

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa: F008 Apoyo a la Vivienda, Balancán Tabasco.

Introducción

La evaluación de los fondos federales y los programas financiados por éstos está señalada como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del estado mexicano.

En este contexto, el municipio de Balancán, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) para el año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al programa "**F008 Apoyo a la Vivienda**" para el año fiscal 2014, el cual es financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar el diseño del Programa "*F008 Apoyo 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 diseño del programa.

- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- ▶ Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

▶ Metodología y Técnicas utilizadas

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del FAIS se realizará conforme a lo establecido en el título cuarto de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que establece que *“Los recursos del FAIS 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 y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SFP en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007”* (CONEVAL, 2014 :3).

En cuanto a la metodología de la evaluación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo trigésimo establece que *“Para las evaluaciones de consistencia y resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet”* (DOF, 2007: 9).

En este contexto, en cuanto a la estricta Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en

Materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL (CONEVAL: 2015), el cual se basa en el numeral décimo octavo, apartado I,¹ de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde se definieron los siguientes siete 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.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido, se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

¹ En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

En las “Conclusiones”, los rubros mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

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, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis 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.

Análisis comparativo: Compara los planteamientos del programa con los de otros programas presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos programas y analizar la complementariedad entre ellos.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones; hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

► Principales Hallazgos

El Programa “F008 Apoyo a la Vivienda” tiene por objeto el “mejoramiento de infraestructura básica de las familias del municipio, orientados al desarrollo social”. Es ejecutado por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, del Municipio de Balancán y para el año fiscal 2014 contó con una inversión de \$11,086,305.60.

La instancia ejecutora del Programa cuenta con un documento denominado “Actas de priorización de obras” el cual funciona como mecanismo de participación comunitaria en las que por medio de una asamblea y un “representante comunitario” se prioriza la realización de obras dirigidas al abatimiento del rezago social. Con ello la instancia ejecutora justifica la creación del Programa; sin embargo, no existe un diagnóstico que precisara la relación causa-efecto de la problemática con algún documento teórico que lo sustente ni con instrumentos técnicos estadísticos para la georreferenciación. No obstante, se presentó el Árbol de Problemas donde se detallan las causas que el municipio identificó, lo cual sustenta empíricamente la creación del programa.

En la Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales, la redacción del Propósito contempla conceptos comunes con las prioridades de política pública municipal; uno de ellos es la población referida, además de la acción prioritaria, que son los “pisos firmes” para contrarrestar el rezago de vivienda en el municipio. Ello permite ver la vinculación del programa al logro de los objetivos de la política pública.

No se tiene claridad sobre cuál es la población potencial y objetivo del programa, ya que se expresa, por un lado, en los Árboles de Problemas y Objetivos como “los habitantes del municipio”, y por otro, en la cédula en el Anexo 2A entregado, como las “localidades”, lo que provoca diferencias sustantivas en su definición y por tanto en su cuantificación. Por otra parte mediante la metodología participativa del FISM para las decisiones comunitarias plasmadas en las Actas de Priorización de Obras se tiene la información sobre las localidades a atender, sin embargo esta no es suficiente para establecer los beneficiarios directos pues se debe considerarse que el programa es reactivo a la demanda, al seleccionar por

asamblea comunitaria sin considerar la necesidad según los datos estadísticos.

Otro criterio para identificar a su población objetivo, según los lineamientos del FISM, es por medio de las ZAPs urbanas en los dos grados más altos de rezago social y población en situación de pobreza. Así, en el municipio de Balancán, de acuerdo al criterio de rezago social, sólo se puede invertir en las 24 localidades con los grados de rezagos social "Alto" y "Muy alto", localidades en las que vive sólo el 1.5% de la población. Esta proporción no es significativa, sobre todo si se considera que, según el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, 41,129 personas (71.9%) viven en situación de pobreza.

