

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa F008 Apoyo a la Vivienda” para el año fiscal 2014.

Introducción

La evaluación de los Fondos Federales y los programas financiados por estos, son señaladas como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto el Municipio de Comalcalco, 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 del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del 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 de la evaluación

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”* (CONEVAL, 2007: 6).

Bajo este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación 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; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I¹, 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

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.

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.

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

En las “Conclusiones”, los rubros anteriormente 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.

3. **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.

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 municipio presentó el “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014”, como diagnóstico del problema que pretende abatir el programa, este informe presenta para el caso de los municipios información relacionada con las condiciones de vida de la población. Este se elabora con base en datos del censo 2010 y reportó que el 26.8% de los individuos del municipio (52,629 personas) habitan en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente.

Adicionalmente en el del Plan Municipal de Desarrollo 2013 -2015, dentro de uno de sus ejes rectores se plantea que “La vivienda como indicador de bienestar social, es un espacio de convivencia familiar al que todos debemos tener acceso, por lo que surge la necesidad de realizar esfuerzos adicionales en la gestión de recursos, para que las familias cuenten con la posibilidad de mejorar o tener acceso a apoyos gubernamentales que ayuden a dignificar estos espacios”,), por lo que el desarrollo del programa de vivienda contribuye al abatimiento de esta carencia, siendo esto relevante para la justificación de la creación del programa “apoyo a la vivienda” y hace que este sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población con estas carencias.

El propósito del programa contempla conceptos comunes con las prioridades de la política pública municipal, lo que permite ver una vinculación precisa con la planeación Municipal, por lo que también contribuye a los logros pretendidos por el estado en su plan de Desarrollo y al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La identificación de la población potencial y objetivo del programa es parcial, en tanto sólo se refiere a la carencia de piso firme, por lo que ello limitaría la intervención del programa a sólo este aspecto, sin embargo en la practica el municipio brinda apoyos integrales en diversos aspectos de mejora de vivienda, como se mencionó se apoyó a 458 hogares con piso, techo y muros firmes, además de sanitarios secos, es decir si se atiende diversos aspectos de la vivienda que se asocian a la pobreza multidimensional con excepción del hacinamiento, ya que no manifiesta proyectos de ampliación o construcción de vivienda nueva.

Se cuenta con un padrón de beneficiarios con algunas imprecisiones de suficiencia de la información, pues no se dan las características socioeconómicas de la población y el tipo de apoyo es muy general; en cuanto a los mecanismos y procedimientos de atención a la población que requiere el apoyo se tiene procedimientos para la selección de localidades pero la población objetivo directa que son personas de bajos ingresos, en este sentido no hay ningún mecanismo explicito para seleccionar a la población beneficiaria dentro de cada localidad.

Para el apartado de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en términos generales la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación y Finanzas al contar con esta. Además, en ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito, Componente y Actividades. Sin embargo presenta algunas imprecisiones pues el número de elementos no es el mismo, es decir, no se llevó a cabo correctamente la traducción de Árbol de Objetivos a MIR, ya que tres de los componentes quedaron fuera de la MIR.

En cuanto al análisis de la lógica horizontal de la MIR se observa que en la relación Actividad – Componente, la causalidad es ambigua, ya que las actividades mencionadas son sólo un paso del diagnóstico para lograr el mejoramiento de las viviendas, además de que comparten una misma acción principal; es decir, lo sustantivo de la Actividad es la "detección".

Para la relación componente – propósito la causalidad es directa ya que con el “mejoramiento” de las viviendas se obtendrá “viviendas de calidad”. Sin embargo el planteamiento de un solo componente es insuficiente para el logro del propósito, por lo que se recomienda considerar los demás apoyos que brinda el programa.

En la relación Propósito – Fin, hay una relación causal clara con el Fin, pues que “la población cuente con viviendas de calidad” contribuye “al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

En el análisis de la lógica horizontal de la MIR se observa que los indicadores hay poca consistencia con los distintos resúmenes narrativos plasmados en la MIR, es decir, los indicadores no miden lo pretendido por el programa. Se destaca el hecho de que, aunque la instancia ejecutora no cuenta con un formato de Fichas Técnicas establecido, la mayoría de los elementos solicitados por CONEVAL para este rubro se contienen en la MIR entregada. No obstante, es necesario contar con Fichas Técnicas para tener metadatos más robustos que indiquen la construcción de las metas y la línea base.

En cuanto al presupuesto está clasificado en su información contable como gastos de capital que son aquellos que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año (capítulo 6000), gastos de operación directos (Capítulo 1000) que son aquellos gastos en personal para la realización del programa y en gastos de operación indirectos (capítulos 2000 y/o 3000) que fueron gastos derivados de materiales y suministros y servicios generales requeridos para la prestación del servicio.

La página web del municipio cuenta con el apartado de “transparencia” como mecanismo para conocer los principales resultados del programa, pero no fue posible acceder a ella a menos de tres clicks como lo señala la norma. Por otra parte, en la página institucional es posible encontrar un número telefónico para información u orientación a los interesados y con los datos de las personas responsables.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El Municipio tiene claro el vínculo y la contribución 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.
- ▶ Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa, como lo es el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, que presenta información relevante sobre la población con carencias de vivienda en el municipio; igualmente el Plan Municipal de Desarrollo que contempla dentro de uno de sus ejes la calidad de la vivienda como un indicador de bienestar social.
- ▶ Otra fortaleza importante es la aplicación de los CUIS, para identificar 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 estas 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 podrá 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.
- ▶ No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAP 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 y que no estén señaladas por CONEVAL.

