

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del programa F015, Fomento a la vivienda para el año fiscal 2016.

Introducción

En cumplimiento al mandato constitucional en donde se establece que los recursos de los 3 órdenes de Gobierno se administren con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para satisfacer los objetivos a los que este destinados”, como se señala en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento al Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que menciona: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores del desempeño con sus correspondientes metas anuales”, que permitan la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Así, la evaluación es una obligación consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 134). De la misma forma es una obligación plasmada en diversas leyes, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, en la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111.

Bajo ese contexto normativo el **H. Ayuntamiento constitucional de Huianguillo, Tabasco**, estableció en el Programa Anual de Evaluación Municipal 2017 (PAEM 2017) realizar una evaluación de **Consistencia y Resultados en materia de Diseño**, al programa presupuestario: “**F015, Fomento a la vivienda**”, para el ejercicio fiscal 2016.

Los objetivos que contempla son:

Objetivo General:

Analizar el diseño del programa presupuestario **F015, Fomento a la vivienda** en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes, con la finalidad de tener elementos que nos permitan construir

sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Identificar y analizar la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Identificar la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Analizar el padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Analizar el presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Metodología de la evaluación

La evaluación del programa se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado uno, de *los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007; y el *Programa Anual de Evaluación 2017 del municipio de Huimanguillo, Tabasco*; adicionalmente, estos recursos federales estarán sujetos a evaluación, en términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF; así como en las demás disposiciones aplicables como son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL para la evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo

octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se retomaron los siguientes rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Además, cumpliendo con las prescripciones establecidas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis fue la Metodología del Marco Lógico (MML), esto con el objeto de brindar elementos que permitan desarrollar una propuesta de MIR que posibilite detallar la problemática a atender, procesos y resultados del programa.

Finalmente para las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se clasifican en tres perfiles de análisis, donde se describe los principales hallazgos de cada apartado y que se clasificaron de la siguiente forma:

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa la alineación del Programa con la Política Pública; es decir, valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, se valora si se cuenta con mecanismos para identificar a la población potencial y objetivo, así como la atendida y si esta está dentro de un padrón de proveedores.

En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas se valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas. Aunque esta dimensión está regulada, implica la realización de un análisis técnico sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: *Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y Matriz de Indicadores para Resultados*.

Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto, medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.

3. **Análisis comparativo:** Este nivel de análisis compara los planteamientos del Programa evaluado con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Por último, es necesario aclarar que con la metodología establecida en los TdR de CONEVAL se cuantifica los elementos requeridos por la normatividad, sin embargo no se considera la calidad de su diseño. Simplemente califica si se cuenta con los atributos pero no la calidad de estos, es decir, que la metodología de CONEVAL, se da más como un manual de auditoría, al ser un proceso de confrontación de dichos contra hechos y no de cualificación de resultados. Por lo que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL obtenida a partir de lo declarado por la institución, de una evaluación que implica investigación y confrontación con distintas fuentes de información, no sólo con la que se señala en el cuestionario.

Principales Hallazgos

El programa tiene un sustento jurídico pertinente, sin embargo hace falta profundizar el elemento técnico que justifica su existencia, pues aunque se muestran las carencias que tiene la población del municipio en materia de vivienda, no se dan mayores detalles de la situación de la vivienda en las localidades a las que está dirigido el programa, es decir, hace falta brindar mayor información que tenga un sustento empírico y/o fuentes formales que ayude a entender el porque se atienden ciertas comunidades en vez de otras.

Así mismo, la ausencia de un método claro para determinar la población potencial y objetivo genera que el municipio no considere de manera adecuada con qué población se va a trabajar. La falta de claridad de la población atendida y su discrepancia con la población especificada en el reporte de hacienda también genera conflicto para poder determinar si se está atendiendo a población prioritaria; dicha carencia podría solventarse a través de un mecanismo de elegibilidad estadístico.

Los padrones de beneficiarios no satisfacen los requisitos de SEDESOL y al no haber información completa sistematizada, no se puede validar la atención a la población.

Respecto a las especificidades del municipio en torno a sus condiciones climatológicas (temperatura y precipitación) plasmados en el atlas de riesgos de CENAPRED, cabe considerar la pertinencia de transitar de un modelo de abasto de techos de lámina de zinc a techos de concreto, pues el primero causa contaminación auditiva por el golpe de la lluvia e incrementa las temperaturas al interior de la vivienda.

Por último, dentro de los Reportes de Hacienda del 2017, se encuentran obras que pueden ser clasificadas en el apartado de vivienda, pero están dentro de urbanización.

Análisis FODA y Recomendaciones

Análisis interno

Fortalezas

Recomendaciones

El programa cuenta con los elementos normativos y técnicos suficientes que justifican su creación. Por lo tanto, responde a una realidad social.

Integrar en un documento todos los elementos, tanto normativos como técnicos, que justifican el programa

Los objetivos del propósito y fin contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles.

Continuar con la planeación vinculada a una política pública superior, identificando puntualmente aquellos relacionados con calidad de la vivienda

El programa utiliza y fomenta el uso de tecnología alternativa al construir baños con biodigestores

Continuar otorgando ese servicio incluyéndolo ahora en algún elemento de la MIR para la medición de su cobertura, de otra forma pasa desapercibido.

El programa cuenta con árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR, lo que coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.

Estructurar estos instrumentos con base en lo detectado en el diagnóstico, la normatividad y carencias del municipio y siguiendo la estructura del marco lógico.

El programa ejerció el 100% de los recursos contemplados en el programa de vivienda.

Continuar ejerciendo el presupuesto de manera completa de acuerdo a los objetivos del programa, con el fin de poder incrementar el presupuesto en ejercicios posteriores

Debilidades

Recomendaciones

El programa no cuenta con un diagnóstico actualizado y preciso en materia de vivienda y las carencias más importantes en torno al tema.

Elaborar un diagnóstico adecuado para efficientar recursos y potenciar los resultados e impactos del programa.

La población objetivo, parcializada en el ámbito rural, limita el acceso del programa a otro tipo de población

Ampliar la población objetivo del programa para poder incluir población urbana que presenta carencia por calidad de vivienda.

Hay una confusión sobre dónde clasificar los baños con biodigestores dentro del ejercicio fiscal

Hacer una revisión de la clasificación de las obras para evitar confusiones a la hora de asignarlas a un rubro específico.

Existe un desfase importante entre los elementos de los árboles de problemas y objetivos y su traducción a la MIR

Hacer una elaboración coherente de los elementos de cada herramienta y su traducción, pues conceptualmente algunos no corresponden.

Fallas en la estructuración de los elementos de la MIR

Mejorar la distribución de elementos de la MIR: identificar plenamente las distintas actividades para cada uno de los componentes sin mezclarlas u omitirlas.

No hay atención al problema del hacinamiento, el material de los muros y piso firme	Tomar en cuenta el Informe sobre la situación de la pobreza para alinear los objetivos de los programas y atender los problemas que son considerados como prioritarios para la superación de la pobreza multidimensional
No se cuentan con mecanismos ni claridad metodológica para determinar a la población potencial y objetivo.	Generar mecanismos y sistematizarlos en documentos oficiales para determinar de mejor manera las poblaciones a las que está dirigido el programa, así como un estudio que permita conocer con precisión las condiciones en materia de vivienda del municipio
Los métodos para determinar la población beneficiaria son ambiguos o poco claros	Dejar constancia del método de determinación de esta población en las reglas de operación, con un método preciso, verificable y con respaldo en evidencia técnica y estadística.
Los padrones de beneficiarios no incluyen información suficiente para verificar que la población atendida corresponda con las características de la población objetivo	Usar los lineamientos de SEDESOL para construir las bases de información de beneficiarios de los programas
La lógica horizontal de la MIR tiene deficiencias en la congruencia entre los objetivos y los indicadores, ya que no suelen ser monitoreables por las fuentes de información que consideran, ni las fórmulas suelen ser adecuadas para obtener información útil.	Verificar la pertinencia de las fuentes de información, así como la relevancia de las mediciones propuestas

La página de Internet oficial está estructurada de forma adecuada, sin embargo, los links donde deberían de estar los reportes están vacíos.

