contabilizando más de 14,930 intervenciones, mientras que las relaciones costo-resultado se presentan en la gráfica 4.2.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 4.3
Intervenciones por unidad de medida en la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario, 2014

Unidad de medida	Intervenciones			Inversión (miles de pesos)		Beneficiarios		Indicadores (pesos)	
	Total	Vert. General	Vert. IP ^a	Total	Federal	Población	Hogares	IT / P	IF / P
Total	16 578	12 936	3 642	1 239 505	740 857	694 203	688 913	1 786	1 067
Capacitación	106		106	3 486	2 254	2 375	2 355	1 468	949
Comité	1 475	1 194	281	50 813	29 648	32 136	31 811	1 581	923
Curso	4 073	3 735	338	402 312	241 918	126 186	125 471	3 188	1 917
Estímulo EH	189	174	15	18 998	10 898	2 135	2 085	8 898	5 104
Estímulo PC	729	549	180	43 520	26 125	2 308	2 276	18 856	11 319
Estímulo SS	453	306	147	15 520	9 270	1 467	1 460	10 580	6 319
Evento	171		171	11 263	6 464	37 622	37 416	299	172
Huerto	385	385		45 561	26 214	10 393	10 278	4 384	2 522
Mentoría	111		111	7 368	4 842	3 721	3 721	1 980	1 301
Taller	8 681	6 550	2 131	628 234	375 583	468 886	465 140	1 340	801
Terapia	162		162	9 200	5 745	5 759	5 685	1 598	998
Tutoría	43	43		3 229	1 895	1 215	1 215	2 658	1 559

^a Intervenciones Preventivas.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

El número de intervenciones en la muestra ajustada fue 14,930, en vez de las 16,578 del listado original. Asimismo, la inversión total disminuyó de 1,108 millones de pesos en el listado original a 949 millones de pesos en la muestra ajustada.

Cuadro 4.4
Intervenciones por unidad de medida en la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario, 2014
muestra ajustada

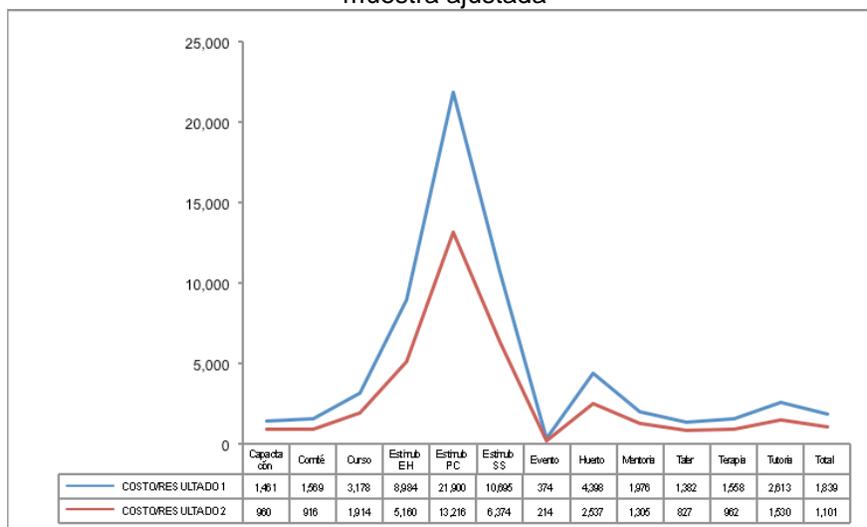
Unidad de medida	Intervenciones			Inversión (miles de pesos)		Beneficiarios	
	Total	Vert. General	Vert. IP ^a	Total	Federal	Población	Hogares
Total	14 930	11 612	3 318	948 865	565 511	602 446	597 459
Capacitación	96		96	1 346	861	2 193	2 173
Comité	1 329	1 091	238	14 484	8 488	29 566	29 245
Curso	3 667	3 394	273	157 954	93 555	112 893	112 233
Estímulo EH	171	161	10	11 185	6 468	1 959	1 909
Estímulo PC	657	496	161	43 520	26 125	1 798	1 796
Estímulo SS	409	280	129	15 520	9 270	1 308	1 301
Evento	155		155	11 263	6 464	28 034	27 838
Huerto	347	347		45 561	26 214	9 007	8 917
Mentoría	101		101	7 368	4 842	3 328	3 328
Taller	7 813	5 804	2 009	628 234	375 583	406 000	402 379
Terapia	146		146	9 200	5 745	5 236	5 216
Tutoría	39	39		3 229	1 895	1 124	1 124

^a Intervenciones Preventivas.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 4.2
Relación costo-resultado por unidad de medida
modalidad Desarrollo Social y Comunitario, 2014
muestra ajustada



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Los mayores costos per cápita en las intervenciones de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario corresponden a estímulos, principalmente estímulos a promotores comunitarios al alcanzar en promedio casi 22,000 pesos por beneficiario. En las tres formas de estímulo de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario los costos per cápita son también superiores a los costos per cápita de las intervenciones de la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano. En el caso contrario, las intervenciones con menor costo-resultado concierne a la unidad de medida eventos (deportivos, culturales, artísticos, de sensibilización social o motivacionales) y que corresponden exclusivamente a la vertiente de Intervenciones Preventivas.

De entre las 16 categorías de acuerdo a las unidades de medida, cuatro corresponden a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano y doce a la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario (cuadro 4.5).

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 4.5
 Costo-resultado de las intervenciones según unidad de medida, 2014

Unidad de medida	Modalidad ^a	Intervenciones	Costo-resultado
<i>Menos de 1 000 pesos</i>			
Lote de equipo	MEU	444	368
Evento	DSC	155	402
Comité	DSC	1 329	490
Capacitación	DSC	96	614
<i>Entre 1 000 y 2 999 pesos</i>			
Curso	DSC	3 667	1 399
Taller	DSC	7 813	1 547
Luminaria	MEU	141	1 694
Terapia	DSC	146	1 757
Metro cuadrado	MEU	1 871	1 898
Mentoría	DSC	101	2 214
Tutoría	DSC	39	2 873
<i>Más de 3 000 pesos</i>			
Metro lineal	MEU	182	3 574
Huerto	DSC	347	5 058
Estímulo EH ^b	DSC	171	5 710
Estímulo SS ^c	DSC	409	11 866
Estímulo PC ^d	DSC	657	24 205

^a MEU: Mejoramiento del Entorno Urbano; DSC: Desarrollo Social y Comunitario.

^b Estímulo Enlace Hábitat, proporcionado a un beneficiario dedicado a la administración, organización y prestación de servicios al interior de un CDC.

^c Estímulo Servicio Social, proporcionado a un beneficiario dedicado a apoyar las actividades generales del Programa Hábitat.

^d Estímulo Promotor Comunitario, proporcionado a un beneficiario dedicado a la atención y asesoría de la población para la promoción del Programa Hábitat.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

En síntesis, el costo-resultado promedio de las 17,568 intervenciones consideradas en la muestra ajustada de las modalidades de Mejoramiento del Entorno Urbano y Desarrollo Social y Comunitario se ubicó en 1,583 pesos, que resultó de dividir la inversión total, 4,252 millones de pesos, entre el número de beneficiarios, 2'686,393. El rango de variación del costo-resultado según unidad de medida tuvo una variación de 368 pesos en intervenciones de lote de equipo y pertenecientes a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, hasta 24,205

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

pesos en las intervenciones de estímulos de promotor comunitario, de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario. Esto significa que por cada promotor comunitario se pudieron haber beneficiado a 66 personas si el recurso se hubiera destinado a una intervención con unidad de medida en lote de equipo.

La información del cuadro 4.5 no muestra asociación estadística entre el número de intervenciones y su costo-resultado. El Programa Hábitat asignó intervenciones independientemente de su costo-resultado, es decir no hubo mayor inversión en intervenciones con más (o menos) potencialidad de Población Atendida.

Análisis Costo-Efectividad

La necesidad de administrar el presupuesto de las instituciones públicas en un entorno de demandas de mayor cobertura y calidad de los programas sociales ha dado origen a la necesidad del monitoreo de éstos a través de distintos tipos de evaluación en materia presupuestal y de resultados. Valdés (2015) define el análisis costo-efectividad como un tipo de evaluación cuantitativa que busca determinar la suficiencia de los insumos respecto de los resultados obtenidos por una serie de intervenciones enmarcadas en un proyecto o programa. En este contexto, el proceso de evaluación costo-efectividad responde, por un lado, a la relación entre costos expresados en moneda, y por otro lado a productos que no son definibles ni traducibles en términos monetarios, de ahí que sea de una naturaleza distinta al análisis costo-beneficio. Las evaluaciones con este enfoque permiten la búsqueda de optimización en el logro de resultados y aumentar la eficiencia de los recursos aplicados en proyectos de desarrollo social y económico.

Con base en esta definición, la evaluación aquí desarrollada se plantea como una medición de la eficiencia de las intervenciones del Programa Hábitat. Para ello el análisis costo-efectividad se formula como un problema de optimización de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

resultados (medidos por el número de beneficiarios) sujeto a un monto determinado de insumos (presupuesto total, que incluye la inversión federal) para cada una de ellas. Cada intervención se concibe como una unidad decisoria para los hacedores de política, o encargados de los programas, quienes resuelven la disyuntiva de invertir en una u otra alternativa, a fin de maximizar el número global de beneficiarios.

Para resolver los problemas de maximización de las intervenciones del Programa Hábitat y calcular su nivel de eficiencia en el uso presupuestal, en la presente evaluación de costo-efectividad se utiliza la técnica estadística de *envoltura de datos* (DEA por sus siglas en inglés). En esta metodología la serie de problemas de optimización se resuelven mediante programación lineal para identificar, dentro de una población o muestra, aquellas intervenciones eficientes o que alcanzan su frontera máxima de beneficiarios, y mide el porcentaje de ineficiencia de las intervenciones que no alcanzan tal frontera. Se trata de un análisis relativo, toda vez que se identifican las mejores prácticas y a partir de ellas se mide el grado de ineficiencia del resto de las unidades. Se dice que existe ineficiencia técnica si es posible aumentar los resultados a partir de un determinado nivel de recursos, o si es posible reducir el uso de estos para obtener un nivel dado de resultados. Una limitante de este procedimiento es que se obtienen mejores estimaciones cuando existe la máxima homogeneidad entre las unidades decisorias, lo cual no es posible de conseguir en la muestra ajustada del Programa Hábitat, debido a la gran diversidad en la tipología de intervenciones.

Este tipo de aproximación se encuentra entre los denominados estudios de frontera, mediante los cuales se puede identificar las actuaciones de las unidades evaluadas según su nivel de eficiencia, y determinar el grado de respuesta respecto a los recursos utilizados.

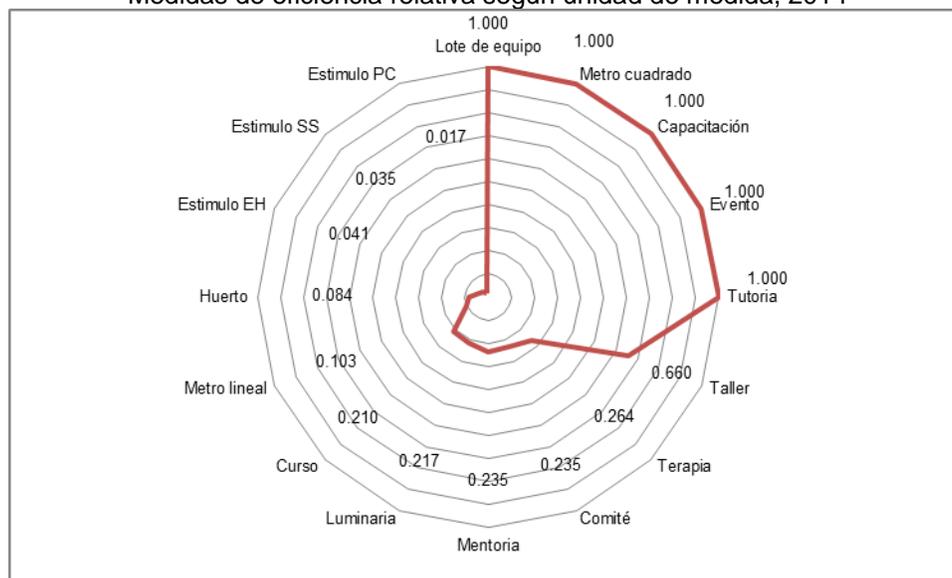
“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La manera más adecuada de proceder con la variable costo es incluir a la *inversión total* y no únicamente a la inversión federal, debido a que una intervención puede tener una participación relativamente pequeña de inversión federal, pero en términos de los recursos necesarios para llevarla a cabo se requirió de un monto importante de otras fuentes de financiamiento y que más bien la cobertura sea relativamente limitada con relación a lo invertido. Un ejemplo de intervenciones con poca participación de inversión federal es la obra número 280091ME004 Equipamiento del Centro de Desarrollo Comunitario Ampliación Candelario Garza, la cual pudiera aparecer como costo-efectiva pero que en es más bien efectiva en términos de generar dinámicas de financiamiento alternativas a la inversión federal. En esta intervención se invirtió en total 464,398 pesos, pero la inversión federal fue 16,435 pesos, es decir, menos de cuatro por ciento. La mayor parte del financiamiento provino de la inversión municipal.

Con base en las muestras ajustadas en cada una de las unidades de medida del Programa Hábitat se estimaron los indicadores de eficiencia relativa, lo que brinda una medida de costo-efectividad de las intervenciones efectuadas en 2014. El primer ejercicio de estimación consistió en medir la eficiencia agregada de las intervenciones agrupadas por unidad de medida, es decir la suma de costos y resultados por unidad de medida. La gráfica 4.3 recoge estas estimaciones que comparan la eficiencia entre a las unidades de medida.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Gráfica 4.3
Medidas de eficiencia relativa según unidad de medida, 2014



Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

Los indicadores van de una eficiencia nula o cero hasta una eficiencia máxima de uno alcanzada por aquellas unidades de medida que presentan las mejores prácticas en relación con el resto y que se ubican en la frontera de posibilidades de resultados representada por la circunferencia externa de la gráfica. De los 16 tipos de unidades de medida cinco se colocaron con eficiencia máxima, esto es, maximizaron el número de beneficiarios en función de su presupuesto empleado para llevar a cabo las intervenciones respectivas:

- Lote de equipo
- Metro cuadrado
- Capacitación
- Evento
- Tutoría

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La unidad de medida Taller tuvo una ineficiencia de casi 34 por ciento, mientras que el resto de unidades de medida presentaron ineficiencias alta o muy alta, como el caso de los tres tipos de Estimulo que no alcanzaron el 10 por ciento de eficiencia.

En general, el mapa de costo-efectividad del Programa Hábitat muestra ineficiencia en términos de cobertura. El grado de ineficiencia de las intervenciones para alcanzar un mayor número de beneficiarios de acuerdo con los recursos empleados está representado por el área que se encuentra dentro de la circunferencia externa de la gráfica y fuera del área rodeada de rojo.

De acuerdo con estos resultados, de las cinco intervenciones dentro de las unidades de medida que alcanzaron un indicador de eficiencia con valor de uno, o máximo, tres tuvieron un costo-resultado menor a 1,000 pesos (Lote de equipo, Evento, Capacitación) y las otras dos entre 1,000 y 2,999 pesos (Metro cuadrado, Tutoría). En sentido contrario, las intervenciones con menor eficiencia fueron, precisamente aquellas con mayor costo-resultado (Estímulo EH, Estímulo SS, Estímulo PC).

La gráfica 4.3 compara la eficiencia relativa *entre* intervenciones según unidad de medida. El cuadro 4.6 contiene los indicadores de la eficiencia relativa al *interior* de las unidades de medida, por lo que se dimensiona el comportamiento de costo-eficiencia de las intervenciones con respecto a las mejores prácticas en su misma categoría. Por ejemplo, la primera fila que corresponde a la unidad de medida Lote de equipo incluye 444 intervenciones, de las cuales 61, o 13.7 por ciento, fueron eficientes según el modelo de envoltura de datos.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Cuadro 4.6
 Medidas de eficiencia relativa al interior de cada unidad de medida, 2014

Unidad de medida	Modalidad ^a	Intervenciones	Eficiencia (%)
Metro cuadrado	MEU	1 871	7.6
Lote de equipo	MEU	444	13.7
Comité	DSC	1 329	20.1
Metro lineal	MEU	182	33.1
Estimulo SS	DSC	409	34.6
Evento	DSC	155	34.6
Luminaria	MEU	141	34.7
Tutoría	DSC	39	39.7
Curso	DSC	3 667	48.2
Estimulo EH	DSC	171	54.2
Estimulo PC	DSC	657	54.4
Huerto	DSC	347	55.5
Mentoría	DSC	101	55.5
Capacitación	DSC	96	65.6
Taller	DSC	7 813	77.0
Terapia	DSC	146	82.2

^a MEU: Mejoramiento del Entorno Urbano; DSC: Desarrollo Social y Comunitario.

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

En las unidades de medida de la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano las intervenciones pertenecientes a metro cuadrado no alcanzaron el diez por ciento de eficiencia promedio, lo que contrasta con la eficiencia máxima que resultaba en el agregado de esa unidad de medida. Esto nos habla, por un lado, de la enorme heterogeneidad en la relación costo-efectividad en las intervenciones al interior de esta unidad de medida, y por otro lado sobre los riesgos de la agregación y las escalas de medición de cobertura en la evaluación de eficiencia de este Programa.

A través de las 16 unidades de medida las intervenciones más costo-efectivas en promedio son las de terapia, taller y capacitación. Sin embargo, se reitera que la comparación es únicamente con las intervenciones del mismo tipo de unidad de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

medida por lo que escapa de evaluarse con respecto a las mejores prácticas en otras unidades de medida.

En un panorama bastante general y con las limitaciones ya apuntadas, los resultados del análisis de eficiencia del Programa Hábitat alertan sobre la existencia de importantes variaciones en la eficiencia de la relación entre insumos y resultados de sus intervenciones. Para evaluar la eficiencia de los programas sociales como el de Hábitat habría que introducir elementos adicionales de corte cualitativo con el objeto de establecer un marco de evaluación que recoja las peculiaridades ejecutivas de este sector institucional, así como la percepción de la Población Atendida. El Programa también requiere evaluaciones de impacto en otras variables más allá de la cobertura contabilizada en el número de hogares o personas beneficiarias de alguna intervención del Programa.

Finalmente, aunque el ámbito de los programas sociales permite la valoración de costos y objetivos de forma cercana a la de las empresas privadas, aun persisten limitaciones en la información detallada de otro tipo de costos, como los operativos, los cuales permitirían dimensionar el balance costo-efectividad de una manera más completa.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Conclusiones

El Programa Hábitat pertenece a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, forma parte de la política social del Estado mexicano y tiene como propósito general contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario. Su propósito específico consiste en apoyar la revitalización e inclusión de las zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y socio-urbana de la ciudad, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y el mejoramiento de la accesibilidad.

El Programa Hábitat maneja un variado conjunto de intervenciones (acciones, obras y proyectos) que se sintetizan en tres modalidades de actuación: i) Mejoramiento del Entorno Urbano; ii) Desarrollo Social y Comunitario, y iii) Promoción del Desarrollo Urbano. El Programa tiene no sólo la finalidad de abatir la pobreza sino ir más allá en términos de ofrecer acceso a la población de infraestructura, equipamiento básico y equipamiento suplementario, así como elementos para el desarrollo social y comunitario.