Además, este criterio de focalización es limitado, porque no considera criterios de magnitud y de la propiedad de la tierra, pues 15 de las 24 localidades con grado de rezago social "Muy alto" y "Alto" son rancherías propiedad de un dueño, con extensiones de 50 hasta 2,000 hectáreas, por lo que la posibilidad de intervenir en estos ranchos particulares es limitada, ya que los apoyos para mejoramiento de la vivienda se harían a la infraestructura de un rancho particular que no es población objetivo

Para el apartado de Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, el programa tiene un cumplimiento parcial, al publicar sólo información acerca del apoyo en suministro de paquetes de láminas, por lo que deberá incorporar a su página los padrones de las personas que recibieron apoyos de piso firme, conexión a la red de drenaje y construcción de sanitarios secos. En cuanto a los mecanismos de atención, el programa cuenta con un procedimiento estandarizado y difundido a través de los delegados que en consenso con el comité de obra seleccionan a los beneficiarios.

En cuanto a la MOR, la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con MIR desde el año 2013. Además, en ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito y Componente. Sin embargo, se señala que la estructura de la MIR del programa cuenta con un Fin y un Propósito, y para el caso del Componente y Actividades sólo se presenta uno para cada nivel, siendo que para el Componente debe existir uno por cada tipo de bien o

servicio entregado y en Actividades deben ser las imprescindibles y relevantes para poder generar dichos Componentes.

También es de destacar que no se encuentra correspondencia entre los objetivos planteados en el Árbol de Objetivos y los planteados en la MIR, pues el número de elementos no es el mismo, es decir, no se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a Matriz del Marco Lógico, ya que una de las dos Actividades quedó fuera de la MIR y tampoco se encuentra correspondencia en el planteamiento de los objetivos. No obstante, los indicadores planteados no presentan problemáticas estructurales. Así pues, un trabajo estratégico recomendado es adaptar los indicadores a objetivos más claros que respeten el nivel de logro que ocupan en la MIR.

La página web del municipio cuenta con el apartado de "transparencia" como mecanismo para conocer los principales resultados de los diferentes programas; sin embargo, no fue posible encontrar los resultados del programa de manera accesible a menos de tres clics, como lo señala la norma. Por otra parte, en la página institucional, desde el inicio se cuenta con la información de contacto mediante la cual la ciudadanía puede solicitar información u orientación al municipio.

En Complementariedades y coincidencias con otros programas federales el programa F008 Apoyo a la Vivienda realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, el programa se complementa con éstos y coincide con ellos en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio.

► **Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**

Fortalezas

- El Municipio tiene claro el vínculo que el programa presenta con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal, así como con los programas especiales y sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo vigentes.

- ▶ Un elemento importante para justificar la creación y diseño del programa es que desde el programa sectorial de desarrollo social 2013-2018 se cuenta con un diagnóstico donde se integra una descripción de, entre otros temas, la situación de la vivienda a nivel nacional, donde se precisan datos sobre la situación de la vivienda que permiten una mejor planeación y fundamentación del programa.
- ▶ Otra fortaleza importante es la aplicación de los CUIS para identificar a la población objetivo y como base para la planeación de la intervención del programa, pues esto implica un vínculo con la ciudadanía y posibilita un buen mecanismo de focalización de los recursos.
- ▶ El programa cuenta con una MIR que, aunque falta precisar, coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.
- ▶ El redireccionamiento de los recursos ha implicado un incremento significativo para este programa, lo que le ha permitido un aumento en las obras.

Oportunidades

- ▶ Para fortalecer la cobertura del programa se pueden aprovechar específicamente los recursos y apoyos otorgados por otras instituciones, tales como INFONAVIT, INVITAB o FOHAPO, coordinándose con éstas y creando sinergias para combatir la pobreza ligada a la vivienda.
- ▶ Otra oportunidad es el cambio que se ha venido dando en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, donde se señala de manera explícita en qué tipo de proyectos se podrán utilizar sus recursos, lo que puede aprovecharse para ampliar la cobertura del servicio de manera más integral creando infraestructura en las zonas de mayor marginación. Esta normatividad coloca a los funcionarios en la necesidad de hacer planeación estratégica para el uso de estos fondos.

- ▶ No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAPs urbanas o en las localidades con los 2 niveles de rezago social más altos, existe un mecanismo previsto por la SEDESOL para dar de alta a localidades a través de CUIS, por lo que el municipio podría establecer una estrategia y determinar localidades en donde se cuente con pobreza extrema, que no estén señaladas por el CONEVAL y que presenten carencia en la calidad y espacios de la vivienda.

Debilidades

- ▶ No contar con la definición precisa de la población potencial y objetivo, lo que provoca que no se conceptualice adecuadamente quiénes son los sujetos de beneficio y, por tanto, no se cuente con el padrón de beneficiarios ni con la información socioeconómica requerida.
- ▶ Una de las debilidades de mayor peso es no contar con mecanismos de sistematización de información que permitan utilizar los propios datos que genera el programa y articularlos con la planeación estratégica desarrollada por la dependencia.
- ▶ Se tiene una débil correspondencia entre los instrumentos de planeación del programa. Además, no se presentaron Fichas Técnicas, lo que provocó el incumplimiento de varios elementos según los criterios de CONEVAL.
- ▶ No contar con información de los resultados del programa en su portal de transparencia puede generar una percepción de opacidad en la rendición de cuentas y en la transparencia
- ▶ La MIR presenta algunas inconsistencias, como diferencias en la traducción desde los Árboles y la no correspondencia de algunos indicadores con los Resúmenes Narrativos.

Amenazas

- ▶ La información que se toma de base para la planeación (Medición Municipal de la Pobreza) está basada en el censo 2010, lo que limita el uso de esta herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del censo.
- ▶ Una amenaza para la potenciación de este programa es que, de acuerdo al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, que señala los indicadores vinculados a la aplicación de los recursos, la calidad y espacio de la vivienda es uno de los indicadores que presenta menos rezago (28.3% de la población) comparado con otros como, por ejemplo, el de carencia por servicios básicos en la vivienda (63.9% de la población).
- ▶ Otra amenaza es la posible contracción del presupuesto derivado de la caída de los precios del petróleo, ya que los montos de asignación del FAIS son con base a los montos del presupuesto federal programable.

▶ Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Del análisis del marco normativo:

El programa *F008 Apoyo a la Vivienda* forma parte integral de una política pública para el combate a la pobreza y está plenamente justificada su creación dentro de los diferentes programas de gobierno analizados. Los principales problemas observados se relacionan con el modo en que se ejecutan los recursos del mismo. En ese sentido, la observación más importante se refiere al uso de las Actas de Priorización de obras como instrumento de focalización de los apoyos. Si bien es importante como política de gobierno atender las demandas de la población, esto no exime a los responsables del programa de hacer diagnóstico y planeación para el

uso de los recursos, más aún cuando el FISM dentro de sus normativas exige mucha precisión en el destino y uso de los mismos.

La falta de rigor en el análisis queda de manifiesto al momento de resolver técnicamente en los instrumentos el planteamiento del problema y los objetivos del programa. La ambigüedad en el planteamiento del problema no permite establecer conexiones entre sus causas y efectos, ni relaciones claras de impacto cuando se reportan resultados. Cuando más, se presentan relaciones únicamente en términos temáticos.

Cabe considerar como acierto de política pública del municipio las vinculaciones que se logran observar entre elementos de la MIR (Propósito, Fin, etc.) y sus planes de desarrollo a diferentes niveles, desde lo municipal a lo estatal. Si se mejora la ejecución de los resultados y la presentación de los mismos a través de los diferentes medios de vinculación con el público (transparencia eficaz), el programa realizaría de manera óptima su objetivo de combate a la pobreza a través del combate en el rezago de vivienda.

Respecto al análisis técnico:

El principal elemento de oportunidad para poder mejorar la intervención del programa y sus resultados se observa en la construcción de los instrumentos de análisis y de planeación (Árbol de Problemas y MIR).

