



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de Diseño (Simplificada)



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Mejoramiento
de Vivienda**

Municipio de Durango



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de Diseño (Simplificada)



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Mejoramiento
de Vivienda**

Municipio de Durango

Evaluación de Diseño del Programa Mejoramiento de Vivienda
en el municipio de Durango

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación
de Diseño del Programa de Mejoramiento de Vivienda en el municipio de
Durango, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación Rafael Rodríguez Vázquez
Sergio Humberto Chávez Arreola



RF&A
CONSULTING

2019

Informe Final



**Evaluación en Materia de Diseño
Simplificado del Programa
Mejoramiento de Vivienda de la
Dirección Municipal de Desarrollo
Social**

Ejercicio Fiscal 2018 - Durango, Dgo.

Elaborada por:
Rudy Fernández Escobedo, MBA

**Evaluación en Materia de Diseño Simplificado
del Programa Mejoramiento de Vivienda de la
Dirección Municipal de Desarrollo Social**

Ejercicio Fiscal 2018 - Durango, Dgo.

Elaborado por:

MBA Rudy Fernández Escobedo

RF&A Consulting® 2019. Todos los derechos reservados.

#EligeCrecer®

El contenido del presente documento pertenece al municipio de Durango, en el Estado de Durango, por lo que su difusión, copia y/o reproducción total o parcial sin previa autorización del propietario está prohibida.

La imagen de la portada es un fragmento del mural titulado "La conquista de la energía" (1952), del muralista José Chávez Morado. Actualmente se exhibe en la Unidad de Posgrado, Auditorio Alfonso Caso (antigua Facultad de Ciencias), Ciudad Universitaria, México D.F.

El logotipo RF&A Consulting, así como el nombre y la frase #EligeCrecer son marcas registradas y están protegidas bajo las leyes nacionales e internacionales de copyright.

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación tiene como objetivo evaluar el diseño del Programa Mejoramiento de Vivienda (DSM-03) de la Dirección Municipal de Desarrollo Social, durante el Ejercicio Fiscal 2018 para el municipio de Durango, ello a través de los siguientes objetivos específicos:

- El análisis de la lógica de intervención del Programa.
- La definición de las problemáticas a abordar y la contribución de éste a los objetivos estratégicos del municipio.
- La evaluación de la coherencia de los indicadores de desempeño del Programa.
- La congruencia entre el diseño de éste y los objetivos planteados para el mismo.
- La valoración de las posibles complementariedades y duplicidades con otros Programas.

Todo lo anterior con la finalidad de retroalimentar el diseño del Programa, así como su gestión, su control y sus resultados, dentro del municipio en cuestión.

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se ejecutó en estricto apego a los Términos de Referencia definidos por las instituciones competentes. Dichos términos contemplan tres apartados y veintiuna preguntas de evaluación, con respuestas abiertas.

Las principales fuentes de información consultadas para la ejecución de la presente evaluación fueron documentos oficiales y operativos del H. Ayuntamiento del municipio de Durango, la Secretaría de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que ello signifique que no se hayan consultado en menor medida otras fuentes públicas, académicas o privadas.

El levantamiento, análisis e interpretación de la información, así como la emisión de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la presente evaluación, son actividades que se efectuaron en un marco temporal que comprendió del día lunes 1 de julio al día miércoles 18 de diciembre del año 2019.

Herramientas estadísticas inferenciales, tales como análisis de regresión, análisis de correlación y análisis de varianza, no pudieron ser utilizadas para efectos de esta evaluación, debido a que el H. Ayuntamiento del municipio de Durango no proveyó información cuantitativa necesaria para este efecto.

Los comentarios, observaciones, recomendaciones, análisis y hallazgos presentados en este documento, son relativos a los datos, actividades, procesos, políticas, personal y normativa aplicable al programa de Mejoramiento de Vivienda del H. Ayuntamiento del municipio de Durango, durante el ejercicio fiscal evaluado, a menos que se exprese de forma explícita en el texto que se está hablando de un ejercicio fiscal distinto o de un municipio diferente.

Además, debido a que durante el ejercicio fiscal mencionado aún no cambiaba el nombre de Secretaría de Desarrollo Social (de la Administración Pública Federal) a Secretaría de Bienestar, todo el documento hace referencia a la primera.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En la siguiente tabla se presentan los resultados resumidos de la evaluación, en función de las preguntas de investigación planteadas.

Pregunta de investigación	Hallazgos
II.1 Justificación de la creación y diseño	
II.1.1 ¿El problema o necesidad que buscar resolver el programa está identificada en un documento?	El municipio NO cuenta con un documento que identifique el problema o necesidad que busca resolver el programa.
II.1.2 ¿Existe un diagnóstico del problema o necesidad que atiende el programa?	El municipio NO cuenta con un documento diagnóstico vinculante al programa y que describa los elementos y la situación actual del problema.
II.1.3 ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?	El municipio NO cuenta con un documento que presente una justificación teórica y/o empírica que sustente la intervención del programa evaluado.
II.2 Contribución a las metas y estrategias	
II.2.1 ¿El objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?	El municipio NO cuenta con un documento que presente y explique la vinculación entre el objetivo del programa de MV y el objetivo de un programa sectorial, especial o institucional.
II.2.2 ¿Con cuáles metas, objetivos y estrategias transversales del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?	Las estrategias de desarrollo humano y social SÍ se encuentran vinculadas con algunos de los elementos plasmados dentro de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno.
II.2.3 ¿Cómo está vinculado el objetivo del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?	El objetivo del programa, así como los bienes que entrega el mismo, SÍ está vinculado con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Pregunta de investigación	Hallazgos
II.3 Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	
II.3.1 ¿La población potencial y objetivo está definida en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad?	El municipio NO ha definido, cuantificado ni documentado la población potencial y objetivo del programa evaluado.
II.3.2 ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes?	El municipio NO cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total y las características de los solicitantes del programa.
II.3.3 ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?	El municipio NO cuenta con un mecanismo para identificar su población objetivo.
II.3.4 ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo?	El municipio NO cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.
II.3.5 ¿Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen características ideales?	El municipio NO cuenta con procedimientos documentados, estandarizados, sistematizados y difundidos para la selección de beneficiarios.
II.3.6 ¿Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes cuentan con las características ideales?	El municipio NO cuenta con procedimientos y formatos documentados, para la recepción, registro y trámite de solicitudes.
II.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	
II.4.1 ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa?	El municipio SÍ cuenta con información que permite conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa (nivel 1 de 4).
II.4.2 ¿Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen las características ideales?	El municipio NO cuenta con procedimientos documentados para otorgar los bienes y servicios a los beneficiarios del programa.
II.4.3 ¿Cuál es el procedimiento para recolectar información de los beneficiarios, considerando las variables que se miden y la periodicidad de dicha medición?	El municipio NO posee un procedimiento que permita recolectar información relevante de la población atendida y postergada.
II.5 Evaluación y análisis de la lógica causal	
II.5.1 ¿El programa identifica la lógica causal que conecta la intervención con su resultado esperado?	El municipio NO ha identificado ni documentado la lógica causal que conecta el programa con el resultado esperado del mismo.
II.5.2 ¿El programa identifica y considera los riesgos y supuestos asociados a su intervención que pueden limitar el logro de sus resultados esperados?	El municipio NO ha identificado ni considerado los riesgos asociados a la intervención del programa, y aunque ha identificado y documentado los supuestos, se ha hecho de forma general, genérica y limitada.

Pregunta de investigación	Hallazgos
II.5.3 ¿Los indicadores para medir el desempeño del programa tienen las características ideales?	El municipio NO cuenta con indicadores para medir el desempeño que cuenten con las características ideales de calidad y validez, a la vez que los indicadores existentes no cuentan con metas de cumplimiento.
II.6 Presupuesto y rendición de cuentas	
II.6.1 ¿El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa por concepto?	El municipio, a través de la dependencia responsable del programa, NO identifica y ni cuantifica los gastos en los que incurre el mismo, para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa por concepto.
II.6.2 ¿El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con características ideales?	El municipio SÍ cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero sus características limitan su impacto (nivel 2 de 4).
II.7 Posibles complementariedades y coincidencias con otros programas	
II.7.1 ¿Con cuáles programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?	El municipio NO ha identificado ni documentado plenamente complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales o federales.

HIPÓTESIS DE LA EVALUACIÓN

En los Términos de Referencia se generaron una hipótesis principal y cinco hipótesis adicionales, las cuales en se presentan enseguida junto con su aceptación o rechazo, de acuerdo a la evidencia recopilada y analizada en la presente evaluación.

Para ello, se presentan primero las hipótesis adicionales y al final la hipótesis principal.

H₁: El programa adopta estrategias e instrumentos capaces de atender el problema público mediante una lógica causal y teoría del cambio.

Se rechaza. El municipio no ha aplicado la teoría del cambio y la lógica causal para definir y justificar las estrategias e instrumentos que utiliza para atender el problema público.

El programa no ha definido el problema no ha hecho un análisis del mismo a través del Método de Marco Lógico ni ningún otro enfoque. Y a pesar de que existe una Matriz de Indicadores para Resultados para el programa, que vincula Fin y Propósito con los Componentes y las Actividades definidas, realmente dicho vínculo no se

generó bajo el enfoque de teoría del cambio y lógica causal, por lo que no se puede aceptar la hipótesis.

Y es que la hipótesis plantea que las estrategias e instrumentos del programa que atienden el problema, fueron seleccionados a través de un análisis causa y efecto, sin embargo dichas estrategias e instrumentos fueron adoptados de los que establece el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, sin que mediara otro tipo de análisis.

H₂: El programa justifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas de atender el problema público por su economía, eficiencia y eficacia.

Se rechaza. El municipio no justifica por qué se descartaron otras estrategias o instrumentos para atender el programa, en pro de maximizar el impacto del programa.

En línea con la H₁, la administración municipal no posee documentos que justifiquen o expliquen el motivo por el cual fueron elegidas las vías que utiliza el programa para atender el problema, por lo tanto tampoco cuenta con documentos que expliquen el motivo por los cuales fueron descartadas otras vías para atender el mismo.

Además, tampoco se ha hecho una revisión teórica o un estudio empírico que sustente la intervención.

Todo esto se deriva de la situación inicial: no existe un árbol de problema o un análisis ejecutado desde la perspectiva de la teoría del cambio y la lógica causal.

H₃: El programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y la conexión entre la intervención y el resultado esperado.

Se rechaza. El municipio no ha efectuado un análisis de riesgos del programa ni de los elementos que lo componen, y el resumen narrativo de los elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados tiene vacíos que no presentan vínculos sólidos entre la intervención y el resultado esperado.

No se han documentado las Reglas de Operación del Programa ni los elementos que lo componen. Lo anterior implica que tampoco existe un análisis de riesgos para la estrategia elegida por el programa, ni se ha definido una estrategia para la gestión de los mismos.

Por otro lado, la Matriz de Indicadores para Resultados tiene vacíos importantes a nivel Propósito y Componente y en la definición de Supuestos, que no terminan de dejar claro cómo el programa impacta de forma efectiva y contundente el problema abordado, contribuyendo a la consecución del Fin.

H4: El programa prevé indicadores idóneos para medir y evaluar sus resultados.

Se rechaza. El municipio demostró la existencia de indicadores asociados al programa evaluado, tanto en la Matriz de Indicadores para Resultados, como en el Plan Anual de Trabajo del ejercicio 2018; sin embargo dichos indicadores no poseen características idóneas.

Lo mencionado tiene que ver con lo expresado con respecto a la H₃, además que de muchos de los indicadores no presentan una definición documentada. Por otro lado, dichos indicadores presentan amplias áreas de oportunidad en el apartado de validez y claridad, ya que apuntan más a la búsqueda de cumplimiento de las metas operativas de la administración municipal que al avance en el combate a la pobreza extrema, como lo expresa la Matriz a nivel Fin.

Todo ello, sumado a la falta de un árbol de problema y un planteamiento de lógica causal, así como la inexistencia de una descripción y cuantificación de la población potencial y objetivo, deja a la administración municipal sin información relevante para poder establecer indicadores idóneos para medir y evaluar los resultados del programa.

H5: El programa estima y asegura los recursos necesarios para ejecutar la intervención.

Se rechaza. El municipio no cuenta con una metodología o fórmula conocida y/o documentada para la estimación de los recursos necesarios para ejecutar la intervención del programa; lo anterior sugiere que dichos recursos son determinados en función de la asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, los compromisos sociales municipales y la disponibilidad de fondos en el Programa Normal Municipal.

Lo expresado arriba evidencia que el programa no es un diseño original nacido de una necesidad detectada por el municipio, sino un derivado de programa federal, que partiendo de sus lineamientos de operación, así como de algunas de sus intervenciones, adoptó un enfoque específico para operar; en este caso, el del combate a las carencias relacionadas con la vivienda.

H_p: El diseño del programa es congruente y conduce al logro de los resultados comprometidos.

Se rechaza. A pesar de que el programa evaluado se deriva de uno federal -situación que por sí misma podría avalar su congruencia con los resultados esperados-, la evidencia demuestra que éste carece de todos los elementos de diseño necesarios para justificar su existencia.

Lo anterior supone, en términos generales, que:

- No existen Reglas de Operación para el programa.
- No se ha identificado el problema que le da origen.
- No se ha desarrollado un árbol de problema.
- No existe un diagnóstico de la problemática.
- No se ha definido ni cuantificado la población potencial y objetivo del programa.
- Se ha desarrollado una Matriz de Indicadores para Resultados con múltiples áreas de oportunidad.
- No existen procedimientos definidos para los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, control, evaluación y mejora del programa.
- No existen metodologías que estimen de forma consistente los recursos destinados al programa ni líneas de acción que aseguren la existencia de los mismos.
- No existe un aval teórico y/o empírico que justifique la existencia del programa o los beneficios de su intervención para la solución del problema o necesidad que pretende abordar.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

En función de los hallazgos de la evaluación, se realizó un análisis de Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas de la gestión del Programa de Mejoramiento de Vivienda en el municipio de Durango, y derivado de dicho análisis se generó la siguiente propuesta de recomendaciones y observaciones.

1. Documentar el problema o necesidad de busca resolver el programa.
2. Elaborar un diagnóstico del problema, desde la perspectiva del Método del Marco Lógico.
3. Documentar teórica y empíricamente el efecto positivo de la intervención en la resolución del problema definido.

4. Desarrollar un plan sectorial para el Desarrollo Social y Humano en el municipio.
5. Documentar los vínculos del programa sectorial municipal, con las metas, objetivos y estrategias de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno.
6. Documentar los vínculos del programa con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.
7. Documentar la definición y cuantificación de la población objetivo y potencial del programa.
8. Generar, documentar y sistematizar información obtenida a través de herramientas y procedimientos locales que permitan conocer la demanda total y las características de los solicitantes del programa.
9. Diseñar, documentar y sistematizar mecanismos que permitan identificar a la población objetivo del programa.
10. Establecer, en base a la demanda del programa y los mecanismos de identificación de la población objetivo, estrategias de cobertura que maximicen el impacto del programa.
11. Definir, documentar y difundir los procedimientos formales de selección de beneficiarios y/o proyectos, así como aquellos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes.
12. Ampliar y estandarizar la información que presenta el padrón de beneficiarios para todas las acciones del programa.
13. Definir, documentar y difundir los procedimientos formales para recolectar la información de los beneficiarios y hacer la entrega de los bienes y/o servicios del programa.
14. Identificar la lógica causal del programa.
15. Replantear los indicadores de desempeño del programa, especialmente en lo que respecta al Propósito y los Componentes y las Actividades.
16. Identificar y cuantificar los gastos del programa, diferenciándolos no solo por acción, sino por capítulo de gasto.
17. Integrar los documentos de transparencia relativos al programa y hacerlos disponibles de forma clara a través de las plataformas del municipio.
18. Documentar, plasmar y ejecutar estrategias que aprovechen la complementariedad y las coincidencias del programa evaluado.
19. Elaborar un manual de procesos y procedimientos para el programa evaluado.
20. Desarrollar y publicar Reglas de Operación para el programa.

CONCLUSIONES

La mera existencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda (clave: DSM-03) del H. Ayuntamiento del municipio de Durango, es una clara demostración de la flexibilidad y alcance de muchos de los programas federales disponibles para los municipios del país.

Lo anterior, debido a que el programa evaluado toma las bases del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su componente municipal, y algunos de los bienes y servicios que entrega, y deriva de él un nuevo programa de naturaleza municipal que tiene objetivos, metas y propósitos propios que no dejan de vincularse con los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, desafortunadamente, el programa carece de elementos básicos de diseño que quedan evidenciados en la presente evaluación.

Quizás esta falla se deriva, en términos generales, de la existencia de documentos operativos, normativos y administrativos que sustentan y guían la gestión del fondo federal - el FAIS -, que financia una parte importante del programa evaluado.

Lo anterior, lleva muchas veces a las administraciones municipales y estatales a desestimar la creación de lineamientos propios para el uso de los recursos que la federación les otorga, considerando redundante el diseño de guías locales para el uso de dichos recursos asignados.

Sin embargo, es importante destacar que tanto las entidades federativas como los municipios, o en este caso el municipio de Durango, cuentan con ventajas comparativas con respecto de la federación, que les permite tener un acercamiento más amplio con su población, lo que les puede ayudar a focalizar aún más el uso de los recursos que la federación pone a su alcance, más aún cuando los programas locales están financiados también con recursos propios del municipio.

Lo anterior vuelve relevante la necesidad de efectuar estudios que sustenten la existencia de los programas ejecutados, para de esta manera garantizar a la ciudadanía que los recursos públicos son utilizados para resolver problemas y necesidades reales, que tienen sus bases en evidencia teórica y/o empírica, y que de esta manera la administración municipal pone los recursos y los esfuerzos de su personal en el lugar correcto en el momento adecuado.

Además de lo anterior, se hace también necesario el diseño y la difusión de documentos, como lo son las Reglas de Operación y los manuales de procedimientos, que presenten a la ciudadanía de una forma clara, amplia y pertinente, la cobertura, la naturaleza, la normativa, los procesos y los productos que ofrece el programa a su público objetivo.

Todo ello, además de la voluntad y el desarrollo de la capacidad del municipio para recabar información del impacto que genera el programa en sus beneficiarios, la definición y seguimiento de sus indicadores, y el apego a la normativa de transparencia, seguramente desembocará en una administración municipal eficiente, eficaz, honesta, transparente y cercana a la gente.

Desafortunadamente, como la presente evaluación lo demuestra, el H. Ayuntamiento del municipio de Durango aún tiene un largo camino por recorrer en lo que respecta al diseño del programa, y no porque no cuente con los cimientos y las bases necesarias para justificar su existencia, sino porque no se han logrado plasmar los elementos descritos en los párrafos anteriores, en documentos públicos formales, estandarizados y sistematizados, que puedan garantizar la continuidad del programa, así como de su impacto y su contribución al logro de los objetivos plasmados.

La existencia de los Lineamientos Generales de Operación del FAIS no es suficiente para justificar y gestionar el programa evaluado, más aún cuando dicho programa se financia también con recursos del Programa Normal Municipal.

Aun así, la presente evaluación aporta al municipio de Durango no solo una guía comprehensiva sobre los elementos que es necesario desarrollar, sino que además deja plasmadas algunas ideas y propuestas que pueden ser de valor central para la consecución exitosa del objetivo final: contar con un Programa de Mejoramiento de Vivienda sólido en materia de diseño, que seguramente tendrá efectos positivos en su desempeño.

Que sea la presente evaluación, pues, no un mero documento indagatorio o una práctica crítica, sino un compendio de información relevante para la mejora continua, garantizando así que los recursos públicos se utilicen de forma eficiente, eficaz y honrada.

Finalmente, el propósito de un gobierno democrático es y será siempre el bienestar y el desarrollo sustentable y sostenible de su población.

TABLA DE CONTENIDO

<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	3
METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	3
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	4
HIPÓTESIS DE LA EVALUACIÓN	6
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	9
CONCLUSIONES.....	11
<i>TABLA DE CONTENIDO</i>	13
<i>ÍNDICE DE TABLAS</i>	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
<i>ÍNDICE DE FIGURAS</i>	15
<i>SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</i>	16
<i>I. INTRODUCCIÓN</i>	18
I.2 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN	18
I.3 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	19
<i>II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</i>	20
II.1 JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DISEÑO.....	22
II.1.1 ¿El problema o necesidad que buscar resolver el programa está identificada en un documento?	22
II.1.2 ¿Existe un diagnóstico del problema o necesidad que atiende el programa?	23
II.1.3 ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?	24
II.2 CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y ESTRATEGIAS.....	26
II.2.1 ¿El objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?	26
II.2.2 ¿Con cuáles metas, objetivos y estrategias transversales del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?	28
II.2.3 ¿Cómo está vinculado el objetivo del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?	30
II.3 POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD.....	32
II.3.1 ¿La población potencial y objetivo está definida en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad?	32
II.3.2 ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes?	34
II.3.3 ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?	36
II.3.4 ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo?	37
II.3.5 ¿Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen características ideales?	38

II.3.6 ¿Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes cuentan con las características ideales?	40
II.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN	42
II.4.1 ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa?	42
II.4.2 ¿Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen las características ideales?	44
II.4.3 ¿Cuál es el procedimiento para recolectar información de los beneficiarios, considerando las variables que se miden y la periodicidad de dicha medición?	45
II.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA LÓGICA CAUSAL	47
II.5.1 ¿El programa identifica la lógica causal que conecta la intervención con su resultado esperado?	47
II.5.2 ¿El programa identifica y considera los riesgos y supuestos asociados a su intervención que pueden limitar el logro de sus resultados esperados?	48
II.5.3 ¿Los indicadores para medir el desempeño del programa tienen las características ideales?	49
II.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS	51
II.6.1 ¿El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa por concepto?	51
II.6.2 ¿El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con características ideales?	53
II.7 POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS	55
II.7.1 ¿Con cuáles programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?	55
II.8 PRINCIPALES PROCESOS DE GESTIÓN	57
III. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	61
III.1 FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS	61
III.2 PROPUESTA DE RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES	66
III.3 CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	74
FICHA TÉCNICA DE EVALUACIÓN	79
ANEXOS	80
ANEXO 1. LÓGICA CAUSAL	80
ANEXO 2. INDICADORES	82
ANEXO 3. GASTOS DESGLOSADOS DEL PROGRAMA	86
ANEXO 4. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS Y/O ACCIONES EN OTROS NIVELES DE GOBIERNO	87

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Presentación de los objetivos, metas, estrategias, temas y ejes de los tres órdenes de gobierno y su vinculación con las estrategias del objetivo de desarrollo social y humano.....	28
Tabla 2. Presentación de los objetivos de desarrollo sostenible, y la vinculación con cada uno de ellos del objetivo del programa evaluado.	30
Tabla 3. Poblaciones relevantes para el programa.	33
Tabla 4. Lista de indicadores sugeridos para el programa de MV por nombre y relevancia (del más relevante al menos relevante).	50
Tabla 5. Principales procesos de gestión del programa de MV en el mpio. de Durango.	57
Tabla 6. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	61
Tabla 7. Propuesta de recomendaciones y observaciones	66

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama de flujo del proceso de gestión del programa de MV en el mpio. de Durango.....	59
Figura 2. Lógica causal propuesta para el programa de MV.	80

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

APF	Administración Pública Federal.
Art.	Artículo.
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora.
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Durango.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
DMAF	Dirección Municipal de Administración y Finanzas.
DMDSH	Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EF	Entidad Federativa – Estado de Durango.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FISE	Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades.
FISMDF	Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
GED	Gobierno del Estado de Durango.
GRS	Grados de Rezago Social.
INMUVI	Instituto Municipal de la Vivienda.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDSED	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental.
LGDS	Ley General de Desarrollo Social.
LGOFAIS	Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
LSFU	Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33 (Lineamientos SFU).
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso y la Información Pública del Estado de Durango.
MIDS	Matriz de Inversión para el Desarrollo Social.
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados.
MML	Método de Marco Lógico.

mpio.	Municipio.
MV	Mejoramiento de Vivienda
n/d	Información No Disponible.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PAOP	Programa Anual de Obra Pública.
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.
PAT	Plan Anual de Trabajo.
PbR	Presupuesto basado en Resultados.
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PMD	Plan Municipal de Desarrollo.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNM	Programa Normal Municipal.
RG33	Ramo General 33.
ROP	Reglas de Operación.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TdR	Términos de Referencia.
UTIM	Unidad de Transparencia e Información Municipal.
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria.

I. INTRODUCCIÓN

En 1997 se creó el Ramo General 33 (RG33), el cual integraría una serie de recursos federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional. El FAIS es uno de los fondos que integran dicho ramo, y debido a su enfoque, su flexibilidad, su cobertura y su alcance, ha sido utilizado desde entonces por gobiernos estatales y municipales para financiar sus propios programas de combate a la pobreza.

En dicho contexto, el HAMD operó durante la administración 2016-2019 el programa denominado Programa de Mejoramiento de Vivienda, financiado a través del FAIS-FISMDF y el PNM, y cuya finalidad es combatir la prevalencia de la pobreza extrema en el mpio.

De esa manera, y sirviéndose casi exclusivamente de los LGOFAIS, este programa ha venido operando a través de cinco acciones que entregan bienes y/o servicios a la población, con la finalidad de reducir en ella la existencia de dos carencias sociales relacionadas a la vivienda.

Es por ello, que se ha hecho necesario ejecutar una evaluación en materia de diseño del programa, para valorar los elementos existentes que justifican la existencia del mismo y que sustenta su operación.

Para tal efecto, el INEVAP publicó el día 21 de marzo de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 23, el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango 2019, incluyendo dentro del mismo la Evaluación en Materia de Diseño Simplificado del Programa Mejoramiento de Vivienda de la Dirección Municipal de Desarrollo Social en el Municipio de Durango, para el ejercicio fiscal 2018.

Es el H. Ayuntamiento del municipio de Durango (HAMD), a través de la DMDSH, es el responsable de instrumentar la política social en el mpio.; por tanto, es ésta última dependencia la responsable de diseñar e instrumentar el programa de MV.

I.2 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación tiene como objetivo evaluar el diseño del Programa Mejoramiento de Vivienda de la Dirección Municipal de Desarrollo Social, durante el Ejercicio Fiscal 2018 para el municipio de Durango, ello a través de los siguientes objetivos específicos:

- El análisis de la lógica de intervención del Programa.
- La definición de las problemáticas a abordar y la contribución de éste a los objetivos estratégicos del municipio.
- La evaluación de la coherencia de los indicadores de desempeño del Programa.
- La congruencia entre el diseño de éste y los objetivos planteados para el mismo.
- La valoración de las posibles complementariedades y duplicidades con otros Programas.

Todo lo anterior con la finalidad de retroalimentar el diseño del programa, así como su gestión, su control y sus resultados.

I.3 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se ejecutó en estricto apego a los TdR definidos por las instituciones competentes. Dichos TdR contemplan tres apartados y veintiuna preguntas de evaluación, con respuestas abiertas.

Las principales fuentes de información consultadas para la ejecución de la presente evaluación fueron documentos oficiales y operativos del HAMD, la SEDESOL, el CONEVAL y la SHCP, sin que ello signifique que no se hayan consultado en menor medida otras fuentes públicas, académicas o privadas.

El levantamiento, análisis e interpretación de la información, así como la emisión de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la presente evaluación, son actividades que se efectuaron en un marco temporal que comprendió del día lunes 1 de julio al día miércoles 18 de diciembre del año 2019.

Herramientas estadísticas inferenciales, tales como análisis de regresión, análisis de correlación y análisis de varianza, no pudieron ser utilizadas para efectos de esta evaluación, debido a que el HAMD no proveyó información cuantitativa necesaria para este efecto.

Los comentarios, observaciones, recomendaciones, análisis y hallazgos presentados en este documento, son relativos a los datos, actividades, procesos, políticas, personal y normativa aplicable al programa de MV del HAMD, durante el ejercicio fiscal evaluado, a menos que se exprese de forma explícita en el texto que se está hablando de un ejercicio fiscal distinto o de un mpio. diferente.

Además, debido a que durante el ejercicio fiscal mencionado aún no cambiaba el nombre de SEDESOL a Secretaría de Bienestar, todo el documento hace referencia a la primera.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Identificado con el código DSM-03 en el PAT 2018, el Programa de Mejoramiento de Vivienda está a cargo del HAMD, el cual ha asignado su gestión a la DMDSH.

La administración actual del mpio. no pudo determinar el año de inicio de operación del programa, pero al menos se estuvo ejecutando durante toda la administración 2016-2019.

A pesar de que no existe un problema o necesidad documentada con respecto al programa, su MIR sugiere que está relacionado con la existencia de personas en condiciones de pobreza extrema en el mpio., al igual que la prevalencia de carencias sociales relacionadas con la vivienda entre la población municipal.

El objetivo documentado del programa es "trabajar en conjunto con la ciudadanía para reducir los índices de carencias en la vivienda". Por otro lado, de acuerdo a la DMDSH y el PAT 2018, el programa ofrece los siguientes productos y/o servicios:

- Piso firme (código DSM-03-01).
- Construcción de Cuarto adicional (código DSM-03-02, el cual es operado por el INMUVI).
- Calentadores Solares (código DSM-03-03).
- Tanques de Almacenamiento de Agua Potable (código DSM-03-04, el cual según declaraciones de la DMDSH no se entregó en 2018).
- Instalación de Estufas Ecológicas (código DSM-03-05).

El programa se vinculaba con el Objetivo General de la APF del periodo 2012-2018, "llevar a México a su máximo potencial", con las metas nacionales de "México incluyente" y "México próspero", y con la estrategia transversal "Gobierno cercano y moderno".

Con respecto al GED, el programa se vincula con los ejes rectores "Transparencia y rendición de cuentas" y "Gobierno con sentido humano y social", así como con la política transversal "Derechos humanos".

Así mismo, los ejes rectores "Transparencia y rendición de cuentas" y "Política social", así como los temas centrales "Calidad de vida" y "Honesto", todos definidos por el HAMD, se vinculan con el programa.

La dependencia responsable de gestionar el programa no ha descrito, identificado ni cuantificado la población potencial y objetivo del mismo. El mpio. ha definido cantidades de obras y/o acciones para el ejercicio en algunos documentos de

planeación, sin embargo dichas cantidades no están expresadas en términos de habitantes u hogares.

Adicionalmente, el mpio. lleva un registro de las acciones realizadas, mas no cuantifica la población total impactada, por lo tanto no se pudo determinar la población atendida durante el ejercicio evaluado.

La cobertura del programa es todo el mpio. de Durango, y aunque la elegibilidad está sujeta a vivir en condiciones de pobreza extrema, habitar en una ZAP o habitar en una localidad con alto o muy alto GRS, el HAMD se reserva dentro de sus facultades el derecho de apoyar a población que no se encuentre dentro de dichas condiciones.

El programa está financiado por el RG33, a través del FAIS-FISMDF, y por el PNM. Desafortunadamente, la DMDSH falló en proveer los documentos con el detalle de los momentos contables del presupuesto del programa, tanto para el ejercicio evaluado como para ejercicios anteriores, por lo que no se puede presentar un histórico. Además, los PAOP 2018 están desagregados por fuente de financiamiento, y en el apartado denominado "Mejoramiento de Vivienda", se incluyen acciones, productos y/o servicios que no forman parte del programa evaluado, lo que hace imposible considerar dicha información como un elemento histórico del presupuesto del programa relevante para esta evaluación.

Para finalizar, tanto en la MIR como en el PAT 2018 se definen los siguientes indicadores para el programa:

- Tasa de pobreza extrema en México.
- Tasa de pobreza a nivel municipio.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con construcción y equipamiento.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con mejoramiento de vivienda.
- Porcentaje de M2 contruidos de piso firme.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con construcción de cuarto dormitorio adicional.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con instalación de boiler solar.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con instalación de estufas ecológicas.
- Porcentaje de viviendas beneficiadas con Instalación de tanques de almacenamiento de agua potable.
- Indicador Global de Seguimiento del Programa Mejoramiento de Vivienda.

Toda la información presentada en los párrafos anteriores será explicada, detalladas, referenciada y documentada a lo largo de la evaluación.

II.1 JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DISEÑO

II.1.1 ¿El problema o necesidad que buscar resolver el programa está identificada en un documento?

No. No se pudo evidenciar la existencia en el mpio. de un documento que identificara plenamente el problema que buscar resolver el programa.

A pesar de que se comprobó la existencia de un PMD 2017-2019 (HAMD, 2016), en el que se hace mención de estrategias y líneas de acción encaminadas al mejoramiento de la vivienda, así como de un PAT (HAMD, 2017), en el cual aparece una breve descripción del programa y su objetivo, en ninguno de los dos documentos se identifica plena y cabalmente el problema o necesidad que se busca resolver, ni tampoco aparecen datos o cifras sobre la población potencial u objetivo.

Por otro lado, no se encontró la evidencia de la existencia de ROP del programa, y los documentos normativos utilizados para sustentarlo son de naturaleza federal y estatal, siendo los tres principales la LGDS, los LGOFAIS y la LDSED.

Además, se evidenció la existencia de una MIR para el programa, sin embargo dicho documento no está acompañado del Árbol del Problema, y el resumen narrativo de los diferentes elementos que componen dicha MIR, tiene importantes áreas de oportunidad, especialmente en lo que respecta al Fin, al Propósito, los Componentes y los Supuestos. A pesar de ello, se logra detectar la afinidad de la MIR, con las problemáticas y necesidades que aborda el FAIS-FISMDF, que es una de las fuentes de financiamiento del programa.

Aunado a lo anterior, no existe una cuantificación de la población potencial u objetivo, que pudiera ser beneficiada por el programa. Por su parte, la DMDSH ha expresado el uso de documentos oficiales expedidos por el CONEVAL y la SEDESOL, en los que se presenta la situación de pobreza en el mpio., pero solo para efectos operativos o de consulta, y no como parte de un ejercicio de definición del problema, o una cuantificación metodológica de la población potencial/objetivo y sus características.

El mpio. NO cuenta con un documento que identifique el problema o necesidad que busca resolver el programa.

II.1.2 ¿Existe un diagnóstico del problema o necesidad que atiende el programa?

No. No se pudo evidenciar la existencia de un Diagnóstico de necesidades que sea vinculante con el programa evaluado en el mpio. Por lo tanto, se concluye que el mpio. no aprovecha su proximidad con la población como ventaja comparativa, estratégica y práctica para la identificación y diagnóstico de necesidades y prioridades de atención en materia de mejoramiento de MV.

Por otro lado, existen dos documentos denominados *Programa Anual de Obra pública* (HAMD, 2018), los cuales son vinculantes uno con el uso de los recursos del FAIS-FISMDF, y otro con el PNM, asignados al municipio durante el ejercicio 2018, y a pesar de que en ellos se determina una partida para "Mejoramiento de la Vivienda", ésta abarca algunos productos que no están contemplados como parte del programa evaluado. Además, no existe un documento único integrado y consolidado para el programa con dicha información.

Debido a lo anteriormente expresado, no se puede considerar a los PAOP (HAMD, 2018) como documentos que reemplacen o aporten objetivamente una cuantificación económica de las necesidades que busca cubrir el programa.

Adicionalmente, el PMD 2017-2019 (HAMD, 2016) tampoco incluye elementos diagnósticos vinculantes con el problema o necesidad que atiende el programa; solamente incluye información municipal clasificada en términos generales y que atiende la Consulta Ciudadana 2016, el perfil sociodemográfico y económico del mpio., la situación del empleo y el entorno de seguridad.

Lo anterior, aunado a la inexistencia de un Árbol del Problema, hace imposible sustentar la existencia al menos en un nivel básico de un diagnóstico del problema o necesidad vinculado al programa. En todo caso, cuando la situación lo requiere, el HAMD echa mano de las publicaciones federales del CONEVAL y la SEDESOL para tener una apreciación amplia de las condiciones de pobreza y de carencias sociales en el mpio.

El mpio. NO cuenta con un documento diagnóstico vinculante al programa y que describa los elementos y la situación actual del problema.

II.1.3 ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

No. El mpio. justifica y sustenta la existencia e intervención del programa únicamente a través de los LGOFAIS que emite la SEDESOL, en este caso los que se publicaron en el año 2017.

Por lo tanto, hace falta de una justificación teórica y/o empírica documentada y en manos del mpio., cuyo propósito sea justificar el tipo de intervención del programa.

Dicho lo anterior, el CONEVAL, como parte de su metodología para la medición multidimensional de la pobreza, toma en cuenta una serie de carencias sociales entre las cuales se encuentran dos directamente vinculadas a la intervención del programa evaluado:

1. Calidad y espacios de vivienda.
2. Acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Ambas carencias sociales se derivan de las garantías individuales plasmadas en el Artículo 4º de la CPEUM (Cámara de Diputados, 2019), además de los criterios formulados por la CONAVI en ese respecto, bajo solicitud del CONEVAL y dentro de las facultades que le otorga la Ley de Vivienda (Cámara de Diputados, 2019). Por su parte, esta apreciación de las carencias sociales también atiende lo establecido por el Artículo 36 de la LGDS (Cámara de Diputados, 2018).

Dentro de este contexto, es el documento denominado *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México* (CONEVAL, 2019) el que expone de manera más amplia el fundamento teórico detrás de las carencias sociales que busca impactar positivamente la intervención del programa evaluado. Dicho documento, se basa en buena medida en el artículo escrito por Bolitvinik (2007) denominado *Multidimensional Poverty Measurement. A Methodological proposal for Mexico according to the requirements defined in the Law for Social Development (LGDS)*, y que aborda el mismo tema.

Además de la bibliografía anterior, se han desarrollado un sinnúmero de estudios que buscan precisamente demostrar el vínculo entre pobreza y calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda. De entre todos ellos, quizás uno de los más destacados sea el de Tunstall, Bevan, Bradshaw, Croucher, Duffy, Hunter, Jones, Rugg, Wallace y Wilcox (2013), en el que se presenta evidencia empírica de fuerte vínculo entre la vivienda y sus características, con la pobreza, y aunque quizás una de las limitaciones de dicho reporte es que no estudia el caso particular de México o Latinoamérica, siembra un antecedente sólido en dicha línea de investigación.

Por su parte, Hernández, Jiménez y Mancini (2018) abordan en su libro denominado *Pobreza y Derechos Sociales en México*, la importancia dentro del contexto sociocultural nacional de contar con viviendas de calidad, con espacios adecuados y con acceso a los servicios básicos, y cómo la pobreza puede ser atacada a través de programas que intervengan positivamente en dichas carencias.

De la misma manera, el CONEVAL, como parte de sus funciones, ya se encarga también de recopilar información y presentar evidencia empírica sobre los programas que, a nivel nacional, han demostrado ser relevantes para la disminución de las carencias relevantes para el programa evaluado (CONEVAL, 2019), además de haber publicado el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa* (CONEVAL, 2018).

En este apartado, cabe destacar que el CONEVAL (2019) no ha identificado a ningún programa social relevante operado por SEDESOL y que converja con el programa de MV del mpio., que impacte positivamente las carencias sociales relevantes para esta evaluación.

Además, desafortunadamente, fuera del sustento teórico, que es abundante, los documentos que analizan evidencia empírica del impacto de este tipo de programas se han desarrollado bajo una perspectiva nacional, significando ello que a nivel local -ya sea Estatal o Municipal-, no existen aún investigaciones que justifiquen el tipo de intervención que el programa evaluado lleva a cabo.

Ya para finalizar, existen algunos otros documentos publicados por la ONU-Hábitat que también presentan una apreciación teórica-empírica sobre la necesidad de abordar carencias sociales relativas a la vivienda, como lo son *El Derecho a la Vivienda Adecuada* (2010) y *The challenge of slums. Global report on human settlements* (2003).

El mpio. NO cuenta con un documento que presente una justificación teórica y/o empírica que sustente la intervención del programa evaluado.

II.2 CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y ESTRATEGIAS

II.2.1 ¿El objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?

No. A pesar de que el programa posee un objetivo documentado, no existe un programa sectorial, especial o institucional emitido por el HAMD o la DMDSH contra el que se pueda efectuar esta verificación, por lo tanto no podría existir tampoco un documento en el que se presente la relación entre el objetivo del programa de MV y los objetivos sectoriales, especiales o institucionales.

Sin embargo, atendiendo el PAT 2018 (HAMD), en el que se presenta el objetivo del programa de MV, y el PMD 2017-2019 (HAMD, 2016), en el que se puede extraer lo más parecido a un programa sectorial "resumido" para el desarrollo social y humano, sí se pueden señalar conceptos comunes, a pesar de que dichos señalamientos no estén documentados.

El objetivo del programa de MV, definido como "trabajar en conjunto con la ciudadanía para reducir los índices de carencias en la vivienda" (HAMD, 2017), coincide conceptualmente algunas de las estrategias del objetivo de desarrollo social y humano del mpio., a saber:

- Implementar consensos que permitan realizar obras que contribuyan al desarrollo municipal y genere un verdadero impacto social a la comunidad.
 - Promover la participación comunitaria en las obras de infraestructura y de mejoramiento y ampliación de la vivienda.
- Hacer eficaz y eficiente el uso del recurso mediante una mejor aplicación y distribución del mismo, que permitan satisfacer las necesidades de un mayor número de beneficiarios.
 - Identificar las zonas en situación de vulnerabilidad, así como las necesidades de cada una de los habitantes.
 - Aplicar estrategias para disminuir carencias y así elevar la calidad de vida.
 - Apoyar y cubrir las necesidades prioritarias en las zonas marginadas y de extrema pobreza mediante convenios de concertación con otras instancias gubernamentales.

Las palabras e ideas clave en dichas coincidencias son: mejoramiento y ampliación de la vivienda, zonas en situación de vulnerabilidad, disminuir carencias, y necesidades prioritarias de zonas marginadas y de extrema pobreza.

Por otro lado, en lo que respecta a la aportación que hace el logro del objetivo del programa de MV al logro del objetivo de desarrollo social y humano del mpio., resulta evidente gracias a la bibliografía presentada en el punto II.1.3 que los bienes y servicios que entrega el programa en cuestión impactan positivamente el indicador pobreza, que se presenta en el PMD 2017-2019 (HAMD, 2016).

Sin embargo, en dicho PMD solo se menciona una vez la palabra "pobreza", por lo que no se presenta en absoluto la lógica causal del programa, mientras que la MIR a pesar de que hace un esfuerzo por presentar dicha lógica, el resumen narrativo presenta grandes áreas de oportunidad, tal como ya se había mencionado con anterioridad, sin mencionar que el documento oficial que presenta la MIR del programa posee un nombre distinto al del nombre oficial del programa en cuestión, a saber, "*Programa de Vivienda para Familias en Situación de Pobreza Extrema*".

El mpio. NO cuenta con un documento que presente y explique la vinculación entre el objetivo del programa de MV y el objetivo de un programa sectorial, especial o institucional.

II.2.2 ¿Con cuáles metas, objetivos y estrategias transversales del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Como se señaló en el punto II.2.1, no existe un programa sectorial, especial o institucional del cual extraer objetivos para poder responder a esta pregunta a cabalidad.

Sin embargo, con la finalidad de completar el ejercicio comparativo, se hará uso de las estrategias identificadas en el punto mencionado, y que forman parte del objetivo de desarrollo social y humano, extraído del PMD (HAMD, 2016).

En esta línea de pensamiento, se presentan debajo las dos estrategias ligadas al objetivo de desarrollo social y humano, vinculadas al programa de MV:

- Estrategia 1. Implementar consensos que permitan realizar obras que contribuyan al desarrollo municipal y genere un verdadero impacto social a la comunidad.
- Estrategia 2. Hacer eficaz y eficiente el uso del recurso mediante una mejor aplicación y distribución del mismo, que permita satisfacer las necesidades de un mayor número de beneficiarios.

Tabla 1.
Presentación de los objetivos, metas, estrategias, temas y ejes de los tres órdenes de gobierno y su vinculación con las estrategias del objetivo de desarrollo social y humano.

	¿Se relaciona? (a)	Justificación (b)
Gobierno Federal		
Objetivo General: Llevar a México a su máximo potencial	Sí	La estrategia 1 hace alusión al desarrollo y el impacto social.
Metas Nacionales: 1. México en paz. 2. México incluyente. 3. México con educación de calidad. 4. México próspero. 5. México con responsabilidad global.	No Sí No Sí No	Ambas estrategias abordan conceptos relacionados al impacto social y la satisfacción de necesidades, desde una perspectiva social, sin mencionar el tema de la seguridad pública, la responsabilidad global o la educación
Estrategias Transversales: 1. Democratizar la productividad. 2. Gobierno cercano y moderno. 3. Perspectiva de género.	No Sí No	La estrategia 1 aborda la cercanía con las personas para potencializar la contribución de las acciones al desarrollo, mientras que ninguna de las dos menciona la perspectiva de género ni se expresa en términos de productividad.

GED

Ejes Rectores: 1. Transparencia y rendición de cuentas. 2. Gobierno con sentido humano y social. 3. Estado de derecho. 4. Desarrollo con equidad.	Sí Sí No No	La estrategia 1 aborda la participación ciudadana, mientras que ambas expresan interés por el sentido humano y social; por otro lado, no existen elementos que las vinculen con el estado de derecho ni la perspectiva de desarrollo desde un enfoque económico.
Políticas Transversales: 1. Derechos humanos. 2. Igualdad de género. 3. Desarrollo regional.	Sí No No	Ambas estrategias están centradas en ayudar a los ciudadanos a solucionar necesidades identificadas bajo una perspectiva de derechos humanos. Ninguna aborda la igualdad de género ni el desarrollo regional desde una perspectiva económica.

HAMD

Ejes Rectores: 1. Transparencia y rendición de cuentas. 2. Economía 3. Infraestructura y servicios públicos. 4. Seguridad ciudadana. 5. Política social. 6. Obras estratégicas.	Sí No No No Sí No	La estrategia uno aborda la participación ciudadana, a la vez que ambas emanan de políticas sociales; ninguna de ellas, por otro lado, explora la perspectiva económica, de seguridad pública, o de infraestructura pública o estratégica.
Temas Centrales: 1. Desarrollo. 2. Calidad de vida. 3. Honesto. 4. Presencia.	No Sí Sí No	Ambas estrategias apuntan a la mejora de la calidad de vida y el seguimiento ciudadano, pero no exploran el desarrollo económico o la presencia global.

Fuente: Elaboración propia con datos del HAMD (2016). *PMD 2017-2019*, del GED (2016). *PED 2016-2022*, y del Gobierno de la República (2013). *PND 2013-2018*.

La Tabla 1 presenta las metas, objetivos y estrategias transversales del PND 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013), así como los ejes y políticas transversales del PED 2016-2022 (GED, 2016), y los ejes y temas centrales del PMD 2017-2019 (HAMD, 2016), con la finalidad de presentar de forma visual y muy clara la forma en que se vinculan entre sí y con las estrategias de desarrollo social y humano ligadas al programa de MV.

Las estrategias de desarrollo humano y social SÍ se encuentran vinculadas con algunos de los elementos plasmados dentro de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno.

II.2.3 ¿Cómo está vinculado el objetivo del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Retomando lo expresado en el punto II.2.1 del presente documento, el objetivo del programa de MV es "trabajar en conjunto con la ciudadanía para reducir los índices de carencias en la vivienda" (HAMD, 2017).

La Tabla 2 presenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2013), y la medida en que el objetivo del programa evaluado se vincula con ellos, con base en los criterios establecidos por los TdR para la presente evaluación.

Tabla 2.
Presentación de los objetivos de desarrollo sostenible, y la vinculación con cada uno de ellos del objetivo del programa evaluado.

	Atribución (a)	Contribución (b)	Inexistente (c)	Justificación (d)
1. Fin de la pobreza		●		El programa contribuye a la reducir carencias sociales.
2. Hambre cero			●	El programa no mejora el acceso a alimentos.
3. Salud y bienestar		●		El programa entrega bienes que mejoran las condiciones de salud y bienestar.
4. Educación de calidad			●	El programa no se vincula con elementos educativos.
5. Igualdad de género			●	El programa no aborda temas e igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento		●		El programa entrega bienes encaminados a mejorar las condiciones del agua para consumo humano.
7. Energía asequible y no contaminante		●		El programa entrega bienes que reduce o incluso elimina el uso de energías no renovables.
8. Trabajo decente y crecimiento económico			●	El programa no aborda temas relacionados al trabajo y la economía.
9. Industria, innovación e infraestructura			●	El programa no aborda temas relacionados a la industria, la innovación tecnológica o infraestructura pública.
10. Reducción de las desigualdades			●	El programa no aborda temas relacionados con la desigualdad de oportunidades económicas.

	Atribución (a)	Contribución (b)	Inexistente (c)	Justificación (d)
11. Ciudades y comunidades sostenibles		●		El programa entrega bienes pensados en desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables			●	El programa no tiene relación con el consumo responsable de alimentos u otros productos, así como el manejo de desechos.
13. Acción por el clima		●		El programa entrega bienes que fomentan el uso de energías renovables y reduce el uso de las no renovables.
14. Vida submarina			●	El programa se aplica en una región que no tiene impacto o relación directa con la vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres		●		El programa entrega bienes que pueden reducir la deforestación en los ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas			●	El programa no aborda temas relacionados a la paz, justicia o instituciones.
17. Alianzas para lograr los objetivos			●	El programa no ha establecido alianzas para el logro de los objetivos del desarrollo sustentable

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU (2013). *Objetivos del Desarrollo Sustentable*.

Como se puede observar, el programa de MV hace contribuciones al logro de 7 de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, mientras que no se vincula con los otros 10. Por otro lado, tampoco se puede atribuir el logro completo de ninguno de ellos. Cabe señalar que esta apreciación se ha hecho desde la perspectiva de la ONU, así como de la descripción y de los elementos que ha definido para cada uno de los 17 objetivos enumerados.

El objetivo del programa, así como los bienes que entrega el mismo, SÍ está vinculado con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

II.3 POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD

II.3.1 ¿La población potencial y objetivo está definida en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad?

No. El HAMD no cuenta con documentos diagnóstico o ROP para el programa evaluado, por lo tanto tampoco se ha definido una población objetivo. Así pues, se considera información inexistente.

Sin embargo, atendiendo los criterios de identificación y elegibilidad de la población objetivo que usa el mpio. para efectos prácticos, y que se explorarán más a detalle en el punto II.3.3, se puede hacer una exploración básica de la población relevante para el programa de MV en la Tabla 3, de acuerdo a los conceptos que marca la SHCP (UNAM-SHCP, 2017).

Es importante destacar que las cuantificaciones hechas en la Tabla 3 fueron hechas específicamente para la evaluación, desde la perspectiva de la misma, y con base en la información pública disponible tanto del programa de MV como del CONEVAL, en relación a las estadísticas municipales de pobreza.

Desafortunadamente, las fuentes consultadas no poseen el nivel de detalle necesario para hacer la cuantificación completa en base a los criterios definidos en la misma Tabla.

El mpio. NO ha definido, cuantificado ni documentado la población potencial y objetivo del programa evaluado.

Tabla 3.

Poblaciones relevantes para el programa.

	Cantidad y Unidad de Medida (b)	Justificación (c)
Población de referencia	702,752 habitantes	Es la población total que habita en el área del mpio. de Durango.
Población sin problema	150,748 habitantes	Es la población no pobre y no vulnerable que habita en el área del mpio. de Durango.
Población potencial	No se puede estimar	Es la población que habita el mpio. de Durango y que: • Se encuentra en condiciones de pobreza extrema. • Posee al menos una de las carencias sociales relevantes para el programa (calidad y espacios de la vivienda, y acceso a los servicios básicos de la vivienda). La información disponible no permite estimar la cantidad de personas que, viviendo en condiciones de pobreza extrema, posee una o ambas carencias sociales relevantes para el programa.
Población objetivo	No se puede estimar	El mpio. no ha definido el tamaño de la población objetivo del programa, y aunque algunos documentos de planeación exploran cantidades de obras y/o acciones para el ejercicio, dichas cantidades no están expresadas en términos de habitantes u hogares.
Población postergada	No se puede estimar	No se puede estimar, dado que no se ha definido la población objetivo del programa, ni tampoco existen ROP para el mismo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONEVAL (2011). *Porcentaje de población, según indicadores de pobreza* y del HAMD (2017). *PAT*.

II.3.2 ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total y las características de los solicitantes?

No. El mpio. no cuenta con información sistematizada que permita estimar la demanda total, junto con las características de los solicitantes.

Los demandantes acuden directamente a la Dirección de Desarrollo Social y la Subdirección de Desarrollo Social, solicitando ser beneficiarios del programa a través de formatos no estandarizados que van desde oficios simples hasta listados, los cuales son aceptados o rechazados por los responsables del área, con base en una apreciación empírica que puede ser de naturaleza:

- Personal, valorando solamente a la persona que hace la solicitud.
- Política, valorando los compromisos políticos que ha adquirido la dependencia o el HAMD.
- Social, valorando el origen social de la solicitud.

Las solicitudes hechas por los demandantes no atendidos se eliminan, sin que ello implique que se genere un registro físico o electrónico de las mismas, excepto en el caso de los demandantes de beneficios para mejorar la calidad y los espacios de la vivienda, en cuyo caso quedan registradas los datos de los demandantes no atendidos, pero sin que esta información sea utilizada posteriormente para ejercicios de análisis o planeación, sino solamente para crear, en caso de que sea posible, listas de espera para futuros ejercicios.

Las solicitudes hechas por los demandantes y que han sido aceptadas, se distribuyen a diferentes áreas responsables dependiendo del beneficio solicitado (que puede ser de mejoramiento en la calidad y los espacios de la vivienda, o de equipamiento de la vivienda). Hasta ese punto, y de ahí en adelante, solamente se recaba la siguiente información de los demandantes:

1. Nombre completo.
2. Dirección y asentamiento.
3. En algunos casos, teléfono.

Esta información se captura en tablas electrónicas simples, las cuales no están diseñadas para ejecutar análisis relevantes ni para integrar los datos históricos o transversales del programa.

Por otro lado, para el caso de beneficios entregados por parte del programa de MV, y que son financiados total o parcialmente por recursos del FAIS-FISMDF, se debe hacer un levantamiento más detallado de la información de los beneficiarios, atendiendo los LGOFAIS (SEDESOL, 2017) en lo que respecta a la MIDS.

Sin embargo, aún a ese nivel, no se puede calificar a la información disponible como sistematizada, sobre todo en lo que respecta a la demanda total y las características de los solicitantes, tanto por la cantidad de información disponible, como por su presentación, su estructura y su nivel de desintegración en relación a los diferentes beneficios que entrega el programa.

Para resumir, en este respecto el mpio. carece de:

- Una base de datos electrónica que incluya, a manera de matriz, los datos de todos los demandantes del programa, tanto los aceptados como los rechazados, para poder tener una apreciación integral de la demanda total del programa.
- Una base de datos electrónica consolidada de todos los demandantes para todos los productos que entrega el programa, para poder tener una apreciación integral de la demanda de éstos.
- Un proceso para recabar, de todos los demandantes, al menos los datos adicionales de género, edad, estado civil, dependientes económicos, ocupación, nivel de estudios, padecimiento de discapacidades, si pertenece a una minoría, y número y tipo de identificación que acredita la personalidad, para contar con las características básicas sociodemográficas de los demandantes, que sirvan no solo para efectos de análisis y control, sino también de fiscalización.

En este apartado, la dependencia ha expresado que las áreas responsables de gestionar la información, no tienen al alcance los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para llevar al nivel de detalle señalado el trabajo de recopilación y validación de datos.

El mpio. NO cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total y las características de los solicitantes del programa.

II.3.3 ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

Tal como se mencionó en el punto II.3.1, el mpio. no ha definido ni cuantificado oficialmente su población potencial u objetivo para efectos del programa evaluado, por lo tanto tampoco existe evidencia de que cuente con mecanismos para identificar *a priori* su población objetivo.

Por otro lado, cuando se trata de identificar una población objetivo *a posteriori*, dentro del grupo de demandantes cuya solicitud ha sido aceptada, la dependencia se sirve de la siguiente información:

- Declaratoria de las ZAP's emitida por la SEDESOL, para el ejercicio en cuestión.
- Localidades con 1 o 2 GRS.
- La información recabada, en su caso, por el CUIS.

Sin embargo, no se puede presumir de la existencia de una metodología de focalización activa ni documentada en este respecto.

El mpio. NO cuenta con un mecanismo para identificar su población objetivo.

II.3.4 ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo?

No. A pesar de que el mpio. ha definido un enunciado de estrategia general para el programa de MV, basada en "generar y diseñar proyectos que involucre la participación de los ciudadanos logrando con esto mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades beneficiadas" (HAMD, 2017), no existe evidencia de la existencia de una estrategia de cobertura.

Aunado a ello, y a la falta de definición y cuantificación de la población objetivo para el programa, no existen metas de cobertura ni un horizonte de atención a dicha población.

Por otro lado, la inexistencia de un documento diagnóstico y la falta de ROP, hacen imposible validar cualquier estrategia que se hubiera definido.

Por su parte, el PAT 2018 (HAMD, 2017) presenta una serie de metas para el programa evaluado que no son vinculantes con la población objetivo sugerida; por otro lado, la MIR del programa presenta indicadores de nivel Propósito, Componente y Actividad que, al igual que en el caso de las metas del PAT, no son vinculantes con la población objetivo, mientras que el indicador nivel Fin sí termina vinculado con dicha población.

En lo que respecta al mecanismo de cobertura que se sigue actualmente, éste es completamente pasivo, basado en la recepción de las solicitudes de los demandantes en las oficinas de dicha dependencia.

Atendiendo lo anterior, se puede decir que el programa no cuenta, de forma empírica o documental, con:

- Una estrategia de cobertura que vincule una acción general con la población objetivo, y que sea específica, medible, precisa, alcanzable, realista y vinculada a un espacio temporal.
- Un mecanismo de cobertura activo, que acerque el programa a la población objetivo y no al revés.
- Una serie de metas que vinculen la estrategia de cobertura con la población objetivo, y que presenten una apreciación de mediano y largo plazo.

El mpio. NO cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.

II.3.5 ¿Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen características ideales?

No. El mpio. no cuenta con procedimientos o criterios documentados para la selección de beneficiarios y/o proyectos relacionados al programa de MV. Esta situación se deriva del hecho de que no existen ROP para el programa, ni tampoco manuales de operación para las áreas responsables de la gestión del programa dentro de la dependencia municipal.

Sin embargo, en la práctica se atienden una serie de criterios básicos de selección de beneficiarios, basados en los LGOFAIS, que dictan que los beneficiarios de recursos aportados por el programa FAIS-FISMDF deben cumplir una de las siguientes características:

- Vivir en una ZAP urbana o rural.
- Vivir en una localidad que se encuentre catalogada como de alto o muy alto GRS.
- Acreditar pobreza extrema a partir de la CUIS.

Para el caso de los proyectos financiados total o parcialmente con recursos del FISMDF, la evidencia de que se atienden los criterios señalados descansa básicamente en la base de datos de la MIDS, así como en los expedientes de los beneficiarios; ello en buena medida a que se trata de recursos federales altamente fiscalizados y vigilados en su aplicación por parte de SEDESOL y SHCP.

Sin embargo, según se mencionó durante las entrevistas de evaluación, el mpio. se reserva el derecho de seleccionar beneficiarios que no cumplan con ninguno de los tres criterios mencionados, amparándose en el Artículo 8vo de la CPEUM (Cámara de Diputados, 2019). En tales casos, el HAMD recurre a recursos financieros del PNM, de acuerdo a las facultades que otorga a la administración del mpio. el Bando de Policía y Gobierno de Durango (HAMD, 2018) y la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango Art. 33 Inciso B. Fracción VIII y Título Sexto (Congreso del Estado de Durango, 2019); esto debido a que el uso de recursos provenientes del FAIS-FISMDF del RG33 en tales casos, devendría en una violación a la normativa vigente para dicho programa federal.

Para estos últimos proyectos, debido a que no atienden ningún criterio federal, estatal o municipal documentado, solo se puede encontrar evidencia de ejecución pero no de selección.

En lo que respecta a la consideración de las dificultades que podrían presentar ciertos grupos de población para poder acceder a los bienes y/o servicios que entrega el programa, la DMDSH ha expresado que asume las siguientes medidas:

- Apoyo personal y directo a solicitantes analfabetas o cuya discapacidad no les permita expresar vía oral o escrita sus datos personales.
- Financiamiento vía PNM a solicitantes que, por algún motivo, no puedan acreditar ninguno de los criterios federales aplicables a los beneficiarios del FAIS-FISMDF.

Sin embargo, dichos elementos son empíricos, y tampoco se encuentran documentados.

Es así entonces que el mpio. carece de:

- Criterios locales documentados de elegibilidad.
- Procedimientos locales documentados.
- Criterios y procedimientos sistematizados, estandarizados y difundidos hacia el interior y el exterior de la dependencia responsable del programa.

El mpio. NO cuenta con procedimientos documentados, estandarizados, sistematizados y difundidos para la selección de beneficiarios.

II.3.6 ¿Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes cuentan con las características ideales?

No. El mpio. no cuenta con procedimientos documentados para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de la población. Esta situación se deriva del hecho de que no existen ROP para el programa, ni tampoco manuales de operación para las áreas responsables de la gestión del programa dentro de la dependencia municipal.

Como se señaló en el punto II.3.2, el proceso de recepción de solicitudes comienza informalmente en la Dirección de Desarrollo Social y la Subdirección de Desarrollo Social, a través de formatos no estandarizados que van desde oficios simples hasta listados, los cuales son aceptados o rechazados por los responsables de dichas áreas, con base en apreciaciones informales y empíricas.

Las solicitudes aceptadas en esa primera selección, pasan a un proceso de verificación, para asegurarse que cumplen con los criterios definidos por los LGOFAIS. Adicionalmente, siguiendo un procedimiento empírico y sin lineamientos claramente definidos, se consultan los padrones de obra de años anteriores para asegurarse que los solicitantes no han sido beneficiados ya en ejercicios anteriores.

Las solicitudes no atendidas o rechazadas en el primer proceso de selección o en el segundo de verificación, se eliminan, sin que ello implique que se genere un registro físico o electrónico de las mismas, excepto en el caso de los demandantes de beneficios para mejorar la calidad y los espacios de la vivienda, como se explicó en el punto II.3.2.

A partir de ese punto, y dependiendo de si la solicitud pasó por el proceso de verificación, se atiende lo siguiente:

- En el caso de las solicitudes verificadas que cumplen con los criterios de elegibilidad que establecen los LGOFAIS, se atienden los procedimientos señalados por dichos lineamientos, que dependiendo del producto o servicio a entregar pueden contemplar:
 - Celebración de comités sociales de obra, en su caso.
 - Celebración de capacitaciones, en su caso.
 - Levantamiento de información de los beneficiarios, de acuerdo a los procedimientos y formatos federales.
 - Generación de expedientes de los beneficiarios y firma de convenios, en su caso.
 - Entrega de los productos y/o ejecución de los servicios, así como celebración de eventos de entrega, en su caso.
 - Elaboración y firma de actas de entrega-recepción.

- En el caso de las solicitudes verificadas, que no cumplen con los criterios de elegibilidad que establecen los LGOFAIS, pero que la DMDSH decide atender en pleno uso de sus facultades administrativas, se atienden procedimientos empíricos que contemplan:
 - Generación de expedientes de los beneficiarios y firma de convenios, en su caso.
 - Entrega de los productos y/o ejecución de los servicios, así como celebración de eventos de entrega, en su caso.
 - Elaboración y firma de actas de entrega-recepción.

En cualquiera de los casos, el mpio. no cuenta con procedimientos documentados, formatos definidos y/o disponibles para la población objetivo, por lo tanto tampoco se puede verificar el apego de estos documentos a la normativa del programa, la cual también es inexistente, al no existir ROP.

Bajo esta situación, se puede determinar que el HAMD carece de:

- ROP
- Un manual de procedimientos para la operación completa del programa, que asigne claramente responsabilidades, atribuciones y mecanismos de toma de decisiones.
- Formatos oficiales estandarizados apegados a las ROP, los procedimientos definidos y la normativa vigente.
- La difusión de dichos procedimientos y formatos entre la población objetivo del programa.

Para finalizar, cabe mencionar que se ha expresado una resistencia a establecer procedimientos y criterios de selección estrictos para los beneficiarios de este programa, llamando al Artículo 8vo de la CPEUM (Cámara de Diputados, 2019), tal y como se había mencionado ya en el punto II.3.5. Sin embargo, cabe destacar que dicho artículo provee a los ciudadanos de la República un derecho de petición, ante los tres poderes y todos los niveles de gobierno, sin que ello obligue a la autoridad a dar una respuesta positiva a la misma, en la medida de que dicha petición no se apegue a la normativa vigente.

Por lo tanto, se puede concluir que no existe impedimento legal para establecer criterios y procedimientos estrictos para la operación del programa de MV, siempre que éstos se apeguen a la normativa vigente y, en última instancia, a las garantías individuales y sociales emanadas de la CPEUM.

El mpio. NO cuenta con procedimientos y formatos documentados, para la recepción, registro y trámite de solicitudes.

II.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

II.4.1 ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa?

Sí. La DMDSH genera al cierre de año una serie de documentos denominados "Padrones", para cada una de las categorías de bienes y/o servicios entregados. Dichos padrones poseen las siguientes características:

- Incluyen el número de obra.
- Incluyen el bien y/o servicio entregado.
- Incluyen un listado de los beneficiarios en un ordenamiento tipo tabla que presenta:
 - Número de beneficiario (consecutivo simple).
 - Nombre.
 - Apellido paterno.
 - Apellido materno.
 - Calle [del domicilio].
 - Número exterior [del domicilio].
 - Nombre del asentamiento [del domicilio].

Sin embargo, dichos padrones poseen las siguientes limitantes:

- No existen padrones con información transversal y/o longitudinal, que permita hacer análisis, revisiones o estudios temporales o por componente/actividad, para el programa.
- Los padrones se generan y emiten por separado para cada tipo de bien y/o servicio entregado, lo que no permite tener una apreciación integrada de dicho padrón.
- Aunque las tablas que incluyen poseen los mismos datos de los beneficiarios, los encabezados solo coinciden en que incluyen en el número de obra, mientras que el resto de la información tanto en el nombre del archivo como en el encabezado no está estandarizada, e incluso llega a cambiar el nombre original del programa por otro.
- Los padrones no incluyen las características de los beneficiarios en función de la normativa aplicable al programa, de naturaleza federal; se hace la precisión debido a que no existe normativa local al respecto.
- Los padrones, como bases de datos "vivas", se almacenan en archivos aislados, disponibles para el personal operativo de la DMDSH, al margen de un sistema que permita su fácil acceso y consulta con fines operativos.

- Los padrones, una vez cerrados, se encuentran disponibles en el portal de la UTIM (<http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/>), pero no poseen un formato de archivo adecuado para su análisis ni consulta.
- Los beneficiarios registrados en los padrones no cuentan con una clave única de identificación que permanezca en el tiempo y facilite las labores de consulta y/o seguimiento.
- No existen políticas o procedimientos documentados, estandarizados y difundidos para establecer mecanismos de depuración y actualización de los padrones.
- No existen acciones documentadas de actualización de los padrones de beneficiarios, una vez que el ejercicio fiscal se ha cerrado; dentro del ejercicio, el padrón se actualiza de forma trimestral, en función de los beneficiarios que se van atendiendo.

Además de los padrones, se cuenta con los expedientes físicos completos de los beneficiarios y/o proyectos, los cuales están en poder de la DMDSH, excepto de aquellos expedientes relativos al servicio denominado "construcción de piso firme", en cuyo caso la operación de dicho beneficio se asignó durante el ejercicio 2018 al INMUVI, por designación del Director de Desarrollo Social del mpio. y en apego a las facultades operativas de dicho Instituto.

Por su parte, dentro de las bases de datos de la MIDS se puede encontrar el detalle de los beneficiarios que fueron atendidos total o parcialmente por recursos del FAIS-FISMDF del RG3.

A pesar de lo anteriormente expresado, ni la MIDS, ni la posesión de los expedientes físicos completos reemplazan o excusan la existencia de un padrón de beneficiarios que cuente con las características señaladas como apropiadas.

El mpio. SÍ cuenta con información que permite conocer quiénes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa (nivel 1 de 4).

II.4.2 ¿Los procedimientos para otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios tienen las características ideales?

No. No se pudo evidenciar la existencia de un manual de organización, manual de procesos, guía simple o documento oficial que presente el conjunto de procesos y procedimientos para el otorgamiento y entrega de los bienes y/o servicios del programa de MV a los beneficiarios.

En la Tabla 5 del punto II.8 se puede consultar el proceso de gestión y las actividades del programa evaluado, mientras que en la Figura 1 se puede consultar el Diagrama de Flujo relativo a la gestión del mismo.

Atendiendo la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos (SFP, 2016), los procesos deben cumplir los siguientes criterios:

- Estar documentados con todos sus elementos relevantes.
- Contar con indicadores de seguimiento, control y mejora.
- Contar con controles y mecanismos de detección y manejo de riesgos.
- Estar sistematizado y apoyado en herramientas tecnológicas.

Adicionalmente, es importante señalar que dichos procesos y procedimientos deben ser públicos y estar difundidos entre la población objetivo, por tratarse de un programa público; además, éstos también apegarse de forma estricta a la normativa local, estatal y federal relevante para el programa, así como ser estandarizados y del conocimiento de todas las áreas que participan en la gestión del mismo.

Para finalizar, la DMDSH ha expresado que, cuando el tipo de recurso financiero utilizado así lo amerita, se hace uso de los procedimientos oficiales federales, documentados en los LGOFAIS (SEDESOL, 2017).

El mpio. NO cuenta con procedimientos documentados para otorgar los bienes y servicios a los beneficiarios del programa.

II.4.3 ¿Cuál es el procedimiento para recolectar información de los beneficiarios, considerando las variables que se miden y la periodicidad de dicha medición?

Como se señaló en los puntos II.3.1 y II.3.2, no existe un procedimiento ni tampoco se ejecutan acciones específicas para recolectar información de la población potencial u objetivo, ni tampoco de los demandantes no beneficiados. En lo que respecta a estos últimos, solo en el caso de los demandantes que solicitan beneficios para mejorar la calidad y los espacios de la vivienda, y que en su caso no fueron beneficiados, quedan registrados con el ánimo de que puedan ser contemplados para futuros ejercicios, sin que ello implique que exista un procedimiento formal y documentado para dar seguimiento a dichos casos.

Por lo tanto se puede concluir que tampoco se ejecutan acciones para recabar y administrar de manera sistemática la información de la población postergada. Se ha señalado que se ha decidido hacerlo así debido a que la dependencia considera poco práctico almacenar y/o procesar digitalmente todas las solicitudes rechazadas.

En lo que respecta a los beneficiarios, como complemento a la información presentada en los puntos II.4.1 y II.4.2, se expresa que:

1. La DMDSH recibe vía oficio (con formato no oficial) o vía listados provistos por líderes u organizaciones sociales, los nombres completos y las direcciones de los demandantes.
2. Las solicitudes aceptadas pasan a diferentes áreas responsables, dependiendo del tipo de apoyo solicitado: todos los apoyos se administran y ejecutan desde la DMDSH, excepto el denominado "construcción de piso firme", el cual se ejecuta desde el INMUVI.
3. Las áreas responsables, haciendo uso de los domicilios, utilizan herramientas de georeferenciación para asegurarse que estos se encuentran dentro de ZAP's o localidades con alguno de los dos más altos GRS, con la finalidad de asegurarse que la solicitud cumpla con los criterios establecidos por una de las fuentes de financiamiento del programa: el FAIS-FISMDF.
4. Si el solicitante no encaja en alguno de los criterios anteriores, se le aplica una CUIS, con la finalidad de verificar si acredita pobreza extrema, también en línea con los LGOFAIS.
5. Si el solicitante no acredita los requerimientos del el punto 3 o el 4, pueden ocurrir dos cosas:
 - Se descarta su solicitud,
 - Se procede con el apoyo, haciendo uso de la segunda fuente del financiamiento del programa: el PNM.

En cualquiera de los casos (excepto cuando se levanta una CUIS, en cuya situación se atiende un procedimiento federal), no se recolecta información de los beneficiarios más allá de la señalada ya anteriormente, a excepción de la documentación necesaria para acreditar la personalidad y la propiedad, dependiendo del beneficio otorgado.

En línea con lo anterior, no se recolecta ningún otro tipo de información que pueda ser utilizada como variable de estudio, no se ejecuta ninguna medición particular, ni tampoco existe periodicidad alguna en los levantamientos de información.

De esta manera, se hace evidente la necesidad de ampliar la información recolectada, identificar variables relevantes y definir una periodicidad para su medición, y de esta manera poder valorar la evolución y mejora de dichas variables.

El mpio. NO posee un procedimiento que permita recolectar información relevante de la población atendida y postergada.

II.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA LÓGICA CAUSAL

II.5.1 ¿El programa identifica la lógica causal que conecta la intervención con su resultado esperado?

La administración del mpio. no ha identificado la lógica causal del programa. Sin embargo, para efectos de esta evaluación, se presenta la propuesta de lógica causal en el Anexo 1.

Por otro lado, el HAMD ha desarrollado la MIR para el "Programa de Vivienda para Familias en Situación de Pobreza Extrema", la cual según sus declaraciones, es la que corresponde al programa de MV, por lo que sea usado a lo largo de esta evaluación como la propia del programa en cuestión, aunque no haya coincidencia en los nombres.

Dicha MIR falla en dejar claro, a través del resumen narrativo, cómo los componentes y las actividades del programa conducen al logro del propósito y el fin presentado. Esto, debido a lo siguiente:

1. El Fin se describe como "disminuir la tasa de pobreza extrema mediante el acceso a suministro de vivienda de calidad", fallando en identificar de forma precisa las carencias sociales que impacta el programa.
2. El Propósito falla en identificar a la población potencial, al presentarse como "las familias del municipio de Durango en zonas urbanas y rurales cuentan con viviendas de calidad y espacios adecuados"; además de que, al igual que el Fin, no identifica las carencias sociales impactadas.
3. Los Componentes y las Actividades sí son específicos en su resumen narrativo, pero sus indicadores están mal contruidos (se ahonda en dicho tema en el punto II.5.3).
4. Los supuestos, en términos generales, son genéricos y carecen de solidez.

Además, cabe mencionar que una de las Actividades del Componente *C2. Equipamiento para la mejora de la vivienda*, específicamente la *C2.03 Instalación de tanques de almacenamiento de agua potable*, corresponde a un producto y servicio que no se contempló en el programa de MV durante el ejercicio 2018 ni 2019.

El mpio. NO ha identificado ni documentado la lógica causal que conecta el programa con el resultado esperado del mismo.

II.5.2 ¿El programa identifica y considera los riesgos y supuestos asociados a su intervención que pueden limitar el logro de sus resultados esperados?

El mpio. no ha ejecutado un análisis de factores y/o riesgos, cualitativo y/o cuantitativo, internos y/o externos, con respecto a la administración e intervención del programa, y que puedan comprometer los ejercicios de planeación, la ejecución, el seguimiento, el control o los resultados del mismo.

Lo anterior no permite al HAMD desarrollar planes de gestión de riesgos que le permitan diseñar estrategias para evitar, transferir o mitigar los riesgos detectados, y de esta manera definir líneas de acción y presupuestos de contingencia para hacer frente a situaciones que puedan afectar los resultados del programa de MV.

Por otro lado, sí existe evidencia de la documentación de los supuestos asociados a la intervención del programa. Pero como también se señaló en el punto II.5.1, los supuestos presentados en la MIR del programa son genéricos o carecen de solidez, como se presenta enseguida:

- Supuesto del Fin: "la tasa de pobreza disminuye". Un supuesto genérico y que en vez de plantear una situación del entorno, plantea la preexistencia del efecto que busca el programa.
- Supuesto del Propósito: existencia de "estabilidad y condiciones para la continuidad", "condiciones sociales, políticas y económicas se mantienen estables". Quizás los supuestos mejor expresados dentro de la MIR, que podrían ser complementados (ver Anexo 1).
- Supuestos de los Componentes y Actividades: en general tienen que ver con un clima favorable, que los beneficiarios cumplan con los requisitos y que el programa siga vigente. Como se puede observar, el cumplimiento de los requisitos tiene que ver más bien con la observancia de las ROP (que no existen), con respecto al clima es poco probable que éste sea un impedimento durante todo el año, y en lo que respecta a la vigencia del programa, quizás puede ser un supuesto legítimo, pero habría que ir más allá, y mencionar las fuentes de financiamiento.

Por otro lado, con base en la información recabada y para efectos de la evaluación, se han detectado los riesgos y supuestos más relevantes para el fondo, los cuales se detallan en el Anexo 1.

El mpio. NO ha identificado ni considerado los riesgos asociados a la intervención del programa, y aunque ha identificado y documentado los supuestos, se ha hecho de forma general, genérica y limitada.

II.5.3 ¿Los indicadores para medir el desempeño del programa tienen las características ideales?

No. Aunque se pudo evidenciar la existencia de 15 indicadores, recabados a través de la MIR (HAMD, 2018) y el PAT 2018 (HAMD, 2017), de los cuales se consolidaron 10 debido a que algunos estaban repetidos, no se pudo identificar ningún indicador que cumpliera con las 10 características ideales definidas por los TdR aplicables a la presente evaluación y basados en los criterios definidos por Bryman (2016).

Como se puede evidenciar en el Anexo 2, los indicadores carecen en términos generales de:

- Definiciones precisas.
- Medios de verificación apropiados.
- Exposición y difusión apropiada, tanto de los indicadores como de su cálculo y comportamiento, vía los mecanismos de transparencia definidos en el punto II.6.2
- Un diseño que les permita vincularse de forma efectiva con los tres elementos centrales que dan origen al programa:
 - Pobreza extrema.
 - Carencia social por calidad y espacios de la vivienda.
 - Carencia social por acceso a servicios básicos de la vivienda.
- Un diseño que les permita vincularse a la población objetivo y postergada.

No existen fichas técnicas de los indicadores que presenten información de los mismos, más allá de la que se muestra en la MIR y el PAT consultados, como por ejemplo el tipo de indicador.

Por otro lado, tampoco existen metas definidas para los indicadores; lo único que existe son metas de obras y acciones, que en todo caso servirían a su vez para poder calcular los indicadores asociados a las Actividades de la MIR y el indicador Global asociado al PAT. Sin embargo, lo anterior no compensa la falta de metas para todos los indicadores.

Como se puede observar en el mismo Anexo 2, existen algunos indicadores propuestos, que sin duda harían una aportación más relevante al programa y al mpio., sin embargo, para poder calcularlos sería necesario que existiera:

1. Un diagnóstico de necesidades documentado.
2. La identificación, cuantificación y documentación de la población potencial, objetivo y postergada.
3. Una evaluación de desempeño anual del programa.

De contar con dicha información, se podrían fijar los siguientes indicadores que se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4.

Lista de indicadores sugeridos para el programa de MV por nombre y relevancia (del más relevante al menos relevante).

1.	Tasa de pobreza extrema en el mpio. de Durango.
2.	Tasa de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de calidad y espacios de la vivienda y/o acceso a servicios básicos de la vivienda.
3.	Porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de calidad y espacios de la vivienda, beneficiadas por el programa con respecto al total.
4.	Porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de acceso a los servicios básicos de la vivienda, beneficiadas por el programa con respecto al total.
5.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de construcción de piso firme.
6.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de construcción de piso firme.
7.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de construcción de cuarto dormitorio.
8.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de construcción de cuarto dormitorio.
9.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de instalación de boiler solar.
10.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de instalación de boiler solar.
11.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de instalación de estufa ecológica.
12.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de instalación de estufa ecológica.
13.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas - para el beneficio de instalación de tanques de almacenamiento de agua potable (inactivo).
14.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas para el beneficio de instalación de tanques de almacenamiento de agua potable (inactivo).

Fuente: Elaboración propia con información del HAMD (2018). *MIR Programa de vivienda para familias en situación de pobreza extrema*, y HAMD (2017). *Plan Anual de Trabajo 2018*.

Se tiene entonces que el mpio. tiene importantes áreas de oportunidad en materia de indicadores.

El mpio. NO cuenta con indicadores para medir el desempeño que cuenten con las características ideales de calidad y validez, a la vez que los indicadores existentes no cuenta con metas de cumplimiento.

II.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

II.6.1 ¿El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa por concepto?

No. La DMDSH no ha identificado ni cuantificado los gastos en operación de los bienes y/o servicios que ofrece el programa. Tampoco conoce la medida en que el programa asegura los recursos financieros de la operación, ni cómo se calculan las provisiones anuales para la misma, partiendo del FAIS-FISMDF y el PNM.

El mpio., como parte de los convenios que lleva a cabo con la APF, debe atender los lineamientos normativos establecidos por la LFPRH, la LCF, los LSFU y la LGCG, en lo que respecta a la calidad de la información que se deben proveer a la federación para reportar los diferentes momentos contables de las aportaciones transferidas. Lo anterior en línea con el tipo de información y la organización de la misma, requerida por los TdR para completar este punto de la evaluación.

Sin embargo, la DMDSH asegura no contar con dicho nivel de detalle, el cual ha señalado que probablemente esté en poder de la DMAF. Por tanto, dicha información no pudo ser provista para efectos de la evaluación, así como también se expresó desconocer el procedimiento a través del cual se fija el presupuesto del programa de MV.

Para responder este punto, se consultó el PAOP del RG33 correspondiente al FAIS municipal (HAMD, 2018), así como el PAOP del PNM (HAMD, 2018); documentos en los cuales se puede identificar un programa denominado "Mejoramiento de Vivienda".

Al consultar el detalle del programa en ambos documentos se pueden observar algunos productos y/o servicios que no corresponden a los señalados por la DMDSH como componentes y actividades del programa evaluado, lo cual coincide con la información de la MIR de dicho programa.

Adicionalmente, la DMDSH proveyó un documento denominado *Obras Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano 2018* (HAMD, 2018), en el cual se presenta la inversión de ejercicio en cada uno de los productos y/o servicios del programa de MV. En este caso, al igual que en de los PAOP, algunos productos y/o servicios no coinciden con los que se mencionan en la MIR.

Además, es recurrente la aparición del producto de "tanque o depósito [para almacenamiento] de agua potable", el cual la DMDSH declaró en entrevista que para el ejercicio 2018 no se había entregado como parte del programa de MV.

Todo lo mencionado deja en evidencia que, con base en la información provista y la disponible en el portal del UTIM, resulta complejo comprender el alcance del programa, conocer los momentos contables de su presupuesto o distinguir entre los capítulos de gasto que define la federación.

El mpio., a través de la dependencia responsable del programa, NO identifica y ni cuantifica los gastos en los que incurre el mismo, para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa por concepto.

II.6.2 ¿El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con características ideales?

Sí. El HAMD cuenta con un mecanismo de transparencia operado por el UTIM, en la que se pueden encontrar documentos asociados al programa. Además, el mpio. propicia la participación ciudadana a través de las acciones que realiza el COPLADEM y la celebración de comités sociales de obra, sin mencionar que son los mismos ciudadanos, organizaciones civiles o líderes sociales los que pueden acercarse directamente a la DMDSH a solicitar el beneficio.

El COPLADEM está integrado por funcionarios y miembros de la comunidad, cuya función es valorar las solicitudes de obra que se generan tanto al exterior como al interior del HAMD. Por otro lado, los comités sociales de obra se integran por beneficiarios del programa, y tienen como finalidad ser ente para la coordinación y entrega de las obras ejecutadas, por parte del HAMD.

Adicionalmente, existe evidencia de que la administración del mpio. instrumentó foros de consulta dirigidos a diferentes grupos de la sociedad, y recopiló fichas de registro con propuestas de programas, proyectos y acciones, todo esto como parte de la elaboración del PMD 2016-2019 (HAMD, 2016), cuya finalidad fue conocer:

- Propuestas ciudadanas en zonas rurales.
- Propuestas ciudadanas en zonas urbanas.
- Intereses ciudadanos en los ámbitos de:
 - Infraestructura básica municipal.
 - Vivienda.
 - Salud.
 - Educación.
 - Empleo.
 - Espacios públicos.
- Preocupaciones, problemáticas y prioridades de los ciudadanos.

Sin embargo, dicho ejercicio fue único, además de que no fue vinculante con el programa de MV.

Por otro lado, en lo que respecta al Portal de Transparencia del Municipio de Durango (<http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/>), el principal mecanismo de transparencia y rendición de cuentas con el que cuenta el HAMD, ofrece pone al alcance de los ciudadanos un procedimiento *on-line* para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información de acuerdo a la normatividad, sin mencionar que dichas solicitudes se pueden hacer también de forma personal y por escrito en las oficinas de la UTIM.

En esta línea de ideas cabe destacar que aunque de primera impresión pareciera que el portal presenta información ordenada, completa y bien estructurada, al comenzar a explorarlo y hacer consultas de los documentos que se encuentran disponibles se hace evidente lo siguiente:

1. La forma de organizar la información podría no ser la más apropiada desde la perspectiva del ciudadano, ya que se basa en buena medida en la normativa existente en la LTAIP (Congreso del Estado de Durango, 2018).
2. Algunos enlaces están rotos.
3. La información relevante del programa está fragmentada, desagregada en documentos relativos a fuentes de financiamiento como el RG33, a productos y/o servicios entregados, o a documentos generales como el PAOP.
4. La información relevante del programa está fragmentada temporalmente, ya que para algunos ejercicios se presenta de algunos trimestres, y para otros solo la anual.
5. La información relevante del programa es difícil de recabar y consultar desde el portal, ya que muchas veces se encuentra referenciada en vínculos web que se encuentran a su vez dentro de otros documentos más generales.

Aunado a lo anterior, y como ya se ha expresado a lo largo del documento, el programa no cuenta con ROP que puedan ser consultadas por los ciudadanos, ni tampoco con procesos y/o procedimientos documentados. Además, la información que se puede consultar del programa posee más una naturaleza meramente informativa y fiscalizadora, que de presentación de resultados, rendición de cuentas o evaluación del desempeño.

Por lo anteriormente expresado, se puede concluir que:

- A pesar de que el mpio. implementa mecanismos de participación ciudadana, éstos se concentran básicamente y de forma limitada a procesos de asignación, ejercicio y entrega de bienes y/o servicios asociados al programa.
- El programa no ha documentado información clave del programa que pueda ser difundida a través de los mecanismos de transparencia existentes.
- Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen un impacto reducido, debido a la manera desestructurada y caótica en la que se presenta información relevante del programa.
- Los tres puntos anteriores merman el impacto y la relevancia de la información generada en lo que respecta a diagnóstico, planeación, seguimiento, control y evaluación del programa evaluado.

El mpio. Sí cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero sus características limitan su impacto (NIVEL 2 de 4).

II.7 POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS

II.7.1 ¿Con cuáles programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Se identificaron dos programas relevantes para responder a esta pregunta:

- FAIS - Entidades, también conocido como FAIS-FISE (Modalidad: I-Gasto Federalizado, Clave 003).
- Programa de Apoyo a la Vivienda, a cargo del FONHAPO (Modalidad: S-Sujeto a Reglas de Operación, Clave 274).

Ambos programas contemplan en sus objetivos la idea de contribuir a la reducción de la pobreza, impactando carencias sociales relacionadas a la vivienda, beneficiando específicamente a:

- Personas en situación de pobreza extrema, o que viven en ZAP's o en localidades con alto o muy alto GRS.
- Hogares en condiciones de pobreza por ingresos y con carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Por un lado, el FAIS-FISMDF entrega no solo los mismos 5 bienes y servicios que el programa evaluado, sino además otros 80 que también contribuyen a la disminución de la pobreza en el mpio.

Por otro lado, el Programa de Apoyo a la Vivienda entrega servicios de construcción de cuarto adicional y piso firme, además de que también entrega servicios de construcción completa de viviendas que también pueden contribuir a la disminución de la pobreza en el mpio.

Los detalles precisos de cada uno de estos programas se puede encontrar en:

- Los LGOFAIS (SEDESOL, 2017) en lo que respecta al FAIS-FISE
- Las ROP (SEDATU, 2017), en lo que respecta al del Programa de Apoyo a la Vivienda.

Derivado de dicho análisis, y tomando en cuenta la información del programa evaluado, se puede concluir que los programas señalados como relevantes para esta pregunta:

- Tienen objetivos son similares y existen coincidencias.

- Atienden a la misma población, y algunos de los bienes y/o servicios que ofrecen son diferentes y, por lo tanto, son complementarios
- Algunos de los bienes y/o servicios que ofrece son similares o iguales, y atienden a la misma población, por lo tanto, coinciden.

Por su parte, la dependencia responsable de la gestión del programa ya conocía la existencia del FAIS-FISE, sin embargo no hay evidencia de que haya buscado la celebración de convenios de colaboración con el GED, vinculantes con el programa evaluado. Tampoco existen señalamientos explícitos y documentados sobre las complementariedades y coincidencias entre dicho programa y el programa municipal.

En lo que respecta al programa de la SEDATU, la dependencia responsable de la gestión del programa no conocía la existencia del mismo, y por lo tanto no existen convenios de colaboración con la APF, vinculantes con el programa evaluado. Tampoco existen señalamientos explícitos y documentados sobre las complementariedades y coincidencias entre dicho programa y el programa municipal.

El mpio. NO ha identificado ni documentado plenamente complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales o federales.

II.8 PRINCIPALES PROCESOS DE GESTIÓN

En las siguientes páginas se presenta el Diagrama de Flujo del proceso de gestión del fondo (Figura 1), así como la tabla donde se presentan los grupos de procesos y actividades del mismo (Tabla 5).

Tabla 5.
Principales procesos de gestión del programa de MV en el mpio. de Durango.

#	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables
1	Iniciación	1.1 Calcular la participación de la EF en el PEF 1.2 Calcular la participación del mpio. en el PEF. 1.3 Validar los cálculos de participación del mpio. 1.4 Firmar los convenios y anexos con la APF 1.5 Publicar la asignación de recursos al mpio. 1.6 Publicar la asignación de los recursos a la EF 1.7 Elaborar el PAT para el mpio. 1.8 Recibir las propuestas de obra 1.8 Firmar los convenios y anexos con el GED	APF GED APF GED GED APF HAMD HAMD HAMD
2	Planeación	2.1 Ejecutar las capacitaciones para la EF 2.2 Ejecutar las capacitaciones para los municipios 2.3 Participar en las sesiones de capacitación para la gestión del FAIS-FISMDF 2.4 Valorar las propuestas de obra. 2.5 Validar las propuestas de obra. 2.6 Elaborar el PAOP. 2.7 Cargar en la MIDS la planeación para el uso del FAIS-FISMDF en el ejercicio 2.5 Generar el expediente de las obras se van a ejecutar con los recursos del FAIS-FISMDF	APF GED HAMD COPLADEM COPLADEM HAMD DMDSH DMDSH/INMUVI
3	Asignación	3.1 Transferir los recursos financieros a las EF 3.2 Recibir los recursos financieros de la APF 3.3 Transferir los recursos financieros al mpio. 3.4 Recibir los recursos financieros del GED 3.5 Firmar los convenios con beneficiarios del programa.	APF GED GED DMAF DMDSH/INMUVI
4	Ejercicio	4.1 Ejecutar las obras del programa a las que se han destinado los recursos. 4.2 Ejecutar los pagos de los bienes y servicios que se están entregando por parte del programa	DMDSH/INMUVI DMAF
5	Control y Seguimiento	5.1 Verificar los avances de obra y acciones del programa. 5.2 5.3 Cargar los avances físico-financieros de las obras y acciones a la MIDS (solo si aplica).	DMDSH/INMUVI DMDSH/INMUVI DMAF

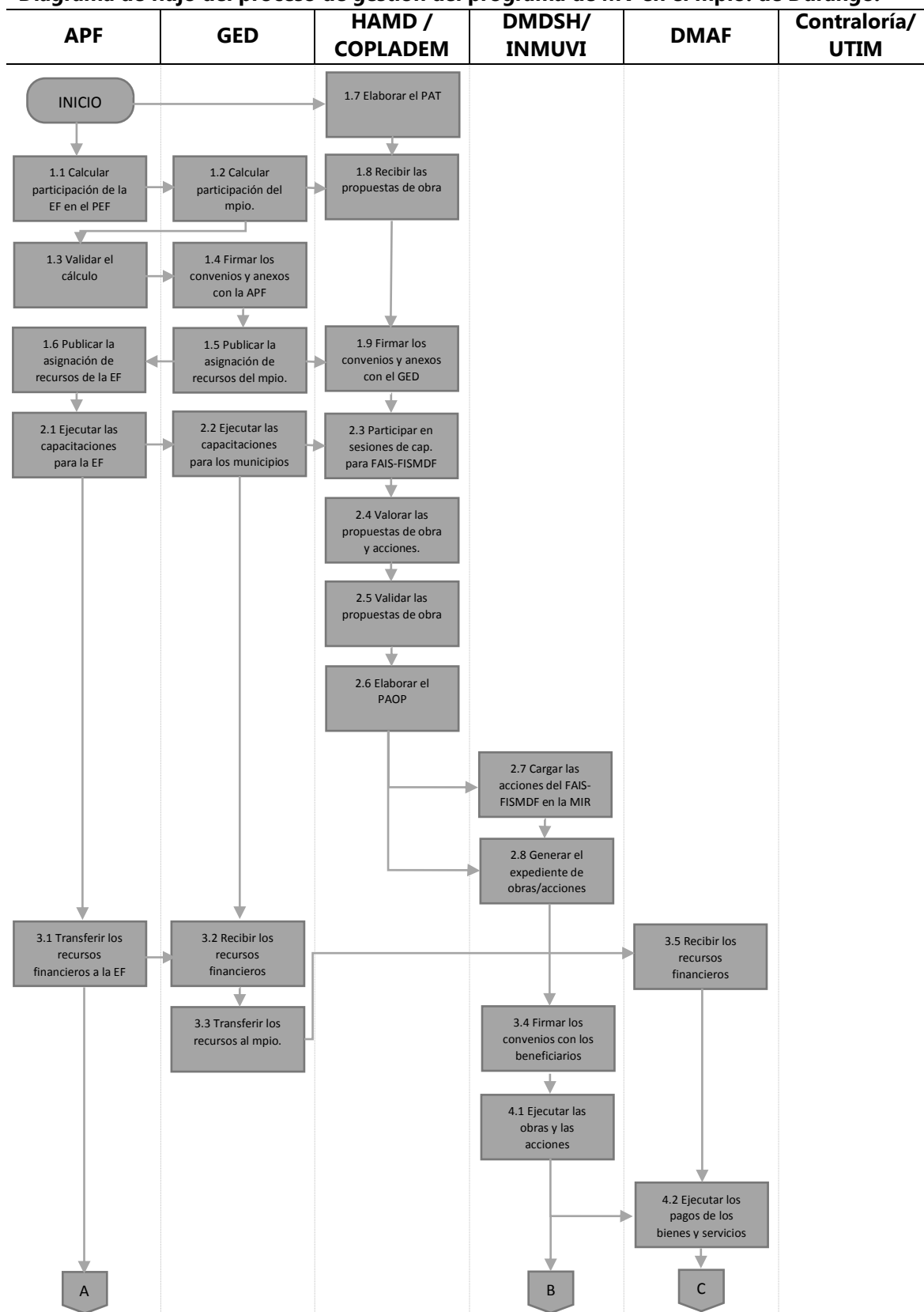
		5.3 Cargar el detalle del uso de los recursos financieros al SFU través del PASH 5.4 Verificar que los recursos se usen de forma apropiada y de acuerdo a la normativa	Contraloría
6	Cierre	6.1 Entregar las obras finales y cerrar los expedientes. 6.2 Cargar y hacer entrega los reportes operativos finales. 6.3 Liberar los pagos finales de los bienes y servicios adquiridos para el programa 6.4 Cargar los reportes finales al SFU a través del PASH 6.5 Publicar en los portales de transparencia información sobre el uso de los recursos del fondo 6.6 Programar, ejecutar y difundir las auditorías federales	DMDSH/INMUVI DMDSH/INMUVI DMAF DMAF UTIM APF
7	Evaluación	7.1 Programar, ejecutar y difundir las evaluaciones de los fondos y los programas a nivel federal.	APF
8	Mejora	n/d	-

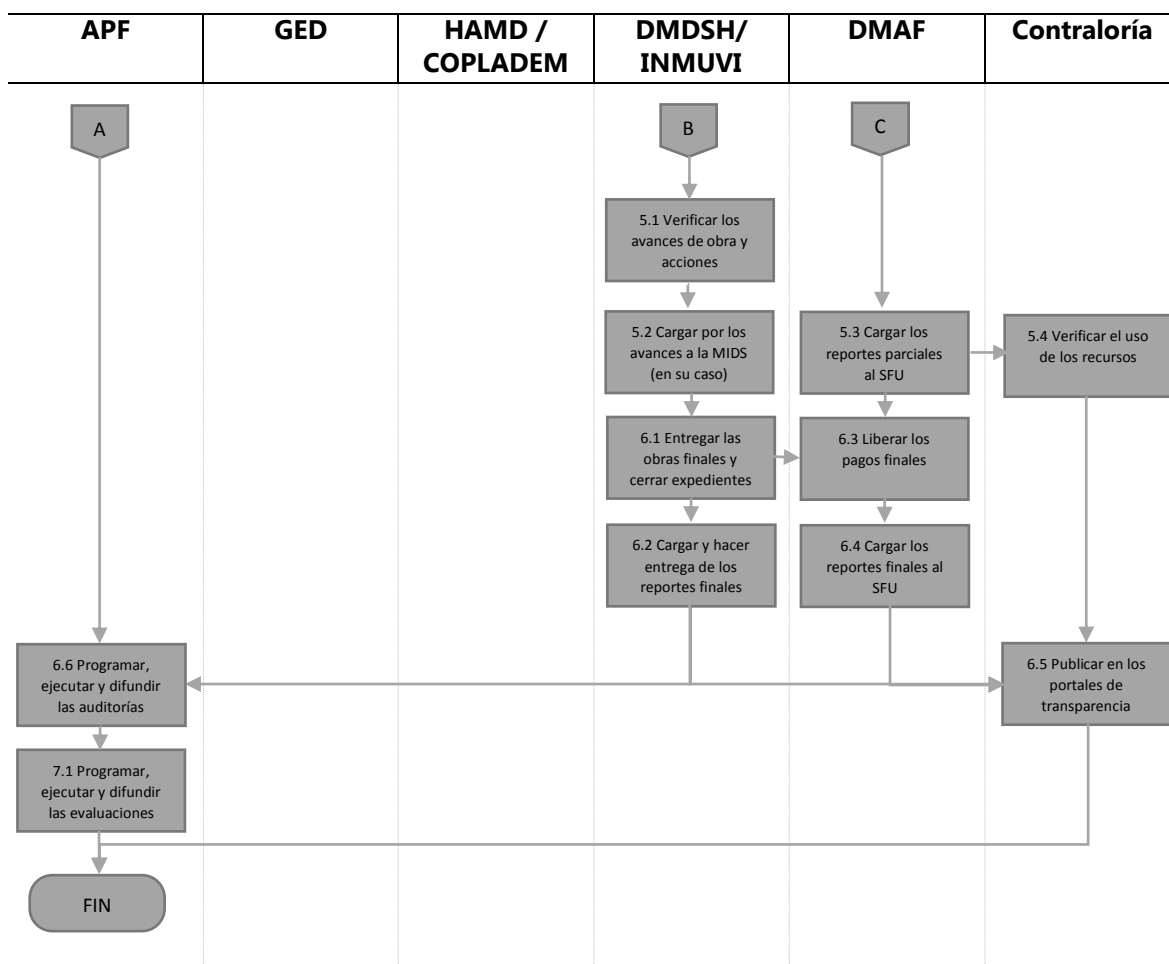
Fuente: Elaboración propia con información del análisis general de las fuentes de financiamiento del programa y los productos y servicios que se entregan, así como con datos recabados mediante las entrevistas y la información documental de la APF y el HAMD. La tabla presentada busca mostrar un proceso general homologado para todos los productos y servicios que entrega el programa.

Con base en los análisis presentados, se puede concluir que los procesos generales de gestión presentan las siguientes áreas de oportunidad:

1. **Iniciación.** La carencia de ejercicios, actividades, justificaciones y desarrollos normativos, operativos y conceptuales inherentes al programa, no permite a la administración del mpio. contar con la información previa y relevante para efectuar su proceso de planeación.
2. **Planeación.** La existencia de ejercicios de planeación, los cuales se basan solamente en los LGOFAIS y las solicitudes ciudadanas, no garantizan el uso efectivo de los recursos del fondo ni la maximización de los resultados del mismo.
3. **Ejecución.** La falta de ROP para el programa, abre la puerta a procesos de ejecución discrecionales y poco claros.
4. **Control y Seguimiento.** La falta de recursos materiales, técnicos y humanos, no le permite al mpio. darle un seguimiento comprehensivo al uso y efecto de los recursos del programa en la localidad.
5. **Evaluación.** Al realizarse solamente evaluaciones con perspectiva federal, el mpio. carece de información objetiva y relevante para efectuar procesos de mejora trascendentes.
6. **Mejora.** La inexistencia de procesos formales de mejora hace imposible la capitalización de las áreas de oportunidad que existen en el macro proceso de gestión del programa.

Figura 1.
Diagrama de flujo del proceso de gestión del programa de MV en el mpio. de Durango.





Fuente: Elaboración propia con información del análisis general de las fuentes de financiamiento del programa y los productos y servicios que se entregan, así como con datos recabados mediante las entrevistas y la información documental de la APF y el HAMD. La figura presentada busca mostrar un proceso general homologado para todos los productos y servicios que entrega el programa.

III. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

III.1 FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

A lo largo de la Sección II de este documento, se pueden apreciar de forma amplia todas las áreas de oportunidad detectadas con respecto al diseño que hace el mpio. de Durango, con respecto al programa DSM-03: Mejoramiento de Vivienda, resumiéndose casi todas ellas en una sola frase: **la falta de ROP para dicho programa.**

Sin embargo, para tener una mejor apreciación de todas las áreas de oportunidad, se ha desarrollado un análisis FODA, que condensa y clasifica todos estos elementos desde una perspectiva general. En la Tabla 6 se presenta dicho análisis para el mpio. de Durango.

Tabla 6.
Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	Sustento
F1. El programa utiliza como plataforma los conceptos y problemáticas que aborda el FAIS-FISMDF.	II.1.1
F2. El mpio., a través de las publicaciones federales emitidas por SEDESOL y el CONEVAL, está al tanto de forma general de la situación que guarda el mpio. con respecto a las condiciones de pobreza y de carencias sociales de su población.	II.1.2
F3. El programa tiene vínculos sólidos con objetivos, estrategias, ejes rectores, políticas transversales y temas centrales de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.	II.2.2
F4. El programa está vinculado con 7 de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible.	II.2.3
F5. El programa cuenta con bases elementales para definir la población potencial y objetivo del programa.	II.3.1
F6. Algunas áreas responsables del programa sí generan registros básicos de la demanda total, lo que puede servir de base para implementar un registro sistematizado y de mayor alcance.	II.3.2
F7. El personal está familiarizado con los procesos empíricos de recepción, registro y trámite de solicitudes del programa.	II.3.6
F8. El programa cuenta con padrones de beneficiarios de los productos y/o servicios que entrega el programa.	II.4.1
F9. El personal está familiarizado empíricamente con los procedimientos de entrega de los bienes y/o servicios del programa.	II.4.2
F10. El programa cuenta con una MIR básica.	II.5.1
F11. El mpio. cuenta con indicadores de desempeño para el programa, que aunque cuentan con áreas de oportunidad, sientan las bases para el desarrollo de indicadores más competentes.	II.5.3
F12. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que aunque limitados, ofrecen al público mecanismos de consulta flexibles y que muestran información básica.	II.6.2

F13. El personal está familiarizado con el FAIS-FISE, que es coincidente y complementario con el programa evaluado.	II.7.1
F14. El personal está familiarizado con los procesos de gestión del FAIS-FISMDF, los cuales son en buena medida compatibles con los del programa evaluado.	II.8
Oportunidades	Sustento
O1. Al ser un programa que se financia y, en mucha medida, se deriva conceptualmente del FAIS-FISMDF, existe un punto de partida sólido para determinar problemas y necesidades del mpio.	II.1.1
O2. La federación proporciona a mpio. de materia prima relevante para poder avanzar en el diseño efectivo de un diagnóstico de la situación actual.	II.1.2
O3. Existe evidencia empírica documentada sobre otros casos de estudio que vinculan positivamente la intervención del programa con los resultados esperados del mismo.	II.1.3
O4. El PMD presenta las bases de los que se podría generar un programa sectorial más amplio para el ámbito de Desarrollo Social y Humano.	II.2.1
O5. La nueva APF posee un modelo de gobierno enfocado en el bienestar, que también pose metas, objetivos y estrategias que se pueden vincular con el programa evaluado.	II.2.2
O6. Hay por lo menos un Objetivo del Desarrollo Sostenible Adicional (Alianza para lograr los objetivos), con el que el programa podría vincularse.	II.2.3
O7. La federación publica información que le puede facilitar al mpio. el proceso de definición y cuantificación de su público potencial objetivo.	II.3.1
O8. El mpio. ha desarrollado un vínculo sólido con la ciudadanía, lo que permite a muchos demandantes acercarse sin mayor problema a la DMDSH, lo que contribuye a impactar el alcance del programa.	II.3.2
O9. La federación ha definido para el FAIS-FISMDF mecanismos para identificar a la población objetivo del fondo, que pueden ser utilizados como punto de partida para crear dichos mecanismos para el programa evaluado.	II.3.3
O10. La federación ha definido para el FAIS-FISMDF procedimientos para la selección de beneficiarios del fondo, que pueden ser utilizados como punto de partida para crear dichos procedimientos para el programa evaluado.	II.3.5
O11. Existen procedimientos empíricos no documentados que podrían ser un punto de partida para la formalización de procesos encaminados a recibir, registrar y dar trámite a solicitudes del programa.	II.3.6
O12. El mpio. cuenta con las bases prácticas y documentales para comenzar a desarrollar un padrón con las características ideales para generar información relevante para el programa.	II.3.7
O13. Existen procedimientos empíricos no documentados con respecto a la entrega de los bienes y/o servicios del programa, que aunados a aquellos definidos por la federación con respecto al FAIS-FISMDF, pueden ser una base sólida para la documentación de procedimientos propios para el programa evaluado.	II.4.2
O14. La MIR del programa, aunque básica y con áreas de oportunidad, puede servir de base para identificar la lógica causal del programa.	II.5.1
O15. El mpio. entiende las bases del MML y comprende la necesidad de la existencia de indicadores de desempeño.	II.5.3
O16. El mpio. cuenta con una plataforma de transparencia flexible de la cual se puede sacar mucho provecho en lo que respecta al programa.	II.6.2
O17. Existen programas que complementan al programa evaluado, y que actualmente no se están aprovechando.	II.7.1

O18. Existen procesos federales de gestión vinculados al FAIS-FISMDF, que podrían utilizarse como base para desarrollar procesos de gestión propios al programa evaluado.	II.8
Debilidades	Sustento
D1. El programa no identifica ni describe plena y ampliamente la problemática o necesidad a resolver, desde un enfoque de árbol de problema.	II.1.1
D2. Al no existir un diagnóstico del problema o necesidad que atiende el programa, no se cuenta con una apreciación objetiva de la magnitud de la misma, y por tanto no se cuenta tampoco con elementos efectivos para completar un ejercicio de planeación competente.	II.1.2
D3. El programa no cuenta con justificaciones teóricas o empíricas que sustenten la intervención.	II.1.3
D4. No existe un programa sectorial de Desarrollo Social y Humano contra el que se pueda contrastar el objetivo del programa evaluado.	II.2.1
D5. No se han documentado los vínculos del programa con los con objetivos, estrategias, ejes rectores, políticas transversales y temas centrales de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.	II.2.2
D6. No se han documentado los vínculos del programa con los con Objetivos del Desarrollo Sostenible.	II.2.3
D7. El programa no ha definido ni cuantificado la población potencial ni objetivo del programa.	II.3.1
D8. El mpio. no cuenta con información sistematizada que le permita cuantificar y conocer la demanda total del programa, así como características clave de los solicitantes.	II.3.2
D9. No existen mecanismos inherentes al programa para identificar a la población objetivo <i>a priori</i> .	II.3.3
D10. El programa no cuenta con una estrategia de cobertura.	II.3.4
D11. El mpio. carece de criterios documentados de elegibilidad, así como procedimientos documentados con características ideales.	II.3.5
D12. El programa no cuenta con procedimientos formales para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de los demandantes.	II.3.6
D13. El padrón de registro de beneficiarios cuenta solo con información básica, que no permite tener una perspectiva amplia de la población beneficiada.	II.4.1
D14. El programa no cuenta con procedimientos formales y con características ideales otorgar los bienes y/o servicios a los beneficiarios.	II.4.2
D15. No existen procedimientos para recolectar información de los beneficiarios, vinculada a variables específicas, ni con fines de seguimiento, lo que no permite evaluar el impacto del programa.	II.4.3
D15. No se ha definido la lógica causal del programa.	II.5.1
D16. El mpio. no ha identificado formalmente los riesgos y supuestos inherentes al programa, que permitan desplegar planes de contingencia.	II.5.2
D17. Los indicadores para medir el desempeño del programa no tienen las características necesarias para significar una forma confiable de evaluación de desempeño del mismo, en un horizonte de tiempo dado.	II.5.3
D18. La dependencia responsable de la gestión del programa no identifica ni cuantifica los gastos en los que se incurre, de acuerdo a capítulos de gasto y la clasificación oficial de los mismos.	II.6.1
D19. La información que se presenta en el portal de transparencia es limitada y desagregada, lo que vuelve complicado el ejercicio de consulta y por tanto limita de forma práctica el modelo de rendición de cuentas del programa.	II.6.2

D20. El programa no ha identificado formalmente otros programas y/o acciones de desarrollo social que pueden complementar el esfuerzo del programa evaluado, y por lo tanto, potencializar su impacto y alcance.	II.7.1
D21. Los procesos de gestión del programa presentan diversas áreas de oportunidad, en cada una de sus facetas; la existencia de procesos de gestión no documentados, sistematizados, estandarizados o difundidos al público, fomenta la gestión poco transparente, ineficaz y eficiente del programa.	II.8
Amenazas	Sustento
A1. El programa, al no identificar claramente el problema o necesidad a resolver, puede adoptar un enfoque de trabajo que no contribuya o no contribuya lo suficiente a resolver el problema base.	II.1.1
A2. El no contar con un diagnóstico del problema, no permite contar con una planeación efectiva que asegure los mejores resultados del programa en el mediano y largo plazo.	II.1.2
A3. El programa podría no estar contribuyendo a su Fin y Propósito, a falta de evidencia empírica que valide el efecto de su intervención.	II.1.3
A4. La falta de un programa sectorial con el que se vincule el programa, no permite evaluar las intervenciones y aportaciones de este último a un objetivo más amplio.	II.2.1
A5. Al no documentarse y entenderse a plenitud el vínculo del programa con los con objetivos, estrategias, ejes rectores, políticas transversales y temas centrales de los tres órdenes de gobierno, se corre el riesgo de debilitar en el futuro dichos vínculos.	II.2.2
A6. Al no documentarse y entenderse a plenitud el vínculo del programa con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, se corre el riesgo de debilitar en el futuro dichos vínculos.	II.2.3
A7. Al no contar con una definición objetiva y una cuantificación precisa de la población potencial y objetivo el programa, se corre el riesgo de atender a una población no relevante para el programa.	II.3.1
A8. El carecer de bases de datos sistematizadas que permitan conocer la demanda total, así como las características de la misma y de la población postergada, no le permite al mpio. tomar decisiones importantes de asignación que magnifiquen el efecto positivo del programa.	II.3.2
A9. El no contar con mecanismos para identificar la población objetivo del programa, se corre el riesgo de limitar el impacto de éste en la misma.	II.3.3
A10. El no contar con una estrategia de cobertura, se corre el riesgo de limitar el impacto del programa entre la población objetivo.	II.3.4
A11. La falta de procedimientos y criterios de elegibilidad documentados, pueden fomentar la asignación de productos y servicios del programa, a grupos de población no relevantes para el logro de los objetivos del mismo.	II.3.5
A12. La falta de procedimientos documentados para la recepción, registro y trámite de solicitudes, puede generar variabilidad en el programa que impacte negativamente la cobertura, la objetividad y los beneficios del mismo.	II.3.6
A13. El contar con un padrón de beneficiarios con información elemental no permite al programa garantizar, por medio de evaluaciones de desempeño, que se está generando un impacto significativo en la población relevante del programa.	II.4.1
A14. La falta de procedimientos formales y documentados para el otorgamiento de bienes y/o servicios, puede generar fallas en la entrega, que impacten negativamente la calidad y los beneficios del programa.	II.4.2

A15. El no contar con procedimientos de recolección de información de los beneficiarios, vinculada a variables, o con periodicidad de medición, podría no garantizar que se obtengan los resultados deseados por parte del programa.	II.4.3
A16. Ejecutar un programa sin antes haber identificado la lógica causal, podría implicar que las acciones del programa y los resultados esperados, carezcan de relación.	II.5.1
A17. El no identificar los riesgos del programa, éste se vuelve más susceptible de ser víctima de ellos.	II.5.2
A18. El no contar con indicadores de desempeño adecuados, compromete el desempeño del programa y la capacidad del mpio. a hacer ajustes en el mismo.	II.5.3
A19. No cuantificar ni identificar los gastos en los que incurre el programa, desde la dependencia responsable de la gestión del mismo, puede comprometer negativamente el uso correcto de los recursos del programa.	II.6.1
A20. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia poco claros o poco prácticos, podrían fomentar el uso opaco de los recursos del programa.	II.6.2
A21. La no identificación de programas coincidentes, podría fomentar la aparición de dobles apoyos, los cuales estarían atacando por partida doble el mismo problema y a los mismos beneficiarios, traduciéndose eso en una ineficiente aplicación de los recursos públicos.	II.7.1
A22. La existencia de procesos de gestión no documentados, sistematizados, estandarizados o difundidos al público, podría fomentar prácticas deshonestas y mermar el impacto y el alcance del programa en sus objetivos.	II.8
Fuente: Elaboración propia con información del análisis general del programa, así como con datos recabados mediante entrevistas e información documental de la APF y el HAMD.	

III.2 PROPUESTA DE RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES

Una parte central de los ASM son aquellas recomendaciones que tienen el potencial de mejorar el diseño del programa evaluado.

Por lo anterior, se presenta en la Tabla 7 una serie de recomendaciones, con sus respectivas acciones propuestas y sus resultados esperados, que se derivan del análisis FODA presentado en el punto III.1, así como en todos los análisis desarrollados en el punto II de la presente evaluación.

Tabla 7.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Documentar el problema o necesidad de busca resolver el programa.	Definir y documentar: • El problema, como un hecho negativo. • La población a la que afecta el problema. • Definir los plazos de revisión del documento donde se define dicho problema.	Tener claramente definido el problema que se buscar resolver y la población objetivo del programa, para garantizar su existencia y relevancia dentro del mpio.
2	Elaborar un diagnóstico del problema, desde la perspectiva del MML	Definir, con la participación de las áreas relevantes, un diagnóstico del problema desde la perspectiva del MML que presente: • Causas, efectos y características del problema. • Descripción y cuantificación de la población que posee el problema o la necesidad. • Plazos de vigencia y actualización del diagnóstico.	Establecer causas y efectos que le den claridad a la dependencia responsable, sobre la mejor manera de atacar el problema a través de las acciones del programa.
3	Documentar teórica y empíricamente el efecto positivo de la intervención en la resolución del problema definido.	Sustentar la intervención de programa en dos fases: - Hacer una revisión fuentes secundarias que justifiquen teóricamente las acciones del programa, como un medio para solucionar el problema identificado. - Aprovechar la cercanía del mpio. a su población objetivo, para diseñar herramientas locales que permitan medir el efecto	Contar con la certeza empírica y teórica de que las acciones del programa contribuyen a resolver su problema y con ello alcanzas su objetivo.

		positivo de las acciones del programa en la resolución del problema planteado.	
4	Desarrollar un plan sectorial para el Desarrollo Social y Humano en el mpio.	Desarrollar, hacia el interior del mpio. y con la participación activa del COPLADEM, del IMPLAN y de la DMDSH, un plan sectorial que determine principalmente: • Un diagnóstico de la situación actual • Los objetivos sectoriales. • La estrategia para alcanzar los objetivos. • Las políticas públicas encaminadas a lograr los objetivos del programa y sus ejes de implementación. • Las acciones específicas vinculadas al programa.	Tener una perspectiva amplia del sector, así como de todas las políticas públicas que lo impactan hacia el interior del mpio., con la finalidad de tener una perspectiva amplia de cómo el programa encaja dentro de un plan más amplio para el desarrollo municipal.
5	Documentar los vínculos del programa sectorial municipal, con las metas, objetivos y estrategias de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno.	Definir, documentar y presentar claramente los vínculos del programa sectorial de Desarrollo Social y Humano del mpio, con las metas, objetivos y estrategias transversales de Plan de Desarrollo municipal, estatal y federal.	Demostrar, ante los tres órdenes de gobierno, la alineación estratégica del programa sectorial, con los Planes de Desarrollo disponibles en todos los niveles de la administración pública, sustentando así también la existencia del programa evaluado.
6	Documentar los vínculos del programa con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.	Definir, documentar y presentar claramente los vínculos del programa con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, identificando además aquellos objetivos en lo que no existe atribución o contribución, que puedan ser vinculados al programa a través de mejoras futuras.	Demostrar, ante organismos internacionales y ante la sociedad, que el programa se vincula estratégicamente con objetivos globales de desarrollo sostenible, que validen la existencia del programa evaluado.
7	Documentar la definición y cuantificación de la población objetivo y potencial del programa.	Definir para el programa: • La población de referencia. • La población sin el problema. • La población potencial. • La población objetivo. • La población postergada. Cuantificar, aprovechando la ventaja comparativa del mpio. y las bases de datos federales disponibles, la población potencial y objetivo del programa.	Tener claridad sobre la cantidad de personas que pueden y deben ser beneficiadas a través del programa, y maximizar así la cobertura del mismo, y eficientar sus criterios de asignación y selección de beneficiarios.

8	Generar, documentar y sistematizar información obtenida a través de herramientas y procedimientos locales que permitan conocer la demanda total y las características de los solicitantes del programa.	Establecer claramente: • Procedimientos para recabar información estadísticamente relevante de los demandantes. • Herramientas que permitan recabar la información. • Plataformas que permitan sistematizar la información y analizarla	Contar con bases de datos que permitan generar y consultar información estadísticamente significativa de los demandantes del programa, y así poder usar dicha información para efectos de mejora del programa.
9	Diseñar, documentar y sistematizar mecanismos que permitan identificar a la población objetivo del programa.	Desarrollar medidas documentada que permitan: • Determinar con alto grado de certeza quién es y quién no es parte de la población objetivo. • Localizar a la población objetivo. • Adoptar una medida activa que permita alcanzar a la población objetivo del programa.	Garantizar que el programa lleva a su población objetivo, de forma proactiva, maximizando así su impacto y su contribución a los objetivos del mismo.
10	Establecer, con base en la demanda del programa y los mecanismos de identificación de la población objetivo, estrategias de cobertura que maximicen el impacto del programa.	Diseñar, en base a la información disponible, estrategias, tácticas y acciones que permitan al mpio. maximizar la cobertura del programa dentro de su territorio, en función de sus objetivos. Documentar además dicha información y asegurar su actualización permanente.	Maximizar el impacto del programa con respecto a los objetivos del mismo, así como en función de sus metas de Fin y Propósito, así como dejar claro a la administración municipal y a la ciudadanía, como las acciones del programa maximizan su impacto a través de planes de acción concretos.
11	Definir, documentar y difundir los procedimientos formales de selección de beneficiarios y/o proyectos, así como aquellos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes.	Establecer; • Criterios locales para la selección. • Procedimientos para el recibimiento, registro, trámite y selección de solicitudes. • Herramientas, espacios y mecanismos de postulación. Además, documentar y sistematizar dichos elementos y difundirlos hacia el interior y exterior de la administración del mpio.	Garantizar la calidad de la atención que se presta a la ciudadanía, la calidad del programa, y su transparencia operativa en lo que respecta a los procesos de recepción, registro, trámite y selección de solicitudes.
12	Ampliar y estandarizar la información que presenta el padrón de beneficiarios para todas las acciones del programa.	Establecer: • Estructuras generales estandarizadas para los padrones de beneficiarios. • Claves únicas para los beneficiarios.	Generar información relevante para el programa para efectos de planeación, evaluación y mejora, así como también mejorar la transparencia

		Definir políticas y procedimientos para establecer mecanismos de depuración y actualización de los padrones.	del programa y la rendición de cuentas.
13	Definir, documentar y difundir los procedimientos formales para recolectar la información de los beneficiarios y hacer la entrega de los bienes y/o servicios del programa.	Establecer: - Procedimientos para la recolección de información de los beneficiarios. - Herramientas y documentos estandarizados para recolectar la información, que contemplen variables relevantes para el programa. - Procedimientos para el otorgamiento y entrega de los bienes y servicios. - Herramientas y documentos estandarizados para el otorgamiento y la entrega de los bienes y/o servicios. Además, documentar y sistematizar dichos elementos y difundirlos hacia el interior y exterior de la administración del mpio.	Garantizar la calidad de la atención que se presta a la ciudadanía, la calidad del programa, y su transparencia operativa en lo que respecta a los procesos de levantamiento de información de los beneficiarios y el otorgamiento de los beneficios del programa; de la misma manera, coleccionar información relevante para efectos de evaluación, mejora y planeación del programa en ejercicios futuros.
14	Identificar la lógica causal del programa.	Determinar y documentar para el programa: - Los productos que entrega. - Los resultados esperando en el corto plazo. - Los resultados esperados en el mediano plazo. - Los resultados esperados en el largo plazo. - Los resultados finales o impacto final. - Los supuestos intermedios necesarios para que el programa reporte resultados. - Los riesgos inherentes al programa que pueden reducir o eliminar su impacto positivo.	Poseer una perspectiva clara de cómo el programa ayuda a resolver el problema planteado y de los supuestos que se tienen que mantener, además de anticipar posibles riesgos, y desarrollar ante ellos estrategias de mitigación, transferencia o evitación de los mismos.
15	Replantear los indicadores de desempeño del programa, especialmente en lo que respecta al Propósito y los Componentes y las Actividades.	Replantear la MIR en su totalidad, mejorando los resúmenes narrativos de todos sus niveles, así como los supuestos definidos, a la vez que se rediseñan los indicadores tomando en cuenta las características ideales de los mismos, llevando la medición de los éstos más allá de las acciones	Contar con indicadores que realmente permitan valorar el efecto del programa, en términos de su población objetivo y de su cobertura, para de esta manera tener una mejor apreciación de su impacto

		realizadas, hacia el terreno de la cobertura del programa.	para efectos de evaluación, mejora y planeación futura.
16	Identificar y cuantificar los gastos del programa, diferenciándolos no solo por acción, sino por capítulo de gasto.	Documentar y precisar: • El proceso de cálculo del presupuesto del programa. • La justificación del proceso de cálculo. • El desglose del presupuesto no solo por acción, sino por partida de gasto. • El detalle de los momentos contables del presupuesto.	Justificar y clarificar los procesos de presupuesto del gasto del programa, transparentar dichos elementos, a través de una apreciación completa de los momentos contables de dicho presupuesto.
17	Integrar los documentos de transparencia relativos al programa y hacerlos disponibles de forma clara a través de las plataformas del mpio.	Generar documentos integrados de programa que presenten: • ROP • Procedimientos asociados al programa. • Organización del programa. • Presupuesto y momentos contables del programa. • Padrones de beneficiarios del programa. • Evaluaciones del programa. Así como también, publicar dichos documentos en los portales de transparencia municipales, de una forma clara, sencilla y agregada.	Impactar positivamente la transparencia y rendición de cuentas del programa, mejorando así el compromiso por parte del mpio. para utilizar los recursos del mismo de forma eficiente, eficaz, honesta y transparente.
18	Documentar, plasmar y ejecutar estrategias que exploten la complementariedad y las coincidencias del programa evaluado.	Ejecutar: • La investigación detallada de programas que puedan presentar coincidencias o complementariedades con el programa. • Documentar y validar programas que efectivamente coincidan o complementen al programa evaluado. • Desarrollar y ejecutar acciones que activen (en caso de que no estén activados) o vinculen de forma más potente (en caso de que sí estén activados) a programas complementarios/coincidentes con el programa evaluado.	Maximizar el impacto del programa, acercando otros programas a la contribución al logro de los objetivos definidos.
19	Elaborar un manual de procesos y procedimientos para el programa evaluado.	Diseñar, documentar y difundir un manual de procesos y procedimientos del programa, que contemple:	Garantizar que existan documentos que presenten claramente responsabilidades, funciones, alcances,

		• Procesos de iniciación. • Procesos de planeación. • Procesos de ejecución. • Procesos de control y seguimiento. • Procesos de evaluación. • Procesos de mejora.	procesos y procedimientos relativos al programa, que permitan aprovechar al máximo las capacidades del personal y permitan que la existencia del programa esté marcada por la eficiencia, la claridad, la efectividad, la confiabilidad y la transparencia.
20	Desarrollar y publicar ROP para el programa.	Condensar en un solo documento: • El problema que busca atender el programa. • Su objetivo y sus indicadores. • La descripción de su población potencial y objetivo. • Su sustento normativo. • Su estrategia de cobertura. • Los lineamientos de identificación y selección de beneficiarios. • Los procesos generales inherentes al programa. • Su presupuesto. • La descripción de las acciones y productos que entrega. • Sus mecanismos de control, seguimiento transparencia. • Su alineación con los Planes de Desarrollo y los Programas Sectoriales disponibles. • Los formatos y las herramientas de soporte.	Contar con un documento único que sustente la existencia, el objetivo y los procedimientos del programa que garanticen que éste contribuye a solucionar el problema identificado.

Fuente: Elaboración propia con información del análisis general del programa, así como con datos recabados mediante entrevistas e información documental de la APF y el HAMD.

III.3 CONCLUSIONES

La mera existencia del programa de MV (DSM-03) del HAMD es una clara demostración de la flexibilidad y alcance de muchos de los programas federales disponibles para los municipios del país.

Lo anterior, debido a que el programa evaluado toma las bases del FAIS-FISMDF y algunos de los bienes y servicios que entrega, y deriva de él un nuevo programa de naturaleza municipal que tiene objetivos, metas y propósitos propios que no dejan de vincularse con los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, desafortunadamente, el programa carece de elementos básicos de diseño que quedan evidenciados en la presente evaluación.

Quizás esta falla se deriva, en términos generales, de la existencia de documentos operativos, normativos y administrativos que sustentan y guían la gestión del fondo federal - el FAIS -, que financia una parte importante del programa evaluado.

Lo anterior, lleva muchas veces a las administraciones municipales y estatales a desestimar la creación de lineamientos propios para el uso de los recursos que la federación les otorga, considerando redundante el diseño de guías locales para el uso de dichos recursos asignados.

Sin embargo, es importante destacar que tanto las entidades federativas como los municipios, o en este caso el mpio. de Durango, cuentan con ventajas comparativas con respecto de la federación, que les permite tener un acercamiento más amplio con su población, lo que les puede ayudar a focalizar aún más el uso de los recursos que la federación pone a su alcance, más aún cuando los programas locales están financiados también con recursos propios del municipio.

Lo anterior vuelve relevante la necesidad de efectuar estudios que sustenten la existencia de los programas ejecutados, para de esta garantizar a la ciudadanía que los recursos públicos son utilizados para resolver problemas y necesidades reales, que tienen sus bases en evidencia teórica y/o empírica, y que de esta manera la administración municipal pone los recursos y los esfuerzos de su personal en el lugar correcto en el momento adecuado.

Además de lo anterior, se hace también necesario el diseño y la difusión de documentos, como lo son las ROP y los manuales de procedimientos, que presenten a la ciudadanía de una forma clara, amplia y pertinente, la cobertura, la naturaleza, la normativa, los procesos y los productos que ofrece el programa a su público objetivo.

Todo ello, además de la voluntad y el desarrollo de la capacidad del municipio para recabar información del impacto que genera el programa en sus beneficiarios, la definición y seguimiento de sus indicadores, y el apego a la normativa de transparencia, seguramente desembocará en una administración municipal eficiente, eficaz, honesta, transparente y cercana a la gente.

Desafortunadamente, como la presente evaluación lo demuestra, el HAMD aún tiene un largo camino por recorrer en lo que respecta el diseño del programa, y no porque no cuente con los cimientos y las bases necesarias para justificar su existencia, sino porque no se han logrado plasmar los elementos descritos en los párrafos anteriores, en documentos públicos formales, estandarizados y sistematizados, que puedan garantizar la continuidad del programa, así como de su impacto y su contribución al logro de los objetivos plasmados.

La existencia de los LGOFAIS no es suficientes para justificar y gestionar el programa de MV, más aún cuando dicho programa se financia también con recursos del PNM.

Aun así, la presente evaluación aporta al mpio. de Durango no solo una guía comprehensiva sobre los elementos que es necesario desarrollar, sino que además deja plasmadas algunas ideas y propuestas que pueden ser de valor central para la consecución exitosa del objetivo final: contar con un programa de MV sólido en materia de diseño, que seguramente tendrá efectos positivos en su desempeño.

Que sea la presente evaluación, pues, no un mero documento indagatorio o una práctica crítica, sino un compendio de información relevante para la mejora continua, garantizando así que los recursos públicos se utilicen de forma eficiente, eficaz y honrada.

Finalmente, el propósito de un gobierno democrático es y será siempre el bienestar y el desarrollo sustentable y sostenible de su población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate, E., Córdoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Chile: CEPAL.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Chile: CEPAL.
- Boltvinik, J. (2007). Multidimensional poverty measurement. A methodological proposal for Mexico according to the requirements defined in the law for social development (LGDS). USA: Mimeo.
- Bryman, A. (2016). Social Research Methods. UK: Oxford University Press.
- Bunnefoy, J., Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Chile: CEPAL.
- Cámara de Diputados (2018). Ley de coordinación fiscal. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Cámara de Diputados (2018). Ley general de desarrollo social. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Cámara de Diputados (2019). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Cámara de Diputados (2019). Ley de vivienda. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf
- Congreso del Estado de Durango (2015). Ley de desarrollo social para el estado de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>
- Congreso del Estado de Durango (2018). Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Durango. Recuperado de [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20Y%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20\(NUEVA\).docx](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20Y%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20(NUEVA).docx)
- Congreso del Estado de Durango (2019). Ley orgánica del municipio libre del Estado de Durango. Recuperado de

<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20MUNICIPIO%20LIBRE.pdf>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda. Programas que son relevantes para la disminución de esta carencia. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020_Fichas/Carencia_por_acceso_a_servicios_basicos_en_la_vivienda_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Carencia por calidad y espacios de la vivienda. Programas que son relevantes para la disminución de esta carencia. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020_Fichas/Carencia_por_calidad_y_espacios_de_la_vivienda_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Porcentaje de población, según indicadores de pobreza. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Durango/Paginas/principal.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según municipio, 2000, 2005, 2010 y 2015. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Población total, indicadores, índice y grado de rezago social según localidad. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). Multidimensional poverty measurement in Mexico. Evaluation and measurement make a better government. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/BROCHURE_MULTIDIMENSIONAL_POVERTY_MEASUREMENT_IN_MEXICO.pdf
- Fernández, R., Antuna, B. y Vázquez, J. (2017). Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Estatal (FAIS-FISE) del Ramo General 33 Ejercicio Fiscal 2016 - Estado de Durango. México: INEVAP.
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf
- Gobierno del Estado de Durango (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Recuperado de <http://www.durango.gob.mx/plan-16-22/>
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2016). Plan municipal de desarrollo 2017-2019. México: Autor.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2017). Plan anual de trabajo 2018. México: Autor.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2018). Bando de policía y gobierno de Durango. Recuperado de <http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/articulo66/II-A/anual/2018/384-abril-2018-bando-de-policia-y-gobierno-de-durango.pdf>
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2018). MIR Programa de vivienda para familias en situación de pobreza extrema. México: Autor.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2018). Obras Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano 2018. México: Autor.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2018). Programa anual de obra pública 2018: fondo de aportaciones para la infraestructura social. México: Autor.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango (2018). Programa anual de obra pública: programa normal municipal. México: Autor.

- Hernández, G., Jiménez, R., Mancini, F. (2018). Pobreza y derechos sociales en México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf>
- Mayne, J. (2008). Contribution analysis: an approach to exploring cause and effects. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/46472564_Contribution_analysis_An_approach_to_exploring_cause_and_effect
- ONU-Hábitat (2003). The challenge of slums. Global report on human settlements. Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>
- ONU-Hábitat (2010). El derecho a la vivienda adecuada. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidad (2013). Objetivos del desarrollo sostenible. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2017). Reglas de operación del programa apoyo a la vivienda, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/fonhapo/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-del-programa-de-apoyo-a-la-vivienda-2018-153461>
- Secretaría de Desarrollo Social (2017). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506088&fecha=29/11/2017
- Secretaría de Desarrollo Social (2017). Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017
- Secretaría de Desarrollo Social (2017). Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social. México: AUTOR
- Secretaría de Desarrollo Social (2018). Criterios generales para la acreditación de beneficio a población en pobreza extrema en el marco de los proyectos

financiados con recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social 2018. Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/Criterios_Generales_2018.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (2018). MIR para el Pp I-004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Recuperado de <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=33I004>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Presupuesto de egresos de la federación 2018: Estrategia programática. Ramo: 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tribunal_federal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Presupuesto de egresos de la federación 2018: Estrategia programática. Ramo: 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Recuperado de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tribunal_federal

Secretaria de la Función Pública (2016). Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora Continua_de_Procesos.pdf

Tunstall, R., Bevan, M., Bradshaw, J., Croucher, K., Duffy, S., Hunter, C., Jones, A., Rugg, J., Wallace, A., Wilcox, S. (2013). The links between housing and poverty: an evidence review. Recuperado de <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf>

UNAM-SHCP (2017). Finanzas Públicas e Introducción al PbR. México: AUTOR.

FICHA TÉCNICA DE EVALUACIÓN

Nombre del responsable de la evaluación:

Rudy Fernández Escobedo, MBA

Nombres de los principales colaboradores:

n/a

Nombre de la organización evaluadora (en su caso):

RF&A Consulting®

Nombre de la unidad administrativa del municipio responsable del fondo responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección de Desarrollo Social y Humano

Nombre del titular de la unidad administrativa del municipio responsable del fondo responsable de dar seguimiento a la evaluación:

M.V.Z. Jorge Rentería Rosales

Forma de contratación del equipo evaluador u organización evaluadora:

Concurso por convocatoria pública

Costo total de la evaluación:

\$55,000.00 (cincuenta y siete mil quinientos pesos 00/100) más IVA

Fuente de financiamiento de la evaluación:

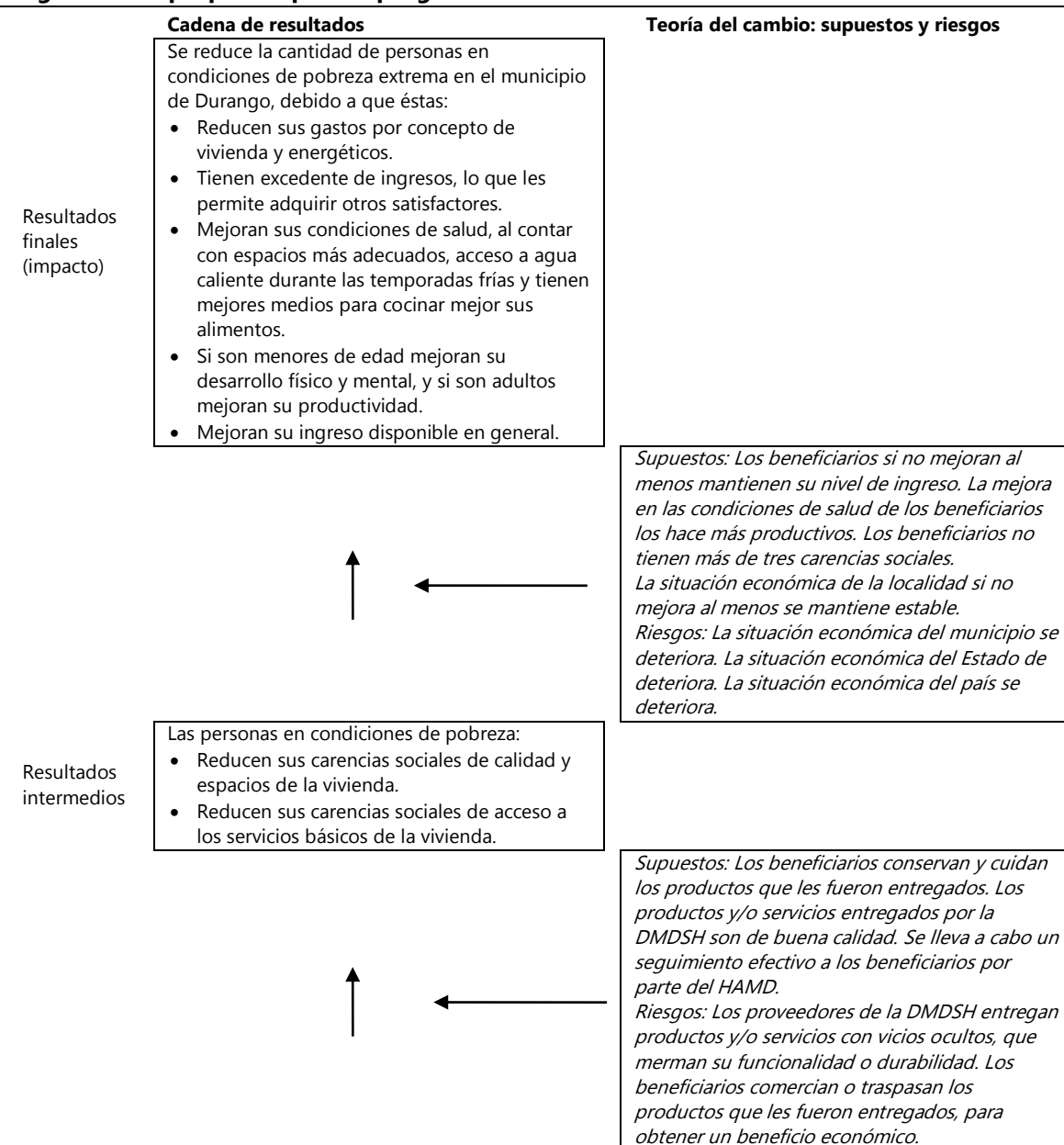
Municipio de Durango

ANEXOS

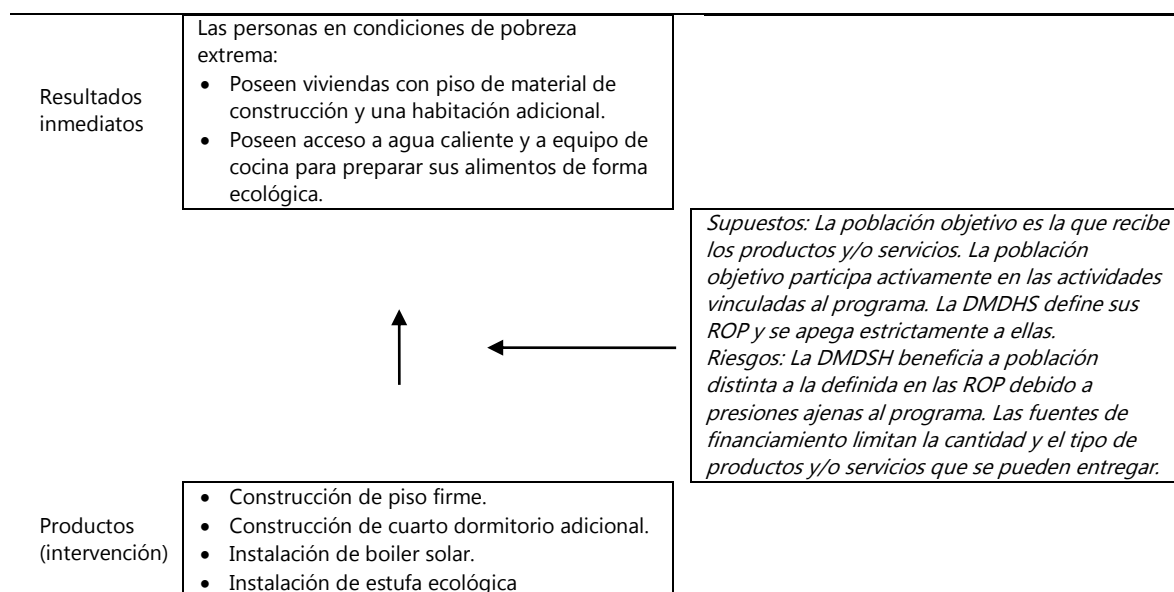
ANEXO 1. LÓGICA CAUSAL

En la Figura 2 se presenta la Lógica Causal propuesta para el programa, desde la perspectiva de la evaluación y en base a un diagrama adaptado del trabajo de Mayne (2008).

Figura 2.
Lógica causal propuesta para el programa de MV.



Evaluación del Programa de MV - Durango



Fuente: Elaboración propia con datos del HAMD (2018). MIR, Mayne, J. (2008). *Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect*, y Tunstall, R., et. al. (2013). *The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review*.

ANEXO 2. INDICADORES

La Tabla 8 se desarrolló con el ánimo de servir de soporte y evidencia para responder a la pregunta que se presenta en el punto II.5.3.

Cabe destacar que se fusionaron las primeras dos columnas, modificando así la estructura propuesta con respecto a los TdR de los que emana la presente evaluación, con el afán de hacer los espacios de la tabla más manejables, sin que ello implique que se haya modificado su contenido o los requerimientos de llenado de la misma

Tabla 8. Valoración técnica de los indicadores del programa de mejoramiento de vivienda.

Nombre del indicador - Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador	Validez					Calidad					Justificación	Indicador recomendado (si aplica)
					Validez interna	Validez externa	Por valor aparente	Consistencia inter-temporal	Consistencia inter-observacional	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado		
Tasa de pobreza extrema en México (MIR, Fin) - No hay definición documentada.	No hay método de cálculo documentado, pero se hace alusión tanto al porcentaje de la población en pobreza extrema en el municipio como en el país.	Porcentaje de la población ^a	Cada 5 años ^a	Des ^a	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Por no ser claro si el indicador tiene un alcance federal o municipal, es imposible evaluar las características del indicador.	Tasa de pobreza extrema en el mpio. de Durango.
Tasa de pobreza a nivel municipio (MIR, Propósito) - No hay definición documentada.	No hay método de cálculo documentado, pero se hace alusión al porcentaje de la	Porcentaje de la población ^a	Cada 5 años ^a	Des ^a	N	S	N	S	S	S	N	S	S	N	El indicador falla en vincularse efectivamente al resumen narrativo asociado, por lo tanto	Tasa de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de calidad y espacios de

Evaluación del Programa de MV - Durango

	<i>población en pobreza en el municipio.</i>															<i>no posee ninguna característica relativa al logro del objetivo relacionado.</i>	<i>la vivienda y/o acceso a servicios básicos de la vivienda.</i>
Porcentaje de viviendas beneficiadas con construcción y equipamiento (MIR, Componente 1) - No hay definición documentada.	<i>(Acciones realizadas/Acciones programadas)x100</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento de la meta de obras^a</i>	<i>Anual^a</i>	<i>n/d</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>Aunque el indicador se vincula de forma sólida con su objetivo, falla en conectarse de forma contundente con el Propósito, por lo que no aporta demasiado al objetivo final.</i>	<i>Porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de calidad y espacios de la vivienda, beneficiadas por el programa con respecto al total.</i>
Porcentaje de viviendas beneficiadas con mejoramiento de vivienda (MIR, Componente 2) - No hay definición documentada.	<i>(Acciones realizadas/Acciones programadas)x100</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento de la meta de obras^a</i>	<i>Anual^a</i>	<i>n/d</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>Aunque el indicador se vincula de forma sólida con el resumen narrativo del elemento, falla en conectarse de forma contundente con el Propósito, por lo que no aporta demasiado al objetivo final.</i>	<i>Porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mpio. de Durango con carencia social de acceso a los servicios básicos de la vivienda, beneficiadas por el programa con respecto al total.</i>
Porcentaje de M2 construidos de piso firme (MIR, Actividad C1.01) - No hay definición documentada	<i>(m2 Construidos/m2 Programados)x100</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento de la meta de obras^a</i>	<i>Anual^a</i>	<i>n/d</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>Aunque el indicador se vincula de forma sólida con el resumen narrativo del elemento, falla en aportar información relevante sobre la cobertura del programa.</i>	<i>Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas.</i> <i>Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas.</i>
Porcentaje de viviendas beneficiadas con construcción de cuarto dormitorio adicional (MIR,	<i>(Cuartos adicionales construidos/ Cuartos adicionales programados)x100</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento de la meta de obras^a</i>	<i>Anual^a</i>	<i>n/d</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>Aunque el indicador se vincula de forma sólida con el resumen narrativo del elemento, falla en aportar información relevante</i>	<i>Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas.</i>

Evaluación del Programa de MV - Durango

Actividad C1.02) - No hay definición documentada																sobre la cobertura del programa.	Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas.
Porcentaje de viviendas beneficiadas con Instalación de boiler solar (MIR, Actividad C2.01) - No hay definición documentada	(Instalación de boiler solar realizados/ Instalación de boiler solar Programados)x100	Porcentaje de cumplimiento de la meta de acciones ^a	Anual ^a	n/d	S	N	N	S	S	S	N	S	S	S		Aunque el indicador se vincula de forma sólida con el resumen narrativo del elemento, falla en aportar información relevante sobre la cobertura del programa.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas. Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas.
Porcentaje de viviendas beneficiadas con Instalación de estufas ecológicas (MIR, Actividad C2.02) - No hay definición documentada	(Instalación de estufa ecológicas realizadas/Instalación de estufa ecológicas programadas)x100	Porcentaje de cumplimiento de la meta de acciones ^a	Anual ^a	n/d	S	N	N	S	S	S	N	S	S	S		Aunque el indicador se vincula de forma sólida con el resumen narrativo del elemento, falla en aportar información relevante sobre la cobertura del programa.	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas. Porcentaje de cobertura real del beneficio, con respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas.
Porcentaje de viviendas beneficiadas con Instalación de tanques de almacenamiento de agua potable (MIR, Actividad C2.03) - No hay definición documentada	(Instalación de tanques de almacenamiento de agua potable realizados/Instalación de tanques de almacenamiento de agua potable programados)*100	Porcentaje de cumplimiento de la meta de acciones ^a	Anual ^a	n/d	S	N	N	S	S	S	N	S	S	S		Aunque el indicador cumple con algunas de las características, y cuenta las mismas carencias que los indicadores de Actividad de la MIR, hace alusión a un producto que no se entregó durante el	Porcentaje de cobertura relativa, con respecto a las personas que pueden y solicitan el beneficio y son atendidas. Porcentaje de cobertura real del beneficio, con

Evaluación del Programa de MV - Durango

																ejercicio evaluado ni el posterior (2018 y 2019 respectivamente), volviéndolo completamente irrelevante.	respecto a las personas que necesitan el beneficio y son atendidas.
Indicador Global de Seguimiento del Programa Mejoramiento de Vivienda (PAT) - No hay definición documentada	(Sumatoria del porcentaje de avance de cada indicador de Actividad considerado/Número de indicadores de Actividad considerados)	Porcentaje promedio de cumplimiento de la meta de acciones y obras ^a	Anual ^a	n/d	N	S	N	S	S	S	N	S	S	N	El indicador no hace una aportación relevante al logro del objetivo del programa, ni con respecto a la MIR ni con respecto al PAT.	En este punto, debería replicarse el indicador propuesto para la MIR en el nivel Propósito.	

NOTA: Debido a que se presentan indicadores para el programa tanto en el PAT como en la MIR, se hizo una consolidación de los mismos, usando los más completos y conservando los que no tenían un equivalente en uno y otro documento. En el caso de la columna "Comportamiento del Indicador", se anotó "n/d" en los casos en que no se ha documentado el cálculo de los indicadores señalados, haciendo imposible determinar el comportamiento de los mismos; en tales casos, tampoco se pudo obtener ni consultar la información necesaria para hacer un cálculo independiente y determinar dicho comportamiento.

^{/a}Dicha información son apreciaciones hechas para efectos de la evaluación, con base en la información disponible para su interpretación, ya que no se pudo evidenciar que dicho elemento estuviera documentado.

Fuente: Elaboración propia con información del HAMD (2018). *MIR Programa de vivienda para familias en situación de pobreza extrema*, y HAMD (2017). *Plan Anual de Trabajo 2018*.

ANEXO 3. GASTOS DESGLOSADOS DEL PROGRAMA

No se proveyó, para efectos de la evaluación, la información necesaria para completar este anexo.

ANEXO 4. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS Y/O ACCIONES EN OTROS NIVELES DE GOBIERNO

La Tabla 3 presenta las complementariedades y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno.

Tabla 3. Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones en otros niveles de gobierno.

Nombre del programa	Modalidad y clave	Dependencia o entidad responsable	Propósito	Población objetivo	Bienes y/o servicios entregados	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Coincidencia	Complementariedad	Justificación
FAIS - Entidades	I-003	SEDESOL a través de los Gobiernos de las Entidades Federativas	<i>Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la reducción de los rezagos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social de la población que habita en las zonas de atención prioritaria, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema</i>	<i>Población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, y en las ZAP.</i>	<i>Hasta 85 productos relacionados a agua y saneamiento, educación, salud, urbanización y vivienda, en proyectos de ampliación, construcción, equipamiento, instalación, mejoramiento y rehabilitación.</i>	<i>Todo el país</i>	<i>LGOFAIS</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>EL FAIS en su modalidad FISE, entrega no solo los mismos bienes y servicios que el programa evaluado (coinciden), sino además muchos otros que también pueden contribuir a la disminución de la pobreza en el mpio. (complementan).</i>
Programa de Apoyo a la Vivienda	S-274	SEDATU a través de los Gobiernos de las Entidades Federativas o Municipales	<i>Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con la finalidad de reducir el rezago</i>	<i>Hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda que requieran</i>	<i>Hasta 3 servicios de construcción, ampliación y mejoramiento, en proyectos de tipo urbano y rural.</i>	<i>Todo el país</i>	<i>ROP del Programa de Apoyo a la Vivienda</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>El Programa de Apoyo a la Vivienda no solo entrega servicios de construcción de cuarto adicional y piso firme (coinciden), sino que también entrega servicios de construcción completa</i>

Evaluación del Programa de MV - Durango

[illegible]

FUENTE: Elaboración propia con información de SEDESOL (2017). LGDS, SEDATU (2017). ROP del Programa de Apoyo a la Vivienda, y SHCP (2017). Presupuesto de egresos de la federación 2018: Estrategia programática Ramo 15 y Ramo 33, y SHCP (2019). Transparencia Presupuestaria.



RF&A
CONSULTING



**Evaluación en Materia de Diseño
Simplificado del Programa
Mejoramiento de Vivienda de la
Dirección Municipal de Desarrollo
Social**

Ejercicio Fiscal 2018 - Durango, Dgo.

Elaborado por:
MBA Rudy Fernández Escobedo

RF&A Consulting ® 2017. Todos los
derechos reservados.
#EligeCrecer®

*El logotipo RF&A Consulting, así como el nombre y la frase
#EligeCrecer son marcas registradas y están protegidas bajo las
leyes nacionales e internacionales de copyright.*

