

● Descripción del Programa

Busca mejorar la calidad de vida de los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, a través del subsidio para acciones de mejoramiento y ampliación de vivienda existente y fomento para la adquisición de vivienda nueva, haciendo especial referencia a los subsidio de vivienda en los municipios atendidos por la Cruzada Nacional contra el Hambre.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos atribuibles al programa

** El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:*

- La dificultad de definir el grupo control

● Otros Efectos

Según un estudio de verificación realizado por la Universidad Intercultural del Estado de México, para los años 2011, 2012 y 2013 se verificaron las acciones del Programa y de las Instancias Ejecutoras, que muestran que el porcentaje de Viviendas que han sido completamente construidas durante estos años se han reducido, al pasar de 77% en 2011 a 72% en 2013. Por otro lado, se observa que las viviendas nuevas provistas por el Programa que han sido habitadas también tiene una tendencia negativa pues el porcentaje se redujo de 80% en 2011, a 79% en 2013. (OTR2013)

● Otros Hallazgos

Durante 2014 se otorgaron un total de 51,253 subsidios en beneficio de la misma cantidad de hogares. Del total de estos subsidios, 18,298 (36%) fueron para vivienda nueva y 32,955 (64%) para mejoramientos y ampliaciones. (IT2014)

En los cambios en la Normatividad de las Reglas de Operación para 2014, el Programa incluye acciones para la construcción de Unidades Básicas de Vivienda, mientras que en el Programa de Vivienda Rural sólo se incluyen acciones de ampliación y mejoramiento. Otro cambio relevante, que impacta directamente los beneficios recibidos por las familias, es el incremento del área mínima de construcción de unidades básicas de vivienda, de 25m² a 40m², incluyendo al menos 2 cuartos habitables para dormir. (ROP2014)

Los criterios de priorización de la Población Objetivo son: i) definición institucional de zonas prioritarias, tales como los municipios de acción de la Cruzada Nacional Contra el Hambre; los municipios de Alto y Muy Alto Índice de Rezago Social definidos por el CONEVAL, y los Polígonos de Actuación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia; ii) hogares con condiciones físicas precarias, es decir, con viviendas que estén construidas con materiales de baja calidad; iii) hogares en los que alguno de los integrantes de la familia sea discapacitado, madre soltera, adulto mayor o menor de edad. (ROP2014)

El porcentaje de viviendas terminadas por el Programa en 2013 fue de alrededor de 60% del total planteado. Por otro lado, el porcentaje de recursos destinados a difusión por parte de la Instancia Normativa fue nulo, por lo que la difusión del Programa en su Población Objetivo no fue la más deseable, tomando en cuenta que es la Población Objetivo la que tiene que solicitar el acceso al Programa y por lo tanto tiene que conocer su existencia. (MIR2014)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. En el documento de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora se señalan tres aspectos que fueron trabajados durante 2014. El primero consistió en la implementación en el Programa de una visión estratégica de planeación a mediano y largo plazo por la que se obtuvo como resultados un Plan Estratégico que regula el funcionamiento general del Programa, terminado en febrero de 2015. 2. El segundo aspecto sobre el que se trabajó fue el establecimiento de metas que se proyectaron a nivel de Fin y de Propósito. Esta actividad generó un Plan en el que se definieron los resultados a alcanzar a nivel de Fin y de Propósito que fue terminado en febrero de 2015. 3. Por último, el tercer aspecto que fue mejorado fue en la necesidad de contar con un instrumento de medición de los avances de la Estrategia de Cobertura. Se obtuvo un Informe sobre la esta Estrategia que fue terminado en enero de 2015.