Los logros del Programa se pueden evaluar de manera cuantitativa. Ejemplos son a través de la inversión realizada, el número de hogares atendidos o el número de personas beneficiadas. Existen intervenciones que inciden directamente en el mejoramiento en las condiciones de la calidad o espacios de la vivienda, así como en el acceso a los servicios básicos al interior de las viviendas. Estas intervenciones redundan en el abatimiento de carencias sociales, siendo una de las formas de contribuir a la disminución de la pobreza.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

En otro tipo de intervenciones los logros son posibles de evaluar con el uso de instrumentos cualitativos, tales como encuestas a profundidad, encuestas en los hogares beneficiarios o consecución de las percepciones por parte de la población beneficiaria. La medición y valoración de estos logros implica el uso de instrumentos para el acopio y procesamiento de datos que van más allá de los alcances del Programa.

Un ejemplo de logros cualitativos corresponde a la población beneficiaria de la apertura y operación de un Centro de Desarrollo Comunitario. Los asistentes a este tipo de instalaciones tienen como beneficios el desarrollo personal, la superación económica, cuidados a la salud, recreación o desarrollo comunitario. Existen cuatro grandes grupos de perfil de usuarios: i) asistentes a los cursos de oficios y cocina, en donde hay especialización relativa en el género femenino y con edades jóvenes; ii) usuarios de los servicios de salud y deportes, habiendo mayor proporción relativa de mujeres y con mayor edad; iii) participantes de los cursos de computación, artes y cultura, y educación, con mayor proporción relativa de hombres y de menor edad, y iv) usuarios del curso de manualidades, en donde existe mayor proporción relativa de mujeres con mayor edad.

En las intervenciones cuyos logros se miden de manera cualitativa, el impacto del Programa Hábitat para la superación de la pobreza se puede evaluar en términos de qué tanto los cursos y capacitaciones permiten a las personas ingresar al mercado de trabajo, o mejorar el empleo dentro de éste.

Para resolver los problemas de maximización de las intervenciones del Programa Hábitat y calcular su nivel de eficiencia en el uso presupuestal, en la presente evaluación de costo-efectividad se utiliza la técnica estadística de envoltura de datos (o Data Envelope Analysis, DEA). Este instrumento estadístico es una

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

alternativa no paramétrica para calcular la productividad total de los factores, y que se basa en el uso de la programación lineal.

En esta metodología la serie de problemas de optimización se resuelven mediante programación lineal para identificar, dentro de una población o muestra, aquellas intervenciones eficientes o que alcanzan su frontera máxima de beneficiarios, y mide el porcentaje de las intervenciones que no alcanzan tal frontera, y que se pueden interpretar como ineficientes. Se trata de un análisis relativo, toda vez que se identifican las mejores prácticas y a partir de ellas se mide el grado de ineficiencia del resto de las unidades. Se dice que existe ineficiencia técnica si es posible aumentar los resultados a partir de un determinado nivel de recursos, o si es posible reducir el uso de estos para obtener un nivel dado de resultados. Una limitante de este procedimiento es que se obtienen mejores estimaciones cuando existe la máxima homogeneidad entre las unidades decisorias, lo cual es difícil encontrar en la muestra de intervenciones del programa Hábitat.

Debido a la gran variedad de intervenciones que lleva a acabo el Programa Hábitat fue necesario escoger una variable que permitiera agrupar las distintas acciones, obras y proyectos en intervenciones lo más homogéneas a su interior. La variable que cumplió con este propósito fue *unidad de medida*. De manera adicional, no se utilizaron todas las intervenciones del Programa Hábitat, sino sólo aquellas en donde había plena certidumbre del costo incurrido (insumo) y el número de personas beneficiadas (producto). En otras palabras, se escogieron las intervenciones con beneficiarios directos, dejando a un lado aquellas en donde se cuantifican beneficiarios a partir de radios de influencia o que abarcan a toda la ciudad. En el cuadro 5.1 se muestran algunos indicadores de las intervenciones del Programa Hábitat en 2014.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”
Cuadro 5.1
Indicadores de las intervenciones por unidad de medida, 2014

Unidad de medida	Intervenciones totales (1)	Inversión Total ^a (2)	Inversión Federal ^a (3)	Población beneficiaria (4)	Indicadores							
					A (2) / (1)	B (3) / (1)	C B / A	D (2) / (4)	E (3) / (4)	F (4) / (1)	G ER Inter	H ER Intra
Total	19 508	4 892 368	2 871 157	3 531 141	250 788	147 178	59	1 385	813	181	0.513	0.444
Lote de equipo	492	186 306	110 710	686 872	378 670	225 020	59	271	161	1 396	1.000	0.137
Luminaria	157	148 498	90 824	86 011	945 846	578 500	61	1 726	1 056	548	0.217	0.347
Metro cuadrado	2 079	3 157 305	1 840 452	2 011 280	1 518 665	885 258	58	1 570	915	967	1.000	0.076
Metro lineal	202	160 754	88 314	52 775	795 813	437 197	55	3 046	1 673	261	0.103	0.331
Capacitación	106	3 486	2 254	2 375	32 891	21 263	65	1 468	949	22	1.000	0.656
Comité	1 475	50 813	29 648	32 136	34 449	20 100	58	1 581	923	22	0.235	0.201
Curso	4 073	402 312	241 918	126 186	98 775	59 396	60	3 188	1 917	31	0.210	0.482
Estimulo EH	189	18 998	10 898	2 135	100 517	57 660	57	8 898	5 104	11	0.041	0.542
Estimulo PC	729	43 520	26 125	2 308	59 698	35 837	60	18 856	11 319	3	0.017	0.544
Estimulo SS	453	15 520	9 270	1 467	34 261	20 464	60	10 580	6 319	3	0.035	0.346
Evento	171	11 263	6 464	37 622	65 868	37 802	57	299	172	220	1.000	0.346
Huerto	385	45 561	26 214	10 393	118 340	68 089	58	4 384	2 522	27	0.084	0.555
Mentoría	111	7 368	4 842	3 721	66 380	43 624	66	1 980	1 301	34	0.235	0.555
Taller	8 681	628 234	375 583	468 886	72 369	43 265	60	1 340	801	54	0.660	0.770
Terapia	162	9 200	5 745	5 759	56 792	35 464	62	1 598	998	36	0.264	0.822
Tutoría	43	3 229	1 895	1 215	75 100	44 063	59	2 658	1 559	28	1.000	0.397

^a en miles de pesos.

A: Inversión total por intervención (en pesos).

B: Inversión Federal por intervención (en pesos)

C: Dependencia de la inversión Federal (porcentaje)

D: Inversión total por beneficiario; costo-resultado (en pesos)

E: Inversión Federal por beneficiario (en pesos)

F: Beneficiarios por intervención.

G: Costo-efectividad entre unidades de medida (en pesos)

H: Costo-efectividad al interior de las unidades de medida (en pesos)

Fuente: cálculos elaborados con información proporcionada por el Programa Hábitat.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Como se observa, el número de intervenciones que se utilizaron para el análisis costo-efectividad fueron, en principio, 19,508, y se eliminaron 336 intervenciones que cuantificaban a 7.1 millones de beneficiarios. El número de beneficiarios en las intervenciones seleccionadas fueron 3.5 millones de personas, residentes de casi 1.5 millones de hogares.

De las intervenciones totales analizadas, 2,930 correspondieron a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano y 16,578 a la de Desarrollo Social y Comunitario. El total de intervenciones se dividió en 16 grupos, utilizando a la unidad de medida como elemento discriminatorio. Las unidades con unidad de medida *Taller* fueron las más numerosas, 8,681 o 44 por ciento del total, seguidas por *Curso* con 4,073 y 21 por ciento, *Metro cuadrado* con 2,079 y once por ciento, y *Comité* con 1,475 intervenciones, ocho por ciento del total. Estos cuatro agrupamientos concentraron 84 por ciento del total de intervenciones.

Si bien hubo seis intervenciones de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario por cada intervención de la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano, esta última captó 3,653 de los 4,892 millones de pesos de inversión total, es decir 75 por ciento. Los grupos con mayor inversión total fueron los de las unidades de medida de *Metro cuadrado* con 3,157 millones de pesos, 65 por ciento del total, seguido por el de *Taller* con 628 millones de pesos, 13 por ciento, y *Curso* con 402 millones de pesos, ocho por ciento. Entonces, estas tres tipos de intervenciones concentraron 86 por ciento de la inversión total. En el polo opuesto, en cuatro grupos la inversión fue menor a diez millones de pesos en cada uno de ellos: *Terapia*, *Mentoría*, *Capacitación* y *Tutoría*. Cabe mencionar que todas estas intervenciones formaron parte de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

La población beneficiaria de las 19,508 intervenciones se cuantificó en 3.5 millones de personas, de las cuales 1.6 millones fueron hombres y mujeres 1.9 millones. Esto significa 82 hombres por cada 100 mujeres, índice significativamente inferior a la población total del país, 94 hombres por cada 100 mujeres, lo que infiere una concentración de población beneficiaria del sexo femenino en las intervenciones del Programa.

Los tres agrupamientos de intervenciones con mayor inversión total fueron también los de mayor número de beneficiarios, sumándose uno más: en las intervenciones con unidad de medida *Metro cuadrado* hubo dos millones de beneficiarios, 57 por ciento del total, mientras que en las de *Taller* fueron 469 mil, 13 por ciento, y en las de *Curso* los beneficiarios sumaron 126 mil, cuatro por ciento. Los tres grupos concentraron 74 por ciento, a los que se agregó el de *Lote de equipo* con 687 mil beneficiarios y 19 por ciento del total. En el polo opuesto, siete de las 16 agrupaciones no lograron tener más de 10 mil beneficiarios: *Terapia, Mentoría, Capacitación, Estímulo PC, Estímulo EH, Estímulo SS y Tutoría*.

