

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa K142 Programa de Vivienda y Urbanización, para el año fiscal 2013, Jalapa Tabasco.

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 Jalapa, 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 “K142 Programa de Vivienda y Urbanización”, 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 “K142 Programa de Vivienda y Urbanización” 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 fondo se realizará conforme a lo establecido en el artículo décimo cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mismo que establece que:

“Los indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los programas que se financien con las aportaciones federales”
(DOF, 2008: 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.

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que 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 expliquen el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

autoevaluación. En primera instancia, una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas, por lo que 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 para verificar la calidad de ésta.

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 y analizar la complementariedad entre ellos.

► Principales Hallazgos

Para la justificación de la creación y diseño del programa, se presentó el informe Diagnósticos Municipales PACMA, elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C., donde para el caso de vivienda, se cuenta con datos de calidad de los materiales de construcción de las viviendas, uso de combustible para cocinar, calidad de los pisos de las viviendas, personas que habitan viviendas con piso de tierra, viviendas particulares habitadas según ocupantes, personas con carencia de calidad y espacio de las viviendas, nivel de hacinamiento y valoración respecto a la media estatal. Adicionalmente se suministró como evidencia en el Anuario Estadístico de Tabasco 2012, el cual fue elaborado por INEGI con datos del censo 2010, donde se presentan estadísticas de las características de las viviendas por municipio (INEGI, 2012) adicionalmente se presentó el Árbol de Problemas donde se detallan las causas que el municipio identificó, lo cual sustenta empíricamente la creación del programa.

Un punto relevante que se debe mencionar es que el nombre del programa hace referencia a dos problemáticas diferentes: por una parte, la de “vivienda”, y por otra, la de “urbanización”, siendo temas diferentes que requieren de un diagnóstico específico y de acciones distintas para atenderlos, por lo que es importante que se manejen como dos programas separados.

El Propósito y el Fin del programa “K142 Programa de Vivienda y Urbanización” presentan vinculación y contribución directa con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, y éste a su vez corresponde con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial.

En cuanto al apartado de Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad desde el planteamiento del problema en el Árbol falta claridad sobre cuál es la población objetivo del programa, pues en éste se indica “La

población con ingresos bajos" y, como se mencionó anteriormente, "Los ingresos bajos" son una causa directa del problema planteado. Así, al acotar la población sólo a esta limitante se deja de lado otro tipo de habitantes que pueden padecer la problemática.

Así, se define como población potencial a 12,797 personas vulnerables por carencias sociales, dato que concuerda con el publicado por CONEVAL en su Informe de Medición Municipal de la Pobreza 2010, sin embargo corresponde a una población potencial de una problemática más amplia, pues las carencias sociales incluyen rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, por lo que esta se debe delimitar a el número de personas que carecen de vivienda de calidad.

Para el apartado Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, se cuenta con un registro de las personas que fueron beneficiadas con el programa de vivienda para el año 2013, el cual está organizado por localidades, nombre del beneficiario, su CURP, beneficiarios en el hogar y tipo de apoyo. Sin embargo, en dicho documento no se indican las características socioeconómicas de la población, mientras que el tipo de apoyo es muy general, por otra parte el mecanismo de selección comunitario es claro, aunque no se precisan los criterios los criterios de selección individuales.

En la 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 el 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.

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 clics, como lo señala la norma, además en la página institucional es posible encontrar un número telefónico para información u orientación a los interesados y los datos de las personas responsables.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El municipio tiene claro el vínculo y la contribución que presenta el programa con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal, así como

con los programas especiales y sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo vigentes.

- ▶ Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa; dos de ellos son el informe Diagnósticos Municipales PACMA y el Anuario Estadístico de Tabasco, los cuales suministran información relevante de las carencias del municipio.
- ▶ Otra fortaleza importante es que el municipio contempla un mecanismo de participación ciudadana por medio de las asambleas comunitarias como base para la planeación de la intervención del programa. Esto implica un vínculo con la ciudadanía que posibilita un buen mecanismo de focalización de los recursos.
- ▶ El programa cuenta con una MIR, con Resumen Narrativo claro y pertinencia en algunos indicadores; también se observa una relación de causalidad consistente en la mayoría de sus niveles.
- ▶ El redireccionamiento de los recursos ha implicado un incremento significativo para este programa, lo que le ha permitido un aumento en las obras.
- ▶ Cuentan con el apartado de transparencia en su página web como mecanismo para dar a conocer los principales resultados de los programas.

Oportunidades

- ▶ Para fortalecer la cobertura del programa se pueden aprovechar específicamente los recursos y apoyos otorgados por instituciones como INFONAVIT e INVITAB, coordinándose con éstas y creando sinergias para combatir la pobreza ligada a la vivienda.
- ▶ Otra oportunidad es el cambio que se ha dado 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.

- ▶ Otra oportunidad 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 un factor importante dentro de las carencias de servicios del municipio.
- ▶ El municipio debería establecer mediciones o escalas más precisas que las proporcionadas por CONEVAL en materia de rezago social para poder focalizar eficientemente sus recursos.