Aspectos comprometidos en 2015

El programa no comprometió Aspectos de Mejora en el 2015

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

En el año 2014 se obtuvieron avances positivos en la mayoría de los Indicadores. Para el Indicador de Fin aún no se tienen datos de la Meta Alcanzada. En cuanto al Indicador de Propósito, la Meta Real Planteada fue de 94.2% y la Meta Alcanzada de 111.7, es decir, se rebasó la Meta proyectada por 17.5 puntos porcentuales. El Indicador de Componente que mide el número de viviendas nuevas no rebasó su Meta Real Planteada, ya que de las 24,325 viviendas nuevas que se proyectaron, se construyeron 18,298, es decir, sólo se alcanzó un 75% de la Meta. En cuanto al Indicador de Componente que mide las acciones de Mejoramiento y Ampliación, la Meta proyectada fue rebasada: de 18,920 hogares beneficiados se alcanzaron 32,955; se rebasó en 174 por ciento. Como justificación de la superación de sus metas, el Programa menciona que se debió, sobre todo, a acuerdos firmados con la Cruzada Nacional Contra el Hambre y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena. Sin embargo, no se explica qué procesos específicos en el marco de estos acuerdos llevaron a la superación de las metas.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Para el Ejercicio Fiscal 2015 el Programa modificó su Matriz de Indicadores de Resultados. Estas modificaciones han sido positivas porque ahora los Indicadores se definen con mayor claridad y se miden de manera más adecuada, en función de su Población Objetivo y su capacidad de Cobertura. 2. Para el Ejercicio Fiscal 2016 se tiene previsto fusionar el Programa de Vivienda Rural con el Programa de Vivienda Digna. Estos Programas actualmente pertenecen al FONHAPO y tienen las mismas funciones; la diferencia fundamental radica en el tipo de población que atienden. Con la fusión de los Programas se creará el Programa de Apoyo a la Vivienda en el que se establecerán medidas claras respecto a la población objetivo, los requisitos de elegibilidad, los criterios de selección y los tipos y montos de apoyo para cada vertiente del Programa, así como del proceso que implica la autorización de los proyectos de vivienda. Se establecerán nuevas Reglas de Operación y otros documentos relativos al funcionamiento del Programa.

● Población

Definición de Población Objetivo

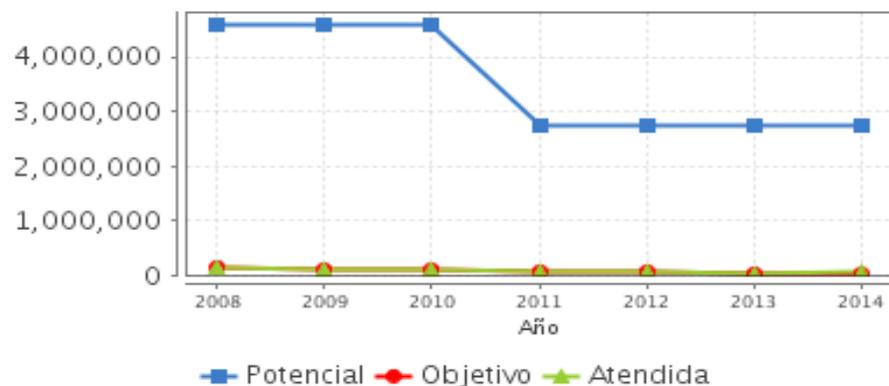
Hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales que estén en situación de pobreza con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencias en calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a los que se encuentran en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a grupos vulnerables.

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Hogares	2,730,842	0%
Población Objetivo	Hogares	34,914	5.4%
Población Atendida	Hogares	51,253	54.72%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	146.8%	46.8%

● Cobertura



● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

La disminución de la Población Potencial de 4.6 a 2.7 millones de hogares se debió a la modificación de los criterios de su definición y cuantificación, ya que se sustituyó la línea de pobreza patrimonial por la línea de bienestar. Al considerar las carencias de las viviendas se eliminaron las que tienen que ver con el acceso a servicios básicos y se mantuvieron las que inciden en la calidad y espacios de la vivienda, así como las que contribuyen a reducir el hacinamiento. Si se observan los resultados de la Población Atendida del año 2014 que fue de 51,253 hogares, distribuidos en 3,603 localidades de 549 municipios, se observa un punto positivo, puesto que la Población Objetivo fue rebasada en 46 por ciento. Sin embargo, si se realiza un balance de la evolución de la cobertura a través del tiempo la tendencia es negativa: de 2008 a 2014 se puede distinguir una clara disminución de la Población Objetivo y la Atendida. Si se comparan las cifras de estos dos años, tenemos que en 2008 los hogares beneficiados fueron 158,003, mientras que en 2014 se atendió a 51,253, es decir, una reducción absoluta de 106,750 familias beneficiadas. También hay que tomar en cuenta que el monto de los apoyos para vivienda nueva aumentaron por la ampliación de la superficie y mayor número de dormitorios de las viviendas ofertadas. Por último, si se compara la Población Atendida con la Población Potencial, se observa que de ésta última sólo fue atendida un 2%, es decir, una cantidad mínima de toda la población pobre que debería ser beneficiada.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna

Objetivo Sectorial 2013-2018

Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.

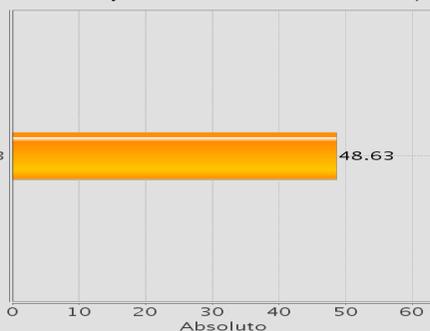
Indicador Sectorial

Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos para vivienda nueva.

Unidad de Medida:
Absoluto

Línea de Base:
2013
NA

Meta 2014:
NA



Fin

Contribuir a consolidar ciudades incluyentes; a través de acciones de vivienda digna para mejorar las condiciones habitacionales de los hogares en situación de pobreza.

Propósito

Hogares mexicanos a nivel nacional en situación de pobreza con ingreso por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoran sus condiciones habitacionales.

● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año de Inicio del Programa

2004

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

1,504.27

Modificado

1,904.28

Ejercido

1,904.28

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

Para 2014 el presupuesto original del Programa fue de 2,504 millones de pesos, mientras que el modificado ascendió a 1,904 millones de pesos, siendo 27% mayor con respecto a 2013 (estos valores están expresados en pesos constantes a 2012). En 2014 los beneficios otorgados para vivienda nueva fue de entre 54,400 a 66,780 pesos por apoyo, mientras que el monto del subsidio para ampliación osciló entre 15,000 y 20,000 pesos, y el monto del subsidio para mejoramiento de vivienda varió entre 10 y 15 mil pesos. La tendencia general de la evolución del presupuesto de 2008 a 2014 fue negativa. El presupuesto ejercido disminuyó considerablemente, sobre todo después de 2011.

● Conclusiones del Evaluador Externo

El Programa atiende desde 2004 a un sector de la población que se encuentra en situación de pobreza, que presenta carencia en la calidad y de espacios de la vivienda, y que no es atendido por los programas de las grandes instituciones federales de vivienda, ya que éstos atienden a otro tipo de grupos sociales. Según el análisis de la documentación presentada, el balance para el ejercicio fiscal 2014 fue favorable en ciertos aspectos. Las metas de once de quince Indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultado fueron rebasadas. Si se observan los resultados de la Población Atendida del año 2014 que fue de 51,253 hogares, distribuidos en 3,603 localidades de 549 municipios, se observa un punto positivo, puesto que la Población Objetivo fue rebasada en 46 por ciento. El 64% de los subsidios fueron para mejoramiento y ampliación de vivienda, mientras que el 36% restante fueron para vivienda nueva. Asimismo, para 2014 se realizaron varias modificaciones a las Reglas de Operación, entre las que destacaron la ampliación de las Unidades Básicas de Vivienda (UBV), de 25 a 40m², y con el requerimiento de que tengan por lo menos dos habitaciones dormitorio. La documentación indica que los Aspectos Susceptibles de Mejora para 2014 fueron realizados con éxito y que se priorizó en la cobertura a la población más pobre, incidiendo en hogares con jefatura femenina y de municipios indígenas. Sin embargo, existen algunos puntos desfavorables. Si se realiza un balance de la evolución de la cobertura a través del tiempo la tendencia es negativa: de 2008 a 2014 se puede distinguir una clara disminución de la Población Objetivo y la Atendida. Por último, la Población beneficiada sigue siendo mínima en relación a la población en situación de pobreza que debería ser atendida.