A nivel de análisis se ha señalado la ambigüedad en el planteamiento del problema, así como la falta de relaciones lógicas causales que se presentan en la construcción del Árbol de Problemas. Al presentarse dificultades en esta fase, se arrastran incongruencias e imprecisiones a la hora de traducir el Árbol a la MIR. Un ejemplo claro se puede observar en la significativa inconsistencia al momento de referirse a la población objetivo; es decir, si el Resumen Narrativo plantea “familias del municipio”, el indicador debe retomar dicha población para lograr medir el objetivo; sin embargo, retoma otra, que es “comunidades”.

Por ello, es necesario contar con un registro sistemático de cada Acta de Priorización de Obras para lograr una definición precisa de la población o área de enfoque. Adicionalmente, tomar una medida de sistematicidad permitiría disminuir los sesgos que se presentan al utilizar el análisis basado en datos de 2010, ya que los cambios sociodemográficos a 4 años del

levantamiento del censo pudieron haber provocado diferencias en los datos que colocaron para la recomendación.

En el análisis vertical de la MIR, uno de los problemas serios que se presentan es la redundancia en sus distintos elementos, ya que no se observa diferencia entre lo que se plantea medir en el Componente, en el Propósito y en el Fin. No obstante, los indicadores planteados no presentan problemáticas estructurales. Así pues, un trabajo estratégico recomendado es adaptar los indicadores a objetivos más claros que respeten el nivel de logro que ocupan en la MIR. Ello daría como resultado una mayor precisión en la medición de los resultados del programa.

Al corregir las ambigüedades e imprecisiones expresadas en los instrumentos, el programa podrá reportar mejores resultados simplemente al volverlos más coherentes y comunicables.

Análisis comparativo:

La dependencia encargada de la operación de este programa cuenta con una importante gama de programas que otorgan apoyos parecidos al programa *F008 Apoyo a la Vivienda*, lo que representa una gran oportunidad para buscar sinergias mediante la planeación y mejor focalización territorial y de población, y mejorar el impacto de su política de vivienda.

Recomendaciones:

1. Realizar un diagnóstico del problema que permita cuantificar, e identificar las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, y establecer plazos para su revisión y actualización. Para esto se puede tomar como referencia el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social publicado por SEDESOL.
2. Recabar información sobre las localidades y las características socioeconómicas de su población, lo que les permitirá establecer su población objetivo, contar con una definición de ésta y así afinar sus estrategias de intervención.

3. Llevar un registro sistematizado y actualizado de su padrón de beneficiarios, acorde a los Lineamientos Normativos para la Integración de un Padrón Único de Beneficiarios.
4. Desarrollar un mecanismo de sistematización de la información que permita dar un adecuado seguimiento al cumplimiento de los objetivos
5. Realizar un *replanteamiento de los instrumentos de planeación* (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR), debido a que no se observó una adecuada correspondencia entre éstos. De igual forma, adecuar indicadores una vez replanteados los objetivos, ya que los indicadores son correctos pero no miden lo recuperado en el Resumen Narrativo de cada indicador.
6. Elaborar las Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
7. Elaborar un catálogo de las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa este programa, con el fin de dar un adecuado enfoque a las necesidades y requerimientos de la comunidad.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:
"F008 Apoyo a la Vivienda"

Fecha de inicio de la evaluación:
05 de junio de 2015.

Fecha de término de la evaluación:
15 de octubre de 2015.

Responsable de la evaluación:
Coordinación del Ramo 33.

Unidad Administrativa:
Consejo Municipal de Evaluación.

Principales colaboradores de la Unidad:
C.P. Juan Jesús Campos Sánchez;
Ing. Renán Trinidad García;
Lic. Jorge Saavedra Valenzuela.

Principales colaboradores de la Empresa Evaluadora:
Fiódor Rodríguez Mancebo
José Miguel Yáñez Reyes
Hilda Martínez Manzano