Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018
Programa de Infraestructura

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Instancia Evaluadora:
Ahumada Lobo y Asociados S.A. de C.V.

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo 2
2. Introducción 5
3. Descripción general del programa 6
4. Evaluación 8
5. Valoración Final del Programa 59
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones 60
7. Conclusiones 64
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora 66
9. Bibliografía 67

Resumen Ejecutivo

La SEDATU administra y ejecuta el Programa de Infraestructura, a través de la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS), la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos (DGREP) y la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural (DGOSVR). El Programa se creó en 2016 como resultado de la fusión de cinco programas presupuestarios: Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural, Rescate de Espacios Públicos, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Este programa comprende ocho modalidades agrupadas en tres vertientes: “Mejoramiento de la Vivienda”, “Infraestructura para el hábitat” y “Espacios Públicos y Participación Comunitaria”. El Programa otorga subsidios para desarrollar proyectos en las zonas de actuación definidas para cada vertiente en sus Reglas de Operación 2018 (ROP). Los apoyos son solicitados por instancias ejecutoras, las cuales se encargan de formular, gestionar y financiar parcialmente los proyectos. Los subsidios federales se complementan con aportaciones de los gobiernos locales.

En el Diagnóstico del Programa se señala que el problema que busca resolver es la existencia de “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad”, aunque esta definición no coincide exactamente con la enunciada en el árbol de problemas y en las ROP, lo que genera cierta ambigüedad. El Diagnóstico enuncia las características, causas y efectos del problema, pero no justifica cada una de las relaciones de causalidad, lo que se dificulta debido a que se plantea una gran cantidad de causas y efectos. Se carece de un análisis de alternativas que examine si la intervención del Programa de Infraestructura es más eficaz para mejorar las condiciones de habitabilidad que otras alternativas de política, tales como subsidios directos a hogares para mejorar sus viviendas; generación de empleo e ingresos para incrementar las capacidades de acceso a mejores condiciones de habitabilidad; desarrollo de nuevos espacios territoriales con infraestructura básica, complementaria y equipamiento para construir viviendas; ordenamiento territorial y planeación urbana rigurosa y actualizada; cumplimiento de la normativa de desarrollo urbano; y políticas de seguridad en espacios públicos, entre otras.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2018 del Programa establece que su Propósito es “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda” y su Fin es “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes, mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares que se ubican en las zonas de actuación del Programa”. Tanto el objetivo de Propósito como el de Fin se recuperan en las ROP.

El Fin y Propósito de la MIR 2018 están alineados al Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”, y, en particular, a su Estrategia 3.3, “Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales”, y su Estrategia 3.4, “Procurar que la vivienda se inserte en un entorno digno y contribuya al desarrollo de las personas”.

De acuerdo con sus ROP, “La población potencial está conformada por los hogares asentados en Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad” y ”La población objetivo está conformada por los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, susceptibles de intervención, en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”. En el Diagnóstico se señala que la población potencial asciende a 7.1 millones de hogares donde habitan 30.4 millones de personas y que la objetivo comprende 2.3 millones de hogares con 10.1 millones de personas. El aprovechamiento de esta cuantificación para la planeación se complica porque no está desagregada por vertiente de operación del Programa.

La MIR para 2018 cuenta con 22 indicadores, tres de Fin, dos de Propósito, 11 de Componente y 6 de Actividad. El indicador de Fin “Inversión federal en movilidad” no tiene meta anual. 18 indicadores de reciente creación carecen de línea base, la cual se fijará con los resultados de 2017 o 2018. Dado que todos los indicadores deben tener línea base, no debieron incorporarse a la MIR mientras no se contara con dicha información. Ninguno de los dos indicadores de

Propósito es pertinente o adecuado a ese nivel de la MIR porque tienen como referencia la población programada a atender en el año y no la población objetivo, por lo que no miden qué tanto se avanza en la solución del problema que se busca resolver.

El Programa de Infraestructura puede tener duplicidades con los programas federales siguientes: Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Programa de Empleo Temporal ejecutado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la SEDESOL y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Programa de Infraestructura Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Programa Apoyo a la Vivienda del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); Programa de Cultura Física y Deporte de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), y Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

No se cuenta con un plan de mediano plazo para el Programa en su conjunto o para alguna de sus tres vertientes, ni existen lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica. Asociada a esta carencia, falta una estrategia de cobertura que indique cómo se planea atender a su población objetivo en un horizonte de mediano plazo. El Programa contaba con un plan de trabajo anual para 2017, pero en 2018 sólo existe planeación de corto plazo para las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda, como parte del programa anual de trabajo 2018 de la UPAIS, que es el área responsable de esas vertientes. El Plan de Trabajo Anual 2017 del Programa de Infraestructura no es resultado de un ejercicio de planeación institucionalizado, no tiene metas para las actividades consideradas en su cronograma y no se actualizó para 2018.

El Programa cumplió con los dos Aspectos Suceptibles de Mejora (ASM) comprometidos para 2017. El primer ASM consistía en dos compromisos: “Elaborar el Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos para los Diagnósticos establecidos por el CONEVAL” y “Publicar en el sitio web de SEDATU el Diagnóstico del Programa”. En cumplimiento del ASM “Actualizar la MIR del Programa con base en la Metodología del Marco Lógico”, la MIR del Programa ya está cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

El monitoreo de la gestión del Programa se apoya en el Sistema de Información del Plan de Acción Integral (SI-PAI), en el cual se registran las características y los avances de cada uno de los proyectos. Con la información de este sistema se generan reportes que son utilizados para dar seguimiento a la operación. Cabe aclarar que la información de algunos procesos no se registra en el SI-PAI, que se ha construido de manera paulatina y todavía se está desarrollando. La información que recaba el programa para monitorear su desempeño es pertinente respecto de su gestión.

La información del SI-PAI no permite conocer la demanda total de apoyos, ya que se refiere sólo a proyectos presentados por las instancias ejecutoras. No se conoce la demanda de los hogares que desearían recibir los apoyos, y cumplen con los criterios de elegibilidad, cuando no existe un proyecto al que pudieran incorporarse. Tampoco se conoce la demanda de hogares que, deseando los apoyos y cumpliendo con los criterios de elegibilidad, no fueron incluidos por la instancia ejecutora que solicita los proyectos.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo porque consideran que los hogares no pueden solicitar los apoyos individualmente y es difícil para ellos gestionarlos de manera colectiva. Estos procedimientos no están disponibles para toda la población objetivo, ya que las instancias ejecutoras son las únicas encargadas de presentar las solicitudes de proyectos.

Las ROP 2018 establecen que las solicitudes deben estar sustentadas en un plan de acción integral o diagnóstico municipal en la vertiente Infraestructura para el Hábitat y un diagnóstico participativo en la Vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, los cuales deben reflejar las necesidades e intereses de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa. Sin embargo, no existen mecanismos para verificar que respondan a las necesidades más sentidas por la población objetivo.

Los procedimientos para la selección de proyectos y beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente

especificados, están estandarizados y sistematizados, y se publican en la página de internet de la SEDATU. Sin embargo, no existen mecanismos para verificar que la revisión técnica y normativa, base de la aprobación o rechazo de las solicitudes, se lleve a cabo conforme a los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en la normativa.

Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están estandarizados, difundidos públicamente y sistematizados en el SI-PAI. También existen mecanismos para identificar si la ejecución de las obras y acciones se realiza de acuerdo a la normativa y lo comprometido.

Los funcionarios de la UPAIS, Unidad Administrativa Responsable (UAR), no se comunican directamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que les dificulta dar seguimiento al ejercicio presupuestal del Programa. Por ello, se requieren mecanismos para que la UAR se entere de manera automática de las comunicaciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) con la SHCP relacionadas con el Programa. Por otra parte, los funcionarios de la UAR no conocen de manera oportuna las trasferencias que las delegaciones reciben de la Tesorería de la Federación (TESOFE) o las que envían a las instancias ejecutoras, ni las aportaciones que estas últimas reciben de gobiernos locales. Este problema sería menos crítico si hubiera lineamientos para que las instancias ejecutoras y las delegaciones reporten de manera mensual, y no trimestral como ahora, en el SI-PAI su flujo de caja relacionado con el Programa.

El presupuesto ejercido por el Programa fue de 5,707.6 millones de pesos (mdp) en 2016 y de 2,566.0 mdp en 2017. Además de los subsidios del gobierno federal, los proyectos apoyados por el Programa de Infraestructura pueden recibir recursos, monetarios y en especie, de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil u otros aportantes. Las aportaciones adicionales a los recursos federales representan alrededor del 50% del costo de los proyectos apoyados, aunque varían de acuerdo con la vertiente y la instancia ejecutora.

El Programa de Infraestructura no mide el grado de satisfacción de sus beneficiarios, ni cuenta con alguna evaluación de impacto para identificar resultados relevantes relacionados con su Fin y Propósito.

Los hallazgos encontrados permiten concluir que el Programa tiene los elementos necesarios para conjuntar esfuerzos con gobiernos locales para desarrollar proyectos que atiendan a su población objetivo. Además, cuenta con criterios de priorización, requisitos de elegibilidad y zonas de actuación, así como procedimientos normados, estandarizados y sistematizados para su operación. Por otra parte, el Programa carece de una visión estratégica que determine qué tanto prevé reducir en el mediano plazo los déficits en condiciones de habitabilidad y cómo valorar en qué medida se acerca a sus metas de mediano plazo. Una vez que se cuente con lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica, se requiere elaborar un plan de mediano plazo con su respectiva estrategia de cobertura y definir indicadores estratégicos que midan los avances en la disminución de hogares que presentan déficits en condiciones de habitabilidad.

Introducción

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 del Programa de Infraestructura.

Este documento consiste en la cuarta entrega de la Evaluación de Consistencia y Resultados que, de acuerdo a dichos TdR, comprende los capítulos sobre el “Diseño”; “Planeación y Orientación a Resultados”; “Cobertura y Focalización”; “Operación”; “Percepción de la Población Atendida”; y “Medición de Resultados”, así como Resumen Ejecutivo; Descripción General del Programa; Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas; y Conclusiones. Además, se incluyen todos los anexos requeridos, entre los cuales se encuentran “Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo”, “Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno”, “Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora”, “Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación” y “Avance de los Indicadores respecto de sus metas”.

La evaluación de los programas públicos es el instrumento idóneo para determinar si un programa fue diseñado correctamente y si está logrando los resultados planteados. El reconocimiento de la relevancia de la evaluación por parte del CONEVAL y la SEDATU, dependencia que administra y ejecuta el Programa, se ha traducido en su apoyo para facilitar que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático que permita determinar la pertinencia, eficacia y resultados de la ejecución del Programa. Además, el carácter externo de la evaluación permite que los análisis y conclusiones se expresen con objetividad e independencia de criterio. Esta evaluación se desarrolla mediante un trabajo de gabinete y con apoyo en la información proporcionada por los responsables del Programa, que incluye la correspondiente MIR, sus fichas técnicas y la información reportada en el PASH. El análisis de la información se complementó con entrevistas a funcionarios de las dependencias que ejecutan este Programa. Los temas que se abordan en esta entrega son: justificación de la creación y diseño del Programa; población potencial y objetivo; matriz de indicadores para resultados; posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales; instrumentos de planeación; orientación hacia resultados y procesos de evaluación; generación de información; procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable; mejora y simplificación regulatoria; organización y gestión; eficiencia y economía operativa; sistematización de la información; cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos; rendición de cuentas y transparencia; percepción de la población atendida, y medición de resultados.

Descripción general del programa

La SEDATU es la encargada de administrar y ejecutar el Programa de Infraestructura, a través de la UPAIS, como UAR del Programa, y la DGREP y la DGOSVR. Este programa se identifica como el programa presupuestario S273 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ya que destina subsidios a los sectores social y privado, por lo que está sujeto a ROP.

El Programa de Infraestructura se creó en 2016 como resultado de la fusión de cinco programas presupuestarios: Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural, Rescate de Espacios Públicos, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Este programa comprende ocho modalidades agrupadas en tres vertientes: “Mejoramiento de la Vivienda”, “Infraestructura para el hábitat” y “Espacios Públicos y Participación Comunitaria”.

En el Diagnóstico del Programa se señala que el problema que busca resolver es la existencia de “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad”. Este Diagnóstico considera la habitabilidad en sus tres dimensiones: vivienda, barrio y ciudad, a partir de lo cual construye un índice de habitabilidad con base en variables sobre las características de la vivienda y su entorno.

La MIR del Programa establece que su Propósito es “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda” y su Fin es “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes, mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares que se ubican en las zonas de actuación del Programa”.

El Fin y Propósito de la MIR están alineados al Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”, el cual a su vez se vincula con la Meta Nacional II “México incluyente” del Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2013-2018, y en particular con su Objetivo 2.5, “Promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”.

El Programa de Infraestructura otorga subsidios para apoyar el desarrollo de proyectos en cada una de sus modalidades. Estos subsidios se transfieren a instancias ejecutoras, que son las responsables de desarrollar los proyectos. Los subsidios federales se complementan con aportaciones de los gobiernos locales de acuerdo a los montos y porcentajes máximos de aportación federal especificados para cada tipo de proyecto y modalidad en sus ROP. El Programa tiene una cobertura nacional y opera en las zonas de actuación definidas en las ROP para cada vertiente. Los apoyos son solicitados por las instancias ejecutoras, las cuales se encargan de formular, gestionar y financiar parcialmente los proyectos.

De acuerdo con sus ROP, “La población potencial está conformada por los hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad” y ”La población objetivo está conformada por los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, susceptibles de intervención, en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”. En el Diagnóstico se señala que la población potencial asciende a 7.1 millones de hogares donde habitan 30.4 millones de personas y que la objetivo comprende 2.3 millones de hogares con 10.1 millones de personas.

El indicador de Fin, “Porcentaje de recursos destinados a proyectos que contribuyen al mejoramiento de la movilidad”, corresponde a un indicador del Programa Sectorial de la SEDATU que no es medido por el Programa de Infraestructura.

En el 2017 el Propósito se valoraba con el indicador “Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de

Infraestructura", que para 2018 se complementó con el indicador "Índice de contribución a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares atendidos". Los dos indicadores mencionados miden sus avances con respecto a los hogares que se programa atender en el año, sin referencia al número de hogares que conforman su población objetivo.

El presupuesto ejercido por el Programa fue de 5,707.6 mdp en 2016 y de 2,566.0 mdp en 2017. Además de los subsidios del gobierno federal, los proyectos apoyados por el Programa de Infraestructura pueden recibir recursos, monetarios y en especie, de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil u otros aportantes. Las aportaciones adicionales a los recursos federales representan alrededor del 50% del costo de los proyectos apoyados, aunque varían de acuerdo con la vertiente y la instancia ejecutora.

El Programa cuenta con los elementos necesarios para conjuntar esfuerzos con gobiernos locales para desarrollar proyectos de infraestructura básica y complementaria, equipamiento y mejoramiento de la vivienda, para atender a su población objetivo. También tiene definidos criterios de priorización, requisitos de elegibilidad y zonas de actuación para seleccionar los proyectos a apoyar, así como procedimientos normados, estandarizados y sistematizados para su operación. Sin embargo, carece tanto de un plan de mediano plazo con su respectiva estrategia de cobertura, como de indicadores estratégicos pertinentes para medir los avances en la disminución de hogares que presentan déficits en condiciones de habitabilidad.

Evaluación
Diseño

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

a. **El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**
b. **Se define la población que tiene el problema o necesidad.**
c. **Se define el plazo para su revisión y su actualización.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa de Infraestructura identifica el problema en su Diagnóstico, donde se formula como un hecho negativo: “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad” (SEDATU A, 2017). En el árbol de problemas se define como: “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad permanecen en situación de carencia por acceso a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda” (SEDATU A, 2017). Esta definición introduce cierta ambigüedad porque no queda claro si el problema es el “déficit en condiciones de habitabilidad” o que “permanecen en situación de carencia por acceso a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda”. En las ROP 2018, inciso 1.2, Problemática, se señalan diversas situaciones negativas, pero no se define el problema en términos de déficit en condiciones de habitabilidad (SEDATU A, 2018). Se recomienda dejar claro en el Diagnóstico y en el documento normativo que el problema es la existencia de “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad”.

Tanto en el Diagnóstico del Programa como en sus ROP se define la población que tiene el problema: “hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”, con base en un índice de habitabilidad que se describe y estima en el apartado 4, Cobertura, del Diagnóstico.

El Programa no define plazos para la revