Mutua Investigación e Innovación Social S.C.

mutuamx.org

Octubre de 2017

REPORTE FINAL  
  
Evaluación ESPECÍFICA de desempeño del Programa Presupuestario 43 “Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”

## **Resumen Ejecutivo**

El Pp 43 “Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda” está a cargo del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) y tiene como objetivo contribuir a disminuir la población que vive con carencia por calidad de espacios en la vivienda en el Estado. Para el ejercicio fiscal del 2016, el Pp43 se integró a partir de cuatro Componentes: 1) Unidades básicas de vivienda entregadas; 2) Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda entregadas; 3) Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados; y 4) Lotes entregados.

El Pp43 se vincula con el Objetivo 2.5 del Plan Nacional de Desarrollo (PND): “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.” y en particular con las estrategias 2.5.1: “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”; 2.5.2: “Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva”; y 2.5.3: “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”. El Pp43 también se vincula con el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, a partir de sus objetivos 3 y 4, así como con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 a través de su Objetivo 2 que establece: “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.”

El Pp se justifica desde una perspectiva de política pública por el siguiente problema público: la insuficiencia de espacios habitacionales en las viviendas; la instalación de techos con materiales no duraderos; así como de pisos de tierra; y la dificultad de acceder a viviendas nuevas, cuyos efectos se evidencian en el hacinamiento, las condiciones insalubres de vivienda y la mayor vulnerabilidad a desastres naturales. Sin embargo, la definición del problema a atender por el Pp resulta imprecisa: “la mejora de las condiciones habitacionales de las familias con escasos recursos que presentan carencias en sus viviendas”, pudiéndose definir con más claridad qué se entiende por condiciones habitacionales y los tipos de carencias en las viviendas.

En cuanto al cumplimiento aproximado de las metas que se analizan en los Capítulos II (Resultados) y III (Gestión), el Pp43 cumple con una sola meta de uno de los cuatro Componentes (“Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda”). Este nivel de cumplimiento resulta bajo, y ello se puede explicar en buena medida por la imprecisa definición de los indicadores de gestión, de las metas y de la línea base, lo cual en parte también se explica por la inconsistencia en la información presentada en documentos normativos que hacen referencia al Pp, como la Cuenta Pública del Estado de Yucatán y la matriz de indicadores de resultados. Lo anterior distorsiona la valoración externa que se pueda hacer del desempeño del Programa, por ejemplo, como sucede con Propósito del Pp, donde hay una diferencia entre la línea base que se indica en la MIR (0.40%) y en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016 (0.16%).

En términos de cobertura (Capítulo IV “Cobertura de los Programas”), el Pp43 identifica claramente a su población potencial (365,200 personas) y su población objetivo (25,000), lo que representa el 6% de la población que presenta esta carencia en 2015. Suponiendo que todas las solicitudes se atendieron (6,613 solicitudes), si se multiplica dicho total por el promedio de ocupantes por vivienda según el INEGI (3.7), se obtiene un total de aproximadamente 24,468 personas beneficiadas, lo que representaría una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo y de 6.3% sobre la población potencial (387,924 en 2015 según el CONEVAL). Sin embargo, dicho dato sobre la demanda proviene de un registro impreciso, que no ofrece información desagregada sobre cuántas personas, en efecto, se benefician de la entrega de cada bien y servicio del programa.

Como se muestra en el análisis de cobertura elaborado en el mismo capítulo, se observa que existen algunas deficiencias en la focalización del Pp. Según los datos de avance de cobertura de bienes que se reportan para el Pp, el municipio de Mérida (con grado de marginación “muy bajo”) aparece como el más atendido, con un 91.93% del total del gasto, lo que indica que no se está priorizando la atención a los municipios con mayor necesidad de acuerdo a los lineamientos del Pp.

En el Capítulo V (“Seguimiento a los apoyos otorgados”) y VI (“Calidad en el servicio”) es donde posiblemente se hallan las carencias más evidentes del Programa, puesto que el equipo consultor constató mediante sesiones de trabajo con los responsables de la operación del Pp que no se cuenta con ningún instrumento y/o estrategia de recuperación de información que dé cuenta del uso, utilidad, calidad del bien y la percepción de la calidad en el servicio y del bien entregado por parte de los beneficiarios. Esta situación se debe resarcir prioritariamente, puesto que al omitir esta información el Programa deja de obtener información de gran valor para mejorar su gestión y sus resultados. En esta evaluación, el equipo consultor tuvo la oportunidad de diseñar y pilotear empíricamente un prototipo de instrumento digital de recolección de datos sobre estas áreas, con el fin de ofrecer una alternativa al gobierno de Yucatán para solventar esta carencia.

Finalmente, en el Capítulo VII (“De los Aspectos Susceptibles de Mejora), se establece un análisis de cumplimiento a partir de la revisión de los ASM que se han hecho sobre el Programa. Se tiene registro que del Pp43 se han hecho dos evaluaciones (en 2014 y 2015) que han producido hasta 20 ASM, de los cuales, solo la mitad han sido solventados por completo; 2 parcialmente (10%) y 8 (40%) no han sido solventados en absoluto. Cabe mencionar que el Pp43 es el único que muestra este nivel de desempeño del conjunto de los Programas evaluados que reporta el Seguimiento a los ASM publicado por SEPLAN. Más allá de posibles desfases cronológicos que puedan existir entre los procesos administrativos entre distintas dependencias estatales de gobierno (publicación de presupuesto, de documentos normativos y de planeación, ejecución y evaluaciones), es importante que se faciliten mecanismos de coordinación entre dependencias, con el fin de solventar los ASM pendientes.

## **Índice**

[Resumen Ejecutivo 1](#_Toc491077199)

[Introducción 6](#_Toc491077201)

[Capítulo I. Características del Programa Presupuestario 9](#_Toc491077202)

[Capítulo II. Resultados 12](#_Toc491077205)

[Capítulo III. Gestión 17](#_Toc491077210)

[Capítulo IV. Cobertura de los Programas 27](#_Toc491077215)

[Capítulo V. Seguimiento a los apoyos otorgados 38](#_Toc491077224)

[Capítulo VI. Calidad en el Servicio 44](#_Toc491077229)

[Capítulo VII. De los Aspectos Susceptibles de Mejora 47](#_Toc491077233)

[Capítulo VIII. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones 52](#_Toc491077238)

[Capítulo IX. Principales Hallazgos 57](#_Toc491077239)

[Capítulo X. Conclusiones 59](#_Toc491077240)

[Bibliografía 61](#_Toc491077241)

[Anexos 62](#_Toc491077242)

[Anexo 1 “Base de datos de gabinete utilizadas para el análisis en el formato electrónico” 63](#_Toc491077243)

[Anexo 3 “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones” 64](#_Toc491077244)

[Anexo 4. “Avance de las Acciones para atender los Aspectos Susceptibles de Mejora ” 68](#_Toc491077245)

[Anexo 5. Resultados de las acciones para atender los Aspectos Suceptibles de Mejora 71](#_Toc491077246)

[Anexo 6. Análisis de recomendaciones no atendidas derivadas de evaluaciones externas 72](#_Toc491077247)

[Anexo 7. “Datos generales de la instancia técnica evaluadora y el costo de la evaluación” 73](#_Toc491077248)

## **Índice de Tablas**

Tabla 1 Metas y Bienes y Servicios entregados por el Pp 10

Tabla 2 Línea base, Metas y Plazos de cumplimiento del Pp 17

Tabla 3 Resultados de las Metas 2016 por Componente 20

Tabla 4 Objetivos y supuestos del Pp43 21

Tabla 5 Población de referencia del Pp43 27

Tabla 6 Municipios y localidades reportadas como beneficiadas para el programa Apoyo a la Vivienda 31

Tabla 7 Municipios y localidades reportadas como beneficiadas para el programa Casa Digna 32

Tabla 8 Municipios reportados como beneficiados de acuerdo con el documento de Unidades Básicas Presupuestarias. 33

Tabla 9 Características de la población potencial y objetivo de algunos programas o Componentes del Pp43 35

Tabla 10 Estado del seguimiento de los beneficios del Pp43 39

## **Introducción**

La evaluación específica de desempeño es el pulso necesario que muestra la manera que un programa público avanza o presenta áreas de oportunidad que hay que resolver. Según lo define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la evaluación específica de desempeño “muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión (CONEVAL, s/f). [En esta evaluación] se valoran mediante indicadores de resultados [el] avance en el logro de los objetivos (Fin y Propósito) de los Programas e indicadores de gestión, los cuales valoran el avance en la entrega de bienes y servicios (Componentes y Actividades), así como el ejercicio presupuestario” (documento de Términos de Referencia, Evaluación Específica de Desempeño, SEPLAN, 2016).

El presente documento es la evaluación específica de desempeño del Programa Presupuestario 43 “Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda” del gobierno del estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2016. Para su elaboración se ha utilizado una adaptación de la metodología de CONEVAL para este tipo de evaluación preparada por la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) y contiene las secciones que se detallan a continuación.

En el Capítulo I se describen las características generales del Programa y se analiza la definición del problema público que éste busca resolver. En el Capítulo II, se valoran los resultados del Programa en términos de cumplimiento, efectividad y factibilidad de las metas establecidas en la matriz de indicadores MIR a nivel de Fin y Propósito. De igual forma, en el Capítulo III se analiza el avance de los resultados del Pp a nivel de Componentes a través del análisis de los indicadores, utilizando para ello los criterios CREMA (que establecen si los indicadores son claros, relevantes, económicos, monitoreables externamente y adecuados), así mismo, se analiza si el ejercicio financiero en el periodo evaluado resulta adecuado y oportuno de acuerdo a las metas planeadas del Pp. Más adelante, en el Capítulo IV, se analiza la cobertura del Pp, examinando la población potencial, objetivo y atendida. Posteriormente se estudia la cobertura geográfica y el estrato poblacional, estableciendo si hay correspondencia entre las prioridades de atención y la población atendida por el Pp. Este Capítulo concluye con una valoración cualitativa sobre la eficacia y economía de esta intervención estatal. En el capítulo V se explora la forma en que el Pp da seguimiento o no a los beneficiarios y a los beneficios que entrega, como la tasa de supervivencia y el aprovechamiento (uso o sub uso) de éstos. Más adelante, en el Capítulo VI se exploran cuestiones sobre la calidad del servicio que ofrece el Pp como se percibe por los usuarios, como por ejemplo, el tiempo transcurrido entre el registro de una solicitud y la entrega de los bienes, o la calidad el empleo y la vida útil de los bienes entregados. En este ejercicio fiscal se incluyó en el Capítulo VII el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) en cuanto a su incorporación en el diseño y ejecución del Pp en 2016. Estos datos se obtienen de las evaluaciones externas realizadas al Programa en los ejercicios anteriores. Como colofón, en el Capítulo VII se realiza un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Pp, seguido de los principales hallazgos y las conclusiones de la evaluación. Finalmente, el reporte se complementa con seis Anexos y la bibliografía consultada.

En referencia a los Capítulos de seguimiento a los bienes y los beneficiarios, ante la ausencia de una estrategia para conocer estos aspectos (como se verá en los Capítulos mencionados), esta consultoría acompaña esta evaluación con un reporte del pilotaje de un instrumento de recolección de datos para cubrir este vacío. Se espera que esta contribución pueda ser adoptada por la dependencia responsable del Pp para obtener información directa de los beneficiarios y con ello mejorar la gestión del Programa.

## **Capítulo I. Características del Programa Presupuestario**

### **1. Anexo 2 “Descripción General del Programa Presupuestario”**

a) El Programa Presupuestario (Pp) 43 “Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda” está a cargo del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) y tiene un primer antecedente directo en la Política Nacional de Vivienda del 2013, la Meta Nacional número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSEDATU) 2013-2018, a nivel nacional, y en la creación del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2012 – 2018, a nivel estatal.

b) El objetivo del Pp, como lo indica la ficha técnica de la matriz de indicadores de resultados (MIR) de 2016, es contribuir a disminuir la población que vive con carencia por calidad de espacios en la vivienda en el Estado. La MIR del Pp se integra por cuatro Componentes: 1) Unidades básicas de vivienda entregadas; 2) Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda entregadas; 3) Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados; y 4) Lotes entregados.

c) El Pp se vincula con el Objetivo 2.5 del Plan Nacional de Desarrollo (PND): “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.” y en particular con las estrategias 2.5.1: “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”; 2.5.2: “Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva”; y 2.5.3: “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

El Pp43 también se vincula con el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, a partir de sus objetivos 3 y 4 que establecen: "Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes" y "Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional". El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 tiene otro vínculo relevante a través de su Objetivo 2 que establece: “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.”

d), f) Las principales metas del Fin, Propósito y Componentes del programa, así como la descripción de los bienes y servicios por Componente se enlistan en la siguiente tabla:

Tabla 1 Metas y Bienes y Servicios entregados por el Pp

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Metas** | **Bienes y servicios** |
| Fin | N/D | N/A |
| Propósito | 1.20% familias de escasos recursos con carencias en sus viviendas mejoran sus condiciones habitacionales. | N/A |
| Componente 1  (Unidades básicas de vivienda entregadas) | 100% de unidades básicas de vivienda entregadas | Unidades básicas de vivienda |
| Componente 2  (Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda entregadas) | 100% de acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda entregados | Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda |
| Componente 3  (Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados) | 100% de créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados | Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados |
| Componente 4  (Lotes entregados) | 100% de lotes entregados | Lotes para la construcción de vivienda |

e) Con base en la información reportada en la Cuenta Pública del Estado, para el año fiscal 2016, el programa contó con un presupuesto aprobado de $364,077,492.00, aunque ejerció un gasto de solo $12,207,140.00 pesos.