● Fortalezas

1. El Programa atiende a poblaciones de localidades en situación de pobreza con una perspectiva de género y de equidad con la población indígena, otorgando subsidios para la vivienda en diferentes modalidades y por tipo de localidad, con participación municipal y de los propios beneficiarios. 2. En las Reglas de Operación se han incorporado mecanismos de seguimiento de las acciones en tiempo real, lo que ha permitido la realización completa y adecuada de las acciones del Programa. 3. Se han integrado las recomendaciones realizadas por las evaluaciones externas, obteniendo resultados y productos que benefician al Programa mismo. Habría que agregar que los responsables del Programa han estado abiertos a la incorporación, en la medida de lo posible, de los cambios propuestos por los evaluadores en años anteriores. 4. La experiencia obtenida tras más de diez años de funcionamiento, así como la actual alineación con los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre ha beneficiado al Programa, intensificado sus alcances y resultados.

● Retos y Recomendaciones

1. Modificar el Indicador de Propósito por otro que esté más relacionado con los alcances específicos de cobertura del Programa. 2. Verificar los criterios de definición de la información establecida en la Evolución del Presupuesto y en la Cuantificación de la Cobertura, ya que algunos datos no coinciden, y pueden generar interpretaciones erradas. 3. Considerar la posibilidad de actualizar la Definición y Justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, ya que la documentación actual está basada en información de años anteriores. 4. Puntualizar cuáles son los mecanismos por los cuales el Programa se alinea a las metas del objetivo sectorial. 5. Se recomienda analizar la posibilidad de realizar una Evaluación de Procesos y, posteriormente una de Impacto, con la finalidad de comprobar el adecuado funcionamiento del Programa y la relevancia de sus acciones en la calidad de vida de su Población Atendida.

● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 identifica claramente el problema que busca atender". El programa refleja un enfoque de resultados en su objetivo principal. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

Opinión Institucional

I. Consideraciones generales

Los resultados de la Evaluación permiten establecer mejoras puntuales al Programa, con la finalidad de seguir dando atención a la población que no es atendida por ninguna otra institución.

II. Comentarios Específicos Programa Vivienda Digna

El Programa de Vivienda Digna presenta su opinión (posición institucional) respecto de los resultados, principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas y recomendaciones de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 -2015, tomando en cuenta la información y los hallazgos relevantes que arroja el informe ejecutivo de la evaluación, se tienen los siguientes comentarios específicos:

1. En este sentido, en la sección de Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos), el evaluador indica que no se han realizado Evaluaciones de Impacto al programa derivado de la dificultad para establecer un grupo de control, sin embargo la razón por la que no se ha realizado es por la falta de presupuesto, ya que en la Meta Evaluación 2012 se determinó lo siguiente:

"Resulta pertinente y viable realizar una evaluación de impacto de los programas Tu Casa (anterior denominación del programa Vivienda Digna) y PVR en el corto-mediano plazo...(…) el equipo evaluador deberá construir un diseño muestral y diseñar instrumentos de levantamiento en campo que arrojen resultados comparables con los resultados de la evaluación de impacto previa."

● Indicadores de Resultados

Fin

Contribuir a consolidar ciudades incluyentes; a través de acciones de vivienda digna para mejorar las condiciones habitacionales de los hogares en situación de pobreza.

Propósito

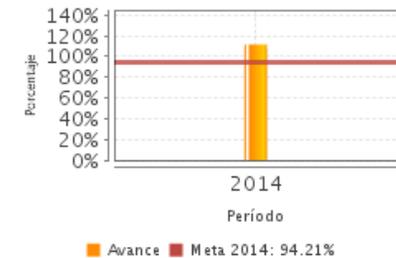
Hogares mexicanos a nivel nacional en situación de pobreza con ingreso por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoran sus condiciones habitacionales.

1. Carencia de la calidad y espacios de la vivienda

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor NA
Otra	2010	Triannual	15.12	NA	NA

2. Porcentaje anual en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor NA
Porcentaje	0	Anual	94.21	111.65	NA



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

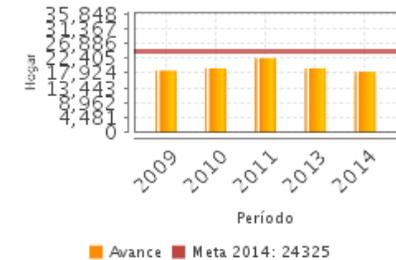
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

- Subsidios federales entregados a los hogares en situación de pobreza con ingreso por debajo de la línea de bienestar con carencia por calidad y espacios en la vivienda, para la edificación y/o adquisición de una Unidad Básica de Vivienda (UBV) y Unidad Básica de Vivienda Rural en los municipios identificados en la Cruzada Nacional contra el Hambre
- Subsidios federales y apoyos económicos entregados a los hogares en situación de pobreza con ingreso por debajo de la línea de bienestar con carencia por calidad y espacios en la vivienda nivel nacional

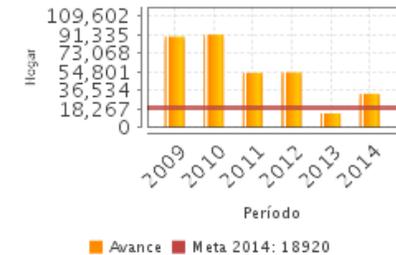
1. Hogares beneficiados con Vivienda Nueva

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Hogar	2007	Trimestral	24,325.00	18,298.00	19,375.00



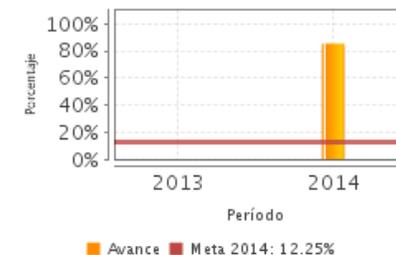
2. Hogares beneficiados con Ampliación y Mejoramiento de Vivienda

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Hogar	NA	Trimestral	18,920.00	32,955.00	13,703.00



3. Porcentaje de Hogares beneficiados con subsidio para Vivienda Nueva otorgados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2013	Trimestral	12.25	85.40	NA



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

Reglas de Operación 2014, Manual de Operación, 2014, Matriz de Indicadores de Resultados 2014 y 2015, Cambios en las Reglas de Operación, Cuatro Informes Trimestrales de 2014 y uno de 2015, Plantilla de Población Atendida, Cuantificación de la Cobertura, Definición y justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida 2014, Avances en los Aspectos Susceptibles de Mejora, Informes Ejecutivos de Evaluación Específica de Desempeño 2008 a 2013, Evolución del Presupuesto, Informes sobre Sistema Integral de Seguimiento, Evaluación Externa de resultados de Impacto.

* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La documentación proporcionada por el Programa permitió llevar a cabo la Evaluación Específica de Desempeño, valorar el avance, el comportamiento y evolución de los Indicadores e identificar sus fortalezas, logros y debilidades. Sin embargo, ciertos documentos presentaron algunas inconsistencias. El documento de la Definición y Justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida 2014 es de 2011, realizado con datos de años anteriores y sin su justificación respectiva. Es aconsejable que esta información se actualice con datos recientes y se acompañe de su justificación. Con respecto a la información sobre la alineación al objetivo sectorial, sólo se muestra un documento del Diario Oficial de la Federación en donde se enuncia que el Programa debe estar alineado al Objetivo Sectorial, pero no hay información que demuestre esta alineación ni cómo se lleva a cabo. La información relativa a las consideraciones sobre la evolución del presupuesto contiene datos sobre la cobertura del Programa que no coinciden del todo con el documento Cuantificación de la Cobertura.

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 140,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: El Colegio de México
2. Coordinador de la Evaluación: Luis Jaime Sobrino Figueroa
3. Correo Electrónico: jsobrino@colmex.mx
4. Teléfono: 5449-3000 ext. 3027

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: Angel Islava Tamayo
Teléfono: 5424-6701
Correo Electrónico: angel.islava@fonhapo.gob.mx