Con las variables de número de intervenciones, inversión total, inversión Federal y población beneficiaria se construyeron una serie de indicadores para valorar el desempeño, actuación y costo-efectividad del Programa Hábitat en 2014. La inversión total promedio por intervención se ubicó en 251 mil pesos, pero con una gran dispersión. La intervención más costosa fue la construcción de calles, unidad de medida *Metro cuadrado*, en una colonia del municipio de Salinas Victoria, Nuevo León, con un monto de 81 millones de pesos, mientras que en el municipio de General Escobedo, también de Nuevo León, hubo dos intervenciones para conformar un *Comité* y en donde se invirtió 347 pesos en cada una.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Las intervenciones de la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano fueron en general más costosas que las de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario. En las primeras el monto promedio de inversión total estuvo entre 379 mil pesos para el agrupamiento de *Lote de equipo*, hasta 1.5 millones de pesos por intervención en el agrupamiento de *Metro cuadrado*, siendo el de mayor inversión por intervención en todo el Programa. Por lo que respecta a los grupos de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario, el rango promedio de variación por agrupamiento fue de 33 mil pesos por cada *Capacitación* hasta 118 mil pesos por cada *Huerto* habilitado. Cabe mencionar que sólo dos grupos en esta modalidad tuvieron una inversión total por intervención mayor a cien mil pesos: *Estímulo EH* y, como se mencionó, *Huerto*.

La inversión total promedio por intervención fue 251 mil pesos, de la cual 147 mil pesos provino del gobierno Federal, representando una contribución de 59 por ciento. La participación de la inversión Federal en las acciones, obras y proyectos del Programa Hábitat no tuvo gran variación al agrupar a las intervenciones por grupos según su unidad de medida. En el grupo de *Mentoría* la inversión Federal representó 66 por ciento y 65 por ciento en el de *Capacitación*, siendo las más dependientes del recurso central. Por otro lado, en el grupo de *Metro lineal* la aportación del gobierno Federal fue 55 por ciento.

Los principales corresponsales financieros del Programa Hábitat fueron los gobiernos municipales, los cuales en 2014 aportaron en promedio 35 por ciento de la inversión total y con rango de variación de 33 por ciento en las intervenciones de *Mentoría* y *Capacitación* hasta 41 por ciento en las intervenciones con unidad de medida *Evento*. Por su parte, la aportación de los gobiernos estatales fue muy reducida y con rango que fue de uno por ciento de la inversión total en el grupo de *Terapia* a un siete por ciento en el de *Metro cuadrado*. Los parámetros de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

aportación de los gobiernos locales, estatales y municipales, estuvieron dentro de lo establecido en las *Reglas de Operación* del Programa.

Al dividir la inversión total entre el número de beneficiarios se obtiene el indicador de inversión per cápita o valor el *costo-resultado*, es decir cuánto se debe invertir para beneficiar a una persona en una intervención determinada.

El Programa Hábitat invirtió en 2014 un promedio de 1,385 pesos por beneficiado y 813 pesos de inversión federal por persona beneficiada. Quizá este monto en aislado no diga mucho, pero si se compara con alguna otra cifra, entonces adquiere relevancia. En 2010 el gasto programable en desarrollo social del Sector Público Federal se ubicó en 1.4 billones de pesos, a precios constantes de 2008, y la inversión per cápita fue de 12,158 pesos (Sobrino, 2014:135-137). Si se transforman estos montos a precios de 2014, el gasto programable se ubicó en 1.8 billones y en 15,319 pesos la inversión federal por habitante. Entonces, el Programa Hábitat contribuyó con 0.2 por ciento del gasto programable en desarrollo social del Sector Público Federal, al tiempo que la inversión Federal por persona beneficiada del Programa Hábitat representó 5 por ciento del gasto per cápita total.

La inversión total promedio por beneficiario por grupos de intervenciones según unidad de medida fue variable. En el grupo de *Lote de equipo* el monto fue apenas 271 pesos por persona beneficiada, mientras que en el de *Estímulo PC* se erogaron casi 19 mil pesos por persona beneficiada. Estos valores implican un grado de variación de casi 70 veces. Junto con las intervenciones del agrupamiento de *Lote de equipo*, el de *Evento* también tuvo una inversión total por beneficiario menor a 300 pesos. En situación contraria, el grupo de *Estímulo SS*

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

acompañó al *Estímulo PC* como aquellos con inversión total por beneficiario con monto superior a diez mil pesos.

La variabilidad en el costo-resultado no sólo fue sectorial, o entre grupo de intervenciones, sino también territorial, o entre entidades federativas. Sin embargo, la primera fue mayor a la segunda. Desde el punto de vista sectorial, la variabilidad promedio entre intervenciones según agrupamiento a partir de unidades de medida se ubicó en 118 por ciento, y esta variación fue mucho mayor en Coahuila, Colima, Jalisco, Aguascalientes y Quintana Roo, donde su variación sectorial costo-resultado fue superior a 150 por ciento. En contraparte, Nayarit, Guerrero, Veracruz y Morelos obtuvieron la menor variación sectorial y con guarismo inferior a 90 por ciento.