### **2. ¿Cuál es el problema que se intenta resolver a través de los bienes y servicios que se ofertan a través del Programa Presupuestario?**

El Pp43 se plantea como Propósito la mejora de las condiciones habitacionales de las familias con escasos recursos que presentan carencias en sus viviendas. Como se verá más adelante (pregunta 3 y 5), esta definición es problemática debido a la ambigüedad e imprecisión de algunos términos. No obstante, se puede decir que la justificación ofrece elementos válidos para considerar esto como un problema susceptible de ser atenido por una política pública. En el Árbol de Problemas se abunda en la pertinencia del Programa con evidencia que muestra cómo ciertas condiciones de la vivienda afectan directamente la calidad de vida de las personas en ámbitos como la difusión de enfermedades infecciosas y por vectores, entre otros; asimismo, se presenta argumentación de cómo el suministro de los bienes de los Componentes puede favorecer el cumplimiento del Propósito del Programa. En el mismo documento, se ofrece un análisis congruente de las causas y efectos concatenados de la carencia por calidad y espacios en la vivienda. Como causas inmediatas se señala la insuficiencia de espacios habitacionales en las viviendas; la instalación de techos con materiales no duraderos; así como de pisos de tierra; y la dificultad de acceder a viviendas nuevas. Los efectos de ello se muestran en el hacinamiento, las condiciones insalubres de vivienda y la mayor vulnerabilidad a desastres naturales. En última instancia, se identifican como efectos el deterioro de la salud de la familia y la disminución de la calidad de vida. Más adelante (pregunta 3) se verá también cómo es necesario reformular el indicador de Fin en la MIR para que coincida lógicamente con este análisis dado que, por ahora, no se diferencia del indicador de Propósito, reflejando imprecisamente el impacto medible de los Componentes.

El Programa atiende mediante sus Componentes los problemas identificados y su logro está sujeto a algunos supuestos que se basan en la definición que aporta CONEVAL de las personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda (esto se desarrolla más adelante en la pregunta 7 y 8), por ejemplo, que los apoyos se usen específicamente para mejorar los pisos, techos y muros, o bien para ampliar el tamaño la vivienda; y que las unidades básicas que se entreguen, así como las viviendas que ahí se construyan estén construidas evitando materiales inadecuados y con espacio suficiente para evitar el hacinamiento.

## **Capítulo II. Resultados**

### **3. De los indicadores definidos en la MIR del Programa (a nivel Fin y Propósito) ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las metas de dichos indicadores?**

El indicador de Fin (“Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda”) es claro, puesto que es específico y puede ser entendido por cualquier persona sea parte del programa o no. Sin embargo, para evitar interpretaciones inadecuadas se sugiere especificar que el indicador de “calidad y espacios de la vivienda”, es retomado de la definición y medición establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). También es importante asegurar la consistencia en la ficha técnica del indicador, pues en el nombre se hace referencia a la “carencia por calidad y espacios de la vivienda” y en la definición y variables se menciona la “carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda”, que son dos indicadores distintos. El indicador es relevante, puesto que es apropiado y mide aspectos importantes del objetivo, pero no cuenta con línea base y metas en la MIR; es económico, puesto que lo publica periódicamente una organización externa; es medible, ya que es técnicamente viable realizar de él una medición externa e independiente, y; es adecuado, pues proporciona información para valorar el desempeño del programa. Sin embargo, se sugiere incorporar otro indicador que refleje el impacto del programa en variables como la salud de la familia o el bienestar derivado de tener una vivienda digna. Por último, es necesario establecer supuestos a nivel de Fin que reflejen una condición necesaria para garantizar que los logros del programa no se pierdan en el mediano plazo[[1]](#footnote-1).

En la MIR del programa no se incluye un seguimiento al indicador de fin en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016. Por lo tanto, no se puede valorar el grado de cumplimiento de la meta. Sin embargo, dicho indicador corresponde a una de las seis carencias que considera la metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL y que estima de manera bienal dicho Consejo con una representatividad estatal. En 2015, a partir del levantamiento del Módulo de Condiciones Socioeconómicas por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el CONEVAL realizó una estimación de las seis carencias, según la cual el porcentaje de personas con “carencia por calidad y espacios de la vivienda” en el estado pasó de 19.49 en 2010 a 18.24 en 2015, pasando por 20.62 en 2012 y 17.48 en 2014[[2]](#footnote-2). En términos absolutos, se presentó un ligero incremento de 386,534 a 387,924 personas con esta carencia de 2010 a 2015. Con la información disponible, no es posible determinar la variación de este indicador en el ejercicio fiscal 2016. Es importante que los responsables del programa den seguimiento a su variación en las próximas publicaciones de resultados de la pobreza del CONEVAL.

En cuanto al indicador de Propósito (“Porcentaje de familias de escasos recursos con carencias en sus viviendas que mejoran sus condiciones habitacionales”), se considera que no es claro, puesto que, por una parte, el nombre hace referencia a “familias de escasos recursos con carencias” sin especificar qué se considera por “escasos recursos” y qué tipo de “carencias”, lo que puede estar sujeto a distintas interpretaciones, tomando en cuenta que, al menos, hay dos carencias medidas por el CONEVAL relacionadas con la vivienda (“calidad y espacios de la vivienda” y “servicios básicos en la vivienda”); por otra parte, se usa el término de “condiciones habitacionales” sin definir qué se entenderá por ellas. Adicionalmente, en la definición del indicador se agrega el concepto de “características y dimensiones estructurales deficientes” de la vivienda, cuya relación no es clara con los términos usados en el nombre del indicador. Se sugiere establecer los términos más adecuados para el indicador de Propósito y, en caso de usar alguno técnico, definirlo en el resumen narrativo de la MIR para evitar distintas interpretaciones. Se sugiere usar como base el indicador de “calidad y espacios de la vivienda” del CONEVAL. El indicador es relevante, puesto que es apropiado y mide aspectos importantes del objetivo, pero es necesario homologar los términos en la ficha técnica para mayor consistencia con el objetivo; es económico, pues solo se requiere, por parte de los responsables del programa, llevar un registro al día de la población atendida; es medible, ya que es técnicamente viable realizar de él una medición externa e independiente.

En cuanto al grado de cumplimiento de la meta de Propósito, hay una diferencia en la línea base indicada en la MIR (0.40%) y en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016 (0.16%), lo que dificulta analizar el grado de cumplimiento de la meta. Según la Cuenta Pública, el avance anual de cumplimiento es de 0.13, contra la meta anual de 1.20 definida en la MIR. Es importante aclarar a qué hace referencia el dato de “0.13” y si es un porcentaje, dado que no es claro si realmente refleja el porcentaje “de familias de escasos recursos con carencias en sus viviendas que mejoran sus condiciones habitacionales” o el porcentaje de avance en el cumplimiento. Según los metadatos, este indicador es ascendente. De ser así, el indicador habría descendido de 0.16 a 0.13, lo que representa un retroceso en el cumplimiento de metas del programa.

### **4. ¿Cuáles son las razones o factores que determinaron el grado observado en el cumplimiento de metas?**

El grado observado de cumplimiento de las metas se obtiene al contrastar la línea base del indicador con el avance que presenta el valor de dicho indicador en un periodo de tiempo establecido. Como se mencionó en la pregunta 3, a nivel de Fin la MIR no presentó línea base ni meta para el ejercicio fiscal 2016, lo que impide valorar el grado de cumplimiento en este nivel y, así, las razones o factores que lo determinaron. Por lo tanto, se sugiere establecer una línea base y metas para este nivel, tomando en cuenta la evolución histórica del indicador y las capacidades humanas, financieras y materiales del programa. De igual manera, es muy importante establecer el medio de verificación del indicador, en este caso, sería la publicación de resultados de pobreza multidimensional del CONEVAL, que incluye este indicador.

En cuanto al propósito, en caso de que el retroceso mencionado en la respuesta a la pregunta 3 sea verdadero, sería necesario analizar si las razones por las cuales la implementación del programa no llevó a cumplir con las metas son falta de recursos del programa, falta de personal para implementarlo, dificultades para llegar a la población objetivo, insuficiencia de recursos materiales para entregar los Componentes, entre otros. Sin embargo, lo más urgente es aclarar cuál fue la línea base, la meta y el avance del indicador en el periodo fiscal 2016.

### **5. ¿Se puede establecer que la implementación del Programa durante el ejercicio correspondiente fue efectiva?**

La respuesta a esta pregunta se remite en última instancia al cumplimiento de las metas de los indicadores, pero ello solo tiene sentido al analizar la pertinencia de los indicadores para valorar los objetivos que se ha propuesto el programa. Como ya se señaló en la pregunta 3, con la información disponible no es posible determinar el grado de cumplimiento de la meta para el indicador de Fin. Con relación al indicador de Propósito puede decirse que tampoco es posible determinar su avance dado que en la información disponible se presentan ambigüedades que dificultan valorar si el indicador ha avanzado (también en la pregunta 3).[[3]](#footnote-3)

Con respecto a los indicadores de los Componentes puede decirse que (como se explicará en la pregunta 6), existen problemas en la línea base que reporta un número mayor a cero, aun cuando éste debería ser cero puesto que los Componentes se entregan una vez que el Programa ha comenzado y no antes, por lo que el grado de avance en la provisión de los Componentes reportado al 57.23% requiere un ajuste para ser valorado adecuadamente.

Las inconsistencias señaladas impiden que el desempeño de los indicadores se pueda valorar negativa o positivamente con precisión en relación a los plazos establecidos, como se verá a continuación en la siguiente pregunta.

### **6. ¿Las metas planteadas por el programa son factibles de cumplirse en los plazos establecidos en la MIR?**

Como se puede ver en el siguiente cuadro, el plazo para el cumplimiento de las metas para todos los niveles de la MIR es diciembre de 2016, el cual se considera factible. Sin embargo, es muy importante aclarar los problemas de la línea base, metas y reporte de avances a nivel de Fin y Propósito para poder analizar su factibilidad. A nivel de Componentes, se sugiere establecer metas intermedias para distribuir la entrega de los Componentes a lo largo de todo el periodo fiscal y así evitar que la entrega se concentre hacia el final del periodo[[4]](#footnote-4). Por otra parte, es importante mencionar que la línea base de los indicadores de eficacia a nivel de Componentes siempre será 0 dado que al comienzo del ejercicio no se han entregado bienes y servicios. Por lo tanto, se sugiere que la instancia responsable de la formulación técnica de los indicadores modifique la línea base de los indicadores de los 4 Componentes.[[5]](#footnote-5) La siguiente tabla indica los plazos de cumplimiento de cada indicador, así como la meta y línea base.

Tabla 2 Línea base, Metas y Plazos de cumplimiento del Pp

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nivel MIR** | **Indicador** | **Línea base** | **Meta** | **Plazo** |
| **Fin** | Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda | ND | ND | ND |
| **Propósito** | Porcentaje de familias de escasos recursos con carencias en sus viviendas que mejoran sus condiciones habitacionales | 0.40 (Ficha) 0.16 (Cuenta)  Porcentaje | 1.20 | Diciembre 2016 |
| **Componente: 1** | Porcentaje de unidades básicas de vivienda entregadas | 12.00 Porcentaje | 100.00 | Diciembre 2016 |
| **Componente: 2** | Porcentaje de acciones de ampliación y/o mejoramiento entregados | 12.00 Porcentaje | 100.00 | Diciembre 2016 |
| **Componente: 3** | Porcentaje de créditos otorgados para mejoramiento de vivienda | 90.00 Porcentaje | 100.00 | Diciembre 2016 |
| **Componente: 4** | Porcentaje de lotes entregados | 30.00 Porcentaje | 100.00 | Diciembre 2016 |

## **Capítulo III. Gestión**

### **7. Durante el ejercicio sujeto de evaluación, ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las metas fijadas en la MIR respecto de la provisión de los Componentes a los beneficiarios de los Programas?**

Los indicadores de los 4 Componentes son indicadores de eficacia, es decir, que miden el grado de cumplimiento de los objetivos de la MIR. Todos valoran el porcentaje de entrega de los bienes y servicios del programa. De manera general, se considera que son claros, pues no emplean términos sujetos a distintas interpretaciones; son relevantes porque retoman los factores más importantes de los objetivos; son económicos, dado que solo se requieren registros internos de la entrega de bienes y servicios; son monitoreables porque se pueden solicitar los registros internos para medirlos, y; son adecuados porque permiten obtener una idea general del desempeño del programa, en cuanto a su gestión. Sin embargo, es importante que los indicadores permitan medir el avance en la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa, que lo es por no tener el bien o servicio que incluyen sus componentes. Por otra parte, se sugiere diseñar otro tipo de indicadores, no solo de eficacia, que den información útil para su gestión. Por ejemplo, se podrían incorporar indicadores de calidad que midan la satisfacción de los beneficiarios con los bienes y servicios entregados o la entrega en tiempo y forma (oportunidad). También se podrían considerar indicadores de eficiencia para comparar el costo de los distintos Componentes frente a los beneficios que generan.

Durante el periodo fiscal 2016, según los avances registrados en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016, solo se ha cumplido una de cuatro metas (25%), como se puede ver en el siguiente cuadro. Esto, sin embargo, sería asumiendo como se mencionó en la respuesta a la pregunta 6, que la línea base de los indicadores de eficacia a nivel de Componentes siempre será 0 dado que al comienzo del ejercicio no se han entregado bienes y servicios. Se sugiere corregir este punto y el avance correspondiente.

Tabla 3 Resultados de las Metas 2016 por Componente

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nivel MIR** | **Indicador** | **Línea base** | **Meta anual** | **Resultado anual** |
| Componente: 1 | Porcentaje de unidades básicas de vivienda entregadas | 12.00 Porcentaje | 100 | 0 |
| Componente: 2 | Porcentaje de acciones de ampliación y/o mejoramiento entregados | 12.00 Porcentaje | 100 | 100 |
| Componente: 3 | Porcentaje de créditos otorgados para mejoramiento de vivienda | 90.00 Porcentaje | 100 | 82.93 |
| Componente: 4 | Porcentaje de lotes entregados | 30.00 Porcentaje | 100 | 46 |

### **8. ¿Son las especificaciones de los apoyos otorgados las que requieren para obtener los resultados e impactos que se proponen los Programas?**

Como se puede ver en el cuadro de abajo, los resultados e impactos del Programa se relacionan principalmente con la reducción del indicador de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda. Con el objetivo de que los Componentes estén realmente orientados a disminuir este indicador, es importante tener claro las variables que considera la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL; para determinar que una persona sea considerada carente en este aspecto, su vivienda debe tener, al menos, una de las siguientes características:

* El material de los pisos de la vivienda es de tierra;
* El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos;
* El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho;
* La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5” (CONEVAL, 2014: 58-59).

De acuerdo con lo anterior, se considera que los Componentes del programa sí tienen las especificaciones para obtener los resultados e impactos. Sin embargo, el logro de los resultados estaría sujeto a dos elementos: 1) a que los apoyos orientados al mejoramiento de la vivienda se usen realmente para mejorar específicamente el material de pisos, techos y muros, o construir espacio adicional para reducir el hacinamiento, lo que no es claro en la MIR, y; 2) a que las unidades básicas de vivienda entregadas y las que se construyan en los lotes entregados no contengan materiales como los mencionados arriba y sean lo suficientemente grandes para que la razón de personas por cuarto (hacinamiento) no sea mayor que 2.5. La siguiente tabla muestra los objetivos y supuestos del Pp.

Tabla 4 Objetivos y supuestos del Pp43

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nivel MIR** | **Resumen narrativo (objetivos)** | **Supuestos** |
| **Fin** | Se contribuye a disminuir la población que vive con carencia por calidad de espacios en la vivienda en el Estado | ND |
| **Propósito** | Las familias de escasos recursos con carencias en sus viviendas mejoran sus condiciones habitacionales | Las familias mantienen las condiciones de sus viviendas salubres |
| **Componente: 1** | Unidades básicas de vivienda entregadas | Los beneficiarios cumplen con los requisitos del programa |
| **Componente: 2** | Acciones de ampliación y/o mejoramiento de vivienda entregadas | Los beneficiarios cumplen con los requisitos del programa |
| **Componente: 3** | Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados | Los beneficiarios cumplen con los requisitos del programa |
| **Componente: 4** | Lotes entregados | Los beneficiarios cumplen con los requisitos del programa |

### **9. ¿Es el ejercicio financiero, adecuado y oportuno de acuerdo a metas planeadas por los programas?**

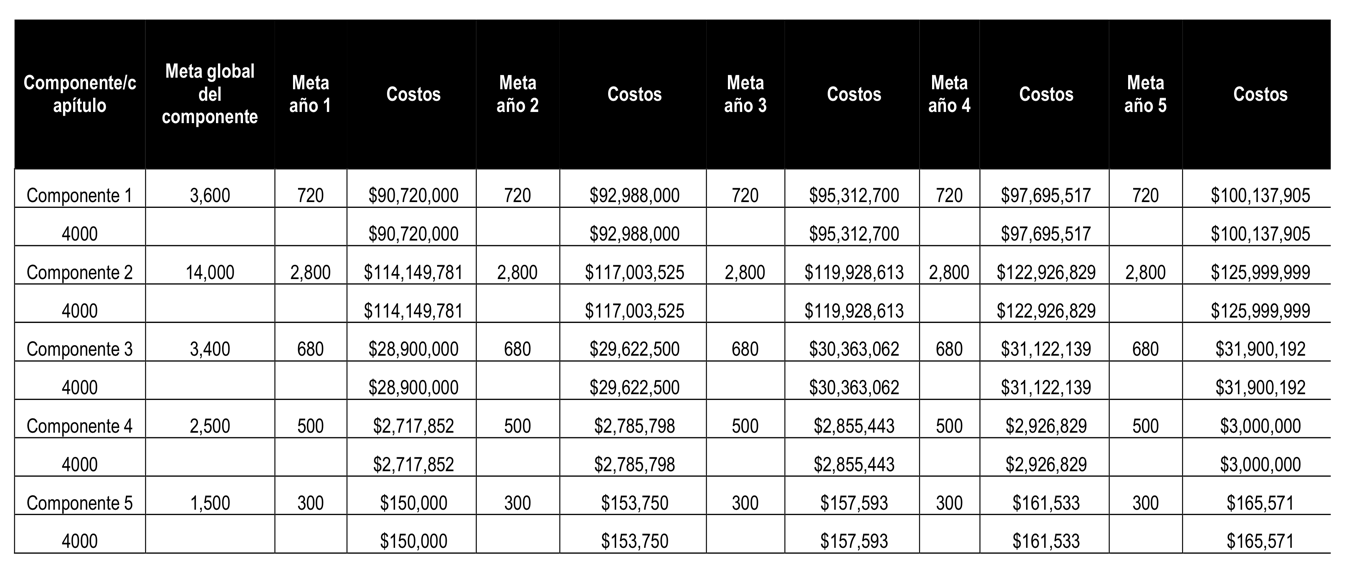
Para poder evaluar correctamente el ejercicio financiero con relación a las metas es necesario tener claridad sobre el valor de éstas, a partir del valor de la línea base. Con la información disponible y tomando en cuenta las inconsistencias en la definición de las metas y línea base de cada Componente, no es posible analizar con precisión qué tan adecuado resultó el ejercicio financiero con relación a las metas. En la pregunta 18 se llega a un resultado del 25% del nivel de cumplimiento de las metas, considerando que el Pp solo ha cumplido una de las cuatro metas comprometidas en la MIR de 2016.

Por otro lado, solo en cuanto al ejercicio financiero, llama la atención que el Pp sólo haya ejercido el 3 por ciento del presupuesto modificado en 2016 (pregunta 18). En conjunción con las metas y el ejercicio financiero, se establece que el programa no es del todo eficaz ya que el índice que arroja el cálculo de la fórmula establecida en los TdR arrojan un resultado débil.

Con base en la información reportada en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016, el programa contó con un presupuesto autorizado de $ 364,077,492.00 de los cuales, el programa ejerció un gasto de solo 12,207,140.00. De este total[[6]](#footnote-6), el programa Casa Digna (créditos) ejerció un monto de $4,068,860.00; mientras que el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (en la modalidad de autoproducción y mejoramiento) ejerció $984,420.00; un monto idéntico al ejercido por Casa Digna se reportó para Dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos al polígono del fraccionamiento Caucel II en el municipio de Mérida, sin aclararse a qué programa corresponde. Finalmente, se destinaron $3,085,000.00 para el Subsidio de vivienda para derechohabientes del INFONAVIT en Mérida. Es llamativo que este último no está mencionado como uno de los Componentes del Programa, pero representó un total de 25.2% del presupuesto ejercido en el año fiscal. No queda claro tampoco que este monto ejercido corresponda al Componente de entrega de lotes. De acuerdo con estas cifras no hay un monto ejercido para los Componentes de unidades básicas de vivienda entregadas, lo cual coincidiría con el resultado anual de cero, referido en la tabla de la pregunta 7.

Con relación al cumplimiento del calendario en el ejercicio de los recursos, la única referencia de planeación que se identificó se encuentra en el Documento de diseño[[7]](#footnote-7) del Pp43, donde se reflejan metas de provisión de los Componentes y costos; sin embargo, se presenta una tabla (Resumen de costos) donde los Componentes no son claros con relación a cuáles bienes se hace referencia, siendo un total de cinco Componentes y no cuatro, con costos anuales para los Componentes 1, 2 y 3. Los costos de cada uno de estos son superiores al presupuesto ejercido por todos los Componentes durante el ejercicio fiscal 2016. Aunque es razonable que el presupuesto ejercido haya resultado menor a la planeación inicial, la disparidad es notable con el ejercicio reportado en el otro documento referido.

Resumen de costos. Documento de diseño del Pp4





### **10. ¿Las metas establecidas en la MIR son congruentes con la demanda identificada por el programa?**

En el documento proporcionado a la consultora por los responsables del programa, intitulado “Informe de solicitudes de apoyo” se incluyó un documento con el siguiente cuadro, el cual refleja las solicitudes realizadas en el ejercicio fiscal 2016, desagregadas por mes. Sin embargo, se desconocen los instrumentos con los que cuenta el programa para determinar esta demanda y sobre todo, a qué programa o Componente del Pp hace referencia. Sería muy importante que esta información se desagregue por Componente y se identifique claramente, sobretodo, para realizar una valoración precisa de la congruencia de las metas con la demanda. En este apartado se realizará la valoración con los datos disponibles que se presentan a continuación, no sin considerar la acotación señalada.

Tabla 5 Identificación de las solicitudes hechas al Pp. Fuente: documento intitulado: "Informe de solicitudes de apoyo"

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Enero** | **Feb.** | **Mar.** | **Abril** | **Mayo** | **Jun.** | **Julio** | **Ago.** | **Sept.** | **Oct.** | **Nov.** | **Dic.** | **Total** |
| 362 | 472 | 669 | 347 | 304 | 941 | 242 | 419 | 2,272 | 561 | 11 | 13 | **6,613** |

Dado que las metas reportadas en la MIR y en las Fichas Técnicas de los Indicadores están en porcentajes y, por lo tanto, no se conocen sus valores absolutos, no se puede analizar si éstas son congruentes con la demanda identificada por el programa. Sin embargo, en el documento de “Diseño del programa presupuestario: carencia por calidad y espacios de la vivienda” se menciona que la población objetivo es de 25,000 personas.[[8]](#footnote-8) Suponiendo que todas las solicitudes se atendieron, si se multiplica 6,613 por el promedio de ocupantes por vivienda según el INEGI (3.7), se obtiene un total de 24,468 personas beneficiadas, lo que representaría una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo. La sección siguiente abundará más sobre la población de referencia del Pp.

## **Capítulo IV. Cobertura de los Programas**

### **11. ¿El programa identifica de manera cualitativa y cuantitativa a la población potencial, objetivo y atendida?**

En el documento intitulado “Diseño del programa presupuestario: carencia por calidad y espacios de la vivienda” se incluye un apartado sobre la identificación y cuantificación de las poblaciones de referencia, potencial, objetivo y postergada basado en las cifras estimadas por el CONEVAL en 2014, y se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 6 Población de referencia del Pp43

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Total** | **Hombres** | **Mujeres** | **Hablantes de lengua indígena** | **20 a 64 años** | **0 a 5 S.M.** |
| **Población de referencia** (población total) | **2,097,175** | 1,027,548 | 1,069,627 | 575,740 | 1,203,694 | 915,364 |
| **Población potencial o afectada** (población con carencia por calidad y espacios de la vivienda) | **365,200** | 178,948 | 186,252 | 98,604 | 208,164 | 365,200 |
| **Población objetivo** | **25,000** | 12,250 | 12,750 | 6,750 | 25,000 | 25,000 |
| **Población postergada** | **340,200** | 166,698 | 173,502 | 91,854 | 183,164 | 340,200 |

De acuerdo con este cuadro, la potencial demanda del programa está compuesta por 365,200 personas que presentan carencia por calidad y espacios de la vivienda en el estado de Yucatán en 2014. En la información publicada por el CONEVAL para 2015, esta cifra se incrementa a 387,924 personas. La población que atiende el programa se define a partir del presupuesto autorizado para los distintos Componentes. Dada esta restricción presupuestal, el programa se propuso atender a 25,000 personas, lo que representa 6.4% de la población que presenta esta carencia en 2015.

### **12. ¿En qué medida el Programa está cubriendo (atendiendo con sus bienes y servicios) a la población que se propusieron atender (población objetivo)?**

Como se mencionó en la respuesta a la pregunta 10, en el documento de “Diseño del programa presupuestario: carencia por calidad y espacios de la vivienda” se menciona que la población objetivo es de 25,000 personas. Suponiendo que todas las solicitudes se atendieron, si se multiplica 6,613 por el promedio de ocupantes por vivienda según el INEGI (3.7), se obtiene un total de aproximadamente 24,468 personas beneficiadas, lo que representa una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo y de 6.3% sobre la población potencial (387,924 en 2015 según el CONEVAL). Sin embargo, sería adecuado tener un registro detallado de cuántas personas se benefician de la entrega de cada bien y servicio del programa. De esta manera, se podría estimar el número de personas que estarían dejando de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

En cuanto a los criterios de selección que utiliza el programa, se identificaron los siguientes para el Componente 3 (Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados):

1. “A las viviendas que presenten mayor necesidad de mejoramiento debido al deterioro en el que se encuentran.
2. A los afectados en sus viviendas por fenómenos naturales catastróficos.
3. A los solicitantes o que uno de sus dependientes tengan alguna discapacidad”.

Para los demás Componentes, no se identificaron criterios propios de priorización, sino criterios generales de elegibilidad. Se sugiere que en el proceso de elaboración de las ROP se elaboren estos criterios para todos los Componentes a fin de tener claridad de a qué población se dará prioridad cuando los recursos no alcancen para atender a toda la población potencial.

Por último, no se identificaron de manera puntual los procedimientos que sigue la unidad responsable para integrar su padrón de beneficiarios. Se sugiere desarrollarlos de conformidad con la normatividad emitida por la SEPLAN.

### **13. ¿La cobertura observada de la población objetivo permitió alcanzar la meta establecida en la MIR para el ejercicio correspondiente?**

Las inconsistencias y problemas con el formato de las metas reportadas en la MIR y los avances en la Cuenta Pública del Estado imposibilitan analizar si la cobertura observada de la población objetivo permitió alcanzar dichas metas. Por una parte, no se cuentan con los valores absolutos de las metas programas y las alcanzadas, y, por otra parte, tampoco se identificó claramente cuál era la población objetivo del Programa para el ejercicio fiscal evaluado, lo que dificulta comparar si los avances en las metas permitieron cubrir a la población objetivo y si, viceversa, las coberturas alcanzaron las metas establecidas. La única información con la que se cuenta es el avance relativo (en porcentaje) de la entrega de los cuatro componentes (pregunta 7, tabla 3) y un estimado de la población objetivo (25,000; ver pregunta 10). Como se mencionó en la pregunta 10, suponiendo que todas las solicitudes recibidas por el Pp se atendieron, si se multiplica 6,613 por el promedio de ocupantes por vivienda según el INEGI (3.7), se obtiene un total de 24,468 personas beneficiadas, lo que representaría una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo.

### **14. ¿La cobertura observada de la población objetivo permite avizorar que se cubrirá a toda la población objetivo al final del Programa?**

No se identificó una estrategia de mediano plazo para avanzar en la cobertura de la población potencial, ni del programa en su conjunto ni de cada uno de los Componentes por separado. Por lo tanto, no es posible determinar si la población atendida por el programa hasta ahora es consistente con dicha estrategia. Es muy importante que los responsables del programa diseñen una estrategia de este tipo por dos razones. En primer lugar, el Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Yucatán estableció la meta de reducir el indicador de “Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda” de 19.4% en 2015 a 17% en 2018. En segundo lugar, en 2015 se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo cumplimiento es imposible sin la participación de los gobiernos locales. En el caso de este programa, resulta pertinente la meta 11.1 de los ODS, la cual establece que a 2030 se deberá “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”. Para dar cumplimiento a lo anterior, el estado de Yucatán tendría que diseñar una estrategia a 2030 para que todas las personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda del estado (387,924 en 2015 según el CONEVAL) dejen de tenerla.

### **15. ¿En qué regiones del Estado se concentró la atención de los Programas?**

Los apoyos se concentraron en más del 90% en municipios con un grado de rezago social Muy Bajo y en las regiones Noroeste y Sur. De acuerdo con el Documento de diseño del Pp 43 el “programa presupuestario abarcará aquellos municipios del estado de Yucatán que haya población que habite en viviendas con carencia por calidad en los materiales de construcción y espacios, dándole prioridad a los municipios de Alto y Muy alto índice de Rezago Social”. Para analizar en cuáles municipios se concentraron los apoyos se ha tomado como referencia los padrones de beneficiarios[[9]](#footnote-9), pero solo para los programas Apoyo a la vivienda y Casa Digna, que son los que estuvieron a disposición de los evaluadores; estos montos se reflejan en la siguiente tabla. En reuniones sostenidas con el personal de la SEPLAN se mencionó que a una escala territorial más fina el rezago social se ha considerado como un criterio importante para regionalizar la atención de los apoyos, sin embargo, no es posible conocer esta información a una mayor resolución con los datos que se tienen a disposición en el padrón de beneficiarios. Además se mencionó en estas reuniones que los municipios atendidos son algunos de los que tienen mayor población a nivel estatal y presentan una fuerte heterogeneidad socio-económica, por lo que su atención resultaba necesaria. Es importante mencionar que los costos totales no coinciden con los que se reportan en la Cuenta Pública 2016, donde el programa de Apoyo a la vivienda no reporta gasto y el de Casa Digna lo hace por un monto de $4,068,860.00.

Tabla 7 Municipios y localidades reportadas como beneficiadas para el programa “Apoyo a la Vivienda”

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Apoyo a vivienda** | **Región** | **Grado de rezago social 2010** | **Tipo** | **Acciones** | **Costo de las acciones** | **Porcentaje** |
| Mérida | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 59 | $3,094,047.98 | 55.14 |
| Ticul | Sur | Muy bajo | Municipio | 44 | $2,202,891.68 | 39.26 |
| Ticul-Pustunich | Sur | Muy bajo | Localidad | 3 | $140,724.36 | 2.51 |
| Seye | Noroeste | Medio | Municipio | 1 | $64,080.93 | 1.14 |
| Buctzotz | Noroeste | Bajo | Municipio | 1 | $54,774.86 | 0.98 |
| Ixil | Noroeste | Muy Bajo | Municipio | 1 | $54,774.86 | 0.98 |
|  | Total | | | | $5,611,294.67 | 100.00 |

Tabla 8 Municipios y localidades reportadas como beneficiadas para el programa “Casa Digna”

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Casa Digna** | **Región** | **Grado de rezago social 2010** | **Tipo** | **Acciones** | **Costo de las acciones (créditos)** | **Porcentaje** |
| Mérida | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 58 | $947,104.92 | 77.82 |
| Progreso | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 3 | $110,000.00 | 9.04 |
| Kanasin | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 2 | $35,000.00 | 2.88 |
| Tixkokob | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 2 | $35,000.00 | 2.88 |
| Buctzotz | Noreste | Bajo | Municipio | 1 | $20,000.00 | 1.64 |
| Ixil | Noroeste | Muy bajo | Municipio | 1 | $20,000.00 | 1.64 |
| Izamal | Centro | Bajo | Municipio | 1 | $20,000.00 | 1.64 |
| Chicxulub Pueblo | Noroeste | Muy Bajo | Municipio | 1 | $15,000.00 | 1.23 |
| Conkal | Noroeste | Muy Bajo | Municipio | 1 | $15,000.00 | 1.23 |
|  | Total | | | | $1,217,104.92 | 100.00 |

Al analizar la información anterior llama la atención que la población atendida por los Programas Casa Digna y Apoyo a la Vivienda se concentró en los municipios de Mérida (59.2%) y Ticul (32.2%), que juntos suman un 91.4% del gasto total para los dos programas, siendo que ambos están catalogados como municipios con un grado de rezago social “Muy Bajo”. Se mencionó en las reuniones con los responsables del Programa que la concentración en estos municipios se debe en parte a que es en esas ciudades donde están instaladas las ventanillas de atención, por lo que las personas que mayor difusión tienen del programa son las que habitan en estos municipios. Por ello se recomienda crear o ampliar la estrategia de difusión de estos programas, de tal forma que su cobertura pueda ampliarse y no sólo concentrarse en los municipios donde se ubican estas ventanillas mencionadas.

Como se informó en la Pregunta 9, existen gastos reportados en el documento de Excel de Unidades Básicas Presupuestarias (UBP) que no corresponden a los programas de Apoyo a la Vivienda ni Casa Digna (no están desglosados por acciones). Además, el total de gasto reportado para el programa Casa Digna no coincide con la sumatoria de los apoyos reportados en el documento de Padrón de Beneficiarios. Todos estos conceptos se reflejan en la siguiente tabla. Se sugiere homologar, sistematizar y completar la información disponible para todos los programas de modo que pueda conocerse con detalle la distribución geográfica y social de los bienes entregados para todos los programas.

Tabla 9 Municipios reportados como beneficiados de acuerdo con el documento de Unidades Básicas Presupuestarias.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **UBP reportada** | **Municipios mencionados como beneficiados** | **Grado de rezago 2010** | **Monto** | **Porcentaje** |
| Dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos al polígono del fraccionamiento Caucel II en el municipio de Mérida. | Mérida | Muy bajo | $4,068,860.00 | 33.33 |
| Casa Digna | Mérida | Muy bajo | $4,068,860.00 | 33.33 |
| Subsidio de vivienda para derechohabientes del INFONAVIT en Mérida | Mérida | Muy bajo | $3,085,000.00 | 25.27 |
| Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (en la modalidad de autoproducción y mejoramiento) | Maxcanú | Medio | $984,420.00 | 8.06 |
| **Total** |  |  | **$12,207,140.00** | **100** |

Con la información reportada en esta tabla puede establecerse nuevamente que el municipio de Mérida aparece como el más beneficiado, con un 91.93% del total del gasto. Con base en las dos fuentes mencionadas puede decirse que los apoyos no se concentraron en municipios de Muy alto ni Alto grado de rezago social, como lo establecen los documentos del programa, sino en municipios catalogados con Muy bajo y Bajo grado. Por ello se sugiere revisar y en su caso plantear una estrategia de cobertura que efectivamente atienda los municipios catalogados con Muy alto y Alto grado de rezago social, ofreciendo esquemas de contribuciones adaptados al perfil socioeconómico de cada municipio.[[10]](#footnote-10)

### **16. ¿En qué estratos de la población se concentró la atención del Programa?**

Como se explicó en la pregunta 15, la atención del Pp43 se concentró casi en su totalidad en dos municipios: Mérida y Ticul, ambos con un grado de rezago social Muy Bajo. Con la información proporcionada no es posible conocer con más detalle las características de la población atendida, puesto que los padrones de beneficiarios no detallan información para identificar los estratos con precisión, y como ya se dijo sólo se dispone del de Casa Digna y Apoyo a la Vivienda. Se sugiere incluir en los padrones de beneficiarios la información que detalla las características de los beneficiarios con arreglo a los criterios de focalización de cada programa; esta información sí existe, de acuerdo con lo que se mencionó a los evaluadores en las reuniones sostenidas con los responsables de los programas.

### **17. ¿Existe correspondencia entre la población atendida y los estratos de población objetivo considerados como prioritarios en la gestión de los Programas?**

Si bien el documento de diseño señala que el Pp43 se concentrará en los municipios caracterizados por su grado Muy Alto y Alto de rezago social, cada programa especifica en sus ROP las características de la población considerada como prioritaria. El siguiente cuadro detalla las características que fueron identificadas para cada programa (solo se muestran aquellos programas que tienen reglas de operación).

Tabla 10 Características de la población potencial y objetivo de algunos Componentes del Pp43

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Componente** | **Población potencial** | **Población objetivo** | **Criterios adicionales para la población objetivo** |
| Acceso al financiamiento para soluciones habitacionales | Personas de bajos ingresos[[11]](#footnote-11) con necesidades de vivienda. | Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un Financiamiento y que pueden aportar un Ahorro Previo.  Una persona de “bajos ingresos” es de acuerdo con el programa: “Persona física cuyo Ingreso Individual es menor o igual a la línea de bienestar, urbana o rural, establecida por el CONEVAL” | Una alternativa para cuantificar los ingresos de la población objetivo que el programa establece es:  a. Población derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT con Ingreso Individual de hasta dos punto seis (2.6) veces el SMGVM, con excepción de la Modalidad de Adquisición de Vivienda, en la que el Ingreso Individual de la población derechohabiente podrá ser de hasta cinco (5) veces el SMGVM.  b. Población no derechohabiente de FOVISSSTE e INFONAVIT con Ingreso Individual de hasta cinco (5) veces el SMGVM. |
| Apoyo a la vivienda | Hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacio de la vivienda que requieran mejorar sus condiciones habitacionales | Hogares mexicanos en Localidades Urbanas y Rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a la reubicación de aquellos que se encuentren en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los Grupos Sociales en situación de Vulnerabilidad. | * Se especifica que se dará prioridad a la población potencial y objetivo de la Cruzada Contra el Hambre (personas en pobreza extrema multidimensional que presentan la carencia la alimentaria). * Un criterio de focalización mencionado (no excluyente) de la población objetivo es el índice de desarrollo humano de los municipios. * Otro criterio es la Jefa o el Jefe de familia forme parte del Registro Nacional de Víctimas de la CNDH. |
| Casa Digna | No se define | Personas mayores de edad, cuyo ingreso familiar sea máximo de hasta 30 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, que comprueben y presentan una necesidad de mejorar, ampliar, adquirir, edificar o redención de pasivos de su vivienda. | * Como criterios de priorización se mencionan: a) qué tan deteriorada está la vivienda (sin especificar cómo se determinará dicho deterioro); b) que hayan sido afectados por fenómenos naturales catastróficos; c) que el solicitante tenga dependientes con discapacidad. |

Como se analizó en la pregunta 15 no existe correspondencia entre los estratos considerados como prioritarios en el documento de diseño del Pp43, puesto que el grado de rezago social de los municipios que se han atendido es Muy Bajo y Bajo. Por otra parte, si se toman en cuenta los criterios establecidos en las ROP de cada programa, en la mayoría de los casos no es posible rastrear en los padrones de beneficiarios (tal como fueron entregados a los evaluadores) las variables especificadas para cada programa, de tal modo que pueda conocerse si los criterios de definición de la población objetivo y de focalización fueron cumplidos. No obstante, es posible que en las bases de datos completas exista esta información. Por ello se recomienda, incluirla en las bases de datos que se publican o se destinan a evaluaciones externas para que se pueda establecer si ha existido correspondencia entre el diseño y la ejecución en cuanto a la población atendida.

### **18. Eficacia y Economía. Completar la siguiente tabla:**

18.1. El Presupuesto Modificado del Programa fue ejercido en un 3.46%, ya que el presupuesto Ejercido ascendió a $12,207,140.00 y el Modificado ascendió a $351,870,352.00.

18.2. Respecto a las Metas, el Pp se fijó cuatro por cada uno de sus Componentes en su MIR 2016, de las cuales solo cumplió con una, por lo que alcanza un porcentaje de cumplimiento de metas del 25%.

18.3. En términos de eficiencia el índice arroja un resultado rechazable puesto que su cálculo siguiendo la fórmula de los TdR arroja 0.24, lo cual se ubica por debajo del 0.49 considerado como débil.

Estos resultados se derivan del bajo cumplimiento de las Metas del Pp, que como se señaló en el Capítulo II de “Resultados”, se debe principalmente a una imprecisión en la formulación de la línea base, las metas y la alineación de la lógica vertical de la MIR. Así mismo, llama la atención que solo se ejerció el 3 por ciento del presupuesto modificado, lo que sugiere un sub ejercicio del que no se conocieron mayores razones.

