

## 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 Jonuta, 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 I<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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

Para la justificación de la creación y diseño del programa el municipio presentó el Plan Municipal de Desarrollo 2013 -2015, donde se presenta un breve diagnóstico de la situación de las viviendas en el municipio y en su estrategia 8.1.5 “Infraestructura para el Desarrollo” establece en una de sus líneas de acción el “apoyar el mejoramiento de viviendas para las clases más necesitadas”.

Adicionalmente en el “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, presenta información relacionada con las condiciones de vida de la población con base en datos del censo 2010, reportando que el 24.9% de los individuos del municipio (6,411 personas) habitan en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente. Datos que revelan que el municipio cuenta con un porcentaje importante de su población que habita en condiciones inadecuadas en cuanto a la vivienda, lo que justifica la creación del “programa de vivienda y urbanización” y hace que este sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población con este tipo de carencias.

Respecto a la identificación del problema, el municipio cuenta con un árbol de problemas donde se identifica como problema central “Las poblaciones con ingresos bajos, aquí se identifica la demanda social de viviendas dignas como problema a ser resuelto o a atender por el municipio, en una población muy específica la de “Bajos Ingresos”, no obstante lo que en todo caso se requiere es precisar concretamente el monto definido para considerar bajos los ingresos, ello más adelante ayudará a la focalización de los apoyos.

En cuanto a la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y los Sectoriales se observó que el Propósito y Fin del programa “F008 Apoyo a la Vivienda” presenta 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.

Para identificar la población potencial, objetivo y atendida el municipio utiliza como unidad de focalización a la localidad, ello genera una imprecisión en la definición de sus poblaciones, no obstante no son excluyentes sino se podrían utilizar criterios en dos niveles, primero focalizar por tipo de localidad y posteriormente seleccionar a los habitantes de bajos ingresos con “vivienda precaria” o “no digna”.

Además no se tiene evidencia de la difusión de los criterios para la selección de las familias a beneficiar dentro de cada comunidad, dado que se carece de un mecanismo para identificar la población objetivo así como de los criterios de elegibilidad a emplear para dicha selección, ya que no se cuenta incluso con una precisión del monto a considerar para establecer las familias con bajos ingresos, lo que imposibilita contar con instrumentos y procedimientos para una selección asertiva.

Para el Padrón de beneficiarios se tiene un registro de las personas que fueron beneficiadas con el programa de vivienda para el año 2014, el cual está organizado por localidades, nombre del beneficiario, tipo de apoyo otorgado y fecha de entrega. Sin embargo en dicho documento no se dan las características de los beneficiarios, no cuenta con una identificación para cada usuario, con mecanismos para su actualización y depuración, así como tampoco se encuentra difundido públicamente.

Respecto al 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 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.

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 el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial vigentes.
- ▶ Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa, uno de ellos es el informe “Diagnósticos Municipales PACMA para el municipio de Jonuta” y el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, los cuales suministran información relevante de las carencias en cuanto a vivienda que presenta el municipio.
- ▶ Otra fortaleza importante es que el municipio implementa el 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, con resumen narrativo claro y pertinencia en algunos indicadores, lo que coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.
- ▶ El programa ha focalizado pertinentemente sus recursos desde años anteriores, pues ha destinado un porcentaje importante de su presupuesto a proyectos relacionados con el mejoramiento de la calidad y espacio de la vivienda, que son obras que contribuyen de manera directa a disminuir la pobreza multidimensional.
- ▶ El municipio 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 otras instituciones tales como CONAVIT e INVITAB, coordinándose con estas y crear sinergias para combatir la pobreza ligada a la vivienda.
- ▶ 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.
- ▶ En cuanto a la regularización de las viviendas al ser una facultad del municipio, se puede coordinar internamente para establecer criterios, acuerdos o convenios para llevar a cabo esta y así poder brindar apoyos a esta población con carencias en la vivienda.

## 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 completo, 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 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 opacidad en la rendición de cuentas y transparencia
- ▶ La MIR presenta algunas inconsistencias, como una inadecuada traducción desde los árboles y la no correspondencia de los indicadores con los resúmenes narrativos o con el nombre de estos.
- ▶ No contar con un diagnóstico propio, donde se detalle los datos por las localidades del municipio, sus carencias y condiciones socioeconómicas de los habitantes, y que este cuente con una metodología y plazos establecidos para su revisión y actualización.

## 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.
- ▶ Otra 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 un factor de los de menos magnitud dentro de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad para este municipio.

## Conclusiones

### Del análisis del marco normativo:

- ▶ Para la justificación y creación del programa el municipio presentó el diagnóstico de las condiciones de la vivienda que se contempla dentro de su Plan Municipal de Desarrollo 2013 -2015, adicionalmente se cuenta con informes como el “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, donde se detalla que el 24.9% de los individuos del municipio (6,411 personas) tienen carencias por calidad y espacios de la vivienda, otro informe es el “Diagnóstico Municipal PACMA” para el municipio de Jonuta, el cual brinda información sobre las características sociales del municipio revelando datos importantes en cuanto a carencias de los habitantes, **datos que justifican la creación del programa de vivienda y hace que este sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población.**
- ▶ A pesar de que el programa no cuenta con un suficiente diagnóstico del problema a nivel municipal, es clara su vinculación y contribución directa con 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 en su página web en el apartado de transparencia, 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 se destaca que su población, potencial y objetivo, no está claramente definida; tampoco cuenta con metodologías establecidas para su cuantificación, pues presenta como su población potencial y objetivo las localidades clasificados según su grado de rezago social, sin dar datos específicos relevantes al objeto del programa ni características de la población. 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 cumplir con más elementos de este tema en cuanto al diseño del programa 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.
- ▶ 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 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.
- ▶ Se requiere mejorar los indicadores en cuanto a la precisión de algunos conceptos y algunas formulas.

### Del análisis comparativo:

- ▶ Con respecto al **análisis comparativo** el municipio no tiene identificado con que otros programas o instituciones puede ser complementario, no obstante se identificó que el programa “F008

"Apoyo a la Vivienda" realiza acciones que pueden ser complementarias con las obras realizadas por otros programas ejecutados por diferentes instancias tanto a nivel federal como estatal, 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, identificando cada una de sus carencias, 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" y publicarlo en su portal.
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. Identificar las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa este Programa, y hacer gestiones para lograr una mayor cobertura del programa.
8. 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:**

13 de Mayo de 2015

**Fecha de término de la evaluación:**

29 de septiembre 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:**

Ing. Carlos Alberto Morales Ramón

**Principales colaboradores:**

Lic. Noel Zacarías Morales  
CP Pedro Jesús López Pérez

**Instancia Evaluadora:** Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:** Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Nancy Paola Hernández Clavijo  
Marcos Rubén López Miguel