Por otro lado, el coeficiente de variación territorial fue 53 por ciento. Las intervenciones del agrupamiento *Lote de equipo* fueron las de mayor variación del costo-resultado entre las entidades federativas y con un valor de 201 por ciento, mientras que las intervenciones de *Taller*, *Estímulo SS* y *Estímulo PC* fueron las de comportamiento más homogéneo a lo largo del territorio nacional.

Por último, el análisis *costo-efectividad* que se llevó a cabo con el uso de un modelo estadístico de análisis de envoltura de datos (Data Envelope Analysis) corroboró las importantes diferencias en el propósito, desempeño e impacto de las distintas intervenciones del Programa Hábitat. También, por la misma diversidad de las intervenciones, el modelo estadístico mostró la dificultad de realizar una evaluación cuantitativa sobre los recursos empleados y los alcances obtenidos del Programa a partir de la información estadística disponible.

"Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat"

Con base en los resultados del análisis empleado, el 51 por ciento de las intervenciones fueron eficientes desde el punto de vista de la relación costo-efectividad. En otras palabras, una de cada dos intervenciones logró una Población Atendida esperada en función de la inversión realizada. Este resultado no es nada despreciable si se toma en cuenta la gran diversidad de acciones, obras y proyectos analizados. Sin embargo, habría labor por hacer para mejorar esta eficiencia, ya que, por ejemplo entre 1989 y 1994 las obras y acciones del Programa Nacional de Solidaridad en el estado de México tuvieron una eficiencia del 75 por ciento (Sobrino y Garrocho, 1995:291-292).

Las intervenciones de *Lote de equipo*, *Metro cuadrado*, *Capacitación*, *Evento* y *Tutoría* lograron la mayor relación costo-efectividad en 2014 dentro del Programa Hábitat. Estos cinco agrupamientos concentraron 15 por ciento de las intervenciones, 69 por ciento de la inversión total y 78 por ciento de la población beneficiaria. Deberían ser tomadas como las intervenciones emblemáticas del Programa y procurarles mayores recursos. El impacto de estas intervenciones en la mitigación de la pobreza tiene que ver tanto con la solución de carencias sociales como también con la posibilidad de lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo.

En sentido contrario, las intervenciones con la menor relación costo-efectividad en 2014 fueron aquellas con unidad de medida de *Metro lineal*, *Huerto*, *Estímulo EH*, *Estímulo PC* y *Estímulo SS*. Estos agrupamientos participaron con diez por ciento de las intervenciones totales, seis por ciento de la inversión y sólo dos por ciento de la Población Atendida. El Programa Hábitat deberá prestar atención especial a las intervenciones de introducción de redes de agua potable, drenaje y energía eléctrica a las viviendas, además de evaluar la pertinencia de mantener los estímulos a personas encargadas del Enlace Hábitat, de Servicio Social y de

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Promoción Comunitaria. Estos estímulos son los únicos recursos monetarios que otorga el Programa de manera directa a una persona, por lo que contribuyen a la disminución de la pobreza por ingresos. Sin embargo, el Programa Hábitat deberá repensar este tipo de intervenciones.

Como corolario, los seis agrupamientos restantes consiguieron un costo-efectividad aceptable, pero con posibilidad de mejorar, a través de una mejor supervisión y de mayor enfoque de su Población Objetivo. Estas intervenciones son *Taller*, *Terapia*, *Comité*, *Mentoría*, *Luminaria* y *Curso*. Concentraron 75 por ciento de las intervenciones, 25 por ciento de la inversión total y 20 por ciento de la población beneficiaria.

Por último, la mejor relación costo-efectividad entre intervenciones guardó asociación con el costo-efectividad al interior de dicha intervención, pero en sentido inverso. En otras palabras, mayor homogeneidad en la eficiencia entre intervenciones, o sectorial, se acompañó con menor homogeneidad en la eficiencia de esa intervención en el contexto territorial. Es indudable que los gobiernos municipales requieren de apoyo y asesoría técnica para la implementación de las acciones del Programa Hábitat, toda vez que ellos aportan alrededor de uno de cada tres pesos de la inversión total. Este apoyo y asesoría podrá contribuir a elevar la relación costo-efectividad del Programa.

“Evaluación en materia de Costo-Efectividad Programa Hábitat”

Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2015), *Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Programa Hábitat, Informe Completo*, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2015a), *Matriz de Indicadores de Resultados, SEDATU*, México, archivo Excel.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2012), *Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2012*, México.
- Gertler, P., J. Martínez, P. Patrick, L. Rawlings y C. Vermeersch (2011), *La evaluación de impacto en la práctica* Washington, El Banco Mundial, Informe número 59998.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] y Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2012), *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, México.
- Sobрино, J. (2014), *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Sobрино, J. y C. Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/Secretaría de Desarrollo Social.
- Valdés, M. (2015), *La evaluación de proyectos sociales: definiciones y tipologías*. [http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/evaluacion_proyectos_sociales.pdf].