## **Capítulo V. Seguimiento a los apoyos otorgados[[12]](#footnote-12)**

### **19. ¿Se conservan los apoyos otorgados por los Programas?**

El sistema de seguimiento a los apoyos entregados bajo el Pp 43 es deficiente ya que no se realizan los informes necesarios para recuperar esta información (reporte de seguimiento de bienes entregados; informe de permanencia de apoyos otorgados; encuesta de calidad del servicio y encuesta de satisfacción del usuario, para las cuales incluso existen cuestionarios específicos desarrollados por las secretarias, entre otros). Los administradores del Pp 43 confirmaron estas omisiones durante entrevistas (cuyos resultados principales están reportados en la tabla en la siguiente página), y lo atribuyen a una falta de recursos asignados para tal actividad. Aunque las Reglas de Operación de los programas/Componentes prevean recursos para dar seguimiento a los bienes y beneficiarios, solo hacen referencia a un seguimiento de tipo financiero, confinando el tema del seguimiento de la calidad a las evaluaciones externas. Por otro lado, los programas que prevén algunas medidas específicas, como el Programa de “Apoyo a la vivienda”, hacen referencia a un esquema de “Contraloría Social” que prevé una interacción directa entre comités ciudadanos, la FONHAPO y las delegaciones de la SEDATU, sin hacer mención explícita a las instancias estatales y locales. La siguiente tabla muestra las carencias en el seguimiento a los apoyos otorgados por cada Componente.

Tabla 11 Estado del seguimiento de los beneficios del Pp43[[13]](#footnote-13)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de seguimiento realizado** | **Casa Digna (IVEY)** | **Apoyo a la Vivienda (IVEY)** | **Programa de Mejoramiento de Vivienda (IVEY)** | **Programa de Regularización de Lotes (IVEY)** |
| Bienes o servicios entregados | Créditos con valor máximo de hasta $15,000 | Construcción de recámaras adicionales | Paquete de material de construcción para la vivienda | Regularización de Lotes |
| ¿El programa da seguimiento a los bienes y servicios entregados (monitoreando sobre el grado de satisfacción y uso a los beneficiarios finales) y si sí, de qué forma? | No | No | No | No |
| A la hora de la entrega, para saber el tiempo de espera entre la solicitud y la entrega del servicio | No | No | No | No |
| Después de la entrega, para saber si el bien es conforme a lo esperado (expectativa) | No | No | No | No |
| Poco después de la entrega, para conocer el grado de satisfacción | Sólo de “oídas” | Sólo de “oídas” | Sólo de “oídas” | Sólo de “oídas” |
| Después de un tiempo, para saber cómo se empleó (o está empleando /aprovechando) el bien otorgado | No | No | No | No |
| Después de un tiempo, para saber si el bien sigue en buenas condiciones y se sigue usando y/o pare obtener retroalimentación en general | No | No | No | No |
| ¿Hay algunos requerimientos /indicaciones sobre el tipo de seguimiento a realizar en los manuales de procesos, lineamientos u otras guías? | No | No | No | No |
| ¿En los padrones de beneficiarios u otros registros administrativos se registra información obtenida interactuando con el beneficiario después de la entrega del bien? | No | No | No | No |
| En el diseño y/o entrega de los bienes hay algunas medidas que se han tomado para asegurar el correcto uso y conservación de los apoyos? | Como por el Subsidio para la auto producción de vivienda | Como por el Subsidio para la auto producción de vivienda | Como por el Subsidio para la auto producción de vivienda | Como por el Subsidio para la auto producción de vivienda |

Por lo anterior, no se cuenta con datos para informar sobre la durabilidad y conservación de los apoyos entregados. Esto resulta importante en relación a los programas que prevén el suministro de paquetes para la construcción, cuya utilización adecuada no se puede dar por sentada. Algunos de los programas que integran el programa presupuestario entregan bienes no terminados o de utilización inmediata, por lo cual no sólo sería conveniente dar seguimiento a la conservación sino también al uso que a éstos se les da.

Por otro lado, de los programas que facilitan el acceso a viviendas terminadas, se esperaría que la conservación de estas viviendas se mantuviera en buen estado después de pocos años de su entrega. Sin embargo, la vivienda social, en muchas comunidades, ha sufrido dinámicas que han llevado a su rápido abandono, como resultado de la falta de servicios adecuados y otras deficiencias en el patrón de urbanización. Es decir, también resulta importante dar seguimiento a los temas mencionados para los programas que apoyan el acceso a viviendas terminadas y conocer su estado de conservación. El cuestionario desarrollado por la consultora evaluadora y entregado a SEPLAN ofrece una herramienta que permite arrojar información útil en este sentido.

Ante esta situación, se recomienda a los responsables del Pp implementar una encuesta siguiendo un criterio representativo desde el punto de vista estadístico, es decir según una selección probabilística de la población a entrevistar. El cuestionario desarrollado por la consultora evaluadora ofrece una herramienta que permite arrojar información útil en este sentido, ya que incluye una sección denominadas “Trámites, atención y espera”. En esta sección están formuladas preguntas tal como “¿Cómo juzga la complejidad en preparar los trámites necesarios a completar la solicitud?” [con respuesta: 1) Muy complejo; 2) Algo complejo; 3) No tan complejo; 4) No sabría decir] y “¿Cómo juzga la atención del personal que recibió su trámite?” [con respuesta: 1) Positivamente; 2) Ni positivamente ni negativamente; 3) Negativamente; 4) No sabría decir]. Por medio de ellas es posible medir el trato recibido a lo largo del proceso de solicitud de los apoyos de forma rápida.

### **20. ¿Cuál es la tasa de sobrevivencia de los proyectos apoyados y los apoyos otorgados?**

No se cuenta con información para dar indicación sobre la tasa de sobrevivencia del apoyo entregado. Tampoco los datos sobre los avances físicos, tal como los reportes de bienes entregados, ofrecen elementos que, por lo menos indirectamente, pudieran servir para estimar la calidad de los bienes entregados, ya que solo indican la realización y entrega de las obras. Como se mencionó en la pregunta anterior, investigar este aspecto es importante, tanto para dar constancia del correcto uso de los materiales de construcción, como para averiguar el estado de conservación de las viviendas terminadas. El cuestionario desarrollado por la consultora evaluadora ofrece una herramienta que permite arrojar información útil en este sentido, ya que incluye secciones denominadas “Durabilidad y sostenibilidad del apoyo” y “Uso del apoyo”. En estas secciones están formuladas preguntas tal como “El apoyo entregado, ¿por cuánto tiempo le ha servido (cree que le servirá)?” [con respuesta: 1) Algunas semanas y menos de 1 mes; 2) Entre 1 y 2 meses; 3) Entre 3 meses y 6 meses; 4) entre 6 meses y 12 (un año); 5) Entre 1 año y 2 años; 6) Más de 2 años] y “¿Cómo se aprovechó (o está aprovechando) el apoyo?” [con respuesta: 1) sigo aprovechando del apoyo; 2) lo he guardado y sólo después de un rato le he utilizado; 3) lo he vendido; 4) lo estoy rentando; 5) lo he regalado; 6) Lo uso sólo en algunas ocasiones; 7) Nunca lo he usado]. Por medio de preguntas en este sentido es posible medir la vida útil del apoyo entregado, o bien, revisar la posibilidad que el apoyo se haya revendido o de todas formas se esté usando con otros fines respecto a lo esperado (por ejemplo, ofrecido en renta). De esta forma seria posible obtener información capaz de medir qué porcentaje del apoyo se conserva y se usa como se espera a lo largo del tiempo y por ende calcular la tasa de sobrevivencia.

### **21. Si se aprovechan los apoyos otorgados, ¿Cuál es el grado de aprovechamiento (uso o sub uso) de estos?**

A falta de datos para conocer el grado de aprovechamiento de los apoyos otorgados, se recalca la ausencia de medidas que obliguen a los beneficiarios a habitar, o no revender, por un plazo mínimo de años las viviendas mejoradas. Es de dominio público, que una porción significativa de los beneficiarios de los programas federales de vivienda terminan utilizando su casa habitación para renta o como segunda vivienda. Este fenómeno se concentra en las zonas de las periferias urbanas, así como en las comunidades residenciales de descanso. Realizar una revisión de fuentes donde se documenten intervenciones realizadas en municipios con estas características permitiría obtener rápidamente un cuadro de los potenciales problemas relacionados con el sub-uso del apoyo al sector vivienda.

### **22. De ser el caso, ¿A qué se debe el posible sub-uso de los apoyos por parte de los beneficiarios?**

No se cuenta con datos para contestar la pregunta. Como se ha reportado anteriormente, el sub-uso de la vivienda terminada es un fenómeno común en gran parte de la república y se debe principalmente al hecho de que, bajo un esquema de crédito son subsidio limitado, quien califica para el apoyo a la vivienda no siempre proviene de los sectores más necesitados. Cuando esto ocurre, la vivienda recibida por medio de apoyo público termina utilizándose para renta o como segunda casa. Por otro lado, a falta de requerimientos de carácter monetario, el apoyo en la forma de paquetes de construcción no debería presentar un nivel de sub-uso significativo. Sin evidencia empírica recopilada sistemáticamente (como una encuesta de los beneficiarios) para el caso del apoyo a la autoconstrucción, es inviable formular hipótesis sobre las razones que motiven un sub-uso del apoyo. El cuestionario desarrollado por la consultora evaluadora ofrece una herramienta que permite arrojar información útil en este sentido.

## **Capítulo VI. Calidad en el Servicio**

### **23. ¿Cómo se valora el trato recibido por los beneficiarios a lo largo del proceso de solicitud de los apoyos?**

No se cuenta con información para apreciar el trato recibido por los beneficiarios a lo largo del proceso de solicitud. Tal como lo sugiere el seguimiento a los expedientes, el proceso de solicitud puede resultar largo y recoger opiniones por parte de los beneficiarios podría ofrecer valiosos elementos para mejora y simplificar el proceso de solicitud de apoyo. Se recomienda a los responsables del Pp implementar una encuesta cuantitativa, así como técnicas cualitativas como entrevistas y grupos de enfoque.

### **24. De acuerdo a las necesidades de los beneficiarios, ¿Fue razonable el tiempo transcurrido entre la solicitud y la entrega de los apoyos?**

Tal como lo indica la Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda que Ejerce Recursos del FISE Ejercicio 2014, “no se puede determinar si los bienes y/o servicios que reciben los beneficiarios se entregan con oportunidad”. El mismo estudio agrega que “se necesita realizar un cuestionario, encuesta o entrevista, que proporcione un parámetro para conocer la percepción de los beneficiarios.” Se cita una evaluación del 2014 para dar constancia de la escasa atención que ha recibido en los años el tema del seguimiento al apoyo entregado en el sector vivienda.

### **25. ¿Qué porcentaje de beneficiarios están satisfechos con el servicio que otorga el área responsable del Programa?**

Tal como lo menciona la Evaluación Estratégica de Consistencia y Resultados del Fondo de Infraestructura Social Estatal FISE - Vivienda, “No hay evidencia de que se tienen elementos que nos permitan saber si la población objetivo se siente satisfecha con los bienes y servicios que se les están entregando”. Se cita una evaluación del 2014 para dar constancia de la escasa atención que ha recibido en los años el tema del seguimiento al apoyo entregado en el sector vivienda.

## **Capítulo VII. De los Aspectos Susceptibles de Mejora**

### **26. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años ¿Qué porcentaje han sido solventados acorde con lo establecido en los documentos de opinión y de trabajo?**

En 2014 se formularon once (11) ASM clasificados como específicos o institucionales. Diez de ellos han sido atendidos positívame. Uno ha sido atendido sólo al 50%, debido a que, aunque la dependencia cuente con un Formato del cuestionario de satisfacción de beneficiarios, la encuesta correspondiente no se ha levantado, por lo cual no se cuenta con datos sobre la satisfacción de los beneficiarios. En 2015 se formularon nueve (9) ASM clasificados como específicos o institucionales, de los cuales uno ha sido atendido parcialmente, al 50%, mientras que los demás, un año después de ser reconocidas como válidas y con alta prioridad, siguen pendientes. En conjunto, de las 20 ASM adoptadas, solo la mitad ha sido solventada por completo, 2 sólo parcialmente (10% con relación al total), mientras que 8, el 40%, no ha sido solventada. Cabe mencionar que el Pp43 Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda es el único Pp que muestra este nivel de desempeño del conjunto de los Pp evaluados que reporta el Seguimiento a los ASM publicado por SEPLAN.

### **27. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?**

En términos generales, las acciones tomadas en 2016 no han logrado los resultados esperados. Aunque se cuente con poca información al respecto, se llega a esta conclusión al constatar que la mayoría de las ASM adoptadas en 2014, y calificadas como atendidas, vuelven a indicarse como ASM en 2015, e incluso siguen pendientes transcurridos casi 18 meses, como se indica en los informes trimestrales sobre el avance de los aspectos susceptibles de mejora resultado de las evaluaciones. De hecho, también en la evaluación de 2016 se señalan la mayoría de las debilidades que se habían identificado ya en las ASM del 2014, por ejemplo: las “inconsistencias en las fórmulas de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes; que los medios de verificación incluidos en la Matriz no tengan validez oficial; El presupuesto programado no se encuentra vinculado con la MIR”.

En algunos de los aspectos donde se registraron avances, como en el caso de la AMS del 2014 que señalaba la ausencia de valores de línea base y metas, la evaluación de 2016 señalaba el escaso aporte de estos avances (en el caso específico debido a que se fijaron valores metas muy por encima de la línea base que resultaban inalcanzables). Al tomar en cuenta los avances en 2017, destaca un resultado muy significativo: la formulación del documento de diseño de programa. Esto incluye una versión preliminar de la nueva MIR, que retoma muchos de los ASM. Lo anterior hace esperar que en 2017 podría llegarse finalmente a una MIR que consolide la mayoría de los ASM y recomendaciones identificadas en los últimos años.

### **28. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendida y por qué?**

En general, tal como se confirmó en los “documentos de trabajo” generados en 2014, 2015 y 2016, la mayor parte de los ASM, generados por las evaluaciones, apuntan a aportar modificaciones a la MIR del Pp43 (ver respuesta anterior y Anexo número 4), ya sea para mejorar las definiciones de los indicadores, o para definir con mayor precisión las metas correspondientes. En particular, la evaluación formulada en 2014 indica: “no se puede deducir con certeza la pertinencia de las metas estipuladas en la MIR del Programa” y “En la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa, se establecen 8 indicadores, sin embargo, estos no indican la dimensión que se desea medir del objetivo”, además “en la MIR se observan 8 actividades que no cuentan con indicador”.[[14]](#footnote-14) La misma evaluación constataba además la ausencia de indicadores capaces de medir la eficiencia, eficacia, así como la ausencia de mecanismos para medir la satisfacción del beneficiario de los bienes y servicios del Programa. En otra evaluación se observaba que “Para el caso del programa Construcción, ampliación y mejoramiento de vivienda para grupos vulnerables, este cuenta con supuestos, pero es necesario seguir las indicaciones que menciona la Metodología del Marco Lógico para la redacción de los mismos”, junto a “no todos los indicadores de los componentes que corresponden al programa pueden ser adecuados o significativos.”[[15]](#footnote-15)

En ausencia de ninguna modificación sustancial al diseño del Pp43, la última evaluación, realizada a mediados de 2016, reportó observaciones parecidas, aunque más puntuales: “Algunas debilidades clave se relacionan con la formulación de la matriz de indicadores de resultados (MIR). Con relación a la lógica vertical de la matriz en el PP43 destacan las siguientes debilidades: la falta de una clara ruta crítica conformada por la identificación de Actividades y supuestos de mayor relevancia; la confusión en la formulación del Propósito, que simplemente debería medir el porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como de los Componentes, que deberían articularse para dar seguimiento a los factores que conforman la calidad de los espacios de vivienda; y la identificación equivocada del Fin, que no representa un objetivo superior. Con relación a la lógica horizontal, se observan deficiencias debido al limitado alcance de los indicadores de los Componentes, que son indicadores de proceso no orientados al resultado, ya que se limitan a medir el avance en la atención a las solicitudes recibidas, en lugar que en la atención otorgada a la población objetivo; la definición errática de la mayoría de las metas que plantean un incremento casi imposible de conseguir, en tan sólo un año, o que simplemente reflejan un craso error, como en el caso de la meta del Propósito.”[[16]](#footnote-16)

Ahora bien, como lo señala el personal de las unidades responsables, la MIR del Pp43 hasta la fecha sigue en el proceso de elaboración de las mejoras sustantivas sugeridas en las pasadas evaluaciones, por lo cual se espera en agosto de 2017 se consolide una nueva versión de la MIR. Como se ha mencionado, es de esperar que efectivamente se llegue a una aplicación, por lo menos parcial, de los ASM ya que en las versiones más actuales (segundo semestre de 2017) del documentos de diseño del Pp 43 (un documento que sienta las bases para la elaboración de una MIR) ya se ven reflejada algunas de las sugerencias formuladas por las evaluaciones al programas a lo largo de los últimos años.

### **29. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿Qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancia externas?**

Se puede suponer que, una vez la nueva MIR se formule, un tema pendiente de atención sería el reforzamiento del seguimiento a los programas, en particular, el levantamiento de una encuesta que dé seguimiento de la calidad de los apoyos entregados. La atención de este aspecto es importante, ya que el sector del apoyo a la vivienda, alrededor del país, ha mostrado problemáticas que es importante solventar (viviendas abandonadas, sin acceso a servicios básicos, problemas de focalización, etc.).

Una evaluación sobre la calidad del apoyo, igualmente importante, aclararía la necesidad de ir más allá de la encuesta que formuló la unidad responsable, misma que contempla solamente la medición del grado de satisfacción de los beneficiarios, sin ofrecer algún elemento para explicar las causantes de los niéveles de satisfacciones. Es de cara a esta limitación que se sugiere realizar una evaluación que abarque tanto la medición de la calidad del apoyo, como una explicación de los factores que contribuyen a ella. El cuestionario desarrollado por la consultora Mutua ofrece una herramienta que permite arrojar información útil en este sentido.

## **Capítulo VIII. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones**

El analisis FODA es una herramienta de manejo del cambio a nivel estratégico que permite obtener un diagnóstico de cuatro dimensiones de un proyecto o programa social: fortalezas y debilidades (nivel interno) y, oportunidades y amenazas (nivel externo). El analisis FODA parte de la premisa que un programa público se desarrolla en arreglo no sólo a lo que se hace o no se hace dentro del programa, sino también de acuerdo con lo que sucede o no sucede en el entorno del mismo. En conjunto, estas cuatro dimensiones perfilan lo que se puede esperar de dicho programa en el futuro, tomando como base cómo se encuentra en el presente.

De acuerdo al análisis de esta evaluación, en relación al Pp43 las fortalezas son: a) la justificación del Pp que se respalda en un documento que da elementos para entender el problema como susceptible de ser atendido por una política pública; b) el indicador de Fin es claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado; c) el plazo para el cumplimiento de las metas para todos los niveles de la MIR se considera factible; d) los indicadores de Componentes son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados; e) se considera que los Componentes del programa sí tienen las especificaciones para obtener los resultados e impactos esperados; f) suponiendo que todas las solicitudes se atendieron siguiendo el medio de verificación proporcionado, se calcularon 24,468 personas beneficiadas, lo que representa una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo en 2016; y g) el programa identifica y cuantifica a sus poblaciones de referencia, potencial, objetivo, atendida y postergada, según cifras del CONEVAL.

Las debilidades identificadas en cuanto a *resultados* son: a) no se especifica qué se entiende por “calidad y espacios de la vivienda” en el resumen narrativo de la MIR; b) el indicador de fin no permite observar el impacto en variables como la salud de la familia o el bienestar derivado de tener una vivienda digna; c) no se establecen metas intermedias a nivel de Componentes para distribuir la entrega de los Componentes a lo largo de todo el periodo fiscal; d) en la MIR del programa no se estableció una línea base ni una meta para el indicador a nivel de Fin. Tampoco se incluye un seguimiento a este indicador en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016; e) el indicador de propósito no es claro puesto que el nombre hace referencia a “familias de escasos recursos con carencias” sin especificar qué se considera por “escasos recursos” y qué tipo de “carencias”; tampoco se definen “condiciones habitacionales” y “características y dimensiones estructurales deficientes”; f) la información sobre línea base, meta y reporte de avances del indicador de Propósito no es clara y hay inconsistencias entre documentos del programa; y g) la línea base de los indicadores de eficacia a nivel de Componentes no es “0”, como debería ser, dado que al comienzo del ejercicio no se han entregado bienes y servicios

Otras debilidades identificadas en la *gestión* del programa son: a) los indicadores a nivel de Componente únicamente miden eficacia; b) los reportes financieros no son consistentes en cuanto a los nombres de los programas (Componentes) que reportan, lo que hace confuso su análisis; c) No se identificaron instrumentos o elementos para determinar la demanda real del Pp y el reporte de beneficiarios y apoyos no está sistematizado ni homologado entre Componentes; y d) no se conocen los valores absolutos de las metas reportadas en la MIR y en las Fichas Técnicas de los Indicadores, lo que impide analizar si éstas son congruentes con la demanda identificada por el programa.

Las debilidades que se registraron para la *cobertura* son: a) no se identificó un registro detallado de cuántas personas se benefician de la entrega de cada Componente, que permita estimar cuántas personas dejan de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda; b) No se identificaron criterios propios de priorización de los Componentes, excepto para el tercero (Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados); c) no se identificaron los procedimientos que sigue la unidad responsable para integrar su padrón de beneficiarios; d) no se identificó una estrategia de mediano o largo plazo para avanzar en la cobertura de la población potencial, ni del programa en su conjunto ni de cada uno de los Componentes por separado; e) los apoyos no se concentraron en municipios de Muy alto ni Alto grado de rezago social, como lo establecen los documentos del programa, sino en municipios catalogados con Muy bajo y Bajo grado de desarrollo social; f) la concentración del apoyo en municipios de Muy bajo y Bajo rezago social se debe en parte a que es en esas ciudades donde están instaladas las ventanillas de atención, y en estos municipios se da mayor difusión y demanda de los Componentes; g) con la información proporcionada no es posible identificar los estratos a los que pertenece la población atendida con precisión; y h) no es posible rastrear en los padrones de beneficiarios disponibles de cada programa las variables especificadas de focalización para conocer si los criterios de definición de la población objetivo y de focalización fueron cumplidos.

Se identificó una debilidad relacionadas con el *seguimiento a los apoyos otorgados y la calidad en el servicio*: no existen instrumentos de seguimiento a los bienes entregados ni a la percepción de los usuarios, tales como: Informe de permanencia de apoyos otorgados; Encuesta de calidad del servicio y Encuesta de satisfacción del usuario.

Otras debilidades identificadas en cuanto a los *Aspectos Susceptibles de Mejora* son: a) de las 20 ASM adoptadas, solo la mitad, ha sido solventada por completo, 2 sólo parcialmente (10%), mientras que 8 (40%) no han sido solventadas; b) la mayoría de los ASM adoptados en 2014, y calificados como atendidos, vuelven a indicarse como ASM en 2015, e incluso siguen pendientes en 2016.

Con base en lo anterior, las recomendaciones que se emiten en esta evaluación son las siguientes:

* En cuanto a los *resultados*:
  1. Es necesario asegurar la consistencia de la definición de la MIR de qué se entiende por “calidad y espacios en la vivienda” con la definición establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
  2. Establecer la línea base y la meta para el indicador de Fin, con base en la información publicada por el CONEVAL. Así mismo, reportar el avance en la meta cuando ésta se defina.
  3. Establecer los términos más adecuados para el indicador de Propósito y, en caso de usar alguno técnico, definirlo en el resumen narrativo de la MIR para evitar distintas interpretaciones. Se sugiere usar como base el indicador de “calidad y espacios de la vivienda” del CONEVAL.
  4. Se sugiere incorporar otro indicador que refleje el impacto del programa en variables como la salud de la familia o el bienestar derivado de tener una vivienda digna
  5. Definir claramente la línea base, meta y reporte de avances del indicador de Propósito, usando la misma unidad de medida.
  6. A nivel de Componentes, se sugiere establecer metas intermedias para distribuir la entrega de los Componentes a lo largo de todo el periodo fiscal.
  7. Modificar la línea base de los indicadores de los Componentes a “0”.
* En cuanto a la *Gestión*:
  1. Incluir indicadores de calidad para los Componentes, que midan satisfacción u oportunidad; o de eficiencia, comparando costos con beneficios.
  2. Identificar con claridad y utilizar un solo nombre (o especificar otros nombres) que reciben los programas o Componentes para identificar con facilidad los recursos ejercidos.
  3. Elaborar instrumentos (bases de datos, principalmente) para identificar a la demanda del programa, así como homologar y estandarizar el registro de beneficiarios y apoyos entregados entre Componentes.
  4. Reportar la información sobre líneas base, metas, reportes de avance y demanda identificada con la misma unidad de medida para evitar confusiones.
* En cuanto a la *cobertura*:
  1. Crear un registro detallado en una base de datos de cuántas personas se benefician de la entrega de cada bien y servicio del programa. De esta manera, se podría estimar el número de personas que estarían dejando de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda.
  2. Se sugiere elaborar estos criterios para todos los Componentes en las ROP, a fin de tener claridad de a qué población se dará prioridad cuando los recursos no alcancen para atender a toda la población potencial.
  3. Desarrollar procedimientos de cada organización para integrar el padrón de beneficiarios del programa, de conformidad con la normatividad emitida por la SEPLAN.
  4. Elaborar una estrategia de mediano o largo plazo para avanzar en la cobertura de la población potencial, que permita cumplir con las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Yucatán y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
  5. Revisar y en su caso plantear una estrategia de cobertura que efectivamente priorice los municipios catalogados con Muy alto y Alto grado de rezago social.
  6. Se recomienda crear o ampliar la estrategia de difusión de los Componentes del Pp, para que su cobertura pueda ampliarse y no sólo concentrarse en los municipios donde se ubican las ventanillas de atención.
  7. Incluir en las bases de datos de los padrones de beneficiarios la información que detalla las características de los beneficiarios con arreglo a los criterios de focalización de cada programa.
* En cuanto al seguimiento a los *apoyos otorgados y calidad del servicio*:
  1. Diseñar una estrategia de levantamiento de datos con significancia estadística entre los beneficiarios, acompañado de técnicas cualitativas para conocer el uso de los bienes entregados y la percepción de la utilidad y la calidad de los beneficiarios.
* En cuanto a los *Aspectos Susceptibles de Mejora*:
  + Facilitar mecanismos de coordinación (por ejemplo, reuniones y establecimiento de mesas de trabajo) en cuanto a calendarización y atribuciones entre dependencias, con el fin de solventar los ASM pendientes.
  + Facilitar mecanismos de coordinación (por ejemplo, reuniones y establecimiento de mesas de trabajo) en cuanto a calendarización y atribuciones entre dependencias, con el fin de solventar los ASM pendientes.

## **Capítulo IX. Principales Hallazgos**

En este capítulo se retoman los principales hallazgos reportados a lo largo del reporte y compilados en el análisis FODA, se presentan a continuación en orden de importancia.