Mantener actualizada la página de internet

Los gastos no están focalizados para atender a la población y a los problemas prioritarios

Se recomienda realizar una focalización más efectiva para poder presentar mejores resultados

No hay un referente normativo-conceptual que sistematice procesos y contenidos del programa

Los TdR de CONEVAL señalan es importante crear reglas de operación del programa y deben de ser públicas para evitar vacíos legales y malversación de fondos

Análisis externo

Oportunidades	Recomendaciones
Existe una excelente complementariedad y coincidencias del Programa de Fomento a la Vivienda del Municipio de Huimanguillo con otros programas federales enfocados a vivienda.	Elaborar un catálogo de programas complementarios y observar oportunidades para realizar convenios.
La utilización de tecnologías alternativas es un tema importante en la agenda pública y por tanto, es objeto de financiamiento en fondos estatales y nacionales.	Potenciar las tecnologías alternativas a través de otras fuentes de financiamiento de los programas complementarios.

Contar con datos constantemente actualizados sobre las condiciones en las que se encuentra la población del municipio permite una mejor toma de decisiones sobre las políticas públicas implementadas por el gobierno del municipio de Huimanguillo.

Se recomienda realizar censos poblacionales anuales, llevados a cabo por especialistas, que permitan elaborar una base de datos propia sobre el diagnóstico del municipio

Amenazas

Recomendaciones

El municipio de Huimanguillo presenta un nivel medio de peligro sísmico. De haber un sismo de alta intensidad las viviendas pueden verse afectadas

Elaborar un reglamento de construcciones del municipio que establezca los requerimientos señalados por CENAPRED para la construcción de viviendas en zonas sísmicas

El municipio de Huimanguillo presenta precipitaciones y temperaturas elevadas la mayor parte del año.

Considerar la pertinencia de migrar de la dotación de techos de lámina de zinc a techo de concreto, evitando contaminación auditiva y elevación de temperatura en la vivienda.

Conclusiones

En función de los tres perfiles analíticos descritos en la introducción y el apartado metodológico, se procede a hacer un compendio de conclusiones del material expuesto anteriormente.

Del análisis del marco normativo

- Se cuenta con elementos jurídicos y políticos que justifican la pertinencia del programa, aunque se podría hacer una justificación más amplia considerando las normatividades propuestas.
- El programa presentan vinculación y contribución a varios de los Objetivos de política pública en materia de vivienda y desarrollo social, sin embargo, en los ordenamientos sectorial y especial del estado, se observa escasa vinculación directa hacia los objetivos, más bien hacia estrategias y líneas de acción.
- El programa aporta a la disminución de una de las dimensiones de la pobreza multidimensional, con tecnología de bajo impacto al medio ambiente, por lo que también abona al cumplimiento compromisos establecidos internacionalmente sobre la pobreza y el cuidado del medioambiente. De esta forma el municipio de Huimanguillo es un actor responsable con el cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo.
- En relación con el tema de Transparencia y Rendición de Cuentas, el municipio cuenta con una página de Internet bien estructurada, sin embargo, en ésta no se encuentran los informes. Atinadamente, en ella se pueden consultar las solicitudes de información y en todas tiene respuesta.
- Este programa no cuenta con reglas de operación, por lo que temas como los requisitos para ser beneficiarios, la elaboración de padrones, criterios de priorización para ser beneficiario, entre otros, quedan en el aire.

Del análisis técnico

- Si bien el sustento jurídico es pertinente, hace falta profundizar el elemento técnico que justifica el programa, pues aunque se muestran las carencias que tiene la población del municipio en materia de vivienda, no se dan mayores detalles de la situación de la vivienda en las localidades a las que está dirigido el programa.
- En cuanto a los instrumentos de planeación establecidos por el programa, estos presentan algunas imprecisiones, las cuales se enlistan a continuación:

- o El árbol de problemas en general está bien planteado en sus causas inmediatas y en el problema central, únicamente se tendrían que reestructurar los detalles señalados tanto en los efectos como en la necesidad de poner causas secundarias, mínimo dos para cada causa inmediata. De igual forma se tendría que ajustar el sentido de las flechas.
- o El árbol de objetivos está bien planteado en el objetivo central, pues corresponde al problema central planteado en el árbol de problemas, sin embargo, es importante hacer los ajustes señalados, tanto de forma como de contenido. En especial se debe seguir manteniendo cuidado para que corresponda con el árbol de problemas.
- o Siendo que el programa está enfocado a una población rural en su árbol de problemas y objetivos pero no en su MIR, se sugiere clarificar este punto.
- o No hay claridad conceptual en su árbol de problemas, objetivos y MIR, pues muchos conceptos no están delimitados.
- o La traducción de los árboles a la MIR es deficiente. Hay elementos que no guardan relación, unos suprimidos y otros adicionados aun en el propósito de la MIR.
- o En cuanto a la MIR en su lógica vertical, se concluye que no hay una relación causal de las actividades con el componente ni del componente al propósito, sin embargo, sí se encontró una relación causal del propósito con el fin.
- o La lógica horizontal de la matriz tiene muchas áreas de oportunidad dado que la mayoría de los indicadores no responden de manera congruente con los objetivos. Solo se cuenta con un componente, cuando la recomendación es que haya al menos 2. Los objetivos, sobre todo en las actividades, no consideran medir elementos que puedan dar mejor información sobre el cumplimiento del programa. No se consideran fuentes de información apropiadas, los métodos de cálculo no generan información relevante para determinar si el objetivo se está cumpliendo.

- Se fomenta ecotecnología a través de los baños con Biodigestores
- Debido a las especificidades del municipio en torno a sus condiciones climatológicas (temperatura y precipitación) plasmados en el atlas de riesgos de CENAPRED, cabe considerar la pertinencia de transitar de un modelo de abasto de techos de lámina de zinc a techos de concreto, pues el primero causa contaminación auditiva por el golpe de la lluvia e incrementa las temperaturas al interior de la vivienda.
- Siguiendo las mismas recomendaciones de CENAPRED, y considerando que el programa en su estructura también involucra muros y suelos, debe considerarse con precaución el material de los mismos, pues las inundaciones son una constante en el municipio.
- La ausencia de un método claro para determinar la población potencial y objetivo genera que el municipio no considere de manera adecuada con qué población se va a trabajar. La falta de claridad de la población atendida y su discrepancia con la población especificada en el reporte de hacienda también genera conflicto para poder determinar si se está atendiendo a población prioritaria; dicha carencia podría solventarse a través de un mecanismo de elegibilidad estadístico.
- Los padrones de beneficiarios no satisfacen los requisitos de SEDESOL y al no haber información completa sistematizada, no se puede validar la atención a la población.
- Dentro de los Reportes de Hacienda del 2017, se encuentran obras que pueden ser clasificadas en el apartado de vivienda, pero están dentro de urbanización

Del análisis comparativo

- El municipio no tiene mapeada la complementariedad de programas en materia de vivienda, por lo que se sugiere considerar los programas propuestos en el análisis



Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa F015. Vivienda, para el año 2016

Presidente Municipal

M.V.Z. José Sabino Herrera Dagdug

Fecha de inicio de la evaluación:

01 DE Junio de 2017

Fecha de término de la evaluación:

03 de diciembre de 2017

Responsable de la evaluación:

Ing. Alfredo Torruco Cano

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Huimanguillo

Principales colaboradores:

Lic. José Luis Herrera Pelayo

Arq. José Luis Castillejos Gómez

M.V.Z. José Antonio Tejeda Jácome

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Manuel Enrique Polo Sánchez

Karla Rojo Lira

Estafany Castro Orozco

Zendy Martínez Pérez