

Departamento de Política y Cultura

**Evaluación de diseño del Programa
Vivienda Social: seguimiento a los
Aspectos Susceptibles de Mejora
(ASM) en el desempeño del
programa.**

TRABAJO TERMINAL

para obtener el título de

**Licenciada en Política y Gestión
Social**

P R E S E N T A

Alcantara Lopez Odalis Sarahi

DIRECTOR(A) DE TESIS

Dra. María Elena Vega

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo 1. Políticas públicas y evaluación de la política social.....	7
1.1 Conceptualización de la Política Pública.....	7
1.2 Proceso de la política pública.....	9
1.3 Tipos de evaluación.....	18
1.3.1 Evaluación ex ante, concomitante y ex post.....	18
1.3.2 Evaluación interna, externa y mixta.....	18
1.3.3 Evaluación de diseño.....	19
1.3.4 Evaluación de consistencia y resultados.....	20
1.3.5 Evaluación de impacto.....	21
1.4 Evaluación de la política social.....	22
1.4.1 Evaluación de la política social en México.....	2
1.4.2 Evaluación de diseño con la metodología de CONEVAL.....	23
1.4.3 Aspectos susceptibles de mejora y recomendaciones de la evaluación de diseño.....	29
1.4.4 Clasificación de los ASM.....	30
Capítulo 2. Descripción del programa.....	33
2.1 Contexto y antecedentes del programa.....	33
2.2 Objetivos generales y específicos del programa.....	36

2.3 Cobertura y población objetivo.....	38
2.4 Modalidades y características de los apoyos.....	39
2.5 Presupuesto y financiamiento.....	44
2.6 Criterios de elegibilidad del programa.....	46
2.7 Instituciones implicadas en la gestión del programa.....	46
Capítulo 3. Evaluación de diseño al Programa de Vivienda Social.....	48
3.1 Revisión del cuestionario de CONEVAL.....	48
3.1.1 Justificación de la creación y del diseño del programa	48
3.1.2 Contribución a las metas y objetivos nacionales.....	50
3.1.3 Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	50
3.1.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de elegibilidad.....	51
3.1.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	52
3.1.6 presupuesto y rendición de cuentas.....	54
3.1.7 Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/o acciones de desarrollo social.....	54
3.2 Principales recomendaciones.....	56
3.3 ASM resultantes de la evaluación de diseño.....	60
Capítulo 4. Análisis del seguimiento a los ASM.....	62
4.1 Diseño.....	65
4.2 Seguimiento.....	66



4.3 Resultados.....	69
4.4 Mejora continua.....	70
Capítulo 5. Conclusiones.....	74
Bibliografía.....	77

La evaluación de programas públicos es un ejercicio fundamental para el desarrollo de una política social democrática. El desarrollo de esta herramienta en conjunto de los mecanismos para su utilización en la toma de decisiones es necesario para el mejoramiento en la aplicación de las políticas públicas, además de contribuir al proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Uno de los mecanismos para asegurar el uso de las evaluaciones en la toma de decisiones de los programas públicos, son los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Esta herramienta, parte de las recomendaciones de la evaluación, con ello se busca generar compromisos adaptables a las necesidades de cada programa que contribuyan a una mejora continua.

Sin embargo, la pregunta es; ¿las dependencias dan seguimiento a los ASM?, ¿los ASM contribuyen en la mejora del desempeño del programa?, ¿la dependencia selecciona ASM que impacten significativamente en el desarrollo del programa? Dado el historial de no utilización de las recomendaciones en el desarrollo de los programas sociales, ¿los ASM vuelven más fácil la utilización de la evaluación?

Para resolver estas preguntas, el trabajo muestra el seguimiento de los ASM elaborados a partir de una evaluación de diseño del Programa de Vivienda Social. Este programa busca atender a la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, ingreso y condiciones sociodemográficas, carecen de una vivienda adecuada. Otorgando transferencias directas a los beneficiarios un promedio de 35,000 pesos para la reconstrucción, adquisición, adecuación, expansión y autoproducción de la vivienda.

Como se menciona en este documento, si bien el programa ha estado activo desde el 2007, su última configuración en 2019 le da el nombre de Programa de Vivienda Social. Por lo que, para efectos de la investigación, este es el período en el que se toma en cuenta la creación del programa y todo documento analizado para la elaboración de este trabajo, es retomado de esa última configuración del programa.

Para explicar el seguimiento de los ASM, el trabajo está dividido en 5 capítulos. El capítulo 1 tiene por objetivo establecer las bases teóricas de la política social y su estrecha vinculación con el enfoque de políticas públicas. Además de explicar a grandes rasgos la metodología utilizada para elaborar una evaluación de diseño. Se comparten las discusiones teóricas sobre la evaluación, sus tipos, la importancia de la evaluación de diseño, sobre todo la creación de ASM como herramienta de mejora continua en el desarrollo y actualización de programas sociales.

En el capítulo 2 se da un contexto de la creación del programa de vivienda social, se aborda una breve discusión teórica sobre las posibles causas de la crisis inmobiliaria en México, además de describir detalle a detalle como el programa atiende el problema. Se describen las líneas de ayuda como la coordinación y el subsidio al 100%.

Además de las estrategias de aplicación como la adquisición, autoproducción ampliación y mejoramiento de vivienda. Se menciona la relación entre los principales gestores del programa, como la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. De igual manera se menciona la pertinencia que tiene este programa en el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo (PND),

En el capítulo 3 se describe a detalle los aspectos principales de la evaluación y diseño elaborado el programa en el 2021, se comparte la metodología utilizada para su elaboración, así como los principales hallazgos fortalezas y debilidades a los que se enfrenta el programa. Se analizan las principales recomendaciones derivadas de la evaluación y los aspectos susceptibles de mejora recomendados para la mejora del programa.

En el capítulo 4 se realizó un análisis de pertinencia a los ASM resultantes de la evaluación. Sobre todo, si el cumplimiento de los ASM ha impactado de manera significativa en el desarrollo del programa. Se hace uso del Índice de Seguimiento al Desempeño (ISeD) para valorar si los ASM cumplidos y en desarrollo tienen un impacto significativo en el desempeño me programa.

Finalmente, en el capítulo 5 se mencionan las principales conclusiones a las que llega el programa después de la revisión exhaustiva de documentos públicos y herramientas de análisis. La principal conclusión a la que se llega es que los ASM han sido un intento efectivo de utilización de recomendaciones retomadas del ejercicio de la evaluación, es importante que estén en una revisión más continúa terminar información necesaria sobre el cumplimiento de los ASM.

Capítulo 1. Políticas públicas y evaluación de la política social.



En este capítulo se analiza de forma breve y concreta el concepto de políticas públicas, desde su definición, marcos de análisis y su importancia en el desarrollo de la vida pública de México. También se analiza el concepto de evaluación y su importancia en la creación, modificación y continuidad de programas sociales.

1.1 Conceptualización de la Política Pública.

Dada la creación del Estado en la definición weberiana como “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1984, págs. 43-44). Para mantener el “orden vigente” el Estado como forma de organización social tiene obligaciones para con los ciudadanos.

Una de las principales obligaciones del Estado es la obligación de “garantizar”, entendida esta obligación como: “Adoptar medidas que creen las condiciones necesarias que permitan el goce efectivo de los derechos” (Ugarte, 2014, pág. 116). Es en este sentido que el concepto de Políticas Públicas entra en el escenario de la vida política del Estado, no solo como una herramienta para que el estado por medio del gobierno mantenga el “orden vigente” (razón primigenia de la creación del estado), sino como un instrumento para garantizar derechos.

Ante esto, Aguilar Villanueva define a las Políticas Públicas como: “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (Villanueva, Políticas Públicas, 2010, pág. 17). Entendiendo por esta definición que las Políticas Públicas son aquellas acciones consecutivas, que genera el Estado mediante el gobierno para alcanzar el bien común; es decir, lo que compete y es del interés y uso de todos.

Reforzando la definición de Villanueva, Eugenio Lahera define a las Políticas Públicas como: “corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información

relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004, pág. 8). Juntando ambas definiciones, tenemos que las Políticas Públicas son aquellos cursos de acción gubernamental; es decir, acciones consecutivas (y, por lo tanto, causales) que el Estado, por medio del gobierno, genera para llegar a una meta establecida, la meta del bien común.

Con lo que, a su vez, cumple con la obligación de garantizar la realización efectiva de los derechos; sin embargo, esta tarea no la hace el estado como único participante en la construcción de estos cursos de acción, sino que es necesaria la participación de la ciudadanía y de los agentes privados (que, para fines de esta investigación, se entiende por agente privado todo aquel ente económico fuera del aparato gubernamental).

Ahora que el concepto de Política Pública está definido, entendemos que analizar un concepto tan grande como lo es la Política Pública, es un reto metodológico, por lo que conviene delimitar el objeto de estudio (en este caso, el concepto de Política Pública) para una mejor comprensión y análisis. Se requiere elegir un marco analítico con el que se pueda delimitar el concepto y analizar las características de este de manera esquematizada.

Existen diversos marcos analíticos para el análisis de políticas públicas, sin embargo, para fines de esta investigación, el análisis se basa en el modelo secuencial de la Política Pública:

“El modelo secuencial se caracteriza por asumir a la política pública como un ciclo o proceso que se caracteriza por una secuencia lógica de actividades interrelacionadas, las cuales se agrupan en etapas o fases. Cada etapa posee características propias, funciones específicas, rasgos bien definidos y se pueden estudiar separadamente; en este sentido, la unidad analítica puede ser cada una de las etapas que compone el proceso de la política pública. (Rosas Huerta, 2021, pág. 264).

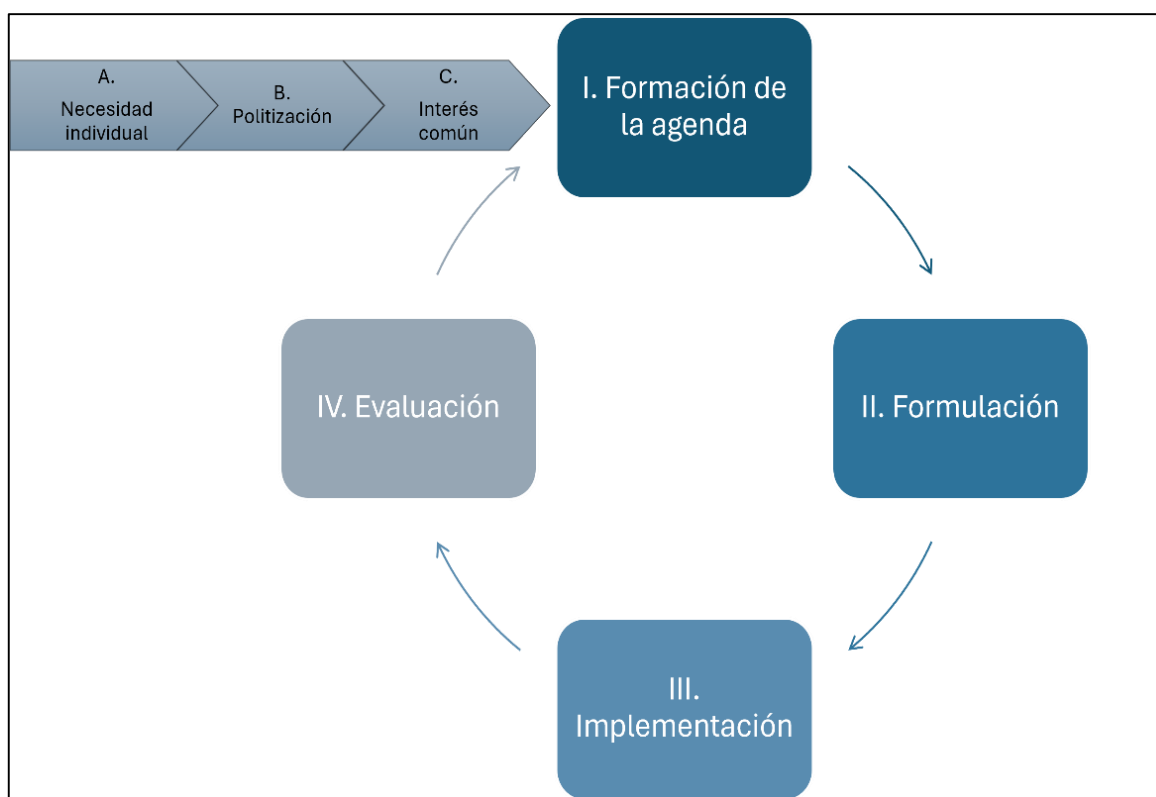
Con esta herramienta metodológica, el siguiente apartado se enfocará en describir el proceso de la Política Pública bajo el enfoque secuencial.



1.2 Proceso de la Política Pública.

Bajo el modelo secuencial de la Política Pública, se visualiza a la política pública como un proceso, un ciclo con diferentes etapas. Para hacer más esquemática la explicación del ciclo de la Política Pública, el cuadro 1 servirá de guía para la explicación de cada paso.

Cuadro 1



Fuente: Elaboración propia con información de (Villanueva, Políticas Públicas, 2010, págs. 46-51), (Corzo, 2013, págs. 91-95) y (Vallès, 2000)

A. Necesidad Individual

Antes que se inicie el ciclo de la Política Pública con el paso uno de la formación de la agenda, existe una serie de pasos que, tienen que surgir para iniciar la Política

Pública. Josep Vallès ubica tres grandes pasos. El primero es reconocer que existen carencias y desigualdades en la sociedad, estas desigualdades generan un constante y latente riesgo de conflicto, por lo que, en la población existe la necesidad de un individuo hacia un bien o servicio, al que no tiene acceso por sus propios medios, pero que sin él no puede realizar plenamente sus derechos. (Vallès, 2000, pág. 19)

B. Politización

El mismo autor, Josep Vallès, señala que el individuo consciente de su carencia, empieza el proceso de “politización” el cual tiene por objetivo: primero, dar cuenta de la realidad existente y generar colectivos que tengan la misma o similar carencia, que este colectivo se haga “consciente” de sus demandas y movilizarse para conseguir visibilidad y difusión, esto con el objetivo de ampliar la conciencia de más individuos sobre la demanda y trasladar esa lucha antes individual al escenario público, es decir, hacerlo de interés común (Vallès, 2000, pág. 26).

C. Interés Público

Una vez que la comunidad en general está movilizadada para conseguir un bien o servicio para el uso y beneficio de todos, esa lucha antes individual se convierte en una lucha por un interés público (Vallès, 2000, pág. 26). Esto quiere decir que es imperante que el Estado, bajo su obligación de “garantizar”, movilice su aparato gubernamental para solucionar el interés público, que ya es considerado “problema público”.

Los apartados A, B y C son las condiciones que, bajo el enfoque secuencial, se necesitan para el nacimiento de la política pública, pero no se consideran pasos, son el contexto que se necesita para llegar a legitimar el interés común.

Iniciando con el análisis del ciclo de la política pública, se encuentran los siguientes pasos:

I. FORMACIÓN DE LA AGENDA

Para Aguilar Villanueva, la formación de la agenda es el reconocimiento de la lucha por el interés común como un “problema público” y, por lo tanto, el Estado está obligado a movilizar sus recursos y su aparato instrumental para atender el problema (Villanueva, Políticas Públicas, 2010, pág. 46). También señala que, en este paso de la formación de la agenda se debe realizar una investigación sobre los actores implicados en la construcción del “problema público” y los factores sociales que rodean al problema. Esto con la finalidad de ganar legitimidad (o aceptación) y justificar la intervención del Estado en la vida pública de la comunidad afectada. Mientras tanto, para Franco Corzo, el paso de la formación de la agenda es la intervención del Estado en asuntos de interés público que el gobierno reconoce como un problema (Corzo, 2013, pág. 91).

Corzo identifica tres tipos de agenda

- ❖ **Agenda Pública:** como el conjunto de intereses que la ciudadanía y los distintos actores sociales buscan posicionar como un “problema público”. Si este se llega a posicionar como tal entonces pasa a la siguiente agenda (Corzo, 2013, págs. 91-92).

- ❖ **Agenda política:** como el conjunto de temas que alcanzan a llegar a las discusiones políticas de los decisores, es decir, aquellos que dentro de la infraestructura gubernamental tienen el poder de influir en la elección sobre los problemas que deben ser tratados. Si el problema en cuestión ha sido abordado por los decisores y concuerdan en que es un problema que justifica la intervención del Estado, pasa a la siguiente agenda (Corzo, 2013, pág. 93).

- ❖ **Agenda de gobierno:** como la materialización de un proyecto (o curso de acción) que dé solución al “problema público”, en donde ya se considera el

gasto de recursos y la movilización del aparato estatal para su resolución (Corzo, 2013, pág. 92).

Ambos autores, anteriormente citados, coinciden en que el proceso de agenda es más que nada el reconocimiento por parte del Estado de que existe un problema que permea la realización plena de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, también hay que dar evidencia de que el “problema público” es un constructo social: “De este modo, la sociología de los problemas públicos permite historizar lo social, mostrar su carácter construido, sin incurrir en visiones idealistas que sostienen [...] que la realidad se transformará cuando cambiemos nuestra representación de ella” (Valcarce, 2005, pág. 8).

Es decir, que, en este proceso de agenda, los diversos actores involucrados definen y construyen las bases por las que se debe considerar el problema, especialmente porque al ser una construcción social, lo que se considera “problema” para un sector de la población que se moviliza para que el Estado intervenga, para otro sector de la ciudadanía puede que no lo consideren como un problema. Es por ello por lo que, si bien existen muchos problemas en la sociedad, no todos los problemas llegan a ser considerados públicos y no todo problema público llega a ser atendido.

II. FORMULACIÓN

Esta segunda etapa Aguilar Villanueva la define como: “la construcción de las opciones de acción para atacar el problema público y con la selección de la opción que se considera apropiada.” (Villanueva, Políticas Públicas, 2010, pág. 48). Es decir, una vez que el Estado reconoce al “problema público” y lo incorpora en su agenda, este debe hacer un análisis de las circunstancias que rodean al problema y diseñar cursos de acción.

En este paso el Estado no es el único actor que interviene en el diseño de la ruta de acción, ya que una parte importante de este proceso es la participación ciudadana. Al respecto Wildavsky, en su propuesta del análisis de la política pública visto como un proceso social, refiere que “no se debe regresar al camino trillado de recibir ya

definido y confeccionado un problema” (Wildavsky, 1992, pág. 73). Analiza que el “problema público” al ser un constructo social está lleno de “singularidades”, es decir que cada problema es único y para encontrar el curso de acción adecuado se necesitan las “percepciones y las valoraciones que los ciudadanos tienen, [...] por la manera de concebir y calificar su tratamiento, por las particulares expectativas de intervención gubernamental o cooperación social” (Villanueva, 1992, pág. 76).

Para Corzo, la etapa de formulación se da cuando los servidores públicos o consultores independientes analizan el problema público y buscan mediante el análisis las posibles soluciones, donde se caracteriza a la solución como creativa, inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible (Corzo, 2013, pág. 92).

También propone una metodología de cinco etapas para el diseño:

- ❖ “Análisis del problema
- ❖ Análisis de soluciones
- ❖ Análisis de factibilidad
- ❖ Recomendaciones de política pública
- ❖ Plan de redacción de política pública” (Corzo, 2013, pág. 93)

Cabe destacar que si bien es necesaria la viabilidad instrumental para encontrar una solución óptima al problema como lo menciona Corzo, no hay que dejar de lado la participación ciudadana. La construcción de la formulación de la política pública es una tarea en la que se necesita la participación ciudadana, pues ellos –son los que, al vivir y construir el problema con su saber y su experiencia–, saben de primera mano cuales son las posibles soluciones para contrarrestar la situación; mientras que el Estado es quien guía de manera instrumental y presupuestaria las aportaciones de la ciudadanía y en conjunto establecen un plan de acción.

III. IMPLEMENTACIÓN.

Para Corzo, la etapa de la implementación de la política pública es ejecutar, llevar a cabo, llevar a efecto o realizar las acciones previamente diseñadas y formuladas, es la puesta en marcha del programa de acción que implica una alteración al estado natural de las interacciones sociales (Corzo, 2013, págs. 93-94)

A su vez, Aguilar Villanueva menciona que en este proceso de implementación es crucial porque en esta etapa se pueden cometer errores posdecisionales:

“La bibliografía sobre la implementación de las PP muestra que en este proceso reemergen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración al momento de formular y decidir la política. En la fase de la implementación el análisis de la PP se vuelve organizacional, gerencial y operativo [...] consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo [...] si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado (Villanueva, 2010, pág. 49).

En esta fase de la política pública se dan varios retos, como menciona Aguilar Villanueva, el reto de la gerencia y la puesta en marcha de materializar todo lo que se plasmó en la fase de Formulación. Esto es especialmente difícil, no solo por la parte administrativa, sino que las mismas organizaciones al ser entes vivos con rutinas y metas muchas veces no cuentan con la capacidad instrumental, el capital humano o la capacitación para ejecutar de manera óptima la política diseñada.

Esto hace que el proceso de implementar sea un punto crítico y de vital importancia en la resolución de “problemas públicos”. En la definición de implementación de Corzo, también menciona que esta fase implica una alteración del orden natural de las cosas. Se habla de que la puesta en marcha de la política pública altera el estado

natural de las cosas (Corzo, 2013, págs. 93-94), y esto lo explican a fondo Meny y Thoenig; los autores afirman que toda política pública encubre una teoría del cambio social. Es decir que hay una relación causa y efecto, un antes y después de la intervención del Estado por medio de la política: “En otros términos, ¿cómo el estado del mundo y el curso «natural» de los acontecimientos son susceptibles de verse perturbados y modificados? Si la autoridad recurre a dicha acción, ¿qué será incluido por ella y por qué? El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia” (Meny & Toenig, 1989, pág. 96).

Como explícitamente lo dicen los autores, el fin último de la política pública, -en específico en su etapa de la implementación- es el materializar un cambio social, analizándolo, en el orden “natural” de las cosas existen desigualdades, estas desigualdades que vulneran los derechos llegan a ser expuestos por un grupo afectado de la población que convierten la desigualdad en un problema público, exigiendo que sea atendido por el Estado y que con su intervención se espera una alteración al orden “natural” que cambie la dinámica social y se resuelva el problema público. Es en este aspecto de cambio a la dinámica social y al orden “natural” que el siguiente paso del ciclo de la política pública cobra sentido, la etapa de la evaluación.

IV. EVALUACIÓN

Esta etapa del ciclo es fundamental, la evaluación no es solo una etapa que da fin o cierre al desarrollo de la política pública, sino que es la etapa por la que el ciclo reinicia. En palabras de Aguilar Villanueva:

“La evaluación cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrece también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política pública, con lo


cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel” (Villanueva, 2010, pág. 51).

La evaluación es la herramienta por la cual, una política en desarrollo tiene la capacidad de medir su nivel de eficiencia, eficacia y efectividad. Mostrar resultados sobre cómo la intervención del gobierno ha modificado la dinámica social, si la intervención realmente ha coadyuvado a la modificación de la problemática que origino la intervención estatal.

En una definición más teórica ofrecida por Myriam Cardozo, “es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de y toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2006, págs. 43-44)

Es importante señalar dos aspectos importantes de la definición de Cardozo. El primero es el carácter sistemático y especializado de la acción de evaluar, siendo esta no solo un ejercicio de comparación de metas y/o generación de datos; si no un verdadero proceso metódico y científico de análisis desde diferentes perspectivas disciplinarias que ofrezcan una explicación de lo que sucede con la política a evaluar. Esto lleva una serie de actividades especializadas que Cardozo identifica en las evaluaciones:

- a) Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos.
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados
- c) Comparar la media lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación [...] fundamentalmente en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población.
- d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa.

- 
- e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global.
 - f) Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir un mayor logro de sus objetivos (Cardozo, 2006, pág. 44)

Con relación a esto, el segundo punto a resaltar es la generación de juicios de valor sobre la ejecución de la política. Esto es un punto crucial ya que evaluar conlleva una responsabilidad; la de exponer los alcances, fortalezas y debilidades de la política o programa evaluados. Sin embargo, este juicio de valor no se limita a que de manera dicotómica se llegue a la conclusión de si las acciones realizadas por el programa son *buenas o malas*, también conlleva señalar a los organismos y gestores a cargo del programa.

Con esto se resalta la importancia de la evaluación en la construcción de la democracia efectiva, la rendición de cuentas y la transparencia; “En términos generales, prácticamente todos los autores revisados esperan que la evaluación contribuya a la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, coadyuvando a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto” (Cardozo, 2006, pág. 47).

Dada la importancia de la evaluación como herramienta de análisis de la política pública, su impacto en el diseño de una sociedad democrática y transparente, la rendición de cuentas y el empleo eficiente de los recursos públicos, existen diversos tipos de evaluación, que, dependiendo de lo que se quiera conocer de programa o proyecto en cuestión tienen deferentes usos y propósitos. Usando la clasificación que Myriam Cardozo expone en su libro *La evaluación de políticas y programas públicos El caso de los programas de desarrollo social en México*, retomamos la clasificación más significativa para este trabajo.

1.3 Tipos de evaluación

1.3.1 Evaluación ex ante, concomitante y ex post.

Esta primera clasificación parte de dividir la política o programa en tres grandes momentos, antes (evaluación ex ante), durante (evaluación concomitante) y después (evaluación ex post) de implementar la política y programa en cuestión. La evaluación ex ante se caracteriza principalmente por ser aquella evaluación que permite a los tomadores de decisión elegir cuál de las alternativas de solución es la más viable de aplicar.

La evaluación concomitante es aquella que lleva a cabo en el momento mismo de la implementación, es un monitoreo continuo para verificar que la política o programa evaluado esté siguiendo el diseño tal como se tiene planeado con el objetivo de identificar si hay o no problemas en la gestión del proyecto. La evaluación ex post es aquella que se lleva a cabo al finalizar la implementación, es un seguimiento sobre las decisiones tomadas durante la implementación, identifica fortalezas y debilidades del diseño y la gestión de la política. (Cardozo, 2006, pág. 47).

1.3.2 Evaluación interna, externa y mixta.

En esta clasificación, se separan a las evaluaciones dependiendo del ente evaluador. Es decir, la instancia que lleva a cabo la evaluación. Se dice que una evaluación es interna cuando el ente evaluador es el mismo organismo que está a cargo del programa, esto garantiza mayor certeza sobre la información de los

procesos del programa, se tiene más información sobre cómo se lleva cabo la política.

Si el ente evaluador es un organismo diferente del que tiene el control del programa, es una evaluación externa. La ventaja de la evaluación externa es que, a diferencia de la interna, no tiene conflictos de interés dado que el encargado de la evaluación no pertenece al organismo encargado del programa, por lo que se tiene mayor objetividad sobre la gestión y operatividad de este. Sin embargo, la desventaja que tiene esta evaluación es que, al no tener acceso directo a la información del organismo encargado de la gestión del proyecto, es más difícil conseguirla.

Es por ello por lo que la evaluación mixta es una herramienta que combina las características de ambas evaluaciones, crea un entorno de comunicación y cooperación entre la objetividad de los entes externos y la información y experiencia de aquellos encargados de aplicar la política, con lo que se consigue generar una evaluación más completa y objetiva (Cardozo, 2006, pág. 48).

1.3.3 Evaluación de diseño, procesos, consistencia y resultados y de impacto.

La evaluación de diseño tiene por objetivo evaluar si el programa cuenta con racionalidad y coherencia entre el problema público y la alternativa de solución propuesta por los tomadores de decisión. Para ello se analiza el diagnóstico del programa (el documento que justifica mediante antecedentes y análisis causales por que se elige tal o cual alternativa, así como establecer las bases, población objetivo, potencial y criterios de selección de los beneficiarios), es una herramienta que ayuda a revelar si hay relación entre los objetivos del programa, que haya variables y parámetros medibles y tanto el problema como los objetivos estén bien definidos. (Mejía, 2021, págs. 18-19)

La evaluación de procesos tiene por objetivo realizar el análisis sobre la operatividad del programa, es decir, si la gestión del proceso de la implementación está alineada con los objetivos del programa y está encaminado a cumplir las metas de este. Valora:

- El grado de implicación de los gestores en tareas operativas.
- La formación y organización de los gestores.
- Que la gestión de recursos se lleve a cabo óptimamente.

Esta evaluación tiene tres propósitos principales:

- 1) Describir gestión y operatividad del programa mediante los procesos de gestión.
- 2) Analizar los problemas, limitantes, fortalezas y debilidades tanto operativos como normativos que puedan obstaculizar la gestión e implementación del programa.
- 3) Realizar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar en el transcurso de la gestión (Mejía, 2021, págs. 16-17)

1.3.4 Evaluación de consistencia y resultados.

La evaluación de consistencia y resultados tiene por objetivo dar información sobre la capacidad institucional y organizacional de la entidad encargada del programa, es decir, mide si las acciones y gestiones que tiene dicha institución encargada del programa público tiene lo necesario tanto instrumental como organizacionalmente para que sus acciones estén dirigidas y orientadas a buscar los resultados que se propone el programa desde el diseño y formulación de objetivos.

Esta manera es que la evaluación de consistencia y resultados es la más eficiente para evidenciar si se cuentan con los instrumentos de planeación

orientados a los objetivos propuestos en el diseño del programa y por supuesto lograr la satisfacción de los beneficiarios del programa y los resultados que este mismo busca. Para ello se hace uso de los indicadores como la guía MIR (Matriz de Indicadores y Resultados) elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Mejía, 2021, págs. 18-19).

1.3.5 Evaluación de impacto.

Como se mencionó anteriormente en el apartado de implementación, toda política pública trae consigo una teoría de cambio social, este cambio social es que se va a medir con esta evaluación. Principalmente se obtiene el impacto de una política pública en la población tras la medición de: 1) los resultados de los participantes que son beneficiarios del programa, comparados con, 2) las mediciones de esos mismos participantes si no hubiesen sido beneficiarios del programa (Mejía, 2021, pág. 19).

Gracias a esta comparación podemos tomar más conciencia sobre la diferencia que el programa tuvo en la población objetivo, si gracias al programa se llegaron a los objetivos propuestos, pero sobre todo saber si la intervención Estatal fue efectiva para resolver el problema público. Esto es importante ya que esta evaluación da por fruto un registro sobre las líneas de acción que el gobierno ha tomado en los problemas públicos y con base en ello tener un respaldo de cómo enfrentar los futuros problemas (Mejía, 2021, pág. 20)

Entonces podemos decir que la importancia de este tipo de evaluación radica en el análisis de los efectos que tuvo el programa en la población beneficiaria y cómo estos efectos fueron cambiando la dinámica social de tal manera que impactan en el problema social y lo transforman, dando evidencia de la teoría de cambio social que cada política pública tiene consigo. Especialmente valorar si los efectos que causa esta política pública son los esperados.

Si bien existen más tipos de evaluación, para este trabajo se retoma únicamente la evaluación de diseño, por lo que el siguiente apartado está destinado a explicar la metodología de este tipo de evaluación, tomando en cuenta los pasos y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

1.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Para abordar la evaluación de la política social, primero debemos tener una definición del concepto. La política social se define como “El instrumento principal del Estado moderno como institución interesada en la mejora de las condiciones de vida y en la promoción de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos (Montagut, 2000, pág. 205)”.

Dada esta definición, los programas que se desarrollan en esta política tienen el propósito de combatir la desigualdad social; “De especial interés es su referencia al concepto de «solidaridad y responsabilidad pública y ciudadana», más allá de la formalización de las intervenciones de bienestar social y de la titularidad de los derechos de provisión de los servicios sociales (Montagut, 2000, pág. 206)”.

Es por ello por lo que, la evaluación de la política social proporciona una imagen de las acciones (reflejadas en programas sociales) y como estas impactan en la construcción de una sociedad más participativa y equitativa; por lo que también da material para analizar qué efectos tienen los programas y proyectos gubernamentales la sociedad. Es por ello por lo que esta investigación se centra específicamente en la evaluación de diseño.

1.4.1 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En México, el principal organismo de evaluación es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sustentado en tres principales leyes y decretos:

- 1) Ley General de Desarrollo social:

Esta ley tiene por objeto crear, promover y regular políticas públicas del gobierno federal en materia de desarrollo social [...] así como las acciones del Estado en la preocupación del ejercicio de los derechos sociales y el impulso del sector social (Diario Oficial de la Federación, 2002)

2) Reglamento General de Desarrollo Social:

Este recurso normativo tiene por objetivo garantizar que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo. Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales y del derecho al desarrollo como un derecho inalienable de la persona humana ((Diario Oficial de la Federación , 2008)

3) Decreto de Creación del CONEVAL:

Con este decreto presidencial el CONEVAL se crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convierte en una institución con la capacidad técnica para generar información objetiva de la política social y la medición de la pobreza con la que se pueda mejorar la toma de decisiones en esta materia ((Diario Oficial de la Federación, 2004)

CONEVAL al ser el organismo encargado de generar información sobre la política social en México, se centra en generar evaluaciones de los programas y proyectos que tengan por objetivo combatir las desigualdades sociales y la lucha contra la pobreza. Como mencionan su marco normativo su principal función es generar datos para analizar las acciones tomadas por el gobierno federal en la repartición la riqueza y el combate a las desigualdades sociales.

1.4.2 EVALUACIÓN DE DISEÑO CON LA METODOLOGÍA DE CONEVAL

Como se menciona en el apartado anterior la evaluación de programas y proyectos es un paso crucial en la creación de políticas públicas para resolver problemas públicos. La evaluación (dependiendo del uso que se le dé a la herramienta) no solo es un instrumento para mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a los

problemas de la sociedad, sino que también es una herramienta de transparencia y rendición de cuentas

- ❖ Analizar la racionalidad del programa.
- ❖ Analizar la coherencia del programa entre el problema público y las líneas de acción planteadas en el programa.
- ❖ Que en los objetivos estén bien definidos.
- ❖ Que haya variables bien definidas y medibles para la evaluación.

De acuerdo con el documento *Términos de referencia de la evaluación de diseño*, elaborado por el CONEVAL. La metodología de la evaluación de diseño se divide en siete apartados y 30 preguntas, se basa en un análisis de gabinete, definido por CONEVAL como la “la actividad que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública” (CONEVAL, 2017, pág. 9) el insumo principal es la información proporcionada por la dependencia o institución encargada del programa.

Para tener una idea más clara sobre la metodología de la evaluación del diseño de CONEVAL, se estructura de la siguiente manera.

Tabla 1 Apartados de la evaluación de diseño con datos de CONEVAL

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y objetivos nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	30	1
TOTAL		30

Tabla elaborada con información del documento *Términos de referencia de la evaluación de diseño, elaborado por CONEVAL, 2017.*

Las preguntas que engloban la evaluación de diseño están escritas en el documento de Términos de Referencia para la Evaluación de diseño, sin embargo, entre las más importantes destacan:

- 1) El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el problema está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.
- 2) Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:
 - a) Causas, efectos y características del problema
 - b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema
 - c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema
 - d) El plazo para su revisión y actualización (CONEVAL, 2017, págs. 13-15)

Si el cuestionario es de preguntas cerradas, las respuestas tienen criterios de evaluación, que miden la calidad de los documentos presentados. Los criterios de dan en una escala de 1 a 4, donde 1 denota una calidad baja, mientras que el 4 denota una calidad alta.

Para la evaluación de diseño es necesario señalar que El insumo principal es el documento diagnóstico del programa. Un documento diagnóstico es aquel que justifica la creación de nuevos programas federales que pretendan incluirse dentro del presupuesto anual es decir que dependan del recurso público, para que un documento diagnóstico pueda ser considerado válido y sujeto de evaluación debe contar con lo siguiente:

1. Antecedentes:

La parte dura antecedentes se va a describir cuál es el entorno actual de la política pública sin que el programa esté operando, también va a dar evidencia de la situación problemática o necesidad que puede o pretende atender, es necesario que incorpore estadísticas oficiales que permitan dimensionar la magnitud del programa y por qué es necesaria la intervención estatal. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019)

2. identificación definición y descripción del problema o necesidad

este apartado es un derivado de los antecedentes, en el cual se debe definir el problema central o la necesidad que va a tener el programa, las causas del programa su evolución con el tiempo y sus efectos en la población afectada. No sólo es conceptualizar el problema para dimensionar el impacto que tiene en la población objetivo, sino que en este apartado se debe de dejar claro el estado actual del problema, los grupos de población que están siendo afectados, las causas, consecuencias y posibles hipótesis de causalidad las relaciones entre el problema sus causas y efectos. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019)

3. objetivos

De apartado se va a presentar de manera esquemática las líneas de acción con las que se espera resolver el problema o necesidad. Se delimitarán y especificarán los objetivos a los cuales se enfocan el programa. Otro punto importante es que deben ser objetivos que aporten al plan nacional de desarrollo vigente, De manera que se aseguren de que todos los programas creados tengan la finalidad de contribuir al combate a la pobreza y a las desigualdades (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019)

4. Cobertura

en este apartado se debe dejar clara cuál es el área geográfica en la que se va a aplicar el programa, así como a la población que está dirigida, se debe identificar y caracterizar a la población objetivo de manera precisa y generar mecanismos de reclutamiento y atención a las personas beneficiarias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019).

5. Análisis de alternativas

En este apartado se debe dejar justificación de cuáles fueron las alternativas seleccionadas, teniendo como principal eje la eficacia y la eficiencia. Deberá contar con un estudio de factibilidad de su implementación, así como un análisis de riesgos que pueden obstaculizarla (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019).

6. diseño del programa propuesto o con cambios sustanciales

En este apartado se deberán dejar establecidos cuáles son las modalidades del programa, así como la forma en la que se ejecutará u operará. Debe dejar de manera clara cuál es la relación entre las dependencias que serán las encargadas de gestionar la implementación del programa.

Asimismo, debe dejar claro un organigrama de Responsabilidades interinstitucionales, para facilitar la implementación del programa, debe contar con gestores que lleven un control del padrón de beneficiarios a fin de

contar con un seguimiento para medir los cambios que ha generado el programa en la población beneficiada (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019).

7. análisis de similitudes o complementariedades

En este apartado se debe llevar a cabo un análisis de los objetivos del programa, e identificar aquellos programas que cuenten con objetivos similares. Como resultado de este análisis se debe argumentar por qué es necesaria la creación del programa en específico aun existiendo programas idénticos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019).

8. Presupuesto

En este apartado se debe establecer cuál es el monto estimado de gasto público para iniciar con operación del programa y todos sus gastos operativos, así como dejar Claro cuál es la fuente de financiamiento que el programa ocupará para alcanzar sus objetivos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL, 2019)

Es importante señalar que, pese a los requerimientos del documento diagnóstico de los programas sociales, deben estar orientados a contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND es el “documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio (Gobierno de México, 2024)”. Por lo que la creación o modificación de los programas sociales debe responder a los objetivos del PND vigente.

1.4.3 Aspectos susceptibles de mejora y recomendaciones de la evaluación de diseño

El resultado de las evaluaciones son las recomendaciones que hace el ente evaluador. En el caso de CONEVAL, redacta un documento en el que se hace explícita la metodología usada en la evaluación, resalta también los hallazgos, fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el diseño del programa. Myriam Cardozo explica que, las recomendaciones de la evaluación deben ser; realistas, claras y acompañada de una estimación de costos para facilitar su implementación (Cardozo, 2006, pág. 140).

Sin embargo, la experiencia de la evaluación en México, marca que los gestores e instituciones encargadas del desarrollo de la política social no hacen uso de las recomendaciones en el momento de tomar decisiones sobre la gestión u operabilidad de los programas evaluados.

“Difícilmente se hace un uso efectivo de las evaluaciones, en principio, porque no todas las evaluaciones que coordina el CONEVAL tienen el mismo nivel de rigidez, en términos de lo efectiva que pudiera resultar la información que proporcionan al órgano evaluado. Algo semejante ocurre con las recomendaciones, las cuales en ocasiones no son viables, debido a las limitaciones presupuestales, a las deficientes capacidades técnicas de las dependencias ejecutoras de los programas, o a la poca o nula voluntad política de los tomadores de decisiones para modificar los programas sociales (Velazquez, 2017, pág. 2)”.

Ante el poco o nulo uso de las recomendaciones de la evaluación, y la no vinculación del resultado de la evaluación con los tomadores de decisión, CONEVAL crea una herramienta denominada Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), los cuales se definen como “compromisos asumidos por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF), a partir de recomendaciones o hallazgos de las evaluaciones (CONEVAL, 2024)”.

Imagen 1 Esquema de las características de los ASM



Imagen tomada de CONEVAL, 2024, https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/ASM/Paginas/Aspectos_Susceptibles_Mejora.aspx

Si bien estos instrumentos comparten muchas de sus características con las recomendaciones, los ASM son seleccionados por los entes evaluados, esto hace que se creen compromisos de mejora. En una alegoría, las recomendaciones son metas grandes que requieren un gasto significativo de recursos monetario, humano y organizacional; muchas veces poco realistas de llevar a cabo en el corto o mediano plazo. Mientras que los ASM son submetas, pequeñas, que comprometen no solo al uso de las recomendaciones en la toma de decisiones, también marcan el camino a seguir de las instituciones para la mejora de la atención de la población.

1.4.4 Clasificaciones de los ASM

Los ASM se clasifican de la siguiente manera

Tabla 2 Clasificación de los ASM

Clasificación	Descripción
Específicos	Aquellos cuya solución corresponde a la unidad responsable de operar el programa.

Institucionales	Aquellos que requieren intervención de una o varias áreas de la institución.
Intergubernamentales	Aquellos que demandan la intervención de otros órdenes de gobierno.
Interinstitucionales	Aquellos que requieren la participación de más de una dependencia o entidad
Nivel de prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Alta: ASM que tiene un impacto significativo en desarrollo de los propósitos del programa. • Media: ASM que tiene un impacto medio en el desarrollo de los propósitos del programa. • Baja: ASM que contribuye, pero no tiene gran impacto en el desarrollo de los propósitos del programa

Tabla elaborada con datos de CONEVAL, 2024,

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/ASM/Paginas/Aspectos_Susceptibles_Mejora.aspx

Una vez que la entidad encargada del programa ha seleccionado y ubicado la clasificación del o los ASM a realizar, los gestores deben realizar un seguimiento documentado para cumplir con los ASM, lo que les permite tener mayor flexibilidad en la mejora continua del programa evaluado, ya que pueden seleccionar los compromisos que mejor se ajusten a las necesidades instrumentales, políticas y monetarias de los gestores a la vez que avanzan en la mejora del programa.

Esta característica de los ASM también responde al carácter no vinculante o punitivo de la evaluación en México; “CONEVAL diseñó el Mecanismo para precisar el proceso de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias

emanadas de los resultados de las evaluaciones. En este, la evaluación se concibe como un ejercicio de mejora continua y no como un proceso de carácter punitivo” (CONEVAL, 2019, pág. 65)”. **32**

Es decir, que independientemente del resultado de la evaluación, no se abrirá un proceso contra los gestores del programa, ya que se considera a la evaluación como una herramienta de mejora y aprendizaje de la política social más que una herramienta para regulación fiscal.

Capítulo 2. Descripción del programa

En este apartado está dedicado a describir a detalle el **Programa de Vivienda Social**, con clave S177 en el catálogo de programas de la administración pública federal, así como un amplio contexto sobre la problemática de vivienda en México y las acciones que el gobierno por medio de la implementación del programa realiza para atender la problemática.

2.1 Contexto y antecedentes del programa.

A nivel mundial se experimenta una grave crisis de vivienda, el acceso a una vivienda digna es cada vez más difícil, especialmente para las nuevas generaciones. De acuerdo con el Instituto de la Vivienda (INVI), en México desde 1983 tras la llegada del modelo neoliberal, el sector inmobiliario atravesó una fuerte privatización. Estas políticas neoliberales condujeron a un fuerte déficit en el país, eliminando así los subsidios de vivienda pública (Walter , Olivera , & Beswick , 2016)

Antes de la llegada del neoliberalismo en México, el Estado era el principal encargado de la vivienda para los ciudadanos, sin embargo, tras adoptar la doctrina neoliberal (que implica políticas privatizadoras y excluyentes bajo el discurso de la competencia y el crecimiento económico sin intervención del Estado) la vivienda se convirtió en un recurso de difícil acceso, especialmente para las clases bajas.

Ante la poca accesibilidad a una vivienda por la llegada de financiamiento privado, la población hizo uso desmedido de la autoconstrucción; “La autoconstrucción como -válvula de escape- para frenar la presión social y facilitar la dotación de suelo y vivienda sin erogaciones significativas (Walter , Olivera , & Beswick , 2016). Con lo que el Estado perdía control no son solo sobre las construcciones que realizaba la misma población, si no que perdía el control de las zonas en las que la población se asentaba de manera ilegal.

Esta grave desregulación es el antecedente de los diversos problemas inmobiliarios en México, la desregulación de la vivienda, la autoconstrucción desmedida, la

sobrepoblación en zonas cercanas a las ciudades, los asentamientos irregulares que conllevan a la falta de servicios públicos (drenaje y agua potable), pero sobre todo el encarecimiento de los precios en la adquisición de un inmueble; por lo que se concluye que es un problema de desigualdad social más que de reparto y uso de suelo.


Con esto referimos que el principal factor de la problemática de vivienda es la grave desigualdad social que existe en el país:

“La vivienda social fue apreciada durante buena parte del siglo XX como un mecanismo para disminuir las desigualdades y construir un sentido de colectividad entre los habitantes urbanos, la crisis habitacional actual se refiere justamente a esta incapacidad, mientras que su acceso se hace cada vez más restringido, una vez que se accede a ella, ésta no asegura ser un activo para mejorar las condiciones de vida, más bien en muchos casos, deviene en una nueva forma de exclusión (Walter , Olivera , & Beswick , 2016)”.

En el contexto actual en México, en el que la existencia de graves crisis migratorias, la sobrepoblación, el proceso de gentrificación que experimentan las grandes ciudades del país, las crisis hídricas y climáticas, e incluso los procesos económicos como el nearshoring hacen que el acceso a una vivienda de calidad sea un verdadero reto para la clase baja.

De acuerdo con datos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, cerca de 14 millones de familias de escasos recursos tienen pocas o nulas posibilidades de adquirir una vivienda propia, ya que el precio promedio de una casa supera el millón de pesos. (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción , 2023).

Ante esta problemática el PND 2019-2024 toma como uno de los ejes centrales de bienestar la vivienda social; “La vivienda social será una prioridad y se realizarán miles de acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda. Solo este

año se van a reestructurar 194 mil créditos del Infonavit, lo que va a beneficiar a miles de familias trabajadoras (Gobierno de México, 2019)”. 

Es en esta línea de acción en la que está ubicada el Programa de Vivienda Social. Este programa ha pasado por varias reestructuraciones, se lleva implementando desde 2007 bajo el nombre de *Programa de Esquemas Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda*, después bajo el nombre de *Programa de Acceso al Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda*”. Sin embargo, desde 2019 opera bajo el nombre de Programa de Vivienda Social, por lo que para esta investigación se tomara únicamente el periodo de 2019 a la actualidad.

Este programa tiene sustento normativo en dos principales leyes:

- ❖ Artículo 4to constitucional: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa (Gobierno de México, 2023)”.
- ❖ Artículo primero de la Ley de Vivienda: Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa (Gobierno de México, 2023)”.

El programa se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y cuenta con intervenciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, además de estar alineado con otros programas de desarrollo inmobiliario del PND:

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, (PSEDATU).
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU).
- Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 (PNV).
- Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2021-2024.

- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024.
- Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de Vivienda (PI-CONAVI 2020-2024).

2.2 Objetivos generales y específicos del programa.

En las reglas de operación del programa para su ejercicio 2024, se establece en el punto 3 que el objetivo prioritario es: “Disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda (Gobierno de México, 2023)”.

Mientras que los objetivos específicos son:

- Atender problemas de rezago habitacional a través de acciones de adquisición de vivienda, autoproducción de vivienda nueva, ampliación de vivienda o mejoramiento.
- Atender a la población afectada por fenómenos naturales perturbadores con la reconstrucción parcial o total de su vivienda o con su reubicación en zonas seguras.
- Contribuir a la regeneración de zonas con altos índices de marginación a través de la adquisición de vivienda, autoproducción de vivienda nueva, mejoramiento o ampliación de vivienda.
- Fomentar la habitabilidad de la vivienda a través del diseño, mediante el uso de ecotecnologías, criterios de eficiencia energética y seguridad estructural.
- Atender la carencia de vivienda de la población que está por debajo de la línea de pobreza extrema (Gobierno de México, 2023)

Estos objetivos los pretende alcanzar mediante cinco estrategias

- I. Disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en condiciones más vulnerables para contribuir en la disminución de la desigualdad de la población en territorios.**

- a. Esta estrategia habla sobre principalmente de brindar una vivienda a la población de escasos recursos, mayor rezago socioeconómico y/o que se encuentren en zonas de mayor rezago en infraestructura y servicios públicos.
- II. Ampliar los mecanismos de otorgamiento de subsidios para cubrir diversas necesidades en materia de vivienda de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda, en favor de su bienestar social.**
 - a. Esta estrategia está dirigida a personas en situación de vulnerabilidad (adultos mayores, hogares encabezados por mujeres o personas en situación de discapacidad) que ocupen viviendas inadecuadas tengan la posibilidad de acceder a subsidios con lo que se busca mitigar la carencia en servicios públicos y reducir el riesgo estructural de los hogares.
- III. Fortalecer los procesos de Producción Social de Vivienda Asistida para participar en la consolidación del Sistema de Vivienda Adecuada.**
 - a. La estrategia apoya la autoproducción. Ya que muchas de las ocasiones las personas beneficiarias requieren acciones personalizadas que un programa no puede normar. Por lo que en esa estrategia se apoyará el subsidio y la asistencia técnica para la autoconstrucción.
- IV. Asegurar la calidad y sustentabilidad de la vivienda para garantizar la habitabilidad, seguridad estructural, accesibilidad y adecuación cultural de la vivienda.**
 - a. Con esta estrategia se busca abordar la seguridad estructural de la vivienda desde un enfoque multidimensional. La vivienda deberá generar impacto social, económico y ambiental; mediante la utilización de sistemas alternativos de suministro de agua, energía eléctrica y saneamiento, respetando y conservando la identidad cultural y las

necesidades particulares de las comunidades a las que se dirija el primero programa.



V. Potenciar el uso de recursos y programas de los tres órdenes de gobierno para el máximo aprovechamiento de estos por parte de la población en condiciones más vulnerables.

- a. Con esta estrategia lo que se busca es favorecer la coordinación y comunicación entre los diferentes órdenes de gobierno, para así aprovechar de mejor manera los recursos y resolver necesidades específicas de grupos poblacionales vulnerables en lo individual y en lo colectivo.

2.3 Cobertura y población objetivo

El programa tiene una cobertura nacional, aplica para toda la república mexicana, sin embargo, existen grupos poblacionales prioritarios.

2.3.1 Población potencial: Toda aquella población que presente el problema por el que el programa fue creado.

- Hogares que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional o necesitan una vivienda.

2.3.2 Población objetivo: Población que cumple con los criterios de legibilidad del programa y por ende será atendida e inscrita en el padrón de beneficiarios.

- Hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional o necesitan una vivienda.

2.3.3 Población prioritaria: Población que cumpliendo los criterios de elegibilidad es seleccionada como de primera atención.

Hogares donde se identifiquen o presenten las siguientes situaciones:

- Situados en zonas de población mayoritariamente indígena.
- Con mujeres jefas de hogar.

- Afectados por desastres.
- Asentados en zonas de riesgo.
- Situados en zonas con altos índices de violencia e inseguridad.
- De grupos sociales en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas.
- De personas migrantes mexicanos en el extranjero y de retorno.
- De personas que tienen calidad de víctimas de delito o violaciones a sus derechos humanos.

2.4 Modalidades y características de los apoyos.

2.4.1 Esquemas de financiamiento

Existen dos esquemas de financiamiento que el programa utiliza. La primera es un subsidio del 100%, este subsidio es otorgado directamente a la persona beneficiaria sin intermediarios. Esta persona beneficiaria aparte de contar con la transferencia directa contará con acompañamiento técnico. Sin embargo, a diferencia de otros programas sociales, esta transferencia sí debe pasar por el proceso de seguimiento para comprobar el uso adecuado del dinero para los fines del programa.

El segundo esquema es el Cofinanciamiento. En este esquema de cofinanciamiento también se hace entrega de un subsidio federal directamente a la persona beneficiaria, sin embargo, este subsidio podrá ser complementado por aportaciones personales del beneficiario, créditos de otras entidades normativas como el Infonavit o aportaciones de cualquier ente público social o privado. En este caso únicamente se hará seguimiento del subsidio federal en la comprobación de gastos.

2.4.2 Modalidades de apoyo

Existen 6 modalidades para apoyar a la población objetivo en este programa. La primera modalidad es la de adquisición de vivienda. Esta modalidad puede ser individual o en conjunto, realizada por terceros o por un proceso de construcción de vivienda. La vivienda adquirida deberá cubrir las necesidades de las personas

beneficiarias, la vivienda adquirida puede ser nueva o en uso, pero deberá cumplir los siguientes requerimientos:

- ❖ Contar con seguridad estructural
- ❖ Tener servicios básicos como agua saneamiento y luz
- ❖ Deberá contar con áreas de uso común
- ❖ La vivienda deberá garantizar condiciones de habitabilidad
- ❖ No estar ubicada en una zona de riesgo

La segunda modalidad es la modalidad de autoproducción, con esto se busca aumentar la participación de las personas beneficiarias en el proceso de construcción y ampliación de vivienda. Con lo que se pretende atender los problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar y vivienda precaria. Atendiendo principalmente las necesidades individuales de cada familia y beneficiarios.

La tercera modalidad es la de reubicación de vivienda. Esta modalidad consiste en otorgar apoyos para reubicar familias que habiten en una vivienda que se considere en situación de riesgo y no se pueda reestructurar por daños graves en la infraestructura. Esta modalidad se divide en adquisición de suelo, adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda en uso y edificación de un conjunto habitacional. Sin embargo, la reubicación será designada por el gobierno estatal o municipal según sea el caso.

La cuarta modalidad es la de reconstrucción de vivienda. Con ella se busca recuperar o mejorar las condiciones de los inmuebles que han sufrido daños estructurales por fenómenos naturales. Puede ser desde una reconstrucción parcial hasta una reconstrucción total de vivienda. Asegurando que no se generen nuevos riesgos en la estructura.

La quinta modalidad es la del mejoramiento integral sustentable. Esta modalidad tiene por objetivo integral viviendas existentes mediante ecotecnología que permita reducir el gasto de las familias de bajos ingresos, especialmente en el gasto de gas natural y electricidad. Esto también coadyuva en la construcción de entornos

culturales y naturales, así como la integración sistemas de generación de energía renovable.

La sexta modalidad es la del mejoramiento de unidades habitacionales. Con ello se busca habilitar o rehabilitar áreas de uso común que se encuentren en unidades habitacionales con deterioro o ubicadas en zonas de riesgo. También está diseñado para que personas en situación de discapacidad tengan accesibilidad a las zonas de uso común, con lo que se busca no sólo rehabilitar la imagen y prolongar la vida útil de las áreas verdes, también genera comunidad en unidades habitacionales de interés social.

2.4.3 Líneas de apoyo.

Este programa cuenta con 13 líneas de apoyo. Las líneas de apoyo son la forma de intervención del programa, es distinto de las modalidades del programa, ya que la modalidad del programa puede tener una o más líneas de apoyo para llevarse a cabo.

- ❖ La adquisición de suelo:
 - La forma en la intervención del programa en esta línea de apoyo es otorgar un subsidio para adquirir una vivienda terminada individual o en conjunto fuera de zonas de riesgo que nunca haya sido ocupada, o haya pasado por procesos de edificación. Esto quiere decir, que el subsidio se destinará únicamente a la adquisición del terreno en el que la vivienda será construida.

- ❖ Adquisición de vivienda nueva:
 - Con esta línea de apoyo se busca otorgar a un subsidio para adquirir una vivienda terminada, fuera de zonas de riesgo, que satisfaga las necesidades básicas de los beneficiarios (como los servicios públicos de agua y drenaje) Y que nunca haya sido ocupada.

- ❖ Adquisición de vivienda en uso:

- El objetivo de esta línea de apoyo es otorgar un subsidio con el propósito de adquirir una vivienda terminada en segunda o tercera transmisión, es decir que sea ocupada por segunda o tercera vez. Deberá estar ubicada en una zona fuera de riesgo y contar con los servicios públicos.

- ❖ Ampliación de vivienda:
 - Esta línea de apoyo está destinada a otorgar el subsidio con el propósito de incrementar la superficie habitable de una construcción ya edificada con anterioridad. La construcción de los nuevos cuartos de la vivienda será llevada a cabo con asistencia técnica que la CONAVI otorgará previa evaluación de los planos a realizar.
 - La ampliación de la casa deberá constar de al menos; un espacio de descanso, un espacio de aseo personal, un espacio de preparación de alimentos y un espacio de convivencia, además de contar con los servicios de agua luz drenaje y alumbrado público.

- ❖ Edificación de conjunto habitacional para reubicación:
 - Con esta intervención en caso de que un conjunto de hogares habilite una zona de riesgo se deberá generar la construcción de viviendas en un conjunto habitacional. Las viviendas deberán ser completamente nuevas, brindando todos los servicios públicos, así como contar con espacios de uso común.

- ❖ Mantenimiento de instalaciones generales y áreas comunes:
 - Con esta intervención se busca otorgar subsidios para realizar trabajos de mantenimiento, rehabilitación y reparación de áreas de uso común en edificios multifamiliares y de unidades habitacionales de interés social.

- ❖ Mejoramiento de vivienda:

- Esta intervención tiene por objetivo otorgar subsidios para mejorar viviendas construidas con anterioridad. Las acciones de mejora comprenden, pero no se limitan a: la readecuación de espacios habitables (impermeabilización, aplanados, muros divisorios, instalaciones hidráulicas, eléctricas y/o sanitarias). Con esta intervención se busca mejorar viviendas que presentan deterioro por falta de mantenimiento o no cuenten con alguna instalación de servicio y no pueda cumplir con su correcto funcionamiento.

- ❖ Mejoramiento sustentable de vivienda:
 - En esta intervención se otorgarán subsidios para la incorporación de ecotecnologías que permitan el ahorro de gas y energía eléctrica.

- ❖ Rehabilitación de viviendas con valor patrimonial:
 - Con esto se busca otorgar financiamiento para habilitar viviendas que, por sus características son catalogadas con valor patrimonial. En las acciones de rehabilitación se deberá tomar en cuenta un dictamen de factibilidad histórica artística y patrimonial, así como mejorar áreas comunes, fachadas, reforzamiento estructural y garantizar la accesibilidad a todo el público.

- ❖ Rehabilitación de viviendas edificadas con sistemas constructivos tradicionales:
 - Con estas acciones se busca otorgar subsidios para rehabilitar viviendas que habían sido construidas a base de materiales tradicionales y presenten daños provocados por fenómenos naturales o elementos constructivos deteriorados.

- ❖ Reconstrucción parcial de vivienda:
 - Con ella se busca intervenir una vivienda que ha sufrido daños por algún fenómeno natural y con apoyo de un dictamen técnico elaborado

por la autoridad correspondiente se puede reparar sin correr el riesgo estructural del inmueble.

- ❖ **Reconstrucción total de vivienda:**
 - Es el apoyo que se le otorga al beneficiario para intervenir una vivienda que ha sufrido daños estructurales por algún fenómeno natural y necesita demolición para ser sustituida por una nueva construcción.

- ❖ **Vivienda nueva:**
 - Se otorga un subsidio para la construcción de una nueva vivienda, sin embargo, esta vivienda tendrá que ser construida por autoproducción, lo que satisface necesidades específicas del beneficiario.

2.5 Presupuesto y financiamiento.

Este programa recibe financiamiento público, dentro de la ley de egresos de la federación para su ejercicio del 2024. Se encuentra dentro del ramo 15, que es el ramo de desarrollo agrario territorial y urbano. Los programas que se encuentran en este ramo tienen por objetivo fomentar el acceso a la vivienda y al desarrollo de la población mediante el ordenamiento y la planeación territorial.

Para el ramo 15 en el ejercicio del presupuesto 2024 se destinaron \$12,880,269,834 mdp (doce mil ochocientos ochenta millones doscientos sesenta y nueve mil ochocientos treinta y cuatro pesos). De los cuales, \$2,166,014,098 mdp (dos mil ciento sesenta y seis millones catorce mil noventa y ocho pesos) están destinados al programa de vivienda social. Representando así un gasto del 16.81% del presupuesto destinado al ramo 15 y un 0.02% del presupuesto total de la federación.

Cabe aclarar que las transferencias hechas a los beneficiarios se calculan a través de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Esta unidad de medida es una referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las

obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores (INEGI, 2024). El monto que se le da a los beneficiarios dependerá de la modalidad de apoyo en la que sean candidatos. Sin embargo, en promedio se destina el equivalente de 85 a 175 UMA's mensuales, lo que es de 15 mil a 500 mil pesos.

Tabla 3 Equivalencias de la UMA

Año	Diario	Mensual	Anual
2024	\$ 108.57	\$ 3,300.53	\$ 39,606.36
2023	\$ 103.74	\$ 3,153.70	\$ 37,844.40
2022	\$ 96.22	\$ 2,925.09	\$ 35,101.08
2021	\$ 89.62	\$ 2,724.45	\$ 32,693.40
2020	\$ 86.88	\$ 2,641.15	\$ 31,693.80
2019	\$ 84.49	\$ 2,568.50	\$ 30,822.00
2018	\$ 80.60	\$ 2,450.24	\$ 29,402.88
2017	\$ 75.49	\$ 2,294.90	\$ 27,538.80
2016	\$ 73.04	\$ 2,220.42	\$ 26,645.04

Tabla tomada de INEGI, 2024, https://www.inegi.org.mx/temas/uma/#informacion_general

Como se menciona en el apartado anterior, este programa en sus diferentes modalidades y esquemas de financiamiento hace un seguimiento de las transferencias monetarias que se le hacen a los beneficiarios para que estos justifiquen tanto el uso adecuado del recurso como para tener un seguimiento efectivo sobre el padrón de beneficiarios. Esto se lleva a cabo mediante auditorías presupuestarias a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

2.6 Criterios de elegibilidad del programa

Para ser elegido beneficiario del Programa de Vivienda Social, la persona interesada deberá cumplir con las siguientes características:

- 1) Tener 18 o más años.
- 2) Ser una persona derechohabiente de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
- 3) Pertenecer a la población prioritaria (anteriormente descrita en el apartado 2.3 de este documento).
- 4) Personas afectadas por fenómenos naturales que hayan presentado daño en la infraestructura de sus viviendas.
- 5) En caso del mejoramiento de Unidades Habitacionales, estas deberán ser de interés social y estar ubicadas en zonas de alto riesgo.
- 6) Ser legítimo propietario de la vivienda a intervenir.

La actualización del padrón de beneficiarios se realiza cada trimestre, actualmente en el primer trimestre de 2024 se reportan 70,900 beneficiarios, siendo los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Aguascalientes. (Comisión Nacional de Vivienda, 2024).

2.7 Instituciones Implicadas en la gestión del programa.

Como lo establecen las reglas de operación del programa, la principal institución encargada de la gestión es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), esta secretaría mediante la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) conforman el principal ente operativo (Gobierno de México, 2023).

En este programa también participan los gobiernos tanto Estatales como Municipales, especialmente en la aprobación de permisos de construcción e instalación de servicios como alumbrado, saneamiento y agua potable). Dados los esquemas de financiamiento del programa, también participan entes privados ya sean personas físicas o morales (ya sea brindando financiamiento o asesoría instrumental en la construcción).

Participan también otras instituciones gubernamentales como la Secretaría de la Función Pública (SFP) en conjunto con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), encargada del seguimiento de los recursos entregados a los beneficiarios y la coordinación con los gobiernos locales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encargada del financiamiento para la gestión del programa.

Como se menciona al inicio del capítulo, desde 2019, este programa tiene su configuración actual como Programa de Vivienda Social, bajo ese nombre se han realizado una evaluación de diseño en el año 2021. Esta evaluación fue realizada por el Mtro. Fernando Román Márquez Colín, quien se desempeña como consultor de políticas públicas. En el siguiente capítulo se analizará la evaluación de diseño realizada al programa, así como los ASM que hayan surgido de dicha evaluación.

Capítulo 3. Evaluación de diseño al Programa de Vivienda Social.

Tras la revisión metodológica de la evaluación de diseño en la política pública, cabe recordar que los objetivos de la evaluación de diseño son:

- ❖ Analizar la racionalidad del programa.
- ❖ Analizar la coherencia del programa entre el problema público y las líneas de acción planteadas en el programa.
- ❖ Que en los objetivos estén bien definidos.
- ❖ Que haya variables bien definidas y medibles para la evaluación.

La evaluación de diseño al Programa de Vivienda Social, realizada por el Mtro. Márquez Colín utiliza la metodología de CONEVAL, que consta de un análisis de gabinete; es decir, un análisis de documentos oficiales y un cuestionario especializado de 30 preguntas para determinar la factibilidad del programa. En este capítulo se realiza un análisis de los principales hallazgos de la evaluación, las recomendaciones y los ASM resultantes de este ejercicio.

3.1 Revisión del cuestionario de CONEVAL

Como se menciona en el capítulo uno, La principal metodología de la evaluación de diseño es la cualitativa, ya que, para realizar este tipo de evaluación, se tiene que realizar un análisis de gabinete; una revisión detallada sí los documentos oficiales que dan sustento al surgimiento del programa.

Haciendo uso de la metodología elaborada por CONEVAL, para el análisis de los principales hallazgos de la evaluación de diseño, se dividirá el análisis en 7 apartados:

3.1.1 Justificación de la creación y del diseño del programa.

En este primer apartado, El equipo evaluador determina que existe suficiente evidencia tanto empírica, como documental que justifica la creación de este programa. Los documentos revisados como el documento diagnóstico y los anexos que lo complementan, así como las reglas de operación del programa, son

concretos, claros y precisos al momento de describir las características del programa.

La revisión documental muestra qué tanto la definición del problema, Como la identificación del problema, como la identificación de la población objetivo es precisas y cuentan con sustento teórico y empírico. Definen claramente conceptos clave como: “vivienda adecuada”, “vivienda digna” y “rezago habitacional”

Sin embargo, cuenta con 3 debilidades principales; la primera es que, aunque se muestra documentación que respalda el tipo de intervención (transferencias directas a los beneficiarios) no cuenta con un análisis de factibilidad que demuestre que la estrategia aplicada sea la más efectiva:

“A partir de la información contenida en el Diagnóstico no es posible identificar que haya evidencia de que los tipos de apoyo implementados por el Pp sean los más eficaces para atender la problemática identificada con relación a otros (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2021)

La segunda debilidad es que no se cuenta con fechas fijas de evaluación y actualización del documento diagnóstico, Además de no contar con la bibliografía necesaria para dar evidencia de la magnitud del problema. De acuerdo con el equipo evaluador, el documento diagnóstico únicamente hace referencia a una cifra para cuantificar y justificar la gravedad del problema, por lo que no da evidencia concreta del impacto actual que el problema tiene en la sociedad que lo padece.

La tercera debilidad de este segmento es que no cuenta con una acertada delimitación de las zonas a las que está dirigido el programa. Si bien el programa tiene una cobertura nacional, dentro de los criterios de elegibilidad y la identificación de la población objetivo, se menciona grupos prioritarios, dentro de los cuales se encuentran personas que pisan en zonas de alto rezago habitacional, sin identificar geográficamente donde se encuentran esas zonas de rezago habitacional.

3.1.2 Contribución a las metas y objetivos nacionales

En el diagnóstico del programa de vivienda social, se cuenta con documentación que respalde la alineación de este programa con los programas sectoriales de la SEDATU, además de estar alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente. Muestra cómo el desarrollo de las metas ver programa de vivienda social, contribuye de manera efectiva y significativa al desarrollo de los planes nacionales.

La principal debilidad que el equipo evaluador encuentra en este tema, Es la multiplicidad de programas con los que se relaciona, la similitud de intervenciones y objetivos, sobre todo porque se tiene el riesgo de la multiplicidad que puede traer como consecuencia que varios de las acciones y objetivos de otros programas que sean similares se traslapen.

3.1.3 Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.

Para este apartado del equipo evaluador considera que la definición de la población potencial y objetivo, están correctamente definidas y cuantificadas. Comparten una misma unidad de medida y cuenta con suficientes fuentes de información para respaldar la veracidad de la definición y cuantificación de la población.

El equipo evaluador determinó que la metodología para identificar la población potencial y objetivo fue acertada. La metodología utilizada por la CONAVI consistió en calcular los hogares que cuentan con rezago habitacional mediante 2 variables; los materiales de los que está es edificada la vivienda y las familias que necesitan una vivienda nueva debido a que habitan más de 2 familias en un mismo hogar. Sin embargo, la principal debilidad de este punto es que los datos con los que está operando el programa no están actualizados.

Otra de las observaciones más importantes que hace el equipo evaluador, es que no se toma en cuenta la variable socioeconómica del ingreso en el hogar, pese a que la principal característica de la población son las personas que viven en hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional.

3.1.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de elegibilidad.

Respecto al padrón de beneficiarios, el equipo evaluador concluye que la CONAVI lleva un buen registro del padrón de beneficiarios, dado que es requisito que el padrón de beneficiarios este sistematizado, existen elementos que ayudan al correcto manejo e identificación de los beneficiarios en las bases de datos de la CONAVI.

En dicha sistematización se encuentran elementos de identificación únicos como la Clave Única de Registro de Población (CURP), con lo que se puede dar seguimiento de manera más efectiva a los registros de los financiamientos de cada uno de los esquemas de operación.

En el aspecto de mecanismos de elegibilidad, los procedimientos para hacer acreedor a cualquiera de los esquemas de financiamiento están sistematizados y disponibles en los canales oficiales de la CONAVI, difundidos públicamente por lo que se consideran de fácil acceso.

Los requisitos para ser beneficiario sí encuentran detallados tanto en el documento diagnóstico como en las reglas de operación del programa, por lo que el equipo evaluador considera que aparte de ser accesibles son claros y corresponden a los procesos publicados en los canales oficiales, por lo que no hay alteración o diferencia entre la información publicada y los documentos oficiales.

Uno de los procedimientos para iniciar los trámites de elegibilidad y ser considerado uno de los beneficiarios del programa, es la recolección de información socioeconómica. Esta información socio económica se recolecta mediante el llenado de un cuestionario (cédula de información socioeconómica para el programa de vivienda social).

Si bien el equipo evaluador considera en primera instancia que la metodología de CONAVI, en el manejo del padrón de beneficiarios es acertada, una de las principales debilidades es que la recolección información socioeconómica sigue

siendo un proceso no digital, por lo que el vaciado de información de un cuestionario a una base de datos electrónica puede retrasar el tiempo de respuesta y aceptación de los aspirantes a beneficiario, además de facilitar la pérdida de documentos, la duplicidad de documentos, y los errores en el traslado de información.

3.1.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

antes de iniciar con la explicación y el análisis de este apartado, es importante definir qué es la matriz de indicadores para resultados. CONEVAL menciona qué es una herramienta de planeación que identifica de forma resumida los objetivos de un programa, incorpora indicadores de resultado y gestión que miden esos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar al desempeño del programa (CONEVAL, 2024).

Esta es una herramienta que ayuda a las dependencias a alinear los objetivos de los programas de las políticas públicas con objetivos estratégicos establecidos en el plan nacional de desarrollo y sus derivados. Con esta herramienta podemos ordenar, estructurar y orientar los objetivos de las políticas públicas con metas específicas de la federación.

En el caso del programa de vivienda social la MIR consta de 3 actividades:

- Instrumentación para la operación del subsidio a través de entidades ejecutoras
- atención a las solicitudes de la población objetivo con necesidades de vivienda
- coordinación con los diferentes órdenes del gobierno para la operación del programa.

Al respecto el equipo evaluador considera que la matriz está claramente especificada y no existe ambigüedad en su redacción, desglosa cada uno de los objetivos de manera sencilla y esquemática. Además de tener un orden lógico y secuencial.

También se concluye que estas 3 actividades son necesarias para la gestión efectiva del programa, pero no suelen ser únicas actividades esenciales que el programa necesita para funcionar. Una de las conclusiones a las que llega el equipo evaluador es que se necesita incorporar nuevas actividades para fortalecer el seguimiento que la MIR tiene sobre los objetivos.

Para analizar la MIR de manera más concreta, Se divide en cuatro aspectos:

- **Fin**
Identificado por el equipo evaluador como: contribuir a proteger y garantizar el goce y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada se considera que el objetivo está claramente especificado pues no se identifica ninguna ambigüedad de la redacción además de qué contribuye al alcance de los objetivos del programa.
- **Propósito**
el equipo evaluador considera que existe una ligera diferenciación entre el propósito y el objetivo general del programa. Si bien la redacción del propósito cuenta con claridad No está tan estrechamente ligado con los objetivos del programa, por lo que la verdadera discordancia en esto se corre el riesgo de no poder cuantificar de manera efectiva los alcances y las limitaciones de la gestión del programa.
- **Componentes**
En la MIR, los componentes son la variable de verificación con los que se monitorea El continuo y progresivo avance en el alcance de los objetivos del programa. Sin embargo, el equipo evaluador considera que no existen los medios de verificación accesibles innecesarios para monitorear el seguimiento de los objetivos.
- **Actividades**
En el apartado de actividades, cómo se vio anteriormente únicamente en evidencia de 3 actividades en toda la MIR. Que, si bien son actividades cronológicamente ordenadas, secuenciales innecesarias para el

funcionamiento del programa, no son las únicas tareas con las que el programa funciona.

3.1.6 Presupuesto y rendición de cuentas

El equipo evaluador considera que el programa sí identifica y cuantifica los gastos que generan cada uno de sus componentes. La metodología que la CONAVI emplea para determinar el gasto del programa, es una sumatoria simple de cada tipo de gasto que tenga por fuente de subsidio el presupuesto de egresos de la federación.

Por la naturaleza del programa que se centra en otorgar subsidios, La auditoría y el seguimiento de las transferencias puede considerarse simple, ya que se toma la información a partir del padrón de beneficiarios. Además de realizar informes trimestrales sobre los avances del cumplimiento de objetivos.

Este programa se subsidia por el ramo 15, que es el destinado a la infraestructura de la vivienda y el mejoramiento rural y urbano. Por lo que las transferencias y su registro son debidamente documentadas para su posterior auditoría. La única observación que hace el equipo evaluador es la de generar más mecanismos explícitos de documentación entre diferentes instancias y dependencias que se encarguen del seguimiento de las transferencias.

3.1.7 Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/o acciones de desarrollo social.

El equipo evaluador identifica como programa complementario: “a) aquellos programas donde los objetivos son similares y por lo tanto podrían existir coincidencias; b) atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes y, por lo tanto, pueden ser complementarios; c) sus Componentes son similares o iguales y atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2021)”.

En los que se identifican los programas:

Tabla 4 Programas complementarios del Programa de Vivienda Social

Nombre del programa complementario	Número de identificación presupuestal	Característica complementaria
aseguramiento de crédito a la vivienda	E020	tiene como propósito impulsar la participación de la iniciativa privada en el otorgamiento de créditos individuales destinados a adquirir una vivienda. Ah
programa de otorgamiento de crédito (fondo nacional de garantías para la vivienda popular)	E014	el objetivo del programa es impulsar la entrega de microcréditos a personas con carencias por acceso a la seguridad social mediante subsidios.
Programa Nacional de Reconstrucción	S281	apoyo para reconstruir o reubicar viviendas dañadas por desastres naturales, el apoyo se otorgados mediante transferencia.

Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Vivienda Social 2021, Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2021

Se definen como programas coincidentes aquellos programas que busquen atender a la misma población objetivo, con el mismo tipo de apoyo, pero en diferente nivel de compromiso, o atendiendo necesidades específicas que sean diferentes a las

del programa. En este caso el equipo evaluador únicamente considera como programa coincidente al programa “apoyos para reconstruir o reubicar viviendas dañadas otorgados” el cual atiende la misma población objetivo mediante transferencias directas, sin embargo, esto es únicamente para las personas que viven en hogares cuyos daños estructurales hayan sido causados por fenómenos naturales.

Sin embargo, el equipo evaluador concluye que, pese a las complementariedades y coincidencias con otros programas, el programa vivienda social sigue siendo un programa que justifica su creación, y líneas de apoyo específicas sin duplicidad de objetivos con otros programas.

3.2 Principales recomendaciones

El equipo evaluador concluye que, en general la evaluación de diseño muestra que el programa tiene una estructura consistente con lo que está buscando atender. Es un programa que cumple con la mayoría de los requisitos que se necesitan para monitorear los avances en el cumplimiento de metas y objetivos. Además de estar bien estructurado y tener una justificación sólida.

El nivel que muestra el programa es bastante alto, recordemos que la clasificación máxima a las respuestas de la guía para realizar la evaluación de diseño es de 4 puntos, de los cuales alcanzó en promedio de 3 a 3.5 puntos en cada tema. Lo que demuestra que los documentos base para aplicar el programa son consistentes con los objetivos deseados.

En este apartado también dividido por los 7 temas en los que se compone la evaluación de diseño, se mostrarán las principales recomendaciones que realiza el equipo evaluador.

Tabla 5 Resultados de la evaluación de diseño del Programa Vivienda Social

TEMA	PRINCIPAL FORTALEZA	PRINCIPAL RECOMENDACIÓN
<p>Justificación de la creación y diseño del programa</p>	<p>La CONAVI cuenta con documentos que representan una justificación empírica y sustentan el mecanismo de intervención.</p>	<p>Contar con una sección de análisis de alternativas que justifique de manera robusta por qué se considera que la alternativa de apoyo de transferencia directa es la más eficaz para resolver el problema.</p> <p>Hacer una revisión y actualización de la literatura seleccionada para justificar el problema.</p>
<p>Contribución a las metas y estrategias nacionales.</p>	<p>La CONAVI si cuenta con documentos que respalden cómo se vincula el programa de vivienda social con los planes sectoriales y los objetivos del plan nacional de desarrollo.</p>	
<p>Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.</p>	<p>Se cuenta con una definición de población potencial y objetivo completa, cuantificada y valoraba.</p>	<p>Ajustar conceptualmente la definición de la población potencial y objetivo a la definición del problema y los objetivos.</p>

		<p>Generar de manera clara y estratégica la cobertura de la población, así como dar mecanismos puntuales para la actualización y seguimiento de la población objetivo.</p>
<p>Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención</p>	<p>se detalla de manera precisa a la forma en la que se realiza tanto la obtención como el manejo de la información socioeconómica, la sistematización de la información en las bases de datos de la comisión. También se detalla de manera puntual cómo se realizan las transferencias lo que facilita el seguimiento del recurso.</p>	<p>Elaborar un análisis de factibilidad de evaluación de impacto, con la finalidad de valorar la posible realización en el mediano plazo una evaluación de impacto y estimar los efectos netos de la intervención.</p>
<p>Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</p>	<p>Se cuenta con una matriz consistente con los objetivos a la vez que está conectada con el problema.</p>	<p>Modificar e incorporar nuevos componentes para fortalecer la MIR.</p> <p>Generar notas metodológicas para el cálculo de las metas de todos sus indicadores.</p>

		Ampliar la cantidad y calidad de los indicadores a evaluar, así como verificar su pertinencia en la medición de metas y objetivos del programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	se cuenta con la evidencia y literatura necesaria para especificar la adquisición de los recursos que sustentan el programa	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	se cuenta con una definición y reconocimiento de la existencia de otros programas que comparten objetivos y población atendida.	Elaborar un documento que define las diferencias y similitudes que existen entre los programas complementarios. Definir mecanismos de coordinación que implementa o compromete a implementar en su futuro relación con estos programas.

Tabla elaborada con información de la evaluación de diseño del Programa Vivienda Social, SEDATU

3.3 ASM resultantes de la evaluación de diseño.

A partir de las recomendaciones más importantes de la evaluación, los ASM se generan para dar ordenamiento a los esfuerzos de las dependencias y tomar decisiones con base en los hallazgos de la evaluación. Cabe aclarar que no todas las recomendaciones derivan en un ASM, solamente las que se consideran más pertinentes en el mejoramiento del programa.

En el caso de este programa, la Ficha de Monitoreo Inicial 2020-2021 detectó los siguientes ASM:

- Revisión y actualización de la MIR
- Revisión del diagnóstico.
- Elaboración de una nota metodológica para la definición y cuantificación de las poblaciones.

Sin embargo, dado el contexto mundial de la pandemia provocada por el virus SARS-Cov-2, el programa no se comprometió a emprender acciones de mejora derivadas de los ASM, debido a los recortes presupuestales que se estaban destinando a la atención y vacunación de la población. (CONEVAL, 2021)

Para la Ficha de Monitoreo 2021-2022, esta vez el programa se compromete a cuatro ASM:

- Actualización de la estrategia de cobertura del Programa de Vivienda Social.
- Revisión y actualización de las fichas técnicas de la MIR.
- Elaboración del documento de análisis que refleje los resultados de la cobertura.
- Revisión de la vinculación con los documentos estratégicos del programa (CONEVAL, 2021).

De la última ficha que se tiene registro, es la Ficha de monitoreo y evaluación 2022-2023, en la que se muestra que, si bien la institución se había comprometido a cuatros ASM en la ficha anterior, únicamente tenía avances significativos en uno: la

actualización el diagnóstico del programa. En esta ficha tampoco se comprometen a nuevos ASM, por lo que, actualmente siguen vigentes los ASM de la ficha 2021-2022.

Si bien los resultados de la evaluación concluyen en cuatro ASM, que siguen estando vigentes para la mejora del programa, en el siguiente capítulo vamos a abordar sí la SEDATU, en conjunto con el CONAVI, Están dando un seguimiento efectivo a las herramientas brindadas por la evaluación.

Capítulo 4. Análisis del seguimiento a los ASM.

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la evaluación aparte de ser una herramienta instrumental que ayuda a mejorar las capacidades de atención de los programas sociales también es una herramienta que se utiliza para el estudio de la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

Para esta sección tomamos 3 fichas de monitoreo, elaboradas por CONEVAL, en las que se muestran los resultados del seguimiento que el programa le da a los ASM. Además de compararlos con el informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora elaborado por la SHCP.

Los ASM actuales que el programa está realizando son:

- Actualización de la estrategia de cobertura del Programa de Vivienda Social.
- Revisión y actualización de las fichas técnicas de la MIR.
- Elaboración del documento de análisis que refleje los resultados de la cobertura.
- Revisión de la vinculación con los documentos estratégicos del programa

La ficha de monitoreo 2022-2023 del programa de vivienda social elaborada por CONEVAL, menciona que, de los ASM comprometidos, 3 están concluidos (la actualización de la estrategia de la cobertura del programa de vivienda social, la revisión y actualización de las fichas técnicas de la MIR, la elaboración del documento de análisis que refleje los resultados de la cobertura). Únicamente queda pendiente la revisión de la vinculación con los documentos estratégicos del programa.

Este último ASM, se encuentra en un 62.5% de avance, ya que la misma CONAVI, mencionó en su carta de posición institucional (documento donde registra los avances en el seguimiento de ASM cada trimestre) que ese aspecto lo va a abordar junto con la actualización del diseño para su aplicación en el ejercicio fiscal 2024. (CONEVAL, 2023).

Sin embargo, cabe preguntarse, ¿el cumplimiento de éstos ASM de verdad ha cambiado en la operatividad y calidad en la aplicación del programa?, ¿el programa es más eficiente porque sean realizado la mayoría de ASM? ¿Los ASM realizados son significativos y contribuyen un verdadero avance en el impacto de la calidad del programa?

Además de las fichas de monitoreo y las cartas de posicionamiento institucional, no hay reportes claros que muestre la evolución del cumplimiento de ASM. La información pública que se tiene únicamente se da a través de CONEVAL. Pese a que dentro de las fichas de monitoreo se manejan links externos a otros documentos tanto de metodología como de seguimiento a los cumplimientos de ASM, muchos de estos enlaces están caídos y no se tiene acceso a esa información.

Como la experiencia realizando esta investigación, al solicitar los documentos de seguimiento explícito, (no las fichas de seguimiento) no se encuentran documentos concluyentes. Las fichas de seguimiento son un resumen ejecutivo de todo el proceso que involucra realizar un ASM, sin embargo, ni siquiera en el portal de transparencia pudieron dar una respuesta satisfactoria.

Todo lo que se puede obtener mediante una búsqueda exhaustiva de documentos y anexos tanto de CONEVAL, como de CONAVI son documentos escaneados de los originales, no están completos y son poco legibles. Por lo que una de las primeras observaciones que se le puede hacer al seguimiento de los ASM es la poca disponibilidad de información para realizar un seguimiento concreto y continuo de las acciones implementadas por el programa.

Otra de las observaciones es la selección de recomendaciones para diseñar ASM. Si bien una de las recomendaciones más importantes que realizó la evaluación de diseño fue la de la actualización de la MIR (De la cual se deriva un ASM). No se elaboró ningún ASM sobre las recomendaciones hacia la población potencial objetivo y los mecanismos de elegibilidad.

Más importante aún, en las recomendaciones de la evaluación de diseño, el equipo evaluador recomienda un análisis de factibilidad para corroborar que la forma de

intervención para atender el problema este justificada, ya que no se cuenta con esta herramienta para asegurar que la forma de resolver el problema de la carencia de vivienda digna sean las transferencias directas a los beneficiarios.

Por lo que, en la búsqueda de hacer un análisis más profundo, sobre cómo cambia la gestión del programa al comprometerse en realizar un ASM, se menciona un índice que muestra de manera cuantitativa y cualitativa el desempeño de los programas tomando los ASM como una de las variables importantes para el desarrollo y cumplimiento de objetivos.

En el informe de seguimiento, uno de los principales indicadores para medir la calidad del desempeño de los programas es el índice de seguimiento del desempeño (ÍSeD). En palabras de la SHCP, Es un instrumento que genera información cuantitativa y cualitativa del desempeño de los programas, a fin de que se elijan las mejores alternativas para asignar el gasto público con base en resultados (SHCP, 2024).

Este índice se construye con el análisis de 13 variables distribuidas en cuatro dimensiones:

Tabla 6 Variables de desempeño de los programas sociales

Dimensión	Variable
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Calidad del diseño • Documento normativo de la operación • Instrumento de seguimiento
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) • Consistencia operativa

	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de metas: bienes y/o servicios de gestión • Cobertura promedio anual
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de metas: resultados estratégicos • Evaluaciones con enfoque de resultados
Mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> • Atención de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) • Cultura de la evaluación • Calidad de información del gasto federalizado

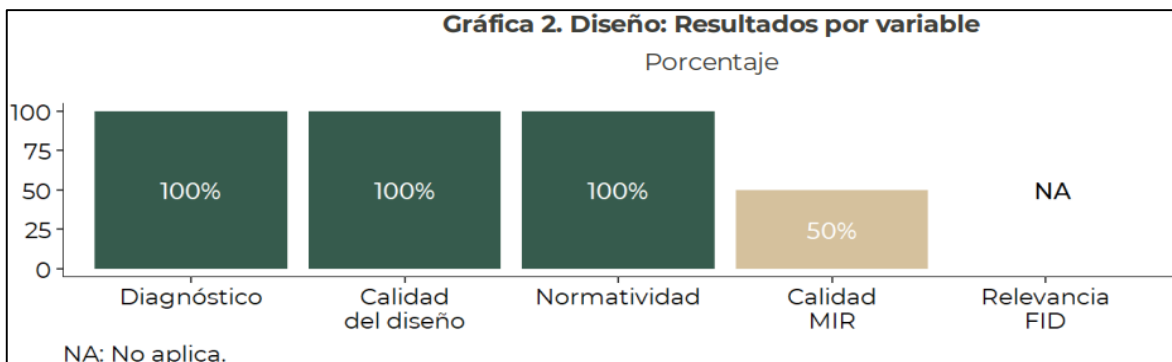
Tabla elaborada con información de la SHCP, portal de transparencia 2024,

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=15S177>

Si bien este capítulo se centra más en la mejora continua con el seguimiento a los ASM, también se realizará una revisión a las demás variables del índice, para dar un panorama más amplio del funcionamiento y calidad del programa de vivienda social.

4.1 Diseño

En congruencia con lo anterior visto a los resultados de la evaluación de diseño, el índice valora en un 88% la calidad de la construcción del diseño del programa. Según la metodología de la SHCP, este punto se valora por medio de informes finales de evaluación de diseño, y la puntuación obtenida por la evaluación del diseño es la que se toma en cuenta para la medición del índice.



Gráfica tomada de la Ficha informativa del índice de Seguimiento, ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2023

Como se muestra en la imagen, coincidiendo con los resultados de la evaluación de diseño, tanto la calidad como la normatividad del diseño del programa son buenas, sin embargo, los indicadores utilizados para la MIR son deficientes Y en algunos casos carecen de congruencia instrumental con los objetivos.

4.2 Seguimiento

Esta dimensión evalúa y considera las variables relacionadas con el cumplimiento de metas de los indicadores establecidos en la MIR, con ello se busca reflejar los bienes y servicios generados por el programa, así como la gestión efectiva de estos, verifica el cumplimiento de las metas y la congruencia entre los avances en el cumplimiento de objetivos y los resultados obtenidos. Como se menciona en el cuadro 6 las variables que se miden en esta dimensión son:

- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G):

El cual se refiere a la oportuna integración, la calidad y la conciliación de la información de los padrones de beneficiarios en el sistema integral de información de padrones de programas gubernamentales (SIIPP-G). El cual comprende tanto la integración como la actualización de las bases de datos de las personas beneficiarias.

- **Consistencia operativa:**
Este indicador se obtiene mediante el valor absoluto de la diferencia del promedio del avance de metas de los indicadores propósito con el promedio del avance de metas de los indicadores de componente. Es decir; tomando la MIR, se hace la diferencia entre los avances obtenidos y los avances esperados.
- **Cumplimiento de metas: bienes y/o servicios de gestión**
Este indicador al igual que el anterior mide el cumplimiento promedio de metas tomadas de la MIR y la gestión del programa, si los recursos gastados hasta el momento son congruentes con los resultados obtenidos de la gestión del programa.
- **Cobertura promedio anual:**
considera el porcentaje de la población atendida con respecto a su población programada, da videncia sobre si se está atendiendo a las personas que, con los recursos destinados se deberá incluir en el padrón de beneficiarios.

Especialmente en el punto de la cobertura promedio anual hay que hacer un análisis detallado sobre las cifras que muestran la ficha de monitoreo y evaluación.

Imagen 3 Monitoreo de la cobertura del programa

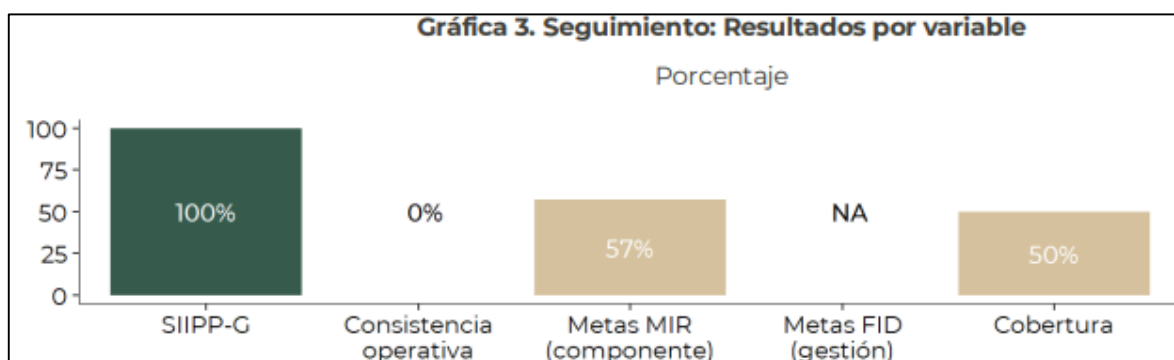
Cuantificación de poblaciones	
Unidad de Medida (PA)	Hogares
Valor 2022	
Población Potencial (PP)	9,382,060
Población Objetivo (PO)	7,070,269
Población Atendida (PA)	63,049
PA/PO	0.89 %

Imagen tomada de la ficha de monitoreo y evaluación 2022-2023, elaborada por CONEVAL, 2022

Este punto corresponde específicamente al ASM “Elaboración del documento de análisis que refleje los resultados de la cobertura”. Como se muestra en la imagen la población atendida, no llega al 1% de la población objetivo. Lo que indica un Claro desequilibrio entre el ejercicio del presupuesto con los alcances y metas esperados. Sin embargo, sigue siendo un programa prioritario, en el que se invierte el 27.17% del presupuesto del ramo 15, que es el que sustenta al programa. (CONEVAL, 2023).

Para dar conclusión con la dimensión de seguimiento está la siguiente gráfica

Imagen 4 Resultados de la dimensión de seguimiento



Gráfica tomada de la Ficha informativa del índice de Seguimiento, ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2023

De igual forma observa vemos que los resultados que maneja esta dimensión son consistentes con las conclusiones a las que llega la evaluación de diseño. Una de las principales fortalezas que presentó el diseño del programa de vivienda social es el I manejo sistematizado del padrón electoral. Por lo que en la primera variable obtiene el 100%.

Sin embargo, para las demás variables no cuenta con las características necesarias para considerarse que esté en una buena posición en cuanto la consistencia operativa, también como vimos en el apartado anterior en la cuestión de cobertura no se alcanzan los objetivos de atender a toda la población esperada.

Por lo que es preciso señalar que no existe un adecuado registro de cumplimiento de metas derivado de no tener una MIR adecuada y ligada a los objetivos del

programa. Teniendo como resultado que los bienes y servicios generados por este programa no sean los suficientes para atender a la población objetivo.

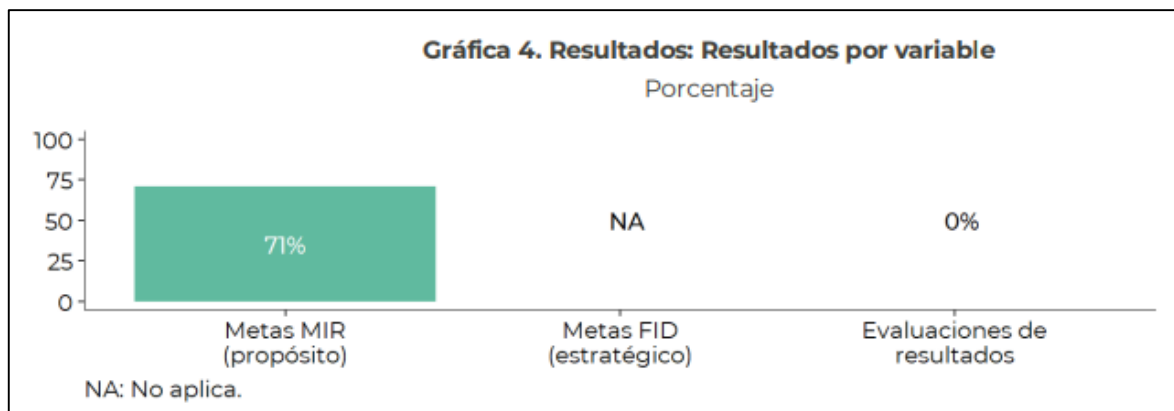
4.3 Resultados

En la dimensión de resultados se consideran las variables relacionadas con el cumplimiento de metas e indicadores de nivel propósito de la MIR, esto abarca un análisis cualitativo de las evaluaciones con enfoque de resultados que se han realizado (SHCP, 2023). Sin embargo, cabe destacar que las evaluaciones de consistencia y resultados celebraron antes de que el programa tuviera el nombre actual.

Esta dimensión está compuesta por 2:

- **Cumplimiento de metas:**
Se mide como el promedio del cumplimiento de metas de los indicadores de nivel de la MIR del programa, o en su caso de las metas de los indicadores estratégicos (SHCP, 2023).
- **Evaluación de resultados:**
Considera todas aquellas evaluaciones con enfoque de resultados que se han realizado a los programas en los últimos 5 años.

Imagen 5 Gráfica de la dimensión de resultados



Gráfica tomada de la Ficha informativa del índice de Seguimiento, ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2023

Cómo se ve en la gráfica, las metas alcanzadas según la MIR cubren un 71%. Sin embargo, como vimos en los resultados de la evaluación de diseño, la MIR del programa constaba de únicamente 3 actividades necesarias para realizar el programa, por lo que si no tenemos en cuenta esta información pareciera ser que los objetivos del programa están alcanzando.

Cuando la realidad es que le falta ampliar las variables medibles para cuantificar el avance en la realización de objetivos. Incluso esta información se puede corroborar con el apartado de cobertura, es ilógico pensar que se está cumpliendo el 71% de los objetivos de la mir si se está atendiendo a menos del 1% de la población destinada a recibir el apoyo.

Tampoco es creíble que se esté realizando más del 50% de las metas de la MIR, si en el apartado de seguimiento se cuenta con un 0% de consistencia operativa. Otro de los puntos importantes a resaltar es que no se cuenta con una evaluación de consistencia y resultados actual. Si bien el programa viene operando desde el 2007, en 2019 se realizó su última configuración tomando el nombre de programa de vivienda social.

Bajo el nombre de programa de vivienda social no existe ninguna evaluación de consistencia y resultados, por lo que también es un grave atenuante para no dar un seguimiento efectivo al cumplimiento de las metas relacionadas con los objetivos.

4.4 Mejora continua

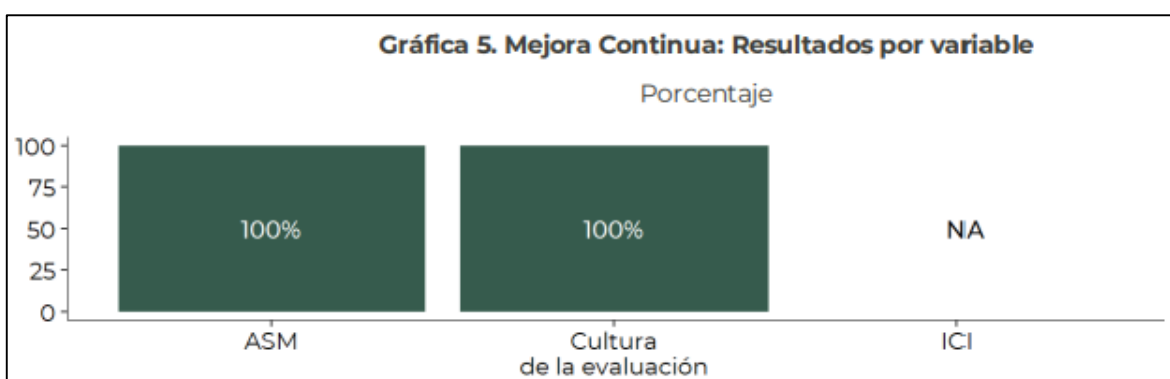
Esta dimensión valora el compromiso de los programas por realizar ejercicios de evaluación y seguimiento que les permitan identificar áreas de mejora de manera periódica y oportuna (SHCP, 2023). Este apartado valora la disponibilidad de los encargados del programa sobre la aplicación de la evaluación y el uso que le dan a las recomendaciones y los ASM al momento de tomar decisiones.

Para esta dimensión se cuantifica en 3 variables:

- Aspectos susceptibles de mejora (ASM):
Considera el promedio del estatus de atención a los aspectos susceptibles de mejora, su seguimiento y culminación.
- cultura de la evaluación:
valora la realización de evaluaciones tanto en enfoque de resultados cómo operativas, a cada programa durante los últimos 5 años.
- índice de calidad de la información:
considera los resultados del índice de calidad de la información del gasto federalizado al cuarto trimestre del ejercicio inmediato anterior.



Imagen 6 Gráfica de la dimensión de mejora continua



Gráfica tomada de la Ficha informativa del índice de Seguimiento, ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2023

2 estadísticas al 100% del cumplimiento, no son consistentes con los resultados de la evaluación de diseño. Una de las recomendaciones es especificar los periodos de recolección y actualización e información para una posterior evaluación, cosa que en el documento diagnóstico ni en las reglas de operación se encontró de manera consistente.

Cómo se menciona en el apartado de seguimiento, la única evaluación que se le ha realizado a este programa bajo el nombre de programa vi de vivienda social, ha sido la evaluación de diseño. Han pasado más de 5 años desde que se realizó la última evaluación de consistencia y resultados, por lo que es cuestionable que se hable de un 100% en cultura de la evaluación cuando no se ha mantenido recurrente el uso de esta herramienta.

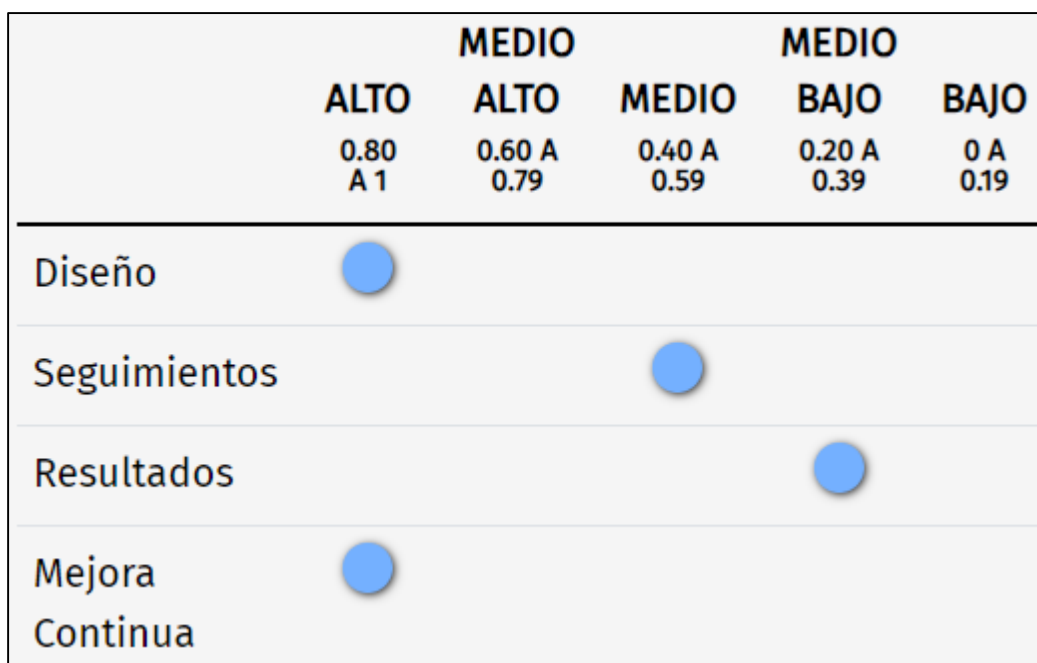
Respecto a la calidad de la información, esto también refleja que no se tiene información actualizada sobre el ejercicio del gasto del programa. Esto no quiere decir que no haya un buen monitoreo de los recursos que se le otorguen a los beneficiarios. Porque las mismas auditorías que ha realizado la secretaría de hacienda han mostrado que gracias al padrón de beneficiarios que tiene un gran control sobre las transferencias.

Esto quiere decir que la información no se publica de manera actual en los canales oficiales de la CONAVI o la SEDATU, por lo que la recolección de información es difícil y atenta contra la transparencia de la administración.

Con los resultados del índice, la SHCP ubica el programa de vivienda social como un programa medio bajo. Lo que quiere decir que la asignación presupuestaria que se le designe al programa debido a su bajo desempeño es menor.

Lo que sin duda es preocupante, ya que como se menciona anteriormente, este programa ocupa alrededor del 20% del presupuesto del ramo 15 en su implementación

Imagen 7 Gráfica de valoración cualitativa del programa de vivienda social



Gráfica tomada de la Ficha informativa del índice de Seguimiento, ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2023

Después de revisar las características del índice, encontramos que los ASM seleccionados por la CONAVI para la mejora del programa, no tienen un impacto significativo en la mejora del desempeño. Además de que el programa no se ha comprometido con nuevos ASM debido a la falta de evaluaciones que se le hacen al programa.

Con lo que podemos concluir que el programa si bien brinda un apoyo real y significativo para garantizar el ejercicio al derecho de una vivienda digna, no está cumpliendo de la mejor manera con los objetivos esperados dados los recursos que el programa está recibiendo.

Capítulo 5. Conclusiones.

Después de la extensa revisión documental que engloban el programa y sus ASM, se pueden concluir los siguientes puntos:

- **La evaluación es efectiva si se realiza de manera continua:**

Como se muestra múltiples veces en el documento, la falta de parámetros para la actualización de revisión del diseño complica el seguimiento que se le da a los ASM. Además de ser evidente que el ejercicio de la evaluación tras el cambio de nombre al programa en 2019 únicamente fue una evaluación de diseño.

Pese a las recomendaciones, no se generaron ningún ASM que comprometiera a la CONAVI a establecer fechas claras para la revisión y actualización documental de su documento diagnóstico o el seguimiento de cumplimiento de metas y objetivos.

- **El acceso limitado a la información merma el análisis completo sobre el seguimiento y desarrollo de los ASM:**

En el capítulo cuatro se habla sobre las dificultades para obtener documentos oficiales que respalden el seguimiento de los ASM comprometidos. Se cuenta con fichas de evaluación y reportes ejecutivos, sin embargo, estos no mencionan todo lo que el programa tiene que hacer de manera organizacional e instrumental para dar seguimiento a los compromisos de mejora continua.

Esto hace muy difícil dimensionar el proceso de toma de decisión al que llegó el programa para atender sus compromisos con los ASM

- **Los ASM seleccionados no impactan de manera significativa en el desarrollo del programa:**

Como se puede ver en el análisis del índice de seguimiento del desempeño, si bien se tiene un porcentaje alto en el cumplimiento de los ASM, el impacto

que estos tienen en el desarrollo y la calidad del programa lo mantienen en clasificación medio bajo.

El programa no se ha comprometido con nuevos ASM a partir de los elaborados en 2020, por lo que la estadística de 100% de cumplimiento en la mejora continua, está sesgada dado que no se han actualizado ni se han comprometido con nuevos ASM.

- **No se está atendiendo a la población objetivo necesaria para el cumplimiento de metas:**

También haciendo uso del mismo indicador se nos muestra que la cobertura que actualmente está teniendo el programa pese a haber cumplido con los ASM, es menor al 1% de la población objetivo a la que está destinada la ayuda. Por lo que además de no contribuir a una mejora en la gestión del programa, el cumplimiento de los ASM pactados no está siendo significativo en La mejora de prestación de servicios.

Lo que también afecta al presupuesto y su ejercicio en el programa. Sí se está utilizando el recurso del programa, no se está utilizando de manera eficiente, y eso se comprueba con el número de población atendida.

Considerando lo anterior, se puede concluir que el programa tiene un buen diseño, atiende un problema en el que es prioritario tomar acción. Aunque no se cuenta con un análisis instrumental de factibilidad sobre sí justifica la transferencia directa como medio de resolución de problemas, si cuenta con elementos para concluir que es un programa que justifica de manera empírica su creación y mantenimiento.

También es pertinente aclarar, hola que este programa necesita más atención respecto a la evaluación, han pasado más de 5 años desde que se hizo su última evaluación de consistencia y resultado, y 3 años desde que se realizó la última evaluación de diseño.

Ser constante en las evaluaciones generará más recomendaciones que pueden desembocar en ASM, por lo que es necesario prestar más atención a la regularidad con la que se hace evaluación a este programa y así mejorar los seguimientos tanto de toma de decisiones como de desempeño y cumplimiento de los objetivos.

También es importante mencionar que este trabajo se dedicó únicamente a los seguimientos de los ASM derivados de la evaluación de diseño, sin embargo, a lo largo de esta investigación podemos encontrar otros temas importantes de análisis, tales como:

- El impacto del programa en el contexto de crisis de migración.
- El impacto del programa en el contexto de crisis climática.
- Análisis de factibilidad sobre la estrategia de atención del programa
- Efectividad del programa sobre el proceso de gentrificación.

Bibliografía



Angélica, R. H. (2021). Propuestas metodológicas para un mismo fin: el análisis de políticas públicas. En R. M. Hernández Mar, *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México* (págs. 257-274).

Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción . (febrero de 2023). *Crisis habitacional en México*. Obtenido de Coordinación ejecutiva de vivienda y desarrollo urbano:

<https://www.cmic.org.mx/sectores/vivienda/noticmic.cfm?seleccion=438>

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Comisión Nacional de Vivienda. (marzo de 2024). *CONAVI*. Obtenido de SIESCO: <https://siesco.conavi.gob.mx/siesco/padron.aspx>

CONEVAL. (7 de febrero de 2017). Términos de referencia de la evaluación de diseño. CDMX, CDMX, México .

CONEVAL. (2019). *Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos*. CDMX: CONEVAL.

CONEVAL. (2021). Ficha de Monitoreo de Evaluación 2021-2022. CDMX, CDMX, México.

CONEVAL. (2021). Ficha de Monitoreo Inicial 2020-2021. CDMX, CDMX, México.

CONEVAL. (2023). Ficha de Monitoreo 2022-2023 Programa de Vivienda Social. CDMX, CDMX, México.

CONEVAL. (2024). *Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Obtenido de CONEVAL:

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/ASM/Paginas/Aspectos_Susceptibles_Mejora.aspx

CONEVAL. (Mayo de 2024). *CONEVAL*. Obtenido de MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS:

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx#:~:text=La%20Matriz%20de%20Indicadores%20para,los%20indicadores%20%20e%20incluye%20los>

Corzo, J. F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. Ciudad de México: IEXE editorial.

Diario Oficial de la Federación . (28 de Agosto de 2008). Ley General de Desarrollo Social . CDMX, CDMX, México .

- Diario Oficial de la Federación. (17 de Abril de 2002). Ley General de Desarrollo Social. CDMX, CDMX, México.
- Diario Oficial de la Federación. (20 de enero de 2004). MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL Y ESPECÍFICO DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN. CDMX, CDMX, México .
- Gobierno de México. (Diciembre de 2023). REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024. CDMX, XDMX, México.
- Gobierno de México. (enero de 2019). Plan Nacional de Desarrollo. CDMX, CDMX, México.
- Gobierno de México. (2024). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de planeandojuntos: <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>
- INEGI. (febrero de 2024). *Economía y sectores productivos*. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mejía, A. P. (OCTUBRE de 2021). Jóvenes construyendo el futuro un estudio de la factibilidad política, administrativa y presupuestal de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL en la evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020. CDMX, MÉXICO.
- Meny, I., & Toenig, J.-C. (1989). *La políticas Públicas*. Francia: Ariel Ciencia Política.
- Montagut, T. (27 de Septiembre de 2000). Política Social. Una introducción. (Ariel, Ed.) *Revista Internacional de Sociología*, 58, 205.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. (2021). *EVALUACIÓN DE DISEÑO 2021 PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL*. CDMX: Fernando Román Marquez Colín.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL. (29 de agosto de 2019). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnostico del los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programatica del Presupuesto de Egresos de la Federación. CDMX, CDMX, México.
- SHCP. (2023). Ficha Informativa del Índice de Seguimiento al Desarrollo (ISeD) Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. CDMX, CDMX, México.
- SHCP. (abril de 2024). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Obtenido de Portal de transparencia:

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=15S177>

- Ugarte, P. S. (2014). *La reforma constitucional sobre los derechos humanos. Una guía conceptual*. Ciudad de México: Institutoo Belisario Domingues, Senado de la República.
- Valcarce, F. L. (2005). La soicología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 12, 8. doi:: 1578-6730
- Vallès, J. M. (2000). *Ciencia Política; una untrroducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Velazquez, K. G. (2017). *LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) EN LA MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
- Villanueva, L. A. (1992). *La hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrua.
- Villanueva, L. A. (2010). *Políticas Públicas*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Walter , I., Olivera , P., & Beswick , J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 163-190.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Alemania: Fondo de Cultura Económica.
- Wildavsky, A. (1992). Speaking Truth to Power. En L. A. Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas* (págs. 73-74). México: Miguel Ángel Porrua.