Debilidades

- ▶ No contar con la definición precisa de la población potencial y objetivo, lo que provoca que no se conceptualice adecuadamente quienes son los sujetos de beneficio (comunidades) y por tanto no se cuente con el padrón de beneficiarios, ni con la información socioeconómica requerida.
- ▶ Otra debilidad 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 algunos elementos según los criterios de CONEVAL.

El no contar con información de los resultados del programa en su portal de transparencia, lo que puede generar una percepción de opacidad en la rendición de cuentas y transparencia.

- ▶ No se contemplan en el programa acciones de mejora regulatoria para los asentamientos irregulares, no obstante que está señalado como una causa inmediata del problema central.
- ▶ La MIR presenta varias inconsistencias ,como una inadecuada traducción desde los árboles y la no correspondencia de los 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.
- ▶ La dinámica poblacional en el territorio genera presiones sobre la ocupación de terrenos de vivienda de manera irregular, en este tipo de asentamientos en muchos casos se ve limitada la posibilidad de darles apoyo por impedimento legal o de criterios jurídicos. Así el municipio debe considerar estrategias integrales no sólo de diversificar los apoyos sino atender la dimensión jurídico-regulatoria.

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis del marco normativo:

- ▶ Para la justificación y creación del programa el municipio presentó como evidencia los datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014" desarrollado por SEDESOL, donde se muestra que el 26.8% de la población en el municipio presenta

carencia social por calidad y espacios de la vivienda, adicionalmente dentro de Plan Municipal de Desarrollo uno de los ejes plantea “La vivienda como indicador de bienestar social, es un espacio de convivencia familiar al que todos debemos tener acceso, por lo que surge la necesidad de realizar esfuerzos adicionales en la gestión de recursos, para que las familias cuenten con la posibilidad de mejorar o tener acceso a apoyos gubernamentales que ayuden a dignificar estos espacios”, con esto se da justificación a la creación del programa de apoyo a la vivienda y hace que este sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población que padece esta carencia.

- ▶ A pesar de que el programa no cuenta con un suficiente diagnóstico del problema a nivel municipal, se observa una vinculación y contribución clara con los a los objetivos y estrategias de los instrumentos de planeación de los tres niveles de gobierno.
- ▶ En lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, en la página de transparencia del municipio no fue posible encontrar a menos de tres clics, ni los documentos normativos ni los resultados del programa, además no precisa si cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Del análisis técnico:

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa se observa lo siguiente:

- ▶ Como punto principal se destaca que tienen identificada su población, potencial y objetivo, con algunas imprecisiones; y como metodología para su cuantificación utilizan los CUIS, estos cuestionarios cuentan con la información precisa de quiénes solicitan los apoyos y que carencias tienen, por lo que se cuenta con los datos para que esta se pueda sistematizar e identificar sus características socioeconómicas, lo que le permitiría cumplir con mayor precisión los

lineamientos del FSM, donde uno de los elementos fundamentales para operar los recursos es que las instancias ejecutoras realicen un análisis socioeconómico de la población para focalizar con rigor la canalización de los recursos.

- ▶ No se observa una correcta traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; en cuanto a la suficiencia de elementos, no así con respecto a los enunciados planteados en el Árbol de objetivos con lo planteado en la MIR, que en general son pertinentes.
- ▶ Para el caso del Componente se recomienda tomar como base lo definido por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de Calidad pues en él se incluyen dos dimensiones: 1) el material de construcción de la vivienda y 2) sus espacios. Por lo que el planteamiento de dos Componentes como mínimo, que recuperen las dos dimensiones anteriores, puede ser suficiente para lograr la "Calidad" expresada en el Propósito, también se puede recuperar las otras causas planteadas en el árbol de problemas referentes a los asentamientos irregulares y el poco acceso a los créditos hipotecarios.
- ▶ En cuanto a los indicadores de la MIR, se observa poca consistencia con los distintos resúmenes narrativos plasmados en la MIR, es decir, los indicadores no miden lo pretendido por el programa.

Del análisis comparativo:

- ▶ Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas con características similares, se identificó que el programa "F008 Apoyo a la Vivienda" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas ejecutados por diferentes instancias tanto a nivel federal como estatal. Por el contrario, el programa se enfoca en realizar obras que coinciden y pueden ser complementarias con los objetivos de estos, sin embargo es importante que el municipio los identifique y pueda establecer convenios para así lograr obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio.

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.
2. Recabar información sobre las localidades y las características socioeconómicas de su población, lo que les permitirá establecer su población objetivo y contar con una definición de esta 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) esto dado que no se observó una correspondencia entre estos. Así como replantear indicadores pertinentes para medir el logro de estos.
6. Elaborar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
7. Publicar en su portal de internet las principales actividades y resultados del programa.
8. Identificar las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa y hacer gestiones con estas para lograr acuerdos o convenios que permitan una mayor cobertura en cuanto a la calidad y espacios de la vivienda.
9. A nivel interno establecer una estrategia para la regularización de las viviendas, lo que le permitirá otorgar apoyos a estas viviendas.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño al programa “F008 Apoyo a la Vivienda” para el año fiscal 2014.

Fecha de inicio de la evaluación:

18 de Agosto de 2015

Fecha de término de la evaluación:

24 de Noviembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Dirección de Programación

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Lic. Carlota Romero Rodríguez

Principales colaboradores:

Diana de los Santos de la Cruz

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo