



ecr

Evaluación de
Consistencia y
Resultados

**Fondo de Aportaciones para la Infraestructura
Social Estatal (FISE)**

**Programa Presupuestario: Programa de atención al
indicador de calidad y espacios en la vivienda del
Estado de Colima**

Ejercicio fiscal a evaluar: 2017

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda 2017 para el estado de Colima.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

10 de abril de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
Ing. Luis Manuel Cobián
M. Arq. Ma. Liliana Juárez Martínez

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde
Luis David Guzmán Alanís
Estefany Castro Orozco
Alfredo Méndez Rocha
Manuel E. Polo Sánchez

Contenido

Introducción	6
Análisis del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)	13
La situación de la pobreza en el Estado de Colima	16
Estimaciones de impacto sobre la pobreza y sobre la carencia por calidad y espacios en la vivienda en Colima con recursos del FISM	25
1. Características del programa.....	26
2. Diseño.....	29
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.	29
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.....	33
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	36
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.....	40
2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.....	43
3. Planeación y orientación a resultados	46
3.1 Instrumentos de planeación.	46
3.2 De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación ..	49
3.3. De la generación de información.....	51
4. Cobertura y focalización.....	53
4.1. Análisis de cobertura.....	53
5. Operación	60
5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable. .	60
5.2. Mejora y simplificación regulatoria.	65
5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.....	66
5.4. Sistematización de la información.	66
5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.....	67
5.6. Rendición de cuentas y transparencia.	68
6. Percepción de la población atendida	70
7. Medición de resultados	71

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones	74
9. Conclusiones	80
10. Bibliografía	83

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Carencia por calidad y espacios de la vivienda 2010-2015, estado de Colima (unidad vivienda)	23
Cuadro 1.2 Porcentaje de carencias por espacios y calidad de la vivienda en los municipios con mayores concentraciones de pobreza	24
Cuadro 1.3 Valoración final del programa	27
Cuadro 2.1 Comparación entre el propósito y el fin del programa Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo	33
Cuadro 2.2 Datos de personas y viviendas con carencias por calidad y espacios en la vivienda Colima 2016	38
Cuadro 2.3 Lógica vertical aplicada al Programa Mejoramiento y Ampliación de Vivienda del estado de Colima	41
Cuadro 2.4 Complementariedades del programa de vivienda por tipo de apoyo: subsidios, Colima 2017	44
Cuadro 2.5 Complementariedades del programa de vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento, Colima 2017	45
Cuadro 2.6 Evaluaciones Realizadas a FISE y Programa de Atención a la Vivienda 2016	49
Cuadro 2.7 Programación de acciones del INSUVI, Colima 2017	55

Índice de gráficas

Gráfica 1.1 Población en situación de pobreza en 2016 en el Estado de Colima	17
Gráfica 1.2 Porcentaje de población del Estado de Colima con carencia por calidad y espacios de la vivienda 2000-2016	19
Gráfica 1.3 Porcentaje de población del estado de Colima con carencias por calidad y espacios en la vivienda desagregadas 2014 y 2016	20
Gráfica 1.4 Porcentaje del FAIS invertido en FISM y FISE 2016	21
Gráfica 1.5 Evolución de la carencia por espacios y calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda (frecuencia relativa), 2012-2016	22
Gráfica 2.1 Evolución de la carencia por espacios y calidad de la vivienda 2010-2016	41
Gráfica 2.2 Población atendida por el Programa de Atención al Indicador de Calidad y Espacios en la vivienda de Colima 2017, con recursos del FISE	58

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del programa presupuestario Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda.

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados” (DOF 29-01-2016).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 menciona:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá **incluir indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales”, **que permitan la evaluación de programas** y proyectos; “estos indicadores **serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño**, (DOF 30-12-2015).

También, la LFPRH en el Artículo 110 señala: “La **evaluación del desempeño** se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, **con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos** públicos federales” y en su artículo 111 especifica que: “[...] verificará periódicamente [...] los resultados de recaudación y de ejecución de los

programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el sistema de evaluación del desempeño para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y calidad de la Administración Pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. [...] **El sistema de evaluación del desempeño [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto.** Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados los resultados” (DOF 30-12-2015).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, “**serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el **artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes” (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula; el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: “III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley” el cual señala que la información programática deberá tener la desagregación siguiente: “a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**”; y “IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual” (DOF 18-07-2016).

Por su parte, en el ámbito estatal, en el artículo 17, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, señala las atribuciones del Órgano Superior, donde en el inciso a, fracción IV. Hace referencia a la **evaluación** semestral y anual **del cumplimiento de los objetivos y metas en los programas estatales** y municipales, **conforme a los indicadores estratégicos y de gestión** establecidos en los presupuestos de egresos [...]. Lo anterior con

independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias, tanto internas, como externas.

Por su parte, en el inciso d) en materia de evaluación, se señala la atribución en el numeral I. de efectuar la evaluación de los recursos económicos federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 134 constitucional y que esta evaluación podrá ser realizada por el propio Órgano o a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que sean contratadas al efecto y cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Así, desde 2013, Tecnología Social para el Desarrollo, colaboró con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados.

En 2014, se realizó un análisis de Consistencia de Fondo Federal; “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)” y para el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)” además de 12 servicios municipales. Así, para 2015, el Estado se encontraba con un índice General de Avance en PbR y SED de 81.3, encima de media nacional. Mientras que para 2016 como consecuencia del cambio en la ponderación se ubica en 59, siendo las categorías con menor avance las de Planeación (35.8) y evaluación (45.8), identificándose como las principales áreas de oportunidad.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento a la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2017 la evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del programa presupuestario: Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda para el ejercicio fiscal 2017

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública¹ cuyos Términos de Referencia (TdR’s) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos² que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población atendida y,
- ▶ Medición de resultados.

Este ejercicio constará de dos apartados específicos; el análisis del FISE, el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2017, y la evaluación de Consistencia y

¹ Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

² La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.

Resultados del Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda, la cual contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar el fondo FISE como un fondo otorgado para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social;
- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en 9 capítulos. Primeramente, se hace una descripción de las **Características del programa**, donde se repasa de forma general su historia, el presupuesto asignado y elementos generales que lo confirman. Inmediatamente, se analiza el **Diseño** del programa, desde su

alineación con política pública, pasando por la delimitación de su población, su Matriz de Marco Lógico o el ejercicio presupuestario, hasta la alineación con otros programas. Posteriormente se analiza la **Planeación y orientación a resultados** del mismo, es decir, qué tan apegado a la planeación basada en resultados resulta su integración. En el siguiente capítulo se retoma la **Cobertura y focalización**, donde se desarrolla un análisis sobre cómo fue ejecutado este ejercicio, en términos de delimitación de población; mientras, en el capítulo de **Operación**, se puntualiza en torno a los procesos de ejecución del programa y la sistematización lograda en ellos. En el capítulo de **Percepción de la población atendida**, se efectúa un análisis sobre los métodos de recolección de información de la dependencia para valorar la opinión de los beneficiarios del programa. El último apartado del corpus de análisis es la **Medición de Resultados**, donde se detalla la factibilidad de que el programa sea medible en cuanto a sus resultados.

En el siguiente capítulo se establecen las principales "**Conclusiones**" y por último el "**Análisis FODA y Recomendaciones**", estableciendo las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa y las principales *Recomendaciones* derivadas del resultado de la evaluación.

Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos), para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –leyes, lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los elementos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual se busca potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.³ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

³ Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo- beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

Análisis del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)

En la constante búsqueda de la descentralización de funciones y recursos para el fortalecimiento del federalismo, así como del ejercicio prudente de los mismos para una mayor eficiencia en la planeación de las políticas de desarrollo, desde hace decenas de años se han establecido convenios de coordinación entre las entidades federativas y la Federación para lograr este cometido.

En 1998, a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se establece por primera vez la figura del **Ramo 33** o **Aportaciones Federales**, definidas como los “recursos que la Federación transfiere a las haciendas, públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece” (LCF, 2018: 25).

Es decir, se trata de un rubro de la tributación federal etiquetada bajo esta denominación para coordinar acciones con el nivel estatal y municipal transfiriendo recursos destinados a: educación básica, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal, otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios, apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo, así como la construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria. En otras palabras, en pos del abatimiento de la pobreza.

El objetivo de la creación de esa figura era “mejorar el desarrollo social de las entidades federativas y municipios, así como aumentar la equidad entre éstas, bajo dos consideraciones: 1) se tendrían **acciones más efectivas** debido a que los gobiernos locales conocen mejor a su población y pueden adecuar los servicios y bienes públicos necesarios y 2) por tanto, era necesario **transferir más recursos** de la Federación a los **gobiernos locales**” (CONEVAL, 2011).

Hoy día, el Ramo 33 Aportaciones Federales está conformado por ocho fondos: I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); III. **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; IV.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Para poder tener una correcta aplicación y observancia de estos recursos la ley puntualiza en su artículo 33 que en el caso del **FAIS**, los recursos “se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”. (LCF, 2018: 32)

Esta referencia es de vital importancia ya que es la base para poder evaluar la correcta implementación de los programas en su ejercicio presupuestal en torno al FAIS.

El FAIS, a su vez, está integrado por el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)**, también denominado anteriormente como FAIS Estatal, y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del D.F. (FISM), conocido de igual forma como FAIS Municipal.

El FISE “se concibió como un mecanismo de apoyo a los estados para desarrollar la infraestructura social básica que se requiere como elemento indispensable para el desarrollo social y humano de la población, principalmente de aquella que se localiza en las regiones más marginadas.” (ASF, 2009: 2)

Los criterios para la realización de proyectos de infraestructura social básica que pueden ejecutarse con recursos del FISE, se encuentran establecidos en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS.

Para el año fiscal 2017, los Lineamientos vigentes eran del año 2016, los cuales señalaban que:

I. Al menos el 50% de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales.

II. El resto de los recursos se invertirá en los municipios o demarcación territorial de la Ciudad de México (DT) con los dos mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema. (LGOFAIS, 2016: 7).

Otro elemento que mencionan los Lineamientos para la operación de los recursos del FAIS 2016 es que se debe tomar en cuenta la clasificación de los proyectos: **directa**, proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual; **complementarios**, proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales; y **especiales**, acciones y obras que no estén señaladas en el Catálogo del FAIS, pero que se podrán realizar con los recursos provenientes de este Fondo ya que corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF, contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica el CONEVAL y se encuentren plenamente justificados con base en las necesidades de los gobiernos locales. (LGOFAIS, 2016: 7).

De tal forma que, para la realización de los proyectos, los gobiernos locales deberán destinar por lo menos el **70%** de los recursos en los proyectos clasificados como de **incidencia directa** conforme al Catálogo del FAIS. Mientras que podrán destinar como máximo hasta un **30%** en proyectos clasificados como de **incidencia complementaria** y/o en **proyectos especiales**.

Sin embargo, es importante señalar que los Lineamientos Generales del FAIS tuvieron cambios importantes en la publicación de septiembre de 2017 respecto a estas clasificaciones ya que se modifica el monto señalado anteriormente de 50% a 30% de inversión en ZAP Urbanas o rurales (LGOFAIS, 2017: 7). Además, se eliminan las obras especiales, quedando únicamente las obras directas y complementarias.

Por último, los Lineamientos Generales del FAIS incluyen un catálogo donde se encuentran enlistados los proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con esos recursos, además, se identifica la

incidencia de éstos en los indicadores de carencia sociales que define el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.

Las obras y acciones con recursos del FISE que se relacionan con el indicador de calidad y espacios de la vivienda, que es al que abona el programa a evaluar, incluyen entre otras, baños con biodigestores y estufas ecológicas, sin embargo, se deben priorizar los proyectos de pisos firmes, techos, muros y cuartos adicionales, ya que son los que inciden directamente en el indicador y en la superación de la pobreza.

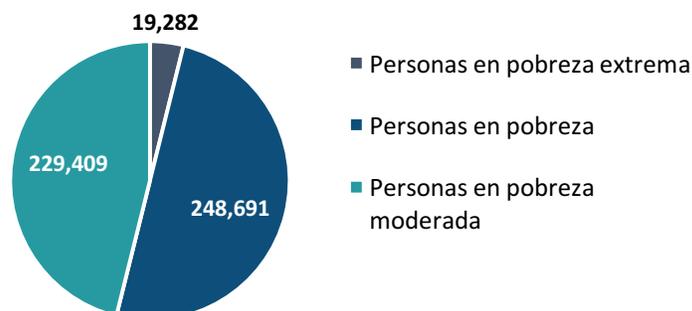
La situación de la pobreza en el Estado de Colima

Para evaluar si la inversión de los recursos del FISE ha contribuido a disminuir la pobreza, es necesario esclarecer su concepto y la metodología utilizada para su medición y, con ello, realizar una caracterización más precisa de la situación de la pobreza en el Estado de Colima.

Cabe aclarar que el Informe Anual sobre la Situación de la pobreza y rezago social de 2017 del Estado de Colima presenta datos del año 2015, por lo tanto, no se cuenta con datos oficiales sobre la pobreza en el Estado en el año a evaluar. Sin embargo, se encontró que el Informe Anual de 2018 contiene información de 2016, la más actualizada hasta este momento para evaluar el año 2017, por lo que se tomarán como referencia para caracterizar la situación de Colima en la materia.

De acuerdo con el CONEVAL una persona en situación de pobreza es aquella con ingreso inferior al valor de la Línea de Bienestar (equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria) y que padece al menos una carencia social.

Gráfica 1.1. Población en situación de pobreza en 2016 en el Estado de Colima



Fuente: Elaboración por TECSO con base en datos del Informe Anual de la Situación de la pobreza y rezago social 2018 del Estado de Colima.

Mientras que la población en situación de pobreza extrema es definida como aquella que tiene un ingreso inferior a la Línea de Bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria) y que padece al menos tres carencias sociales. (MMPM, 2014)

La metodología establecida por esa misma institución, en seguimiento a lo plasmado en la Ley General de Desarrollo Social, señala que las carencias sociales que integran la medición multidimensional de la pobreza son seis:

- 1) Rezago educativo,
- 2) Acceso a los servicios de salud,
- 3) Acceso a la seguridad social,
- 4) Calidad y espacios de la vivienda,
- 5) Servicios básicos en la vivienda y
- 6) Acceso a la alimentación.

El programa a evaluar está asociado a atender la carencia del indicador de calidad y espacios de la vivienda, y se refiere a aquellas viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características:

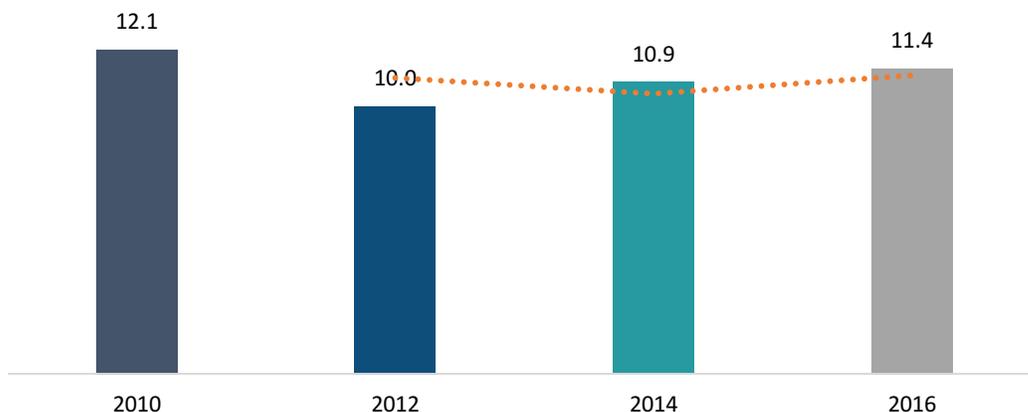
- a) el material de los pisos es de tierra,
- b) el material del techo es de lámina, de cartón o desechos,
- c) el material de los muros es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho y
- d) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

En el caso del Estado de Colima, en 2016 el 33.63% de la población se encontraba en situación de pobreza, es decir, 248,691 personas. De las cuales 229,409 estaban en pobreza moderada y 19,282 en pobreza extrema. (IASPRS, 2018)

Un análisis de 2014 a 2016 muestra que, aunque la población en situación de pobreza extrema ha disminuido 20.8%, la población en pobreza moderada ha aumentado 4.0%. Asimismo, datos de 2010 a 2015 señalan que de los 10 municipios que conforman el Estado, 2 mejoraron su nivel de pobreza: Cómala y Minatitlán, en tanto los otros 8 se han mantenido en el mismo nivel (IASPRS, 2018).

En cuanto al indicador de carencia de calidad y espacios de la vivienda, que como ya se mencionó anteriormente es el que atiende el programa a evaluar, los datos del Informe Anual sobre la Situación de pobreza y rezago social de la SEDESOL indican que aunque en 2012 disminuyó en 2.10% con respecto a 2010, a partir de entonces ha estado en constante aumento hasta llegar en 2016 a 11.4% del total de la población, tan solo 0.7% menos que el porcentaje en el año 2010, de ahí la pertinencia de crear política pública en torno a esta carencia, para evitar volver a llegar a esa cifra.

Gráfica 1.2 Porcentaje de población del Estado de Colima con carencia por calidad y espacios de la vivienda 2000-2016

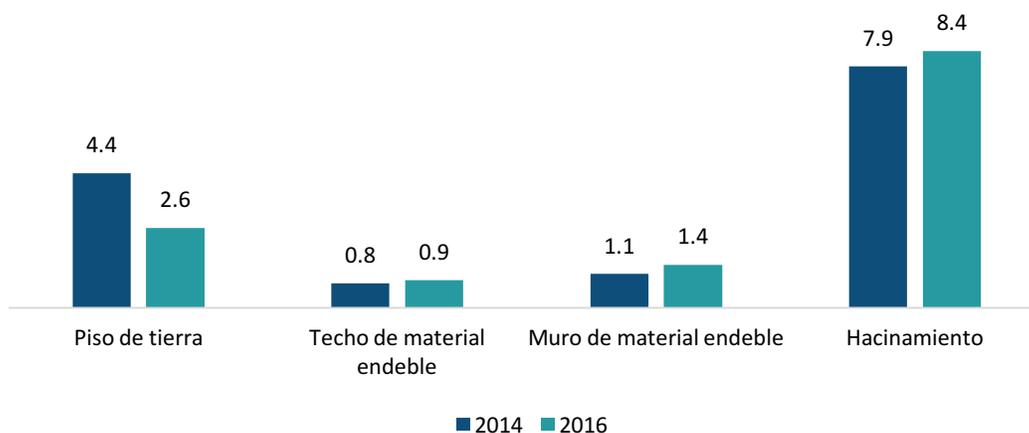


Fuente: Elaborada por TECSO con base en los datos del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y el Rezago Social del Estado de Colima 2018.

De los rezagos en la vivienda sobre el indicador de calidad y espacios, el Informe Anual 2018 muestra que en 2016 el hacinamiento es el principal con el 8.4% de la población total del Estado. Mientras que la población con vivienda con piso de tierra es el 2.6%, la población con vivienda con techo de material endeble 0.8% y la población con vivienda con muros de material endeble 1.4%.

No obstante, si se compara el porcentaje de personas que vivían en hacinamiento en 2014 con las de 2016 se puede apreciar un aumento del 0.5% ya que en ese año el 7.9% de las personas tenían viviendas con hacinamiento, mientras que en 2016 son el 8.4% de las personas quienes lo padecen.

Gráfica 1.3 Porcentaje de población del Estado de Colima con carencias por calidad y espacios en la vivienda desagregadas 2014 y 2016



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los datos de la Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y el Rezago Social 2018.

De los rezagos en la vivienda sobre el indicador de calidad y espacios, el Informe Anual 2018 muestra que en 2016 el hacinamiento es el principal con el 8.4% de la población total del Estado. Mientras que la población con vivienda con piso de tierra es el 2.6%, la población con vivienda con techo de material endeble 0.8% y la población con vivienda con muros de material endeble 1.4%.

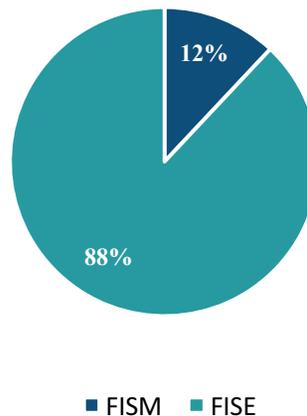
No obstante, si se compara el porcentaje de personas que vivían en hacinamiento en 2014 con las de 2016 se puede apreciar un aumento del 0.5% ya que en ese año el 7.9% de las personas tenían viviendas con hacinamiento, mientras que en 2016 son el 8.4% de las personas quienes lo padecen.

Un momento importante en la historia de los programas de atención a la vivienda es el año de 2016, ya que en este año se fusionan los programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural. Respecto al tema de vivienda, el FAIS tiene complementariedades con los programas de la FONAHPO.

Presupuesto del FAIS y obras en el Estado de Colima

En cuestiones presupuestales, de acuerdo con el Informe sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), elaborado por SEDESOL, en 2016 el FAIS se dividió de la siguiente manera: \$17, 682,283 se destinaron al FISE y \$128, 193,667 se destinaron al FISM.

Gráfica 1.4 Porcentaje del FAIS invertido en FISM y FISE 2016



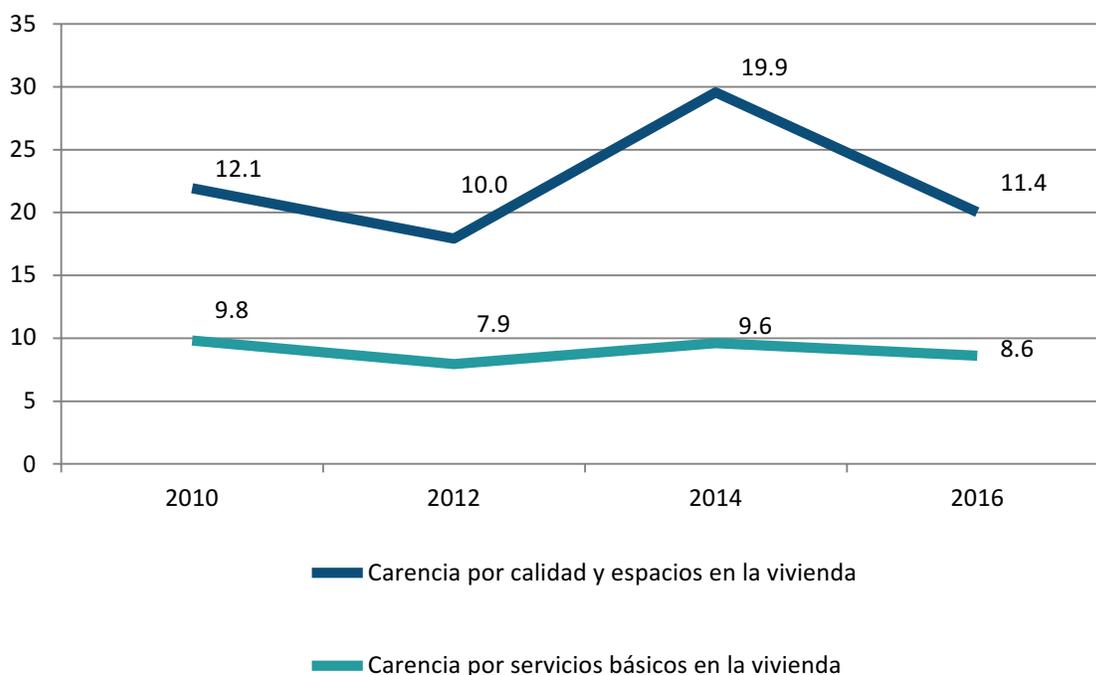
Fuente: Elaborada por TECSO con base en los datos del Informe sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2016, elaborado por SEDESOL.

De acuerdo con este informe, la inversión en temas de vivienda fue la siguiente: por rubro de gasto el Estado realizó 478 obras, lo cual constituye el 27.46% del total del gasto, colocándolo como el segundo lugar. El rubro en el que más se direccionó presupuesto es agua y saneamiento con un 49.64% del total de gasto.

En 2012 la carencia por servicios básicos en la vivienda era de 7.9% y por espacios y calidad en la vivienda era del 10%, es decir, 69.2 miles de

personas presentaban la carencia de espacios y calidad de la vivienda contra 54.3 miles de personas que tenían carencia de servicios básicos en la vivienda. En la siguiente gráfica se puede observar la evolución de ambas problemáticas.

Gráfica 1.5 Evolución de la carencia por espacios y calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda (frecuencia relativa), 2012-2016



Fuente: Elaborado por TECSO con información del Informe Anual sobre la situación de rezago y pobreza, SEDESOL 2018.

Bajo este contexto, en el conteo por carencia se realizaron en total 452 proyectos que buscaban atender la carencia por espacios y calidad en la vivienda, en esta clasificación se invirtió el 26.70% del gasto de vivienda, colocándolo en segundo lugar, el primero lo ocupan servicios básicos con un 50.40% del total del gasto.

En cuanto a cobertura, se destinaron \$10, 619,853.57 a las ZAP urbanas y \$7, 062,417.43 a las localidades con los dos más altos índices de rezago social. Se ejerció el 99.82% del presupuesto en obras directas, se realizaron 168 proyectos, de los cuales 158 fueron sobre vivienda de acuerdo a la información proporcionada por el estado. Estos datos muestran el

cumplimiento puntual del gasto del fondo en torno al Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda.

La siguiente tabla que muestra el comparativo entre 2010 y 2015 En cuanto a la disminución de las carencias por calidad y espacios de la vivienda

Cuadro 1.1. Carencia por calidad y espacios de la vivienda 2010-2015, estado de Colima (unidad vivienda)		
Tema	2010	2015
Carencia por materiales de los pisos en la vivienda	4.53	2.45
Carencia por material de los muros en la vivienda	2.52	1.13
Carencia por material de los techos en la vivienda	1.76	0.83
Carencia por hacinamiento en la vivienda	9.07	9.07
Fuente: Elaborado por TECSO con información del Informe Anual sobre la situación de rezago y pobreza 2017.		

Como se observa en la tabla anterior, las acciones emprendidas para el mejoramiento de techos, pisos y muros han tenido un impacto positivo y se ha logrado disminuir el número de viviendas que presentaban esa carencia, sin embargo, en el tema del hacinamiento el porcentaje se mantiene por lo que es importante señalar **la pertinencia del Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda** y, especialmente, las acciones llevadas a cabo en 2017 en torno a abatir el hacinamiento.

La aplicación de estas acciones es acorde a la problemática que presentan los municipios con mayores grados de pobreza, además de ser orientadas, a las carencias con mayor incidencia, como se puede notar en la tabla siguiente.

Cuadro 1.2. Porcentaje de carencias por espacios y calidad de la vivienda en los municipios con mayores concentraciones de pobreza				
Municipio	Con piso de tierra	Con techos de material endeble	Con muros de material endeble	Hacinamiento
Armería	4	1.2	0.9	12
Colima	1.4	0.5	0.8	3
Manzanillo	1.4	1.1	0.6	9.4
Tecomán	4.6	0.5	2.1	11.7
Villa de Álvarez	1.1	0.2	0.3	4
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la Pobreza 2018, SEDESOL.				

La tabla anterior muestra que hacinamiento y hogares con piso de tierra son las carencias con un porcentaje más elevado lo que justifica la orientación de las acciones del programa hacia el hacinamiento.

Por otro lado, el cuadro anterior también permite señalar la relevancia de crear una estrategia que fomente la cobertura de las cuatro dimensiones del concepto de calidad y espacios en la vivienda. Y que se cuente con indicadores que permitan medir los resultados para la toma de decisiones que beneficien a los colimenses.

Por último, en cuanto a la orientación de los recursos del fondo en cuestión, se resalta que están orientados en los rubros que presentan mayor carencia.

Estimaciones de impacto sobre la pobreza y sobre la carencia por calidad y espacios en la vivienda en Colima con recursos del FISM

De acuerdo con la información anterior es factible afirmar que se han tenido resultados positivos de obras en materia de vivienda, ya que los datos históricos presentados muestran que se han logrado disminuir las demás carencias de la vivienda, como la de agua y saneamiento.

Para 2017, se aprobó un presupuesto de \$189, 946,000.00 para el FAIS, el cual se invirtió en 3 tipos de proyectos: Vivienda, Agua y Saneamiento, Urbanización y Transporte, siendo los primeros dos en los que más se invirtió. Las obras de agua y saneamiento atienden a la carencia de servicios básicos dentro de la vivienda, la cual para 2016, tenía un 8.6%, lo cual la posiciona en una de las escalas más bajas en el estado -a nivel nacional se encuentra en el 9° lugar.

Por otro lado, y de acuerdo con los reportes estatales del FISE, para el ejercicio fiscal 2017 se implementaron dos tipos de acciones en relación a vivienda: construcción de cuartos adicionales y construcción de piso firme, sin embargo, a la que se le dio prioridad fue a la construcción de cuartos adicionales.

1. Características del programa.

El presente ejercicio de evaluación está orientado hacia el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda, en su ejercicio de 2017 en el estado de Colima.

Primeramente, cabe señalar que el programa en cuestión es operado por el Instituto de Suelo, Urbanización y Vivienda (INSUVI), dependiente de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano.

En cuanto a su aspecto histórico, no hay registro de la existencia de este programa en ejercicios fiscales anteriores, mas sí de programas y acciones relacionadas con el concepto de calidad y espacios de la vivienda llevadas a cabo por el mismo INSUVI. De hecho, el programa operado por el INSUVI es el de “Mejoramiento y ampliación de vivienda”, mismo que será el programa a evaluar.

En términos presupuestarios, se identifican dos fuentes de financiamiento: el FISE (con \$9, 100,000) y recursos municipales (con \$3, 350,000), lo que juntos hacen una suma de \$12, 450,000.

El objetivo del programa es definido por la institución que lo opera como dotar a la población del estado que se encuentra bajo la línea de bienestar de mejores condiciones de habitabilidad en torno a calidad y espacios de la vivienda.

En torno a los objetivos nacionales e internacionales a los que se vincula este programa, se puede decir que existen elementos en común entre el objetivo del programa, del INSUVI, (numerales II.1.1, II.1.1.2.3, como se verá en el capítulo siguiente) y política pública superior (plan sectorial, estatal y nacional de vivienda, además de objetivos enmarcados en una agenda global).

Si bien, los bienes y servicios que ofrece el programa contemplan apoyos para creación de una recámara adicional en la vivienda y ampliación de la vivienda rural o urbana, para el ejercicio fiscal 2017 están enmarcados en el hacinamiento como una dimensión de la carencia en calidad y espacios de la vivienda ofertando cuartos adicionales a viviendas, es decir, el

programa se enfocó a la ampliación de viviendas ya existentes a través de la construcción de un cuarto adicional.

La población objetivo y potencial (determinada como jefes y jefas de familia por debajo de la línea de bienestar y con carencias en calidad y espacios en la vivienda), se encuentra definida por el programa y responde a los requerimientos del fondo.

Cabe mencionar que el programa, bajo este análisis, está enfocado con pertinencia hacia la carencia más importante en términos de calidad y espacio en la vivienda. Su diseño responde a esa necesidad concreta, sin embargo, hay áreas susceptibles de mejora, sobre todo en términos de sistematización de la información y de procesos.

Cuadro 1.3 Valoración final del programa			
Apartado	Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Diseño	36	11	30.55
Planeación y orientación a resultados	24	13	54.16
Cobertura y focalización	4	2	50
Operación	48	31	64.58
Percepción de la población atendida	4	3	75
Medición de resultados	20	0	0
TOTAL	136	60	44.11

Como se puede observar en el cuadro anterior, existen carencias importantes en la estructuración del programa, así como en la conceptualización del mismo en función de la medición de resultados.

En cuanto al Diseño, el programa se vincula con objetivos de política pública, sin embargo, no tiene respaldo normativo que dé certeza a los procesos ni MIR.

En el rubro de Planeación y orientación a resultados, cabe señalar que ésta es la primera evaluación realizada al programa, por lo que no hay evidencias para analizar el apartado de la orientación a resultados y esquemas de evaluación.

En cuanto al apartado Cobertura y focalización, cuenta con la estructura mínima requerida.

Operación, por otro lado, no cuenta con un documento normativo de respaldo, pero sí con procesos estandarizados y sistematizados compartidos por el personal que implementa el programa.

En torno a la Percepción de la población atendida, es importante recalcar que no se entregó la encuesta utilizada por lo que no es posible determinar si su diseño inducía la respuesta o no, por lo que la valoración no logró el 100%.

En cuanto a Medición de resultados, no se cuenta con una herramienta para medir resultados a nivel de fin y propósito, sólo a nivel de actividad y componente.

En general, El programa no cuenta con elementos centrales de una estructura de GbR pero opera procesos de ejecución constantes y pertinentes para el problema público que atiende.

A continuación, se detalla cada uno de los apartados.

2. Diseño

2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

El Programa de atención al indicador de calidad y espacios en la vivienda, también conocido como Mejoramiento y Ampliación de Vivienda, es operado por el Instituto de Suelo, Urbanización y Vivienda INSUVI del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2017.

El objetivo del programa es definido por la institución que lo opera como “dotar a la población del estado que se encuentra bajo la línea de bienestar de mejores condiciones de habitabilidad en torno a calidad y espacios de la vivienda”.

Sin embargo, la institución considera como fin y propósito del programa la visión del INSUVI:

“Ser un organismo público descentralizado, que satisfaga plenamente las necesidades de vivienda de los habitantes del estado, implementando acciones que permitan eficientar los programas de vivienda con los gobiernos federales y municipales, que permitan mayor calidad en la construcción y rehabilitación de viviendas y la regularización de asentamientos humanos irregulares, así como otorgar las facilidades más accesibles a los habitantes para su adquisición.”

Si bien, la visión contempla la temática de calidad de la vivienda, esta se plantea a largo plazo; es por ello, que para el análisis se tomará en cuenta el objetivo del programa señalado anteriormente.

El objetivo del programa responde al mandato establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se señala que **“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.** La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CPEUM, 2018), reconociendo a la vivienda digna como un derecho que debe garantizarse a todos los mexicanos.

Asimismo, desde el ámbito federal en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social se considera a la vivienda como un derecho para el desarrollo. (LGDS, 2018)

En el ámbito local, se encuentran diversas leyes que sustentan la creación de este programa, partiendo desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, que en su artículo 5 señala que:

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la salud, a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como a disfrutar de **vivienda digna y decorosa**. El gobierno del Estado y los gobiernos municipales promoverán la construcción de vivienda popular e inducirán a los sectores privado y social hacia ese propósito, de conformidad con las disposiciones legales aplicables” (CPELSC, 2018)

Desde el mismo orden estatal, pero ahora en torno a otra reglamentación, la Ley de Vivienda del Estado de Colima capítulo 2, Art. 4 habla de la vivienda como “un factor prioritario para el desarrollo económico y un elemento básico para el bienestar de los habitantes del Estado, por lo que esta Ley reconoce el **derecho universal a una vivienda adecuada, digna y decorosa**” (Ley de Vivienda para el Estado de Colima, 2012).

Son estas reglamentaciones las que dan justificación en general, a la implementación de programas de orden estatal en torno a las problemáticas de vivienda y en lo particular, a la existencia del programa de mejoramiento. El Instituto de Suelo y Vivienda (INSUVI), se vuelve relevante en tanto que la atención al problema de vivienda está orientado a garantizar el acceso al derecho establecido en la constitución federal y local.

Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 define la problemática en el tema de vivienda para ofertar servicios acordes con las necesidades detectadas señalando lo siguiente:

“Alrededor del 10.9% de la población colimense no tiene acceso a espacios y calidad en la vivienda, ligeramente inferior al 12.3% nacional. Este porcentaje destaca por ser muy bajo al compararlo con estados del sur del país, en los cuales aproximadamente el 30% de sus habitantes carecen de viviendas de calidad.

Sin embargo, el porcentaje de la población que no tiene acceso a la calidad en los hogares continúa siendo alta en Colima, si se compara con alguna de las entidades federativas del centro y norte del país, donde solo el 3.5% de la población padece esta problemática” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Colima; 81).

El programa de vivienda operado por el INSUVI con recursos del FISE, cuenta con respaldo en el Plan Estatal de Desarrollo, documento que describe el problema detectado.

El objetivo del programa permite considerar que las actividades que se tienen que realizar brindando servicios a la población, están justificadas y son atribuibles a la operación del INSUVI. Sin embargo, se recomienda generar documentos específicos del programa en donde se definan de manera clara el objetivo y cómo se problematiza el tema de vivienda, respaldado por un diagnóstico con información actualizada y confiable mediante la metodología del marco lógico.

El problema y la justificación que se consideran en el Programa por parte de la instancia ejecutora, están respaldados por el diagnóstico estatal, el cual incorpora datos de la población que cuenta con carencias en calidad y espacios de la vivienda, detectadas en el mismo Plan Estatal de Desarrollo, donde se menciona que:

“Con respecto a la vivienda, en el 2015 el parque habitacional total en Colima estaba integrado por 205,243 viviendas particulares habitadas, equivalente al 0.6% del total nacional.”

“En promedio cada vivienda es ocupada por 3.5 habitantes en el Estado. Cabe señalar que esta relación varía entre los municipios de la entidad, toda vez que en lugares como Villa de Álvarez el promedio es 3.2 habitantes por vivienda, mientras que, en otros municipios como Tecomán, el promedio es 3.8 habitantes por vivienda. En cuanto a la estructura de la tenencia de la vivienda, solo 60.4% de la vivienda es propiedad de quienes la habitan en Colima; el resto es alquilada o prestada, o se encuentra bajo algún otro régimen”

“De las más de 200,00 viviendas registradas, apenas 2,000 tenían paredes frágiles (representando 1.06% del total) y 1,400 tenían techos frágiles

(representando un 0.75% del total)." (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Colima 2016-2021).

Los datos que se presentan retoman información oficial sobre la situación de la pobreza, publicada por SEDESOL. Dicha información tiene la validez suficiente para poder dimensionar el problema que se quiere resolver, sin embargo, el estado también podría precisar más sobre el problema, haciendo uso de diagnósticos generados por el gobierno local e identificando de mejor manera a sus poblaciones potencial y objetivo.

De acuerdo con la información brindada por el estado, el Programa contribuye al desarrollo social, mediante la urbanización, la edificación de espacios y la promoción de programas de mejoramiento urbano y vivienda, satisfaciendo las necesidades de seguridad patrimonial de la sociedad colimense a través de subsidios para que la población en condiciones de rezago, vulnerabilidad y marginación puedan construir o mejorar su vivienda.

El INSUVI tiene un papel estratégico para la atención de las carencias de la vivienda, por lo que una correcta definición del problema a atender permitiría contar con una ejecución eficiente, sin embargo, al no contar con documentos en donde se estructure el programa, la tarea de brindar servicios que atiendan los indicadores de calidad y espacios de la vivienda se pueden volver más complejos, ya que solo se depende de la información de instancias como SEDESOL y CONEVAL.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

En este apartado se identifica la vinculación que tienen el fin y propósito del programa con los objetivos de los planes estatal y nacional, y/o los programas sectoriales e institucionales; así como la agenda 2030, esto con el fin de identificar la contribución del programa al logro de los objetivos superiores de la planeación.

En primer lugar, se analizó la vinculación entre **el objetivo general (FIN) (mencionado en el apartado anterior) del programa con los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo** como se ve en la siguiente tabla:

Cuadro 2.1. Comparación entre el propósito y el fin del programa Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo		
Propósito	Plan Estatal de Desarrollo	Plan Nacional de Desarrollo
Ser un organismo público descentralizado, que satisfaga plenamente las necesidades de vivienda de los habitantes del estado, implementando acciones que permitan eficientar los programas de vivienda con los gobiernos federales y municipales, que permitan mayor calidad en la construcción y rehabilitación de viviendas y la regularización de asentamientos humanos irregulares, así como otorgar las facilidades más accesibles a los habitantes para su adquisición.	Línea de acción II.1.1.2.3 Crear un programa de mejoramiento y ampliación de vivienda con pisos, techos y muros firmes.	Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos. Estrategia 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información proporcionada por el INSUVI, el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Colima 2016 – 2021 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.		

En el caso del Plan Estatal de Desarrollo, este es el documento que da respaldo programático a las acciones de vivienda al no haber más documentos estatales referentes al Programa. Sus objetivos están relacionados con el propósito y fin del INSUVI y con el objetivo II.1.1 del PED “Diseñar e implementar programas sociales que brinden apoyos

diferenciados a las familias, de acuerdo a la situación que vivan, y que las enlacen con proyectos productivos” (página 111). A su vez dicho objetivo tiene como línea de acción II.1.1.2.3 “Crear un programa de mejoramiento y ampliación de vivienda con pisos, techos y muros firmes.” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Colima 2016-2021)

En dicha línea de acción se puede observar la vinculación directa con el Programa en la actividad desarrollada respecto a la construcción de cuartos adicionales.

Con el Plan Nacional de Desarrollo en la estrategia 2.5.1 y 2.5.2 existen elementos en común con el fin y propósito del INSUVI y del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda del Estado de Colima, como se muestra a continuación:

Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Algunas líneas de acción de dicha estrategia del Plan Nacional de Desarrollo con conceptos en común con el Programa son:

- Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales.
- Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.

Estrategia 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.

Algunas líneas de acción de dicha estrategia del Plan Nacional de Desarrollo con conceptos en común con el Programa son:

- Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.
- Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.

Ambas estrategias, con sus respectivas líneas de acción, comparten el objetivo de mejorar la calidad de la vivienda, por lo que la ejecución del programa abona al cumplimiento de objetivos superiores.

Respecto al programa sectorial de desarrollo social 2016-2021, se observa una vinculación adecuada ya que el objetivo de éste es:

Diseñar e implementar programas que brinden apoyos diferenciados a las familias y grupos vulnerables, que garanticen a los colimenses el disfrute de los derechos sociales a través del acceso a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna y a la no discriminación (Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Colima 2016-2021, 2016).

Los programas de vivienda digna para las familias y grupos vulnerables a los que hace referencia el programa sectorial, tienen vinculación directa con el programa del estado, ya que la "vivienda digna" se brinda atendiendo los indicadores de calidad y espacios de la vivienda. Es importante puntualizar que la estrategia de la política pública del programa sólo consideró uno de los indicadores relacionado con el hacinamiento, que es el problema más relevante del estado.

A nivel internacional, teniendo como referencia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", se encuentra una vinculación con la meta 11.1 "De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales".

Para el cumplimiento del objetivo y la meta planteados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa de vivienda abona de manera directa al atender a las personas que no tienen acceso a viviendas de calidad.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que existe una vinculación con los objetivos sectoriales, estatales, nacionales e internacionales con el objetivo general (Fin) del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda de Colima, lo cual justifica su existencia en términos normativos e institucionales. Sin embargo, es importante considerar que el objetivo del

Programa, así como su objetivo general (Fin) no están plasmados en una matriz de indicadores de resultados, por lo que la identificación de elementos en común responde de manera general a la institución ejecutora del programa y los documentos programáticos y normativos que lo respaldan.

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.

Este apartado tiene como objetivo identificar si el estado tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Estos conceptos ya tienen referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

El Consejo Nacional de Evaluación también establece que las poblaciones potencial y objetivo deben estar definidas en un documento oficial y/o en el diagnóstico del problema, contar con unidad de medida, estar cuantificadas, tener una metodología para su cuantificación y que exista un plazo para su revisión y actualización (CONEVAL, 2017).

La información difundida por el INSUVI para comunicar sobre el programa a la población, está dirigida a “jefas y jefes de familia con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia de calidad y espacios de vivienda que requieran mejorar sus condiciones habitacionales” y que cumplan con los requisitos de ser:

Hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de bienestar con carencia de calidad y espacios de vivienda y cuya vivienda presente alguna de las siguientes características:

- a) El piso de la vivienda es de tierra
- b) El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos
- c) El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho.
- d) La razón de personas por cuarto es en promedio de 2.5

Con base en estos criterios se identifica como población potencial a quienes estén por debajo de la línea de bienestar y con características específicas en la vivienda.

Respecto a la cuantificación de las viviendas con carencias, hay información de forma parcial en el Plan Estatal de Desarrollo, en donde se identifica que, de las 205,243 viviendas registradas en el año 2015, 200 tenían paredes frágiles (1.06%), 1,400 techos frágiles (0.75%), y aproximadamente 5,000 hogares con piso de tierra (2.5%). Respecto a la ocupación, se estima que cada vivienda es ocupada por 3.5 personas (Plan Estatal de desarrollo; 81)

Colima tiene una población total de 739,454 personas, de las cuales, de acuerdo con el Informe Sobre la Pobreza y el Rezago Social 2018, la población con carencias por calidad y espacio en la vivienda es del 11.4%, por lo que se estiman que 84,150 personas sería la población que tiene la necesidad o el problema, esto es, la población potencial. El número de viviendas con la carencia estimado es de 18,014 es decir el 8.5%, las cuales se desagregan de la siguiente manera:

Cuadro 2.2. Datos de personas y viviendas con carencias por calidad y espacios en la vivienda Colima 2016		
Carencia	Personas	Viviendas
Piso	19,389	5,752
Techo	6,637	2,172
Paredes	10,356	3,168
Espacios	61,791	10,693
Fuente: Elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Colima 2018.		

Dado que el programa de vivienda durante el 2017 estuvo dirigido a la construcción de cuartos adicionales para atender el problema del hacinamiento, la población objetivo sería aquella que se encontrara con dicha carencia, la cual es definida como la ocupación de cuartos por más de 2.5 personas (CONEVAL 2018). De acuerdo con el Informe anual sobre la situación de la pobreza y el rezago social Colima 2018, la población que tiene esta carencia, y por lo tanto la población objetivo, sería 61,791 personas que representan 10,693 viviendas.

Respecto a la información sobre las personas que reciben los servicios (obras) del programa, esto es, población atendida, se cuenta con padrones de beneficiarios que cuentan con la diferenciación de obras realizadas en Zonas de Atención Prioritarias (ZAPs) que fueron 101 y que representa el 55% del presupuesto, mientras que en zonas que no son ZAPs se realizaron 81 obras que representan el 45% del presupuesto. En dichos padrones se contabilizan un total de 182 obras realizadas, que benefician a 345 mujeres y 329 hombres, siendo un total de 674 personas beneficiadas.

El número de viviendas registradas como atendidas (proyectos) es de 182, de los cuales se cuenta con información sobre datos de identificación y la ubicación de la obra, así como los datos de las personas beneficiadas, sin embargo, no se cuenta con una clave única para la identificación de cada proyecto. También se recolecta información socioeconómica de las personas beneficiadas a través del "Cuestionario Único de Información Socioeconómica".

Cada obra cuenta con un acta de entrega-recepción hacia los beneficiarios, lo cual da certeza sobre la ejecución y finalización de las obras llevadas a cabo, sin embargo, los nombres de las personas que recibieron las obras con base en dichas actas, no se encuentran en el padrón de beneficiarios proporcionado por el estado, por lo que se recomienda verificar la relación entre los documentos de entrega recepción de obras y los padrones de beneficiarios, los cuales deben coincidir para que haya consistencia con los beneficiarios reportados.

La población potencial, objetivo y atendida se ha podido determinar revisando los diferentes documentos que respaldan el programa referidos por el estado, sin embargo, se recomienda mantener actualizada la información sobre la población a atender en un documento sobre el programa, ya que el estado podría tener datos de mayor calidad para focalizar de mejor manera a la población con mayores necesidades.

Dado que no hay información generada por el estado orientada a la identificación de resultados, se recomienda documentar la línea base, objetivos y metas específicas para así poder determinar el nivel de desempeño y efectividad del programa a través de variables e indicadores que justifiquen la manera en que las acciones realizadas contribuyen a los objetivos del programa y las instancias superiores en materia de vivienda.

2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario revisar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas - Árbol de Objetivos - Matriz de Indicadores* para lograr un mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR “es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico” (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de **un ejercicio de articulación estratégico**.

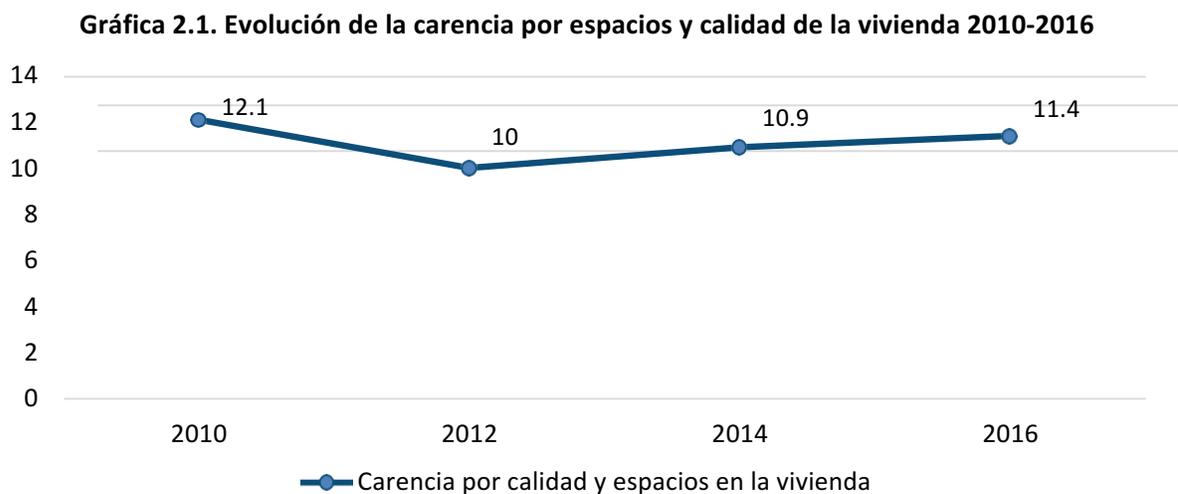
En el caso del programa de vivienda evaluado, la dependencia menciona que no cuenta con una MIR, sin embargo, dentro del programa de disminución de la pobreza, se identificó la actividad “apoyos para el mejoramiento de la vivienda” cuyo indicador es “porcentajes de obras autorizadas”, del cual no se tiene información sobre su método de cálculo, pero se puede inferir los componentes, como numerador el Total de obras autorizadas y el denominador como el Total de obras solicitadas.

Si se asocia esta actividad con el objetivo del programa se observa que es consistente en tanto que la actividad contribuye a la atención de las carencias de calidad y espacios de la vivienda, como se muestra en la siguiente figura:

Cuadro 2.3 Lógica vertical aplicada al Programa Mejoramiento y Ampliación de Vivienda del estado de Colima		
Programa Mejoramiento y Ampliación de Vivienda	Objetivo del Programa	Dotar a la población del estado que se encuentra bajo la línea de bienestar de mejores condiciones de habitabilidad en torno a calidad y espacios de la vivienda.
	Actividad	Apoyos para el mejoramiento de la vivienda
Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información brindada por el estado de Colima.		

Como se puede observar, el concepto “habitabilidad” y “calidad y espacios de la vivienda” del objetivo del programa se relaciona con el mejoramiento de la vivienda planteada a nivel de actividad.

Por otra parte, en el Plan Estatal de Vivienda se cuenta con el indicador 27 “Carencia por calidad y espacios de la vivienda”, el cual tiene como fuente CONEVAL y se menciona una línea base de 10.9%. Este indicador se plantea en dicho documento como uno de los insumos para el Sistema Estatal de Indicadores, por lo que su uso permitiría medir los resultados del programa de vivienda. Corresponde al año 2014 y se actualiza de manera bienal, por lo que se puede ver su evolución del año 2010 al 2016 en el Informe sobre la Pobreza y el Rezago Social 2018:



Fuente: Elaborado por TECSO con información del Informe Anual sobre la situación de rezago y pobreza, SEDESOL 2018.

Como se observa en la gráfica, desde el 2012 hay una tendencia al alza respecto al indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda, por lo que la atención a este problema reportado por SEDESOL, permitiría medir la evolución del problema y su consecuente atención por el programa de vivienda del estado. La siguiente medición se llevará a cabo en el año 2018, por lo que se verá reflejado en dicho indicador el resultado de la gestión en materia de vivienda por parte del Estado.

De acuerdo a la información proporcionada por el estado, todos los esfuerzos y recursos fueron encaminados a la atención del indicador de "espacios y calidad de la vivienda", ya que el programa consistió en la construcción de cuartos adicionales considerando contribuir al problema del hacinamiento.

Las actividades llevadas a cabo, contribuyen con lo establecido para la operación del FISE, ya que sus lineamientos generales señalan que se les debe dar prioridad a proyectos de pisos firmes, techos, muros y cuartos adicionales, ya que son las que inciden directamente en el indicador y en la superación de la pobreza.

Se recomienda para el futuro realizar árboles de problemas y objetivos, así como la Matriz de Indicadores de Resultados. Es importante señalar que la MIR *"es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico"* (Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, 2016), por ello es que se debe contar con el árbol de problemas y el árbol de objetivos ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico para tener elementos de medición sobre el desempeño y resultados de la gestión del programa, lo cual ayudaría a identificar de manera clara como se contribuye a un propósito y fin, y a su vez contribuye a objetivos superiores.

2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían funcionar en dos sentidos con el programa evaluado:

- a) Complementariedad: el programa puede realizar una función que permita el uso de recursos provenientes de otros programas o fondos con los que se puede potenciar el impacto social.
- b) Coincidencias: los operadores de un programa tendrían que realizar, de acuerdo a las normas establecidas, una planeación que contemple una revisión de los programas que aporten apoyos similares para, de ese modo, evitar al máximo posibles sesgos de inclusión o exclusión.

Según la dependencia y la información dada por ella para la Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, en el Anexo 6, "Complementariedad y coincidencias entre programas", se describe el Programa de Apoyo a la Vivienda (Fondo Nacional de Habitaciones Populares -FONHAPO-/SEDATU), mismo que se expone a continuación sumado al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de la Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro 2.4. Complementariedades del programa de vivienda por tipo de apoyo: subsidios, Colima 2017				
Programa (dependencia)	Objetivo	¿Qué hace dicha instancia?	Población Objetivo	Cobertura Geográfica
Programa de Apoyo a la Vivienda (Fondo Nacional de Habitaciones Populares - FONHAPO-/SEDATU)	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de Subsidios Federales para acciones de vivienda.	Atiende las necesidades de vivienda digna y sustentable de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar, a través de programas de subsidios, esquemas de financiamiento y garantías.	Hogares mexicanos en Localidades Urbanas y Rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a la reubicación de aquellos que se encuentren en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los Grupos Sociales en situación de Vulnerabilidad.	Nacional en Localidades Urbanas y Rurales.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información del Fondo Nacional de Habitaciones Populares.				

El programa FONHAPO atiende a la misma población a la que se busca dar servicios el programa de vivienda de Colima, por lo que hay una complementariedad entre los programas para la atención de población con carencias en calidad y espacios de la vivienda. Ante ello, se propone mantener la colaboración, pues ésta es una alternativa importante para potenciar la cobertura de la población objetivo.

Cuadro 2.5. Complementariedades del programa de vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento, Colima 2017				
Programas (dependencia)	Objetivo	¿Qué hace dicha instancia?	Población Objetivo	Cobertura Geográfica
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. (Secretaría de Desarrollo Social)	Contribuir en la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social comunitaria mediante la reducción de los rezagos asociados a estas carencias.	Formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, para ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Se encarga de superar la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar	Localidades ubicadas en los municipios que integran las ZAP rurales, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.	Localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación.
Fuente: Elaborado por TECSO con base en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Catálogo de programas federales de SEDESOL 2015.				

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de SEDESOL es complementario al programa de Vivienda del Estado, por lo que una coordinación con dicha instancia federal sería de mucho provecho para sumar esfuerzos en la reducción de los rasgos asociados a las carencias en calidad y espacios de la vivienda. Dado que el programa estatal solo considera uno de los indicadores en la ejecución de actividades, se podría ver que rasgos en particular atiende SEDESOL con este programa para complementar las acciones llevadas a cabo.

3. Planeación y orientación a resultados

3.1 Instrumentos de planeación.

El presente apartado tiene como objetivo analizar si el programa cuenta con instrumentos de planeación, la pertinencia de los mismos, así como un plan anual de trabajo.

Cabe señalar que el estado de Colima cuenta con el Plan Especial de Vivienda, el cual busca atender a la población en pobreza con carencia en vivienda. Este plan tiene como base el Plan Estatal de Desarrollo, en el cual se concentran 3 acciones para entender esta carencia.

1. Fortalecer el patrimonio de las familias con la adquisición de vivienda y dotar de Certeza Jurídica a las que así lo necesitan;
2. Garantizar la cobertura total de los servicios básicos de agua, luz y drenaje; y
3. Crear un Programa de Mejoramiento y ampliación de Vivienda con pisos, techos y muros firmes. (Secretaría de Planeación y Finanzas Colima, Plan Especial de Vivienda: 2017, 2)

Para lograr estos objetivos, se disponen de dos acciones, de las cuales, una de ellas está relacionada con las actividades de este programa.

1. Subprograma Soluciones de Vivienda, mediante el cual se dotará de vivienda a la población de bajos ingresos que no sea poseedora de este bien, y del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población que así lo requiera. (Secretaría de Planeación y Finanzas Colima, Plan Especial de Vivienda: 2017, 3)

En este sentido, el programa está alineado en planeación con estos grandes referentes locales.

Además de esta reglamentación especial en materia de vivienda, el programa se apega a las Lineamientos Generales para la Operación del FISE de donde obtiene los recursos para la ejecución de las obras, el cual tiene como objetivo financiar acciones que beneficien directamente a la

población que se encuentra en pobreza extrema, así como localidades con los dos altos índices de rezago social.

Siendo así, se puede determinar que el programa es resultado de un proceso de planeación institucionalizada ya que se apega a la normatividad del FISE y al Plan Especial de Vivienda del estado de Colima.

En dichos planes se contemplan el mediano y largo plazo, pues implica una planeación trianual propia de los gobiernos locales.

Por otro lado, la dependencia señala que no se establecen los resultados que se quieren alcanzar, sin embargo, en el Plan Especial de Vivienda se contemplan metas y resultados que se pretenden alcanzar; la meta que se relaciona con este programa es la siguiente:

META 2 Reducir en 25 por ciento el número de personas con carencia en calidad y espacios de la vivienda.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 Incrementar las reservas urbanas del Instituto para generar programas de vivienda para satisfacer la demanda de la población. (Secretaría de Planeación y Finanzas Colima, Plan Especial de Vivienda: 2017, 9)

Este programa, dicho sea de paso, abona al tema de espacios y calidad de la vivienda, por lo que sus resultados aportan a la meta 2 del mismo programa.

Los indicadores para medir los resultados del programa se encuentran en la MIR, para la actividad correspondiente a este programa el indicador es el porcentaje de obras autorizadas. Resulta prudente señalar, que este indicador carece de una referencia, es decir el porcentaje de obras autorizadas en referencia a que universo, además no expresa en qué medida el porcentaje de obras está aportando a la solución del problema.

En este caso, se sugiere que el indicador exprese, por ejemplo, qué tanto se abona a la solución del problema con la implementación de cierto tipo de actividades o cuántas actividades se realizan en función de las necesarias.

El indicador que es corresponde en este caso, es uno que refleje la mejora en calidad y espacios de la vivienda, ya que es la carencia a la cual está atendiendo el programa.

Otro documento de planeación importante es el Plan Anual de Trabajo, la dependencia, señala que cuentan con el mismo, sin embargo, no fue entregada las evidencias necesarias para el análisis de la misma. Para poder realizar el análisis pertinente es necesario un documento donde se establezcan cuáles son las metas que se pretenden alcanzar en el año del ejercicio fiscal correspondiente, cuáles son las líneas de acción que se contemplan para cubrir dichas metas y que éstas se encuentren pegadas a la normatividad del programa.

Se recomienda al INSUVI continúe con la obras a favor de la vivienda programadas hasta el año 2021, utilizando el Programa Especial de vivienda como instrumento de planeación, así como darle estructura de programa a las acciones emprendidas a favor de la vivienda.

3.2 De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación

La dependencia no entregó evidencias de evaluaciones realizadas hasta el momento de la de la evaluación, sin embargo en la página web del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG), se encontró una evaluación correspondiente al ejercicio fiscal 2016 en el estado de Colima y otra a nivel nacional sobre el programa de Apoyo a la Vivienda, las cuales serán utilizadas como base para el desarrollo de este apartado.

Cuadro 2.6. Evaluaciones Realizadas a FISE y Programa de Atención a la Vivienda 2016	
Nombre de la evaluación	Tipo de Evaluación
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Desempeño
Programa de Apoyo a la vivienda	Diseño
Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la información encontrada en la página de la OSAFIG.	

La evaluación al FAIS 2016, en materia de vivienda, es un ejercicio de auditoría que tiene como finalidad verificar el grado de cumplimiento de las metas de los programas. Es decir que este ejercicio se centra en explicar si los municipios ejercieron sus recursos en tiempo y forma.

En el contenido de esta evaluación se reporta cual fue el presupuesto asignado para cada uno de los municipios, así como la forma en la cual fue distribuido entre todas las carencias que se atienden. Se encontró que en el rubro en el cual invirtieron más municipios es en el de agua y saneamiento. Al tratarse de un ejercicio de auditoría, no se evalúa si los recursos fueron destinados de forma correcta de acuerdo al número de personas que presentan esa carencia por municipio, tampoco se evalúa si dichas obras siguieron un proceso de planeación o se derivan de un documento de carácter nacional.

Las recomendaciones que surgieron de este ejercicio fue que los municipios de Tecomán, Comala, Colima y Manzanillo, atiendan las observaciones sobre el ejercicio tardío del fondo.

La evaluación al Programa Nacional de Vivienda arrojó como principales resultados que el programa se encuentra alienado a las metas y objetivos nacionales, que cuenta con instrumentos de planeación y operación óptimos, además de una clara identificación de la población potencial y objetivo.

Un punto que la evaluación encontró como área de oportunidad, es que las reglas de operación no hacen una diferencia entre criterios de elegibilidad y priorización, ya que se puede tener un amplio porcentaje de personas que cumplan con los criterios de elección, pero si los recursos son escasos, se debe de priorizar para asegurar la atención a las personas que más lo necesiten.

Se sugirió a la dependencia que actualizara su diagnóstico en función de las siguientes definiciones: problema, Población Potencial y Objetivo, así como del establecimiento de estrategia de cobertura y criterios de asignación presupuestal. Estas recomendaciones son aplicables al programa en general, por lo que la dependencia puede tomarlas en consideración en el proceso de planeación.

También se sugirió la revisión de sus instrumentos y mecanismos de selección y priorización. SEIDURI Colima, deberá dejar claros estos aspectos dentro de sus reglas de operación y los mismo deben de ser construidos tomando como referencia los recursos disponibles y la población a la cual es prioritario, por sus condición y objetivos del programa, atender.

La Auditoría Superior de la Federación define a la auditoría como la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal independiente a la operación, para apoyar a la función ejecutiva (Secretaría de la Función Pública, 2016). Es decir, que, si bien son ejercicios de control, no arrojan información que permitan tomar decisiones ya que solo evalúan un proceso, por lo cual no pueden ser consideradas como ejercicios de evaluación externa.

En este sentido, se recomienda a la dependencia que, además de realizar auditorías del programa, tome en consideración los resultados de evaluaciones realizadas al fondo.

Es preciso destacar que dentro del Esquema del PbR, las evaluaciones buscan eficientar el destino de los recursos. La evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público. Dicha evaluación genera información sobre la actuación de los ejecutores del gasto con relación al cumplimiento de metas y objetivos (Pérez-Jácome, 2012).

La información generada mediante las evaluaciones es un insumo que sirve para la planeación de los programas y asignación de resultados, cuestión por demás vital en la Planeación basada en Resultados. Por lo que siguiendo el sentido de este apartado se recomienda realizar evaluaciones periódicas sobre las acciones y programas emprendidos para el mejoramiento de la vivienda. Así como un seguimiento de los ASM que de estas deriven. Además de tomar en consideración las evaluaciones realizadas a otros programas de carácter nacional que tengan relación con el programa.

3.3. De la generación de información.

Generar información acerca de la contribución del programa a los objetivos de los programas institucionales, especial y sectorial; tipo y montos de apoyos, las características socioeconómicas de sus usuarios y de los no beneficiarios; permitirá tener elementos suficientes para tomar decisiones basadas en resultados y así eficientar el uso y destino de los recursos.

Cuando la dependencia recolecta información acerca del uso y destino de los recursos del FISE, de manera directa está recabando información acerca de la contribución del programa a los objetivos del programa sectorial especial o institucional, ya que estos programas tienen como objetivo contribuir a la disminución de la pobreza multidimensional y para este programa, los recursos del FISE se utilizan para disminuir la carencia por espacios y calidad de la vivienda, que es una de las dimensiones que conforman las dimensiones de la pobreza multidimensional de acuerdo con los términos de CONEVAL.

A través de los padrones de beneficiarios, la dependencia recolecta información acerca de los tipos y montos de apoyos otorgados, dentro de los padrones se encuentra información por localidad acerca del monto invertido y las obras realizadas, , sin embargo, no se cuenta con información detallada del costo unitario de las obras.

Además de los padrones, la dependencia entregó como evidencia de los apoyos fotografías de las obras, este material es de utilidad para hacer informes donde gráficamente se muestran las obras que se están realizando.

Dentro del padrón se encuentra la ZAP, longitud y latitud donde se localizan las obras de los beneficiarios, o cual permite conocer cuáles son las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los beneficiarios

Además de los padrones, en el proceso de registro, se aplica el Cuestionario Único de Información Socioeconómica, ya que este instrumento se aplica en el proceso de registro permite generar información acerca de los beneficiarios y no beneficiarios.

“El medio por el cual la dependencia recolecta información acerca de su desempeño es por actas de entrega de obra. Este medio es oportuno y es confiable, ya que está validado por personal de la dependencia que se encarga de sistematizar dicha información en el Sistema Automatizado para la Entrega y Recepción de Unidades Administrativas” (SISER).

Dado que el componente del programa es el número de obras entregadas, las actas de recepción de obra son un instrumento que permite obtener este dato.

Para poder tener acceso a este sistema es necesario tener un usuario y contraseña, sin embargo, la dependencia no entregó evidencia para constatar que la información se encuentra actualizada y disponible para poder darle seguimiento en cualquier momento.

Se recomienda a la dependencia continuar con la generación de información, procurando que ésta sea sistematizada para poder generar indicadores de gestión que sirvan para eficientar el programa.

4. Cobertura y focalización

4.1. Análisis de cobertura.

El objetivo de este capítulo es analizar las estrategias de cobertura y de focalización de la población objetivo del programa, para evaluar su pertinencia y sus áreas de oportunidad, de acuerdo al avance de la población atendida.

La dependencia señaló que cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo. En la descripción de esta estrategia, se menciona que hay dos formas de recepción de solicitudes: una es directamente en el INSUVI, es decir, las personas asisten a las oficinas y presentan su solicitud; la segunda es mediante levantamientos de campo que realiza la dependencia en comunidades muy alejadas, en los puntos con mayor rezago del Estado.

Los levantamientos de campo son una acción destacada de la estrategia porque permite aumentar la cobertura y tener una focalización adecuada, no limitándose únicamente a las solicitudes que puedan llegar a las oficinas del INSUVI.

En ambas formas de recepción, el INSUVI señala que los interesados deben presentar los documentos correspondientes para su petición, con los cuales se integra un expediente. Posteriormente, se realiza una visita domiciliaria para corroborar que sus datos y necesidades coincidan con las manifestadas en sus peticiones. También se solicita el llenado del Cuestionario Único De Información Socioeconómica (CUIS).

En este punto, es importante que sean flexibles y simplificados al mínimo necesario los requisitos y trámites requeridos para el acceso al programa, tomando en cuenta que en 2016 el **16.3%** de la población del Estado presentaba carencia por **rezago educativo**, es decir, 120,531 personas del Estado tenían alguna de las siguientes características:

1) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal

2) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatorio vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa)

3) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Como último paso, indica la dependencia que el solicitante debe esperar a que el programa esté vigente, obtener la precalificación y esperar notificación vía telefónica o escrita por el Instituto, en caso de haber calificado para el programa solicitado.

Dentro de la estrategia de cobertura, la Dependencia retoma la definición de población objetivo que, como se mencionó anteriormente, es la siguiente:

“Hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de bienestar con carencia por calidad y espacios de vivienda, y cuya vivienda presente alguna de las siguientes características: el piso de la vivienda es de tierra, el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos, el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho; o la razón de personas por cuarto es en promedio 2.5. (Programa de mejoramiento y ampliación de vivienda, 2017)”

Esta definición es congruente con los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, los cuales definen a la población objetivo a la que debe ir destinado el uso de los recursos del FISE.

Con la estrategia de cobertura antes señalada, la dependencia logró atender a 674 personas en 2017, tal como lo muestra la base de datos de los beneficiarios proporcionada. Tomando en cuenta a la población que presenta carencia por calidad y espacios en la vivienda en el Estado, que para 2016 era de 84,150 (IASPRZ, 2018), se puede apreciar que la cobertura en 2017 fue del **0.80%** de la población potencial, lo que podría significar un porcentaje muy bajo.

Aunque, si se compara con la cobertura de la población objetivo en el año **2014**, se muestra que ha registrado un aumento del 0.21%. Ya que en ese año, la cobertura de la población objetivo del programa fue de **0.59%**, al beneficiar a 466 personas de las 77,800 que presentaban carencia por calidad y espacios de la vivienda en ese mismo año (IASPRS, 2016), de acuerdo con la base de beneficiarios del año fiscal 2014 enviada por la

dependencia como evidencia.

Sin embargo, tomando en cuenta que las acciones realizadas por el programa en su totalidad fueron construcciones de cuarto adicional o cuarto dormitorio, se puede decir que la población con viviendas con hacinamiento fue la población objetivo real para el año fiscal 2017, la cual para 2016 era de 61,791 personas (IASPR,2018) del total de la población del Estado.

De esta forma, la cobertura del Programa de Mejoramiento de la vivienda de Colima para el año 2017 corresponde a un **1.09%** de la población que presenta vivienda con hacinamiento.

Respecto a las metas de cobertura del programa, la dependencia señaló que son las siguientes:

Cuadro 2.7. Programación de acciones del INSUVI, Colima 2017					
Subprograma	Acciones 2017	Acciones 2018	Acciones 2019	Acciones 2020	Acciones 2021
Autoproducción de vivienda	600	600	600	600	600
Ampliación y mejoramiento de vivienda	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Lotes con servicios	710	934	662	940	933

Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información proporcionada por Estado.

Como se puede apreciar, la visión de las metas abarca un horizonte de mediano y largo plazo, pues trasciende la administración actual. Sin embargo, en cuanto al avance de su cumplimiento, si se toman como 182 las acciones que realizó la dependencia en la materia de mejoramiento a la vivienda, tal como lo señala el padrón de beneficiarios, se observa que las acciones se han quedado cortas respecto a la meta propuesta para el ejercicio a evaluar que es de 1,000 acciones, ya que representa un cumplimiento del 18.2 %.

En cuanto a la estrategia de focalización de la población objetivo, la dependencia menciona que se les da seguimiento a las personas que solicitan y necesitan de los apoyos con mayor urgencia. Al respecto se deduce que el criterio para determinar la necesidad y urgencia de los apoyos otorgados en 2017 fue que las viviendas presentaran hacinamiento, al enfocar las acciones del programa en la construcción de cuartos

adicionales, lo cual habla de una estrategia de focalización coherente, ya que los datos demuestran que es el hacinamiento el principal problema en las viviendas del estado.

No obstante, si se toma en cuenta que el Estado de Colima es altamente susceptible de presentar fenómenos sísmicos e hidrometeorológicos, una vivienda con techo y/o paredes de material endeble representan mayor riesgo y mayor urgencia que una vivienda con hacinamiento.

De acuerdo con el Atlas de Riesgo del CENAPRED el estado se encuentra localizado en una zona de alta actividad sísmica y volcánica provocada por la subducción de la placa de Cocos sobre la placa norteamericana. Es por ello que prácticamente toda la superficie del Estado se encuentra en áreas de muy alto peligro sísmico.

Además de su ubicación, las características geográficas del Estado favorecen también la presencia de fenómenos hidrometeorológicos como los huracanes, los cuales se generan anualmente afectando principalmente la zona costera. Asociadas a estos fenómenos también se presentan lluvias torrenciales que provocan inundaciones y deslaves. (APREC, 2015:94)

Por lo tanto, se recomienda el diseño de una estrategia integral que contemple todos los elementos de la carencia sobre la calidad y espacios de la vivienda, ya que si bien es menor el porcentaje de la población que las presenta con respecto al hacinamiento, su atención también es importante por los fenómenos meteorológicos y porque corresponde a los objetivos del programa.

Continuando con la estrategia de focalización, el Instituto indica que dependiendo de la cantidad de acciones y presupuesto que se destine al INSUVI para ejecución de obra, las personas que se encuentran en lista de espera califican para la reapertura de otros programas. Este punto muestra por una parte, que no se cuenta con un presupuesto operativo base asignado, y por la otra, que hay una complementariedad con otros programas federales, estatales y municipales, un elemento que se destaca de la estrategia ya que contribuye a lograr una mayor cobertura.

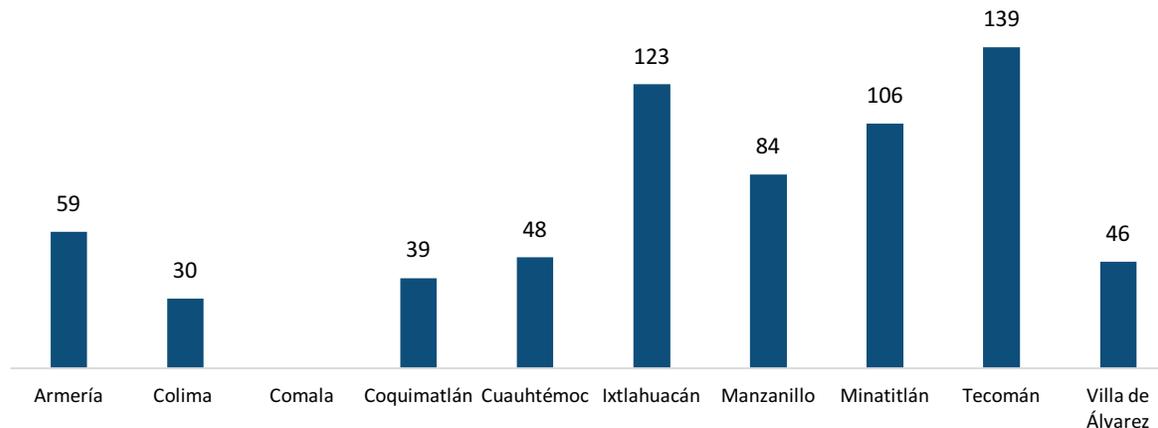
En cuanto a la información utilizada para la focalización, la dependencia señala que *“se basa en la obtenida en las visitas que se realizan a diferentes comunidades del Estado de Colima, para identificar a la población con mayor necesidad y carencia, específicamente a aquellas personas que no pueden asistir a las oficinas o no tienen manera de comunicarse para solicitar un apoyo.”* Igualmente, utilizan la información del CUIS que llenan los solicitantes en los módulos y oficinas de las instancias ejecutoras, ya que este contiene la información necesaria sobre su situación socioeconómica.

Al respecto, otra referencia que obligadamente la dependencia debe tomar en cuenta para sus estrategias es el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y el Rezago social que emite SEDESOL, sin embargo, dada la inconsistencia que presenta la información, se recomienda contar con un diagnóstico propio que permita conocer las necesidades de los colimenses en la materia.

Por otro lado, la base de beneficiarios del programa para el año fiscal 2017 presentada como evidencia por la dependencia, muestra que los 5 municipios con mayor número de población atendida por el programa fueron: Tecomán con 139, Ixtlahuacán con 123, Minatitlán con 106, Manzanillo con 84 y Armería con 59, como se muestra en la gráfica de la figura 2.2.

De acuerdo con la medición del Índice de Rezago Social 2015 de CONEVAL, de los 10 municipios de Colima, 6 presentan un grado de rezago bajo y 4 rezago muy bajo. Por lo tanto, de acuerdo con los lineamientos generales de Operación del FAIS, los 6 municipios con un grado de rezago bajo son población que puede ser beneficiada por el FISE. Estos 6 municipios son: Armería, Comala, Coquimatlán, Ixtlahuacán, Minatitlán y Tecomán.

Gráfica 2.2 Población atendida por el Programa de Atención al Indicador de Calidad y Espacios en la Vivienda de Colima 2017, con recursos del FISE



Fuente: Elaborada por TECSO con datos de la base de beneficiarios del Programa de Atención al Indicador de Calidad y espacios en la vivienda de Colima 2017, proporcionada por la dependencia. Nota: la falta de datos en el municipio de Comalá no significa que no se realizaron acciones, sino falta de información

Por lo tanto, de forma general, se puede apreciar que hay una correcta focalización de las acciones en los municipios de Armería, Minatitlán, Tecomán e Ixtlahuacán en concordancia con los lineamientos del FAIS. Así también existe una focalización adecuada, en el caso de Manzanillo, pues de acuerdo al Informe Anual sobre la situación de la pobreza 2016 en este municipio se encuentran 8 localidades con los 2 mayores grados de rezago y además se ubican 3 zonas de atención prioritarias urbanas.

Como se menciona en la nota de la gráfica anterior, la falta de datos en el municipio de Comalá no significa que no se realizaron acciones, sino falta de información de la población beneficiaria en dicho municipio.

Finalmente, se concluye que la dependencia cuenta con una estrategia de cobertura y focalización en general bien documentada, sin embargo, existen algunas áreas de oportunidad que contribuirían a mejorarla. En el aspecto de la focalización, centrarse en una única carencia aunque sea la

más predominante en la población, deja fuera de la cobertura del programa a 22,359 personas que presentan carencia por piso de tierra, techo y muro de material endeble.

5. Operación

5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

El objetivo de este apartado es analizar los distintos procesos operativos que atraviesa la ejecución del programa en cuestión, su sistematización, estandarización y socialización entre el personal operativo, así como su publicidad hacia los beneficiarios.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el programa Mejoramiento y ampliación a la Vivienda no cuenta con reglas de operación propias, sin embargo, esto no impide que existan elementos mínimos de programación y operación sistematizados.

Existe, por ejemplo, un esquema claro de los procesos a seguir para hacer funcionar el programa. Éste atraviesa por 8 pasos bien diferenciados, sin embargo, se explica en función los Manuales de Operación de FONHAPO y SIFODE, siendo que INSUVI no tiene uno propio para el programa.

El esquema supone de inicio, el levantamiento de un estudio socioeconómico, su posterior canalización y entrega de una recámara adicional como servicio del programa de manera clara y puntual.

En cuanto a la sistematización de los apoyos y los solicitantes, la evidencia entregada por el estado en forma de padrones de beneficiarios permite analizar la prudencia del levantamiento de información en función de los apoyos otorgados, sin embargo, no hay información entregada al momento de la evaluación que de fe sobre la sistematización de la información de los solicitantes.

El proceso para recibir, registrar y dar trámite al beneficiario es claro y preciso, así como apegado a la normatividad explicada en la primera parte del apartado “operación” en la cédula. La dependencia entregó evidencia, donde se esclarecen los requisitos para ser beneficiario del programa, así como a quién va dirigido.

En cuanto a la determinación de la población objetivo, es decir, potenciales solicitantes, el estado lo define de la siguiente manera:

- a) Jefes y jefas de familia con ingreso por debajo de la línea de bienestar y con carencia de calidad y espacios de la vivienda que requieran mejorar sus condiciones habitacionales.
- b) El formato que se utiliza para hacer es estudio socioeconómico es uno ya definido. CUIS (Cuestionario Único de Información Socioeconómica)
- c) Si están disponibles, solo es cuestión de asistir a la institución correspondiente.
- d) Se apegan a una serie de requisitos según lo establece el programa.

Los requisitos para poder ser registrado como solicitante del programa son los siguientes:

- 1.-Identificación Oficial
- 2.-CURP de la/el solicitante y en su caso del conyugue.
- 3.-Escrito libre firmado bajo protesta.
- 4.-Comprobante de Domicilio (recibo de agua, luz, predial)
- 5.- Constancia de Propiedad.
- 6.- Constancia de Residencia (en el ámbito Rural)

Asimismo, el **proceso de registro** es el siguiente:

- 1.- Acudir a las oficinas del Instituto de Suelo, Urbanización y Vivienda del Estado de Colima, con la documentación requerida para llenar la solicitud.
- 2.-Integrar expediente.
- 3.-Esperar a que el Programa esté vigente.
- 4.-Obtener la precalificación.
- 5.-Esperar notificación vía telefónica o escrita, por el instituto en caso de haber calificado para el programa solicitado.

Por otro lado, la página de internet del INSUVI también es muy clara y contiene la misma información que la arriba citada, misma que se adjunta como evidencia.

El INSUVI, no presentó evidencia del procesamiento y sistematización de solicitudes, sin embargo, la información proporcionada por la institución aduce un Cuestionario Único de Información Socioeconómica, que es un formato único donde se concentra información básica del perfil del solicitante.

Por otro lado, los mecanismos de verificación del procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, explica la dependencia, son los mismos que los de registro (CUIS y procesos de seguimiento). Esto implica, por un lado, la falta de diferenciación entre registro y seguimiento, sin embargo también justifica su existencia diferenciada, pues en el diagrama al menos se contemplan 3 diversos procesos de seguimiento: Calificación, Integración de Plan de Trabajo Anual y Aprobación del subsidio. Durante el proceso de recolección de información, no se pudo encontrar ni fue proporcionado algún formato o herramienta que sirviera para sistematizar este proceso de seguimiento.

En cuanto al proceso de selección de beneficiarios, se puede decir con seguridad que son claros, estandarizados, sistematizados y están difundidos públicamente, por lo que se recomienda seguir utilizando los criterios que hasta el momento están puestos en marcha.

Para documentar y verificar el procedimiento de selección de beneficiarios, la dependencia explica que se hacen visitas de verificación una vez aplicado el CUIS, además de tomar evidencia fotográfica como se muestra a continuación.





Si bien existe documentación y verificación del punto anterior a través de memoria fotográfica, no hay una campaña adecuada para hacer de dominio público las obras, las entregas de apoyos (no se encontró sitio en internet donde se pudiera consultar). Las actas de entrega-recepción son un ejemplo de un mecanismo (al cual se tuvo acceso) para documentar y sistematizar a los beneficiarios y, evidentemente, el padrón de beneficiarios (mismo que también existe), por lo que sólo quedaría hacerlo público a través de los medios que la dependencia considere siempre que sean de fácil acceso y consulta para la población.

En cuanto a la ejecución de las obras, existe un generador de obras como formato básico para sistematizar cada obra a realizarse. Adicionalmente, se da seguimiento a través de Formatos de avance de obra, mismos que son auxiliados con evidencia fotográfica. Al igual que los puntos pasados, se puede deducir que los distintos procesos son dominados por la estructura que opera el programa, sin embargo, no están plasmados en una reglamentación común ni son públicos, lo que es un freno para institucionalizar el correcto proceder del programa, formalizar al máximo su operación.

5.2. Mejora y simplificación regulatoria.

La dependencia señala que el principal problema de la operación del programa ha sido relacionado con los contratistas. La demora de la transferencia hacia el estado para que, a su vez, pueda pagar a los contratistas, suele ser el mayor freno para efficientar los procesos, retrasando la entrega de las obras.

La recomendación pertinente en este punto es robustecer el programa en cuestiones financieras de una forma muy puntual, ya sea mapeando otros fondos que puedan aplicarse para estos efectos o coincidencias con otros programas. Si bien es cierto que, según la información dada por el estado, hoy día el programa obtiene recursos de dos fuentes de financiamiento, la diversificación y equilibrio porcentual de las fuentes de recursos implicaría, en términos de simplificación regulatoria, dejar de depender de un solo fondo (el que hoy día es mayoritario) para el pago a contratistas y por ende, evitar retrasos en los procesos ante la falta de pago.

Adicionalmente, y como ya se ha tratado en apartados pasados, se recomienda la creación de reglas de operación que establezca formalmente los distintos procesos del programa, para efectos de este subapartado, a fin de considerar posteriores aspectos susceptibles de mejora en términos de eficiencia de procesos.

5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.

En cuanto a cuestiones económicas, el programa cuenta con áreas de oportunidad importantes. Primeramente, la información dada por el estado señala que el programa tiene dos fuentes de financiamiento y se aduce que la primera es el FISE, aunque no se aclara cuál es la segunda.

Por otro lado, la clasificación del gasto por capítulo es básica pero pertinente. El programa utiliza la totalidad de los recursos para la contratación de operadores, contratistas, por lo que responde al capítulo 1000.

También se recomienda obtener la relación “inversión por beneficiario” (o gasto unitario, según lo solicitado en los anexos). A través de la división total del gasto ejecutado del programa entre el total de beneficiarios, es factible obtener una relación de eficiencia (comparándola con ejercicios fiscales anteriores), para analizar qué procedimientos han sido pertinentes la eficientización de recursos.

5.4. Sistematización de la información.

El estado cuenta con el Sistema Automatizado para la Entrega y Recepción de las Unidades Administrativas (SISER), el cual tiene por objetivo conglomerar toda la información de los beneficiarios y obras para poder cumplir requerimientos con el gobierno federal y estatal. Este sistema es nutrido constantemente por concursos, contratos y verificaciones al cien por ciento de los programas ejecutados, orientado a las autoridades competentes encargadas de verificar el buen uso de los recursos del fondo

en cuestión, lo que implica que cuentan con fuentes de información confiables y que no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas, pero no necesariamente tiene una periodicidad establecida para su actualización (lo cual no fue explicitado por la dependencia), ni proporciona información al personal responsable del desarrollo del programa.

Si bien este proceso es relevante en términos de sistematización de la información, el análisis hecho en este apartado deja entrever que este no necesariamente se refleja en el resto de los procesos que implica el programa. Esto evidencia que la sistematización, en términos generales, no es la más eficiente, pues no hay elementos mínimos claros como padrón de beneficiarios, concordancia con las actas de entrega-recepción, etc., que de aval sobre la información recabada y posteriormente sistematizada. Estas carencias, a su vez, demeritan un sistema como el SISER, pues sólo compila información que, de inicio, ya tiene problemas para ser recabada y sistematizada con herramientas de primer orden.

No se omite señalar que un sistema de este tipo implica cierto nivel técnico de operación, desde que el portal pide una cuenta y una contraseña para ingresar. Un mecanismo de sistematización de información público, transparente y asequible para la mayoría de la población sería la sugerencia a mencionar en este apartado.

5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

El programa en cuestión, como ya se abordó detenidamente en el apartado de la MIR, sólo cuenta con dos indicadores imputables a su estructura: el **primero**, que proviene del Plan Estatal de Desarrollo, en el numeral 27 "**Carencia por calidad y espacios de la vivienda**". La línea base del año 2014 ponía este indicador con 10.9%. Siguiendo los datos ya expuestos en el mismo apartado, se puede dar seguimiento al indicador a 2016 (su primer proceso bianual), donde ascendió a 11.4%, es decir, las acciones logradas en torno a la vivienda (del cual INSUVI es parte), no lograron los resultados esperados.

Será en este 2018, a su término, que se podrá realizar otro ejercicio de seguimiento para corroborar si las acciones tendientes a dotar de calidad y espacios en la vivienda a los colimenses tuvieron resultados positivos y en especial, la aportación del programa en cuestión a este asunto.

El **segundo** indicador del cual se tiene registro proviene de la MIR del programa Reducción de la pobreza, cuya actividad es “apoyos para el mejoramiento de la vivienda” y su indicador, como resumen narrativo, dice “**porcentajes de obras autorizadas**”. Huelga decir que la redacción del indicador no está pensada bajo una lógica de planeación basada en resultados y que la ausencia de fuentes de validación, fórmula y supuestos hace inviable su operacionalización. Sin embargo, con los datos recabados en esta evaluación, se ha calculado que sólo el 18.9% de las obras planeadas por el INSUVI en torno a creación de cuarto adicional para 2017 han sido elaboradas conforme lo planeado en el plan anual, lo que reafirma la necesidad de impulsar un cambio en la lógica programática en la que se fincan el programa y el instituto actualmente.

Ante este panorama, se sugiere retomar las recomendaciones del apartado de la MIR, que se centran en crear una matriz propia del programa bajo la perspectiva de GbR.

5.6. Rendición de cuentas y transparencia.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, el programa tiene áreas de oportunidad. Según la información arrojada después del proceso de investigación, se tiene constancia de eventos publicitados por el estado para hacer de conocimiento público la inauguración de obras referentes al programa de vivienda, lo que de cierta manera fomenta un ejercicio de transparencia. Sin embargo, éste es el único proceso de transparencia o rendición de cuentas ligadas al programa en cuestión.

La página de internet del INSUVI, no tiene un espacio dedicado a transparencia ni a promoción de las actividades realizadas, lo que merma un ejercicio responsable de rendición de cuentas. En otros portales de

internet como el de la dirección de Infraestructura y la del Gobierno del Estado mismo, tampoco hay referencias al programa.

La recomendación en este apartado hacia el Estado se limita a proponer la creación de un apartado en la página de internet del INSUVI para promocionar las obras realizadas por el programa, así como tener un mecanismo de contacto fácil y dinámico con la población para recibir sus dudas y crear ejercicios sistematizados y constantes de rendición de cuentas a través del mismo.

Adicionalmente, se propone buscar otros espacios para poder publicitar las acciones realizadas por el programa, ya sea en eventos abiertos al público o a través de una campaña de comunicación en aras de seguir los preceptos mínimos sobre transparencia y rendición de cuentas.

En general, la operación del programa atraviesa una lógica semiinstitucionalizada, es decir, existen procesos, herramientas y conocimientos adquiridos gracias a la operación, de dominio entre el personal responsable de la ejecución del programa, pero no hay respaldo normativo que permita comparar, referir, o modificar estas prácticas. La creación del programa bajo la metodología del marco lógico, manuales de operación o reglamentos internos, sería importante para obtener mejores resultados en la operación del programa.

6. Percepción de la población atendida

Este apartado tiene como objetivo analizar cuáles son los mecanismos con los que cuenta la dependencia para medir la satisfacción de los beneficiarios.

Al respecto, la dependencia señaló que el medio para conocer la satisfacción de los beneficiarios es por medio de encuestas. Para ello, el enlace entre la dependencia y los beneficiarios son los **Comités de Contraloría Social**, los cuales se encargan de tener trato directo con la dependencia en caso de presentarse alguna inconformidad, queja o sugerencia.

Según la información dada por el estado, estos comités son representativos, ya que se encuentran en las distintas colonias y comunidades donde se ejecutan acciones derivadas del programa. Además, las encuestas se aplican a todos los beneficiarios del programa cuando las obras se están ejecutando, por lo que se puede determinar que los resultados arrojados por este medio son representativos y acordes a la población atendida.

Los principales resultados que han arrojado estas encuestas, de acuerdo con la información proporcionada por la institución, hace constar que la población beneficiada está satisfecha por la cobertura de las necesidades de la vivienda y recomiendan aplicar acciones a otros sectores de la población. Adicionalmente, recomiendan que haya mayor supervisión en la ejecución de la obra.

Estos resultados, sin embargo, no se pudieron confirmar con fuentes de información primaria. La dependencia no entregó evidencia del cuestionario que se aplica, ni las bases de datos resultantes, para poder determinar si se cuenta con un diseño acorde a lo que se quiere medir.

Ante este análisis, se recomienda a la institución que la aplicación de un instrumento que recupere la percepción de la población beneficiaria, cubriendo a la población atendida; asimismo, se recomienda que se sistematice la información y se clarifique la forma en la que operan los Comités de Contraloría Social con el fin de contar con información suficiente para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios.

7. Medición de resultados

El objetivo de este apartado es examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado, mediante los instrumentos que utiliza la dependencia ejecutora del programa para documentarlos.

La Dependencia señaló que para tener control de los avances y resultados cuenta con formatos en Excel, en ellos los supervisores registran conforme se realizan los trabajos, además cuenta con fotografías en sitio. Asimismo, mencionan que manejan una bitácora electrónica en donde se describen los pormenores de las acciones en curso, la cual está en línea para conocimiento de los habitantes.

Es conveniente destacar que si bien los documentos de avance de obra pueden ser una fuente de información que permite saber el estatus del proyecto y los cumplimientos de los objetivos a nivel actividad y componentes, a largo plazo no permite medir de forma objetiva el desempeño del programa. Si bien se señala que cuentan con un reporte semanal de avance en la ejecución de los trabajos, no se presentó evidencia de ello; con este seguimiento se mide el cumplimiento entre lo programado vs lo realizado, pero no los resultados del programa.

Respecto a los resultados de la medición, la dependencia señala que han sido favorables, ya que “se trata de mantener programas vigentes todo el año, en donde las personas que más lo necesiten sean beneficiadas, con el fin o propósito de brindarles un buen servicio y por ende una calidad de vida digna”.

Sin embargo, a pesar de que se tiene información de los padrones de beneficiarios, las obras realizadas, entre otros, al **no tener** el programa una **herramienta para medir los resultados**, no es posible tener una cuantificación objetiva que respalde la aseveración que da la dependencia sobre los resultados favorables. Es decir, no se tiene evidencia de un tratamiento de la información mediante una metodología establecida para la medición de resultados.

Por lo tanto, se recomienda a la instancia encargada de la creación del programa, la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados, la

cual contenga indicadores para los objetivos del programa, a fin de dar seguimiento a los resultados, ya que diversos órdenes normativos establecen la obligatoriedad de contar con herramientas de monitoreo y evaluación para apoyar la implementación de una Gestión Pública para Resultados de los recursos federales en el país. Por lo tanto, se trata de una obligación legal para todos los programas que utilicen presupuesto federal, como en este caso el FISE.

De acuerdo con el artículo 2º, fracción II, de la LFPRH, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas conforme a los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Asimismo, en el artículo 111 de la citada ley se establece que los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública (LFPRH, 2014).

Al respecto, vale la pena retomar la sugerencia realizada en el apartado *De la Orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación*, en relación a la Evaluación en materia de Diseño del programa Federal de Apoyo a la Vivienda, ya que una evaluación de esta naturaleza permite diagnosticar la consistencia del diseño para su medición con base en la Gestión del Presupuesto para Resultados.

Por último, otro medio a través del cual se han documentado los resultados del programa evaluado, que, si bien no fue mencionada por la dependencia, es la evaluación de impacto que realizó el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG) de Colima sobre el FAIS en 2016.

Es preciso señalar que anualmente, la OSAFIG realiza evaluaciones de impacto del FISM, no así del FAIS en general ni del FISE en particular. Es decir, es la primera vez que se realiza de forma general la evaluación de impacto del FAIS.

El objetivo de esta evaluación fue “verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, políticas públicas, así como el desempeño de las instituciones, basándose para ello en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto público”.

Además, realiza un análisis sobre el número de proyectos realizados, el presupuesto devengado, el destino de los recursos, así como una comparación entre las acciones y la situación de pobreza en el año evaluado por municipio y finalmente a nivel estatal.

Sin embargo, la evaluación no realiza una comparación de una muestra representativa sobre un grupo de beneficiarios y un grupo de no beneficiarios, lo cual es una debilidad de la evaluación. De igual manera, la comparación entre las acciones y la situación de la pobreza en el año evaluado no profundiza sobre el impacto en la situación de pobreza de la población en relación con las acciones realizadas con el fondo.

En cuanto a los resultados arrojados, se mencionan solo dos aspectos sobre ambos Fondos: 1) tuvieron una contribución parcial al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los indicadores de resultados de la SHCP, derivado principalmente del ejercicio tardío de los recursos del fondo; y 2) el incumplimiento del principio de anualidad al no ejercer con oportunidad la totalidad de los recursos transferidos por parte de los municipios de Tecomán, Comala, Colima y Manzanillo.

Aunque considera en términos generales que el FISE a cargo de los diez municipios y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado, se destinó a los rubros y fines específicos establecidos en la normativa.

Para concluir, el programa cuenta con un formato para medir los avances y resultados de las obras, el cual proporciona información importante sobre el estatus de cada obra del programa en cada municipio, sin embargo, no tiene un instrumento para medir esas acciones en relación al cumplimiento del objetivo del programa y de un fin superior. Y en cuanto a la evaluación de impacto, la falta de profundidad en el análisis no permite tener evidencia sobre efectos positivos del programa en sus beneficiarios.

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

En este apartado se desarrollarán, de la manera más puntual y a modo de punteo, las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas emanadas del proceso de análisis de esta evaluación, seguidas cada una de Recomendaciones que permitan su mitigación (en caso de ser poco favorable para el programa) o su permanencia (en caso de ser pertinente para el programa).

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
El programa cuenta con elementos mínimos para identificar su objetivo, población potencial y objetivo, así como su justificación.	Estructurar el programa en un documento oficial que permita mayor claridad apegado a la metodología "GbR"
La institución toma como instrumento de planeación el Plan Especial de Vivienda y los lineamientos del FISE (planeación)	Continuar utilizando este Plan y lineamientos
El programa tiene referencias estadísticas para delimitar las acciones a implementar	Mantener como referencia los diagnósticos elaborados por las instancias pertinentes
El programa toma como instrumento de planeación el Programa Especial de Vivienda	Continuar utilizando este programa, cuidando que las acciones correspondan a la realidad del estado
Cuentan con padrones que recolectan información acerca de los beneficiarios	Sistematizar la información disponible y necesaria de los beneficiarios
La dependencia cuenta con un cuestionario para conocer la opinión de sus beneficiarios	Sistematizar los resultados para elaborar mejores estrategias

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
El programa cuenta con una metodología de focalización y cobertura documentada	Continuar documentando las metodologías con datos actualizados, sin descuidar en las acciones la atención de todas las carencias de calidad y espacios a la vivienda, ni a las áreas de atención prioritaria y ZAP's.
Los procesos de la operación son conocidos por el personal responsable de la ejecución del programa	Crear un respaldo formal de dichos procesos a manera de manual o reglamento
OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
El programa está alineado con objetivos de los instrumentos de planeación superiores.	Aprovechar la alineación con agendas y objetivos superiores para potencializar las acciones llevadas a cabo, buscando complementariedad con otras instancias
Generación de información del programa a partir de la presente evaluación	Utilizar los resultados de la presente evaluación en el proceso de planeación
Existen evaluaciones realizadas a programas similares a nivel nacional	Tomar recomendaciones generales que se le han los programas evaluados para ponerlas en práctica en sus proceso de planeación y operación
Cuentan con un sistema donde registran las obras entregadas	Utilizar la información generada en el proceso de planeación y toma de decisiones

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
<p>Existen instrumentos de sistematización de información sofisticados como una plataforma</p>	<p>Crear mecanismos de publicación de la información para mejorar la rendición de cuentas y transparencia</p>
<p>Cada obra cuenta con un acta de entrega-recepción hacia los beneficiarios, lo cual da certeza sobre la ejecución y finalización de las obras llevadas a cabo</p>	<p>Los nombres de las personas que recibieron las obras con base en dichas actas, no se encuentran en el padrón de beneficiarios proporcionado por el estado, por lo que se recomienda verificar la relación entre los documentos de entrega recepción de obras y los padrones de beneficiarios, los cuales deben coincidir para que haya consistencia con los beneficiarios reportados.</p>
<p>La población potencial, objetivo y atendida se ha podido determinar revisando los diferentes documentos que respaldan el programa referidos por el estado</p>	<p>Se recomienda mantener actualizada la información sobre la población a atender en un documento sobre el programa, ya que el estado podría tener datos de mayor calidad para focalizar de mejor manera a la población con mayores necesidades.</p>
<p>Existen programas federales que podrían ser complementarios al programa de vivienda.</p>	<p>Para que dichas complementariedades sean de mayor beneficio se recomienda coordinar esfuerzos con dichos programas, y compartir información sobre la población que se atiende para medir los resultados de manera integral.</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
El programa no cuenta con una MIR, por lo que no se puede llevar a cabo una evaluación de sus resultados	En el futuro, seguir las recomendaciones y Metodología del Marco Lógico planteada por la SHCP para realizar un PbR que incorpore los programas del estado, así como los respectivos árboles de problemas y de objetivos.
El programa no cuenta con documentos específicos que definan el problema que se busca atender y la población a la que está dirigido	Se recomienda generar documentos específicos del programa en donde se definan de manera clara el objetivo y cómo se problematiza el tema de vivienda, respaldado por un diagnóstico con información actualizada y confiable
Las actas de entrega recepción compartidas por el estado no corresponden a las personas registradas en el padrón de beneficiarios.	Realizar actas de entrega recepción de las personas registradas en el padrón de beneficiarios
El Programa no cuenta con reglas de operación	Elaboración de las reglas de operación apegadas al Plan Especial de Vivienda.
El Programa no cuenta con evaluaciones previas	Continuar con ejercicios de evaluación
No existe un mecanismo que permita y fomente la transparencia del programa	Habilitar un espacio en la página de internet del INSUVI para promocionar los resultados de las acciones generadas por el programa y en general, todos los rubros requeridos por la legislación vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
La dependencia responsable no sistematiza de forma eficiente la información que genera	Sistematizar los datos que se generan con instrumentos acordes a las necesidades
El proceso de percepción de la población atendida no está descrito en un documento normativo	Tener descrito el proceso en un documento normativo para poder ser evaluado
El programa no cuenta con una herramienta para medir los resultados y el desempeño del programa de forma objetiva y a largo plazo.	Utilizar la Metodología del Marco Lógico para crear una Matriz de Indicadores para resultados.
No hay documentos que den respaldo a los procesos operativos del programa	Elaborar manuales, reglamentos o reglas de operación como respaldo del programa
La estrategia de cobertura y focalización no cubre las cuatro dimensiones del concepto de calidad y espacios de la vivienda, tal como se contempla en el diseño del programa.	Planificar una estrategia de cobertura y focalización que contemple la mitigación de las cuatro dimensiones del concepto, por orden prioritario
No hay información generada por el estado orientada a la identificación de resultados	Se recomienda documentar la línea base, objetivos y metas específicas para así poder determinar el nivel de desempeño y efectividad del programa a través de variables e indicadores que justifiquen la manera en que las acciones realizadas contribuyen a los objetivos del programa y las instancias superiores en materia de vivienda.

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
Carecer de un instrumento de planeación provoca que haya reducción del presupuesto	Elaborar reglas de operación y MIR
El no evaluar hace que los programas no se apeguen a los modelos de gestión de recursos vigentes	Continuar con ejercicios de evaluación
El cuestionario no se aplica de forma correcta por los comités y no se cuenta con el cuestionario a fin de determinar que las respuestas no están orientadas	Diseñar el método bajo el cual se aplicaran los cuestionarios
El Estado de Colima es susceptible de sufrir fenómenos sísmicos e hidrometereológicos constantes.	Realizar acciones de atención a las carencias por piso de tierra, muros de material endeble y techos de material endeble, coordinadamente con la complementariedad con otros programas.

9. Conclusiones

El INSUVI tiene un papel estratégico para la atención de las carencias de la vivienda, por lo que una correcta definición del problema a atender permitiría contar con una ejecución eficiente, sin embargo, al no contar con documentos en donde se estructure el programa, la tarea de brindar servicios que atiendan los indicadores de calidad y espacios de la vivienda se pueden volver más complejos, ya que solo se depende de la información de instancias como SEDESOL y CONEVAL.

El diseño del programa no parte de la lógica de PbR, no tiene MIR propia y carece de elementos importantes para su correcta implementación, sin embargo, la operación del mismo responde a objetivos de política pública superiores a nivel local, federal e internacional. El que no se haya reportado la realización de una Matriz de Indicadores de Resultados, ni documentos en donde se identifique de manera concreta el problema y un diagnóstico sobre la situación de la población con carencias en espacios y calidad de la vivienda, dificulta el poder evaluar los resultados del programa y el desempeño del INSUVI como instancia ejecutora.

Sin embargo, es importante destacar que, pese a las ausencias de información, es posible determinar que el programa tiene una justificación en tanto está orientado a atender la principal carencia en el estado de Colima en materia de vivienda, que es el hacinamiento, a través de la construcción de cuartos adicionales.

La justificación del programa también es válida al encontrar en el nivel superior de gobierno y en el ámbito internacional, agendas que comparten los objetivos del programa, como el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que se recomienda continuar profundizando en el cómo, desde el INSUVI, se contribuye a objetivos superiores, pero con una estructura programática que permita medir los resultados.

En relación con el tema de planeación, es destacable que se utilice el Plan Especial de Vivienda como referencia normativa, ya que éste cuenta con un diagnóstico sobre la situación de la vivienda en el estado, sin embargo, es oportuno que emitan sus propios lineamientos para la operación del programa en específico a través de la metodología más pertinente para el caso, como puede ser el método inverso, propuesto por la CEPAL.

La dependencia no realiza evaluaciones periódicas, esta es la primera vez que realiza una, sin embargo, a nivel nacional se han realizado evaluaciones de programas similares a nivel federal de las cuales puede retomar líneas generales y aplicarlas al programa.

El programa cuenta con una estrategia de cobertura y focalización documentada, sin embargo, en el aspecto de la focalización, si bien ha sido coherente el enfocar las acciones del programa en la atención del principal problema en las viviendas del Estado que es el hacinamiento, la atención a todas las carencias de calidad y espacios a la vivienda podría incluir a 22,359 personas que presentan carencia por piso de tierra, techo y muro de material endeble dentro de la cobertura del programa.

La institución explica que las actas de entrega-recepción de obra son subidas al sistema; por medio de este proceso se sistematiza la información de los beneficiarios, sin embargo, no se entregó evidencia de esto. Es importante recalcar, bajo esta línea, que sistematizar la información permitirá generar datos que puedan ser utilizados con fines estratégicos y de conducción de la política pública, por lo que es importante que la información generada sea sistematizada de mejor manera, de lo contrario, su utilización será limitada.

La operación del programa se logra gracias a procedimientos aprendidos por el personal responsable de la ejecución del programa más que por referencia a un respaldo normativo que clarifique procesos y actividades, lo que acarrea complicaciones para comparar resultados, sistematizar información y simplificar procesos.

El programa cuenta con un formato para medir los avances y resultados de las obras, sin embargo, no tiene un instrumento para medir esas acciones en relación al cumplimiento del objetivo del programa y de un fin superior.

La institución cuenta con los mecanismos para conocer la opinión de la población a la que atiende, sin embargo, no se entregó el cuestionario que se aplica ni la forma en la que se hace, por lo que no se puede evaluar si la información recolectada es de utilidad, ni la forma en la que este se aplica.

10. Bibliografía

Centro Nacional de Prevención de Desastres (2015), *Atlas de peligros y riesgos en el Estado de Colima*, Universidad de Colima, en <http://www.anr.gob.mx/atlasestatales/COLIMA.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*, en <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>, consultado por última vez el 17 de enero de 2018.

CONEVAL (2007), *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf, consultado por última vez el 16 de enero de 2018.

CONEVAL (2017), *Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados*, en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf, consultado por última vez el 17 de enero de 2018

CONEVAL (2014) *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*, en http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf Consultado por última vez el 15 de enero de 2018

CONEVAL (2013), *Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para resultados*, en <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Guia-para-la-Elaboracion-de-la-Matriz-Indicadores-para-Resultados.aspx>, consultado por última vez el 17 de enero de 2018

CONEVAL (2015), *Índice de Rezago Social 2015 presentación de resultados*, en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Indice->

[de-Rezago-Social-2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf](#) Consultado por última vez 12 de marzo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2009), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009, consultado por última vez el 9 de abril de 2018.

----- (2015), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf, consultado por última vez el 13 de enero de 2018.

----- (2016a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, consultado por última vez el 12 de enero de 2018

----- (2016B), *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017*, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016 Consultado por última vez 20 de febrero de 2018

----- (2016b), *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf, consultado por última vez el 10 de enero de 2018.

----- (2016c), *Ley de Coordinación Fiscal*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf, consultado por última vez el 13 de enero de 2018.

----- (2017), *Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios*, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5471303&fecha=09/02/2017, consultado por última vez el 18 de enero de 2018.

Congreso del Estado de Colima (2015), *Constitución Política del Estado de Colima*, consultado en http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_08sept2015.pdf, por última vez el 4 de abril de 2018.

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de desarrollo 2013-2018*, en <http://pnd.gob.mx/>, consultado por última vez el 16 de enero de 2018.

Gobierno del Estado de Colima (2012), *Ley de vivienda del estado de Colima*, consultado en <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/Ley-Vivienda-Estado-Colima.pdf>, por última vez el 9 de abril de 2018.

SEDESOL (2016), Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social del Estado de Colima, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185249/Colima..pdf> consultado por última vez 20 de febrero de 2018

----- (2015), Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social del Estado de Colima, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31613/Colima_1_.pdf consultado por última vez 20 de febrero de 2018

----- (2017) Reportes Estatales FISE en http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Estatales_FISE Consultado por última vez el 27 de febrero de 2018

----- (2018), Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social del Estado de Colima, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288984/Colima.pdf>, consultado por última vez 24 de marzo de 2018.