

Programa de Vivienda

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Diseño

Ejercicio fiscal 2018

Coordinadora de la Evaluación

Aleida Salguero Galdeano

Abril de 2019

RESUMEN EJECUTIVO

La presente “Evaluación de Diseño del Programa de Vivienda, Ejercicio Fiscal 2018” tiene por objetivo general evaluar el diseño del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, a través del análisis de siete temas (justificación de la creación y del diseño del programa, contribución a las metas y estrategias nacionales, población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), presupuesto y rendición de cuentas y complementariedades y coincidencias con otros programas), examinados con la respuesta a 30 preguntas y 13 anexos.

El Programa de Vivienda operado por el Instituto Inmobiliario de Desarrollo Urbano y Vivienda del estado de Tlaxcala (INDUVIT) cuenta con dos objetivos en sus reglas de operación (ROP):

- 1. Mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de subsidios para ejecutar una acción de vivienda en las diferentes modalidades aprobadas a efecto de incrementar su patrimonio y bienestar social, así como mejorar sus condiciones de vida y*
- 2. Fomentar el ahorro previo de los beneficiarios del programa, comprometiendo su participación económica, a efecto de que estén en posibilidad de aportar una cantidad de acuerdo a la acción aprobada y de conformidad con sus condiciones económicas..*

El INDUVIT cuenta con documentos de diseño para el Programa de Vivienda dentro de los que destacan los Formatos Programáticos del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2018 y 2019, que contienen tanto el diagnóstico, como el árbol del problema y objetivos y la MIR, las ROP 2018 y el borrador de las ROP 2019 y el Manual de Organización y Procedimientos.

Justificación de la creación y diseño del Programa

En el árbol del problema 2018 se identificaba al problema focal como “Bajo impulso de integración regional y fortaleza del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el Estado y la sustentabilidad”, no obstante, que esta definición no guardaba una relación directa con el programa, el árbol fue modificado en 2019 mejorando esta redacción a: “Alto índice de familias tlaxcaltecas en situación vulnerable no cuentan con una vivienda digna y decorosa”. Si bien, esta nueva redacción ya guarda una relación directa con el programa, contiene términos ambiguos que no permiten identificarlo claramente, como son la vivienda digna y decorosa, así como la situación de vulnerabilidad que pudiera ser por carencias sociales o por ingresos.

La principal causa planteada es el poco acceso a créditos y subsidios para construcción de vivienda, que a su vez es provocada tanto por la falta de convenios entre instituciones pública y privadas para créditos y subsidios de vivienda como por la escases de entrega de acciones de vivienda, estas causas a su vez son provocadas por la falta de contratos de obra para construcción de vivienda focalizada a población más vulnerable como por escasos estudios para determinar la factibilidad de crédito o subsidios. Por su parte, se definen dos efectos directos y once indirectos del problema, los efectos directos son hacinamiento en vivienda y escaso

patrimonio, seguridad y bienestar familiar, dentro de los efectos indirectos se encuentra, entre otros, violencia intrafamiliar, desintegración, deserción escolar, promiscuidad, problemas de salud, delincuencia e inseguridad patrimonial.

El equipo evaluador considera que el programa no cuenta con un diagnóstico que cubra todas las características deseables, toda vez que no justifica la forma en que fue construido el árbol del problema, no cuantifica, caracteriza o ubica territorialmente a la población que lo padece, ni incluye una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo.

Por tanto, se recomienda, identificar un problema que justifique y delimite su acción y defina a la población que lo sufre, para lo cual se sugiere la siguiente redacción: *Los hogares del estado de Tlaxcala en condiciones de vulnerabilidad no cuentan con una vivienda digna y decorosa.* Adicionalmente, se sugiere generar un diagnóstico de la problemática en el que se identifique, cuantifique, caracterice y localice territorialmente a la población que la padece.

Contribución a las metas y estrategias nacionales y estatales

El objetivo del programa se encuentra vinculado a documentos de planeación estatal, sectorial y nacional, al contener conceptos comunes y contribuir al cumplimiento de metas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y las Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

A nivel estatal el programa se vincula con el Plan Estatal de Desarrollo en el capítulo 3 Integración regional ordenada y sustentable, especialmente con el objetivo 3.1. Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el estado y la sustentabilidad.

A nivel nacional, el programa contribuyó con la Meta 2. México Incluyente, especialmente con el objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, y encuentra relación con la Directriz 2: Bienestar social e igualdad para revertir la situación de desigualdad social en México de las Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Además, el programa tiene una vinculación indirecta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, con el Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

El programa no cuenta con un documento oficial o diagnóstico en que se definan las poblaciones potencial y objetivo. Sin embargo, en las ROP 2018, se especifica que podrán participar los solicitantes que reúnan las siguientes características:

- Personas que se encuentren en condiciones de marginación, vulnerabilidad, pobreza o hacinamiento.

- Hogares cuyos jefes de familia sean: adultos mayores con hijos menores de edad, madres solteras, personas con discapacidad o personas con alguna enfermedad crónica.
- Solicitantes que tengan dependientes económicos con alguna discapacidad o hijos con enfermedad crónica.
- Personas que habiten en vivienda propia construida con materiales precarios o en vivienda prestada o rentada.

En el borrador de las ROP 2019, se cambia la redacción y el orden de estas características, pero se mantienen los mismos conceptos.

El equipo evaluador considera que estos requisitos no constituyen la definición de la población objetivo al no tener una referencia directa con la problemática. Se recomienda al programa, una vez identificado claramente el problema que pretende resolver, definir a las poblaciones potencial y objetivo y establecer una metodología para su cuantificación, así como un plazo para su revisión y actualización. El equipo evaluador recomienda la siguiente redacción para las poblaciones:

Población potencial: Hogares del estado de Tlaxcala en condiciones de vulnerabilidad que presentan carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Población objetivo: Hogares del estado de Tlaxcala en condiciones de vulnerabilidad que presentan carencia por calidad y espacios de la vivienda, en los que alguno de sus miembros sea propietario de la vivienda o lote donde se pretenda ejecutar la acción de vivienda.

Dentro de la población objetivo se pueden identificar segmentos de población con prioridades de atención como: Hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores, madres solteras, personas con discapacidad o personas con enfermedad crónica; y Hogares que en los que habiten dependientes económicos con alguna discapacidad o enfermedad crónica.

El programa no cuenta con una estrategia de cobertura, aunque sí establece metas anuales en la MIR y las ROP. Además, cuenta con información sistematizada en una base en formato Access, tanto del formato de solicitud de apoyo como de la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) con los que puede conocerse la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Las ROP establecen los procedimientos de solicitud y selección de beneficiarios y los mecanismos para corroborar que se cumplan los criterios de selección, dentro de estos se incluye la presentación de la solicitud, una primera visita de validación por parte del INDUVIT, la entrega de documentación y una visita de verificación en la que se llena la CIS. Las ROP incorporan una serie de criterios para valorar la CIS, en el borrador de 2019 se agrega un rango de puntaje a cada uno de los criterios y se señala que esta puntuación genera tanto un orden de prioridad de atención como la aportación previa que ahora podrá ser entre 0 y 20%, sin embargo, no especifica qué aspectos concretos se deben contemplar para otorgar el puntaje.

Los procedimientos corresponden con las características de la población que se pretende beneficiar, ya que el llenado de la CIS lo hace el personal del INDUVIT y se permite nombrar un representante legal para hacer la solicitud en caso de que el solicitante sea una persona con discapacidad, enfermedad crónica o adulto mayor. Además, tanto la solicitud como la CIS

cuentan con un formato definido, aunque no es totalmente congruente con las características solicitadas en las ROP. Si bien, los procedimientos forman parte de las ROP por lo que se apegan al documento normativo y son difundidos públicamente, no se encontró evidencia de que se haga convocatoria o acciones de difusión a la población que sufre la problemática de vivienda, por lo que es posible que el programa no sea conocido por la población que se pretende atender. Además, los procedimientos de selección no están claramente especificados, al no contener criterios claros, objetivos y/o cuantitativos para llevar a cabo las visitas de validación y verificación y otorgar los puntajes de la CIS, por lo que no puede asegurarse que sean estandarizados y no se encontró evidencia de que sean sistematizados.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El Programa de Vivienda cuenta con un padrón de beneficiarios, sistematizado en una base de datos en formato Excel, que incluye: región, municipio, localidad, nombre del beneficiario, domicilio, CURP, tipo de apoyo y monto en pesos. Además de este padrón, el programa tiene el Padrón Único de Beneficiarios, que cuenta con 64 variables, destacando información de localización, identificación del beneficiario, sexo, edad, estado civil, monto del apoyo y número de apoyos.

Si bien con los datos de estos padrones se podría saber si la localidad a la que pertenece presenta altos niveles de marginación, no se incluyen las características de los beneficiarios establecidas en el documento normativo, por ejemplo, el hacinamiento, la precariedad de los materiales, la discapacidad o enfermedad crónica; además, las ROP especifican que los beneficiarios deben hacer una aportación por concepto de ahorro previo, información que no es recabada en el padrón.

Los procedimientos para otorgar los apoyos se encuentran normados tanto en las ROP 2018, por lo que son difundidos públicamente y apegados al documento normativo. Sin embargo, no se puede afirmar que sean estandarizados, debido a que no existen procedimientos documentados de la manera en que deben otorgarse los puntajes a cada uno de los criterios para validar la CIS y por tanto al monto de aportación previa del beneficiario o el número de exhibiciones que debe realizar. Tampoco se cuenta con formatos definidos para la supervisión por parte del INDUVIT o los criterios que debieran verificarse en el buen funcionamiento de la acción de vivienda al momento de la entrega-recepción. Además, los procedimientos no están sistematizados.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Para 2018, el Programa de Vivienda cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que comparte con el programa federal que también opera el INDUVIT en concurrencia de recursos. Por lo que se requiere determinar si se mantiene una MIR conjunta para los dos programas que opera el INDUVIT bajo la consideración de una estrategia de vivienda estatal, o una MIR para el Programa de Vivienda -que opera y se rige con las ROP estatales- y una MIR para el programa que opera con concurrencia de recursos federales y se rige con las ROP federales. De realizarse una MIR conjunta, el Fin y Propósito se compartirían entre ambos programas, y se incluirían dos componentes: uno relativo a las acciones de vivienda construidas (Programa de Vivienda) y otro relativo a los subsidios entregados (programa federal), asociando a cada componente sus respectivas actividades.

La MIR 2019 presenta mejoras en su lógica vertical, principalmente en la redacción del Propósito, pero persisten áreas de mejora en su lógica vertical y horizontal. Para la lógica vertical se sugieren las siguientes redacciones para el Fin y Propósito:

Fin: "Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, mediante el aseguramiento de viviendas dignas y decorosas a los hogares en condiciones de vulnerabilidad".

Propósito: "Hogares tlaxcaltecas en condiciones de vulnerabilidad habitan viviendas dignas y decorosas".

Respecto a la lógica horizontal de la MIR, se observa que los indicadores requieren incrementar su claridad y monitoreabilidad, así como su relevancia a nivel de Componente para medir por separado los apoyos del Programa de Vivienda y del programa federal operado por el INDUVIT con concurrencia de recursos. Las fichas técnicas de los indicadores no incluyen valor de la línea base, ni series históricas, ni fuentes de información por variable utilizada en el método de cálculo.

Por lo anterior se recomienda: la inclusión de indicadores relevantes a nivel de Componente que midan por separado los apoyos que se otorgan a través del Programa de Vivienda (construcción de acciones de vivienda) y a través del programa federal (subsidios para acciones de vivienda); incrementar la claridad de todos los indicadores mediante la correcta especificación del nombre, definición y método de cálculo, y asegurar la congruencia entre ellos, de manera que no exista ambigüedad sobre lo que pretenden medir; incorporar series históricas de los indicadores y establecer líneas base.

Respecto de los medios de verificación, se requiere de su incorporación para cada variable utilizada en los métodos de cálculo a fin de que los indicadores sean monitoreables y cualquier persona tenga acceso a los insumos necesarios para replicar sus resultados.

Ahora bien, no se puede determinar si las metas de los indicadores están orientadas a impulsar el desempeño del programa o si es factible su cumplimiento en virtud de que el diseño de algunos indicadores presenta incongruencia con la meta (Fin y Propósito), los indicadores no cuentan con valor para la línea base, ni con un histórico de la evolución de las metas y los resultados alcanzados en años previos. Además, no se cuenta con algún mecanismo documentado para el establecimiento de metas y la meta de Componente incorpora la meta conjunta del Programa de Vivienda con la del programa federal.

Con la finalidad de contar con metas factibles pero orientadas a impulsar el desempeño del programa, se recomienda establecer el valor de la línea base y las metas con base en los resultados históricos del programa y la disponibilidad de recursos humanos y financieros para su operación. Asimismo, discernir entre las metas del Programa de Vivienda y las metas del programa federal, mismas que deben estar asociadas a sus respectivos presupuestos. Y documentar el proceso de establecimiento de metas por ejercicio fiscal, que considere elementos de planeación estratégica de mediano y largo plazo.

Por su parte, en las ROP 2018 del Programa de Vivienda se pueden identificar varias de las actividades, el componente y el objetivo del programa; sin embargo las ROP presentan áreas de oportunidad importantes para brindar una mayor certidumbre y transparencia: se presentan dos objetivos, de los cuales solo uno hace referencia a la problemática; incluyen metas, presupuesto y procedimientos que abarcan tanto al Programa de Programa de Vivienda como al programa con concurrencia de recursos federales; y no incluyen definiciones de poblaciones potencial y objetivo. Por lo que es deseable revisar el contenido de las ROP, a fin de que incluyan solo los elementos asociados al Programa de Vivienda y brindar mayor claridad y certidumbre sobre su operación; o en su caso, establecer unas ROP para la estrategia de vivienda que lleva cabo el INDUVIT, en la que se identifiquen claramente como componentes

el Programa de Vivienda estatal y el programa financiado con recursos federales, incluir la definición de la población potencial y objetivo, e incorporar los procedimientos específicos de cada componente.

Presupuesto y rendición de cuentas

Para el conjunto de programas que opera el INDUVIT (Programa de Vivienda y programa federal) se identifica el gasto en mantenimiento; los gastos de capital; y los gastos directos por servicios personales y para la realización de las acciones de vivienda (tipos de apoyo), monto que se incluye en las ROP del Programa de Vivienda, pero que abarca el presupuesto del programa junto con el del programa federal que opera el INDUVIT en concurrencia de recursos.

No se cuantifica el gasto unitario por beneficiario del programa, lo que sería deseable toda vez que llevar un registro histórico del gasto unitario junto con el presupuesto total asignado al programa, permitiría a los operadores determinar los recursos requeridos para ampliar su cobertura en el mediano y largo plazo. Una aproximación podría ser el precio unitario señalado en la cláusula trigésima segunda de las ROP 2018, donde se establece que las acciones de vivienda se realizarán bajo contrato de obra a precio unitario.

En la página oficial del INDUVIT se cuenta con un teléfono de contacto disponible de manera accesible, mas no se hace referencia específica al Programa de Vivienda, ni a que los ciudadanos puedan solicitar información del programa. Tampoco se encontró evidencia de que se difundan los resultados del Programa de Vivienda (salvo los padrones de beneficiarios), con base en el avance de los indicadores estratégicos y de gestión incluidos en la MIR. Se recomienda incluir en la página oficial del instituto la MIR del programa y el avance en sus resultados con base en sus indicadores estratégicos y de gestión. Asimismo, crear un apartado específico en dicha página para el programa en el que se incluya la información más relevante de su diseño y operación: objetivos, tipos de apoyo, población a la que van dirigidos los apoyos, teléfono y correo electrónico de contacto, periodo de presentación de solicitud de apoyo; y el cual podría a su vez, fungir como un mecanismo de difusión del programa.

Los procedimientos para la ejecución de las obras, al formar parte de las ROP, están difundidos públicamente y se encuentran apegados al documento normativo, si bien, estos no se encuentran incluidos en el Manual de Organización y Procedimientos del instituto. No se puede afirmar que los procedimientos para la ejecución de las obras sean estandarizados por los distintos contratistas que las realizan, debido a que ni en las ROP ni en el Manual de Procedimientos del INDUVIT se incluyen los criterios o especificaciones técnicas de construcción que deben cumplirse en la construcción de las acciones de vivienda; como tampoco los criterios que supervisa el INDUVIT durante la supervisión de la ejecución de obra, como pudieran ser formatos preestablecidos para ello. Además no se contó con evidencia documental de que los procedimientos estén sistematizados.

Con base en lo anterior, y tomando en consideración el conjunto de procedimientos para la operación del programa y con el fin de asegurar su estandarización, se recomienda diseñar formatos para cada uno de ellos e incorporarlos en las ROP. Asimismo, actualizar el Manual de Organización y Procedimientos del INDUVIT mediante la incorporación de los distintos procedimientos que se llevan a cabo para operar el programa, con los formatos respectivos.

Finalmente, se sugiere sistematizar, de acuerdo a la capacidad financiera y operativa del instituto, los procedimientos del programa (etapas y actividades a realizar, y los requisitos o criterios a cumplir en cada uno de ellos) para: seleccionar a los beneficiarios; recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo; ejecutar y supervisar las acciones para el desarrollo de la obra; y para otorgar los apoyos a los beneficiarios. La sistematización permitirá a la unidad responsable de la operación del programa dar un seguimiento puntual y ordenado de sus

actividades, además de servir como insumo para la toma de decisiones de acciones preventivas y correctivas.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El programa presenta complementariedades con varios programas federales que apoyan acciones de vivienda. Con el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) del Ramo federal 33, operado por la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF), se complementa mediante los apoyos de infraestructura social básica y de techos y pisos firmes del FISE; y presentan posible coincidencia en la construcción de cuartos. Sin embargo, por ser el INDUVIT el encargado de ejecutar la construcción de los cuartos del FISE, fundamentado en la firma de un convenio de colaboración con la SPF, el instituto cruza su base de datos con la base del fondo a fin de asegurarse que las personas a ser beneficiadas con apoyos del FISE no hayan sido beneficiadas previamente con apoyos de los programas que opera el INDUVIT, con lo que se evita la posible duplicidad de apoyos.

Se recomienda documentar y formalizar el cruce de padrones entre el Programa de Vivienda y el FISE mediante su incorporación como una obligación en el convenio de colaboración que firman el INDUVIT y la Secretaría de Planeación y Finanzas, y su inclusión como una actividad dentro de los procedimientos de depuración y actualización de padrones en las ROP del programa y en el Manual de Organización y Procedimientos del instituto; y con ello eliminar cualquier posibilidad de coincidencia de apoyos de manera definitiva.