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 (comunidades) y, por tanto, no se cuente con el padrón de beneficiarios 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.
- ▶ El no contar con información de los resultados del programa en su portal de transparencia puede generar incumplimiento en la rendición de cuentas y la transparencia

- ▶ La MIR presenta algunas inconsistencias, como una inadecuada traducción desde los árboles y la no correspondencia de algunos indicadores con los resúmenes narrativos o con el nombre de estos.
- ▶ No contar con un diagnóstico propio donde se detallen los datos por las localidades del municipio, sus carencias y las condiciones socioeconómicas de los habitantes, y que tenga una metodología y plazos establecidos para su revisión y actualización.
- ▶ De igual forma, el método de demanda por asamblea comunitaria pone en riesgo la asertividad en la focalización hacia las familias que más requieren el apoyo.

Amenazas

- ▶ La información que se toma como 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 cuatro años del levantamiento del censo.
- ▶ Al contar con sólo dos niveles de rezago social resulta difícil precisar la focalización territorial, por lo que el municipio debería establecer mediciones o escalas más precisas que las proporcionadas por CONEVAL en materia de rezago social.

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis del marco normativo:

- ▶ Para la justificación y creación del programa, el municipio presentó como evidencia los datos del Informe de Medición Municipal de la Pobreza 2010 de CONEVAL, donde se indica que 22.2% de la población presenta carencia social por calidad y espacios de vivienda. También se basa en el informe Diagnósticos Municipales PACMA, el cual brinda información sobre las características sociales del municipio revelando datos importantes en cuanto a carencias de

los habitantes. **Con esto se justifica la creación del programa de vivienda y urbanización, y hace que éste sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población.**

Adicionalmente, se cuenta con las Actas de Asamblea Comunitarias. Dicho documento establece que por medio de las asambleas se gestiona, controla y se hace seguimiento a los proyectos. Pero, si bien es importante como política de gobierno atender las demandas de la población, esto no exime a los responsables del programa de hacer un diagnóstico del problema a atender. De tal modo que **debería establecerse un equilibrio entre la participación de los habitantes, la planeación basada en un diagnóstico sustentado** y el respeto a las atribuciones de las dependencias y sus responsables, así como a lo establecido en las normas que regulan el uso de los recursos.

- ▶ Un punto importante a resaltar es el nombre del programa presupuestal: *Programa de Vivienda y Urbanización*, el cual incluye dos problemáticas; por un lado la vivienda y por otro la urbanización, siendo que todas las acciones del programa se refieren a vivienda, por lo que el concepto de urbanización es innecesario.
- ▶ A pesar de que el programa no cuenta con un diagnóstico suficiente del problema a nivel municipal, se observa una vinculación y contribución directa a los objetivos de la política pública en los diferentes niveles.
- ▶ En lo referente a rendición de cuentas y transparencia, el municipio aún no cuenta con información disponible y suficiente en el apartado de transparencia de su página web; proporcionar esta información daría mayor transparencia y credibilidad al municipio.

Del análisis técnico:

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

- ▶ Como punto principal, destaca que su población potencial y objetivo no está claramente definida; tampoco cuenta con metodologías establecidas para su cuantificación, sólo presenta evidencias de los proyectos realizados en las Actas de Asambleas Comunitarias. Aunque la dependencia cuenta con la información precisa de quiénes solicitan los apoyos y qué solicitan, el mayor problema es de orden técnico, pues no existe una labor de sistematización que permita contar con los elementos necesarios para el diseño del programa.
- ▶ 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 y los planteados en la MIR, que en general son pertinentes.
- ▶ Se recomienda agrupar las 5 Actividades en una sola, pues lo sustantivo de la Actividad es la “detección”, por lo que puede plantearse como “Detección de carencias en la estructura de la vivienda” y con ello incorporar otras Actividades importantes para el logro del Componente.
- ▶ 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 anterior, el planteamiento de dos Componentes como mínimo, que recuperen las dos dimensiones anteriores, puede ser suficiente para lograr la “Calidad” expresada en el Propósito.
- ▶ En cuanto a los indicadores de la MIR, se observa poca consistencia con los distintos objetivos; 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 “K142 Programa de Vivienda y Urbanización” 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 éstos; 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 su propio desarrollo.

Recomendaciones

1. Realizar un diagnóstico del problema que permita cuantificar e identificar las características y la ubicación territorial de la población que lo presenta, además de establecer plazos para su revisión y actualización.
2. Reestructurar el nombre del programa, lo cual implica desarrollar un programa exclusivo para vivienda.
3. 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 (incluso determinando subestratos de rezago social).
4. 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, y publicarlo.
5. Desarrollar un mecanismo de sistematización de la información que permita dar un adecuado seguimiento al cumplimiento de los objetivos.
6. Realizar un *replanteamiento de los instrumentos de planeación* (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR) debido a que no se observó una correspondencia entre ellos. Asimismo, replantear indicadores pertinentes para medir el logro de tales instrumentos.
7. Elaborar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.

8. Elaborar un catálogo de las diferentes instituciones o entidades que tienen programas complementarios con este y hacer gestiones para obtener más recursos.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “K142 Programa de Vivienda y Urbanización” para el año fiscal 2013

Fecha de inicio de la evaluación: 14 de mayo de 2015

Fecha de término de la evaluación: 14 de octubre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Consejo Municipal de Evaluación

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

Lic. Luis Enrique Pérez Alvarado

Principales colaboradores:

Nerio Cecilio Olán Andrade
Ing. Yolanda Tosca López
José Antonio Hernández Hernández
Luis Alfredo Guillén Calderón

Instancia evaluadora: Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación: Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo
Yolanda Bustamante Pérez
Lorena Gutiérrez Ugalde