1. El Programa Presupuestario 43 no ha implementado satisfactoriamente los Aspectos Susceptibles de Mejora que se han señalado en las evaluaciones que se han hecho al Pp desde 2014. De los 20 ASM adoptados, solo la mitad, han sido solventados por completo, 2 sólo parcialmente (10%), mientras que 8, (40%) no han sido solventadas. No parece haber evidencia de que las dependencias hayan incorporado estas recomendaciones al encontrarse que la mayoría de los ASM adoptados en 2014, y calificados como atendidos, vuelven a indicarse como ASM en 2015, e incluso siguen pendientes en 2016. Esta situación deriva en que el Pp siga presentando algunas inconsistencias que en términos de diseño (indicadores, objetivos, metas) y gestión (integración de Reglas de Operación unificadas, manejo de bases de datos de beneficiarios completos y claros, focalización y seguimiento a los bienes entregados y a los beneficiarios del Pp), lo cual obstaculiza el logro del objetivo del programa, incluso a pesar del apropiado planteamiento del diagnóstico del problema a atender y de la identificación de la población objetivo. Según las unidades responsables del Pp, a mediados del año 2017 (fecha en que se realiza la presente evaluación), ya se está trabajando en integrar y aplicar los ASM en las Reglas de Operación del Pp43 que se tiene el plazo de concluir en el mes de agosto. Sería deseable para bien del Pp que así sea.
2. Según la revisión financiera del Pp basada en la Cuenta Pública del Estado del periodo 2016, se identificó un sub ejercicio presupuestal, ya que solo se ejerció el 3 por ciento del Presupuesto Modificado (el Presupuesto Ejercido fue de $12,207,140.00, y el modificado ascendió a $351,870,352.00). Esta situación podría explicar el hecho de que el Pp atendió solo alrededor del seis por ciento de la población que presenta esta carencia en 2015 en el Estado de Yucatán (387,924 personas).
3. Del punto 1 se deriva en parte que el Pp presente inconsistencias en la presentación y sistematización de datos clave para evaluar su desempeño. Por ejemplo, los reportes financieros no son consistentes en cuanto a los nombres de los Componentes que reportan, lo que vuelve complicado el análisis y los datos que se ofrecen en documentos como la Cuenta Pública en ocasiones no coinciden con lo que se reporta en los reportes de avances de cada Componente ni en los documentos de las unidades básicas presupuestarias. También, en relación con los padrones de beneficiarios, no se identificaron instrumentos para determinar la demanda real del Pp y el reporte de beneficiarios y apoyos no está sistematizado ni homologado entre Componentes, ni tampoco se identificó un registro detallado de cuántas personas se benefician de la entrega de cada Componente, que permita estimar cuántas personas dejan de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Un hallazgo importante sobre el tema de la cobertura y la focalización es que se encontró que los apoyos no se concentraron en municipios de Muy alto ni Alto grado de rezago social, como lo establecen los documentos del programa, sino en municipios catalogados con Muy bajo y Bajo grado. Entre las inconsistencias técnicas en la Matriz de Indicadores de Resultados se encuentra que: a) Los indicadores de Fin y Propósito tienen una redacción parecida y su redacción debería ser más clara; b) línea base a nivel Componente no es igual a cero (0); y c) éstos sólo miden eficacia, cuando se podrían plantear indicadores de calidad puesto que se trata de entrega de bienes.
4. Debido a las razones expuestas, el índice eficiencia del Pp arroja un resultado rechazable puesto que su cálculo siguiendo la fórmula de los TdR arroja 0.24, lo cual se ubica por debajo del 0.49 considerado como débil. Estos resultados se derivan del bajo cumplimiento de las Metas (25 por ciento de ellas fueron cumplidas) y del sub ejercicio presupuestal mencionado en el punto 2.
5. Finalmente, se encontró que el Pp43 no cuenta con ningún instrumento y/o estrategia de recuperación de información que dé cuenta del uso, utilidad, calidad del bien y la percepción de la calidad en el servicio y del bien entregado por parte de los beneficiarios. Esta situación se debe resarcir, puesto que al omitir esta información el Programa deja de obtener información de gran valor para mejorar su gestión y sus resultados.

## **Capítulo X. Conclusiones**

A continuación se describen las principales conclusiones, siguiendo el órden de temas planteados en la presente evaluación específica del desempeño. Con relación a las características generales del Programa Presupuestario, se concluye que el problema público que le da origen se encuentra bien identificado, y apela a evidencia reciente y documentada; asimismo, se explican correctamente los argumentos por los cuales cabe esperar que dicho Programa contribuya a la solución del problema identificado. Pese a que existen áreas de oportunidad en la definición del Propósito, se considera que el árbol de problemas está bien fundamentado en su lógica causal.

En cuanto a los resultados al nivel de Fin y Propósito, puede decirse que persisten algunas imprecisiones y omisiones en cuanto a la definición y selección de los indicadores, y también en el reporte de información para la línea base, meta y avances de los indicadores. Se considera que el programa podría incorporar metas intermedias para sus componentes.

En relación a la gestión del programa, se concluye que presenta una fortaleza en cuanto a sus indicadores de Componentes, ya que estos son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados; al mismo tiempo, se observa un porcentaje alto de la población objetivo que parece ya haber sido beneficiada con el Programa, lo que representa una fortaleza. En contraste, existen algunas debilidades principalmente en cuanto a la forma de reportar información que permita la evaluabilidad: disparidades en los reportes financieros en cuanto a los nombres de los programas; omisiones en la sistematización de los beneficiarios y apoyos otorgados, así como otras inconsistencias en el reporte de la información, que difculta su análisis en la línea base, metas, reportes de avance y demanda identificada. Un área de mejora adicional detectada para el tema de la gestión, tiene que ver con la posibilidad de incluir indicadores no solamente de eficacia, sino también otros como calidad, que den cuenta, desde el punto de vista de los beneficiarios de la calidad de los bienes y servicios recibidos. Es muy importante elaborar para ello, instrumentos de seguimiento con significancia estadística que permitan generar y acumular evidencia que fortalezca el funcionamiento y la sustentabilidad del Programa.

Con relación a la cobertura del programa presupuestario, debe decirse que algunos aspectos que beneficiarían la evaluabilidad y atención son la mejor sistematización de su población atendida y de sus carcaterísticas socioeconómicas, la explicitación de sus criterios de priorización y la elaboración de una estrategia de mediano largo plazo que permita planificar mejor su operación y así cumplir con las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Yucatán, y con los Objetivos del Desarrollo Sostenible. El índice de eficacia arroja un resultado rechazable puesto que su cálculo siguiendo la fórmula de los TdR arroja 0.24, lo cual se ubica por debajo del 0.49 considerado como débil. Este resultado se explica en parte por las debilidad señaladas.

Los programas públicos, como otras instituciones sociales tienen potencial de mejorar con base en el aprendizaje continuo. A medida que lo hacen se enfrentan con la necesidad de adaptarse a entornos que no siempre son favorables para la consecución de sus objetivos y de solucionar los desafíos del día a día en la gestión pública. Su capacidad para integral los aprendizajes de cada período de gestión resulta por ello, una de las cualidades más valiosas, que puede hacer la diferencia entre solventar o no el problema público que les da origen. En este sentido, es relevante mencionar que solo la mitad de los ASM han sido aplicados por completo, lo que resulta un área mayor de atención y mejora. Incluso la mayoría de estos ASM reincide nuevamente entre 2014, 2015 y 2016. Para poder darles una salida efectiva, resultaría conveniente implementar mecanismos de trabajo entre las dependencias cuyo objetivo sea a la mejora continua del programa basado en los insumos de las evaluaciones que se generan.

## **Bibliografía**

CONEVAL (2014) Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México

* (2014) Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales.
* (2015) Evolución de las Carencias Sociales 2015.
* (s/f) Evaluación Específica de Desempeño. Página web de CONEVAL <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx>

Gobierno del Estado de Yucatán (2016) Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos

SHCP (s/f) Anexo al oficio circular 307-A.-1142

* (s/f) Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

## **Anexos**

## **Anexo 1 “Base de datos de gabinete utilizadas para el análisis en el formato electrónico”**

|  |  |
| --- | --- |
| **Pregunta(s)** | **Archivo(s) utilizados** |
| 1,2,5,8 | Diagnóstico del programa |
| 1,2,5,8 | Árbol de problemas y Objetivos |
| 1,2,3,4,5,6,7,8,11,12 | Matriz de Indicadores de Resultados (2016) |
| 1,3,4,5,6,7,8,11,12 | Ficha técnica de los indicadores del programa |
| 3,4,5,6,7,8,9,10,13,14,17,  18,20,22,27,28,29 | Informe Trimestral de las Finanzas Públicas; Cuenta Pública del Estado 2016;  Avance físico-financiero |
| 10,11,12,13,14,15,17 | Tablas Excel de población atendida;  Padrón de beneficiarios;  Documento Metodológico para la selección de beneficiarios |
| 1,6,17,18 | Reporte del presupuesto (autorizado, modificado y ejercido);  Decreto de Presupuesto del Estado |
| 1,16,17,18,19,20,21,22,  23,24,25 | Reglas de operación |
| 12,13,14,20,21,22, 23, 24 | Reporte de seguimiento de bienes entregados;  Informe de solicitudes de apoyos; |
| 15 | Regionalización COPLEDEY;  Unidades Básicas de Presupuestación |
| 26,27,28,29 | Informes finales de evaluaciones;  Documentos de opinión y de trabajo; Fichas Conac;  Mecanismos para el seguimiento de los ASM |

## **Anexo 3 “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones”**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Apartado de la evaluación:** | **Fortaleza y oportunidad/debilidad**  **o amenaza** | **Referencia**  **(pregunta)** | **Recomendación** |
| **Fortaleza y Oportunidad** | | | |
| Características del Programa Presupuestario | *Fortaleza*. La justificación del Pp se respalda en un documento que da elementos para entender el problema como susceptible de ser atendido por una política pública. | 2 | N/A |
| Resultados | *Fortaleza*. El indicador de Fin es claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado. | 3 | N/A |
| Resultados | *Fortaleza*. El plazo para el cumplimiento de las metas para todos los niveles de la MIR se considera factible. | 6 | N/A |
| Gestión | *Fortaleza*. Los indicadores de Componentes son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. | 7 | N/A |
| Gestión | *Fortaleza.* Se considera que los Componentes del programa sí tienen las especificaciones para obtener los resultados e impactos esperados. | 8 | N/A |
| Gestión | *Fortaleza*. Suponiendo que todas las solicitudes se atendieron siguiendo el medio de verificación proporcionado, se calcularon 24,468 personas beneficiadas, lo que representa una cobertura de 97.9% sobre la población objetivo en 2016. | 10 | N/A |
| Cobertura de los Programas | *Fortaleza.* El programa identifica y cuantifica a sus poblaciones de referencia, potencial, objetivo, atendida y postergada, según cifras del CONEVAL. | 11 | N/A |
| **Debilidad o Amenaza** | | | |
| Resultados | *Debilidad*. En la MIR del programa no se estableció una línea base ni una meta para el indicador a nivel de Fin. Tampoco se incluye un seguimiento a este indicador en la Cuenta Pública del Estado de Yucatán 2016. | 3 | Establecer la línea base y la meta para este indicador, con base en la información publicada por el CONEVAL. Así mismo, reportar el avance en la meta cuando se defina. |
| Resultados | *Debilidad.* No se especifica qué se entiende por “calidad y espacios de la vivienda” en el resumen narrativo del MIR. | 3 | Es necesario asegurar la consistencia de la definición de la MIR de qué se entiende por “calidad y espacios en la vivienda" con la definición establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). |
| Resultados | *Debilidad.* El indicador de fin no permite observar el impacto en variables como la salud de la familia o el bienestar derivado de tener una vivienda digna | 3 | Se sugiere incorporar otro indicador que refleje el impacto del programa en variables como la salud de la familia o el bienestar derivado de tener una vivienda digna |
| Resultados | *Debilidad*. El indicador de propósito no es claro. El nombre hace referencia a “familias de escasos recursos con carencias” sin especificar qué se considera por “escasos recursos” y qué tipo de “carencias”. Tampoco se definen “condiciones habitacionales” y “características y dimensiones estructurales deficientes”. | 3 | Establecer los términos más adecuados para el indicador de Propósito y, en caso de usar alguno técnico, definirlo en el resumen narrativo de la MIR para evitar distintas interpretaciones. Se sugiere usar como base el indicador de “calidad y espacios de la vivienda” del CONEVAL. |
| Resultados | *Debilidad*. La información sobre línea base, meta y reporte de avances del indicador de Propósito no es clara y hay inconsistencias entre documentos del programa. | 3 | Definir claramente la línea base, meta y reporte de avances del indicador de Propósito, usando la misma unidad de medida. |
| Resultados | *Debilidad.* No se establecen metas intermedias a nivel de Componentes para distribuir la entrega de los Componentes a lo largo de todo el periodo fiscal. | 6 | A nivel de Componentes, se sugiere establecer metas intermedias para distribuir la entrega de los Componentes a lo largo de todo el periodo fiscal. |
| Resultados | *Debilidad*. La línea base de los indicadores de eficacia a nivel de Componentes no es “0”. Así debería ser, dado que al comienzo del ejercicio no se han entregado bienes y servicios. | 6 | Modificar la línea base de los indicadores de los Componentes a “0”. |
| Gestión | *Debilidad*. Los indicadores a nivel de Componente únicamente miden eficacia. | 7 | Incluir indicadores de calidad, que midan satisfacción u oportunidad, o de eficiencia, comparando costos con beneficios. |
| Gestión | *Debilidad*. Los reportes financieros no son consistentes en cuanto a los nombres de los programas (Componentes) que reportan, lo que hace confuso su análisis. | 9 | Identificar con claridad y utilizar un solo nombre (o especificar otros nombres) que reciben los programas o Componentes para identificar con facilidad los recursos ejercidos. |
| Gestión | *Debilidad*. No se identificaron instrumentos o elementos para determinar la demanda real del Pp y el reporte de beneficiarios y apoyos no está sistematizado ni homologado entre Componentes. | 10 | Elaborar instrumentos (bases de datos, principalmente) para identificar a la demanda del programa, así como homologar y estandarizar el registro de beneficiarios y apoyos entregados entre Componentes. |
| Gestión | *Debilidad*. No se conocen los valores absolutos de las metas reportadas en la MIR y en las Fichas Técnicas de los Indicadores, lo que impide analizar si éstas son congruentes con la demanda identificada por el programa. | 10 | Reportar la información sobre líneas base, metas, reportes de avance y demanda identificada con la misma unidad de medida para evitar confusiones. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. No se identificó un registro detallado de cuántas personas se benefician de la entrega de cada Componente, que permita estimar cuántas personas dejan de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda. | 12 | Crear un registro detallado en una base de datos de cuántas personas se benefician de la entrega de cada bien y servicio del programa. De esta manera, se podría estimar el número de personas que estarían dejando de tener la carencia por calidad y espacios de la vivienda. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. No se identificaron criterios propios de priorización de los Componentes, excepto para el tercero (Créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados). | 12 | Se sugiere elaborar estos criterios para todos los Componentes en las ROP, a fin de tener claridad de a qué población se dará prioridad cuando los recursos no alcancen para atender a toda la población potencial. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. No se identificaron los procedimientos que sigue la unidad responsable para integrar su padrón de beneficiarios. | 12 | Desarrollar procedimientos de cada organización para integrar el padrón de beneficiarios del programa, de conformidad con la normatividad emitida por la SEPLAN. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. No se identificó una estrategia de mediano o largo plazo para avanzar en la cobertura de la población potencial, ni del programa en su conjunto ni de cada uno de los Componentes por separado. | 14 | Elaborar una estrategia de mediano o largo plazo para avanzar en la cobertura de la población potencial, que permita cumplir con las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Yucatán y con los ODS. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. Los apoyos no se concentraron en municipios de Muy alto ni Alto grado de rezago social, como lo establecen los documentos del programa, sino en municipios catalogados con Muy bajo y Bajo grado de desarrollo social. | 15 | Revisar y en su caso plantear una estrategia de cobertura que efectivamente priorice los municipios catalogados con Muy alto y Alto grado de rezago social. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. La concentración del apoyo en municipios de Muy bajo y Bajo rezago social se debe en parte a que es en esas ciudades donde están instaladas las ventanillas de atención, y en estos municipios se da mayor difusión y demanda de los Componentes. | 15 | Se recomienda crear o ampliar la estrategia de difusión de los Componentes del Pp, para que su cobertura pueda ampliarse y no sólo concentrarse en los municipios donde se ubican las ventanillas de atención. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. Con la información proporcionada no es posible identificar los estratos a los que pertenece la población atendida con precisión. | 16 | Incluir en las bases de datos de los padrones de beneficiarios la información que detalla las características de los beneficiarios con arreglo a los criterios de focalización de cada programa. |
| Cobertura de los Programas | *Debilidad*. No es posible rastrear en los padrones de beneficiarios disponibles de cada programa las variables especificadas de focalización para conocer si los criterios de definición de la población objetivo y de focalización fueron cumplidos | 17 | Incluir en las bases de datos de los padrones de beneficiarios de cada programa las variables específicas de focalización. |
| Seguimiento a los apoyos otorgados y Calidad en el servicio | *Debilidad*. No existen instrumentos de seguimiento a los bienes entregados ni a la percepción de los usuarios, tales como: Informe de permanencia de apoyos otorgados; Encuesta de calidad del servicio y Encuesta de satisfacción del usuario. | 19 | Diseñar una estrategia de levantamiento de datos estadísticamente representativo entre los beneficiarios, acompañado de técnicas cualitativas para conocer el uso de los bienes entregados y la percepción de la utilidad y la calidad de los beneficiarios. |
| De los Aspectos Susceptibles de Mejora | *Debilidad*. De las 20 ASM adoptadas, solo la mitad, ha sido solventada por completo, 2 sólo parcialmente (10%), mientras que 8 (40%) no han sido solventadas. | 26 | Facilitar mecanismos de coordinación (por ejemplo, reuniones y establecimiento de mesas de trabajo) en cuanto a calendarización y atribuciones entre dependencias, con el fin de solventar los ASM pendientes. |
| De los Aspectos Susceptibles de Mejora | *Debilidad*. La mayoría de los ASM adoptados en 2014, y calificados como atendidos, vuelven a indicarse como ASM en 2015, e incluso siguen pendientes en 2016 | 27 | Facilitar mecanismos de coordinación (por ejemplo, reuniones y establecimiento de mesas de trabajo) en cuanto a calendarización y atribuciones entre dependencias, con el fin de solventar los ASM pendientes. |

## **Anexo 4. “Avance de las Acciones para atender los Aspectos Susceptibles de Mejora ”**

Nombre del Programa: Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda para Grupos Vulnerables

Tipo de Evaluación: Procesos

Año de la evaluación: 2014



Nombre del Programa: Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda para Grupos Vulnerables

Tipo de Evaluación: Evaluación de Resultados

Año de la evaluación: 2014



## **Anexo 5. Resultados de las acciones para atender los Aspectos Suceptibles de Mejora**

En conjunto, de los 20 ASM adoptados, solo la mitad han sido solventados por completo, 2 sólo parcialmente (10%), mientras que 8, el 40%, no han sido solventados. La mayoría de los ASM adoptados en 2014, y calificados como atendidos, vuelven a indicarse como ASM en 2015, e incluso siguen pendientes en 2016. Desde 2014 a 2016, la mayor parte de los ASM, generados por las evaluaciones, aportan modificaciones a la MIR del Pp43, ya sea para mejorar las definiciones de los indicadores, o para definir con mayor precisión las metas correspondientes. Sin embargo, la MIR del Pp43, como lo señala el personal de las unidades responsables, hasta la fecha sigue necesitando de mejoras sustantivas, por lo que se espera en agosto de 2017 se consolide una nueva versión que refleje las recomendaciones hechas.

## **Anexo 6. Análisis de recomendaciones no atendidas derivadas de evaluaciones externas**

En términos generales, resulta difícil sostener que en 2016 las atenciones a las recomendaciones se hayan reflejado en el diseño del Pp 43. Aunque se cuente con poca información al respecto, se llega a esta conclusión al constatar que la mayoría de los ASM adoptados en 2014, y calificados como atendidos, vuelven a indicarse como ASM en 2015, y siguen pendientes en 2016, como se indica en los informes trimestrales sobre el avance de los aspectos susceptibles de mejora resultado de las evaluaciones. De hecho, también en la evaluación de 2016 se señalan la mayoría de las debilidades que ya se habían identificado en los ASM del 2014, por ejemplo: las “inconsistencias en las fórmulas de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes; que los medios de verificación incluidos en la Matriz no tengan validez oficial; El presupuesto programado no se encuentra vinculado con la MIR”.

En algunos de los aspectos donde se registraron avances, como en el caso del ASM del 2014 que señalaba la ausencia de valores de línea base y metas, la evaluación de 2016 señalaba el escaso aporte de estos avances (en el caso específico debido a que se fijaron valores de metas muy por encima de la línea base que resultaban inalcanzables). Al tomar en cuenta los avances en 2017, destaca un resultado muy significativo: la formulación del documento de diseño de programa. Esto incluye una versión preliminar de la nueva MIR, que retoma muchas de los ASM. Lo anterior hace esperar que en 2017 podría llegarse finalmente a una MIR que consolide la mayoría de los ASM y recomendaciones identificadas a lo largo de los últimos años.

## **Anexo 7. “Datos generales de la instancia técnica evaluadora y el costo de la evaluación”**

|  |  |
| --- | --- |
| **Nombre del coordinador de la**  **evaluación** | **Mtro. Gerardo Sánchez Romero** |
| Cargo | Director |
| Institución a la que pertenece: | Mutua Investigación e Innovación Social S.C. |
| Correo electrónico del coordinador de la  evaluación | [gsanchez@mutuamx.org](mailto:gsanchez@mutuamx.org) |
| Teléfono | 55 47834012 |
| Principales colaboradores | Mtro. Bruno Baroni  Lic. Pável Galeana  Mtro. Santiago Munévar |
| Nombre de la unidad administrativa  responsable de dar seguimiento a la  evaluación | Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación, SEPLAN, Gobierno de Yucatán |
| Nombre del titular de la unidad  administrativa responsable de dar  seguimiento a la evaluación | Mtro. Guillermo Cortés González Secretario Técnico de Planeación y Evaluación |
| Forma de contratación de la instancia  evaluadora | Asignación directa |
| Costo total de la evaluación | $131,501.08 MXN |
| Fuente de financiamiento | Recursos propios SEPLAN, Gobierno de Yucatán |

1. En el caso de un programa cuyo logro es haber modificado hábitos de higiene de una población (propósito) contribuyendo así a reducir las enfermedades de dicha población (fin), un supuesto necesario para conservar este logro sería que estas personas transmitan los hábitos aprendidos a las generaciones siguientes. [↑](#footnote-ref-1)
2. CONEVAL (2015), “Evolución de las Carencias Sociales 2015”. [↑](#footnote-ref-2)
3. En la ronda de revisión de la evaluación se mencionó que se “podría realizar el análisis [de la efectividad del Pp] tomando como referencia la información disponible de la cuenta pública y mencionar que es información del cierre del ejercicio fiscal, así como también, observar que las modificaciones a la MIR solo se observan en el seguimiento y no existe una actualización de esta en otro sitio público. A pesar de que se considera viable la alternativa sugerida, se conserva la observación con el fin de que se resalte esta situación y se puedan dar las acciones necesarias para tener esta información oficial y pública actualizada para evitar equívocos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Aunque los responsables de uno de los componentes del programa mencionaron que “Esta recomendación no es factible, debido a los tiempos reales en la ministración de los recursos y de procesos constructivos” se considera importante considerar para futuras referencias y en relación a la planeación de los Pp al interior del gobierno del Estado, por lo que se mantiene la sugerencia. [↑](#footnote-ref-4)
5. En las conversaciones con la SEPLAN y los responsables del programa se identificó una confusión conceptual entre “línea base” y “valor de referencia”. Una línea base es el valor que tiene un indicador antes de la implementación de un programa y sirve para comparar el avance en los objetivos del programa; un “valor de referencia” es un valor que toma un indicador en un momento determinado como, por ejemplo, al final de cada ejercicio fiscal, a partir del cual se comparará el valor del mismo indicador en otro momento, por ejemplo, al final del ejercicio fiscal siguiente, lo que permitirá comparar el desempeño entre ejercicios fiscales. En el caso de indicadores como el de la pobreza según el CONEVAL, que no se reinician en cada ciclo, pues describen una característica de una población, su valor al final de un ejercicio fiscal puede ser la línea base del siguiente año. Sin embargo, en el caso de los indicadores que “se reinician” en cada ciclo porque hacen referencia a los bienes y servicios entregados o actividades realizadas, la línea base siempre será “0” pues al comienzo del ejercicio fiscal, en enero, no se han entregado componentes ni se han llevado a cabo actividades. Véase: Documento Anexo al oficio circular 307-A.-1142 de SHCP. P 30. Numerales Numerales 3.2.4.6 a 3.2.4.9. [↑](#footnote-ref-5)
6. La información desglosada que aquí se reporta se toma del documento de Excel (base de datos) que se hizo llegar a los evaluadores por las instancias responsables titulado “Unidades Básicas Presupuestarias”, y la suma es coincidente con el total del ejercicio reportado en la Cuenta Pública 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. En las reuniones de trabajo sostenidas con los responsables del Pp43 se aclaró que este documento aún se encuentra en preparación, sin embargo, fue entregado al equipo evaluador como uno de los insumos de la evaluación y por ello se cita en este reporte [↑](#footnote-ref-7)
8. El responsable de la UR consultado menciona que “para la definición de la población objetivo sólo se consideró beneficiarios directos”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Estos documentos, enviados a los evaluadores por los responsables del programa, son dos bases de datos de Excel no protegidas. [↑](#footnote-ref-9)
10. Según el representante de la UR que retroalimentó el informe, “se tiene que considerar que para realizar acciones en un municipio, el ayuntamiento tiene que realizar una aportación para participar del Pp. Es decir, que se trabaja con los municipios que quieren participar; de los cuales, se dará prioridad según el nivel de rezago social”. De ser este el caso, se sugeriría revisar el monto de las aportaciones que los municipios tienen que erogar y ajustarlos en función de sus alcances presupuestales, de tal forma que les resulte asequible la aportación y puedan beneficiarse del Pp. La recomendación se dirige al proceso de planeación del Pp y a sus responsables. Por otro lado, las UR del Pp, deberían asegurarse de difundir el Pp por los medios más efectivos para que en efecto llegue a aquellos municipios de difícil acceso y que comúnmente presentan mayores niveles de marginación social. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por su definición en la Ley de Vivienda del Estado de Yucatán, las *personas de bajos recursos económicos* son aquellas que perciben menos de dos salarios mínimos diarios vigentes en el Estado de Yucatán. [↑](#footnote-ref-11)
12. Por tratarse de bienes y servicios que se esperaría que se conserven en el tiempo (servicios a la vivienda), el análisis en este capítulo y el siguiente considera el presente de la investigación, es decir, el seguimiento a los apoyos otorgados y la percepción de los beneficiarios hasta julio de 2017. Algunos de los Componentes que se analizaron anteriormente y que corresponden al periodo 2016, no se conservaron en el Pp en el 2017, pero otros sí.  [↑](#footnote-ref-12)
13. Datos obtenidos en la reunión de trabajo con las dependencias responsables en SEPLAN, en la ciudad de Mérida, el 20 de julio de 2017. [↑](#footnote-ref-13)
14. Programa Presupuestario Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda que Ejerce Recursos del FISE. Ejercicio 2014. [↑](#footnote-ref-14)
15. “Evaluación Estratégica de Consistencia y Resultados del Fondo de Infraestructura Social Estatal FISE Vivienda”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Evaluación de diseño. Programa Presupuestario 43 Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda. Reporte Final [↑](#footnote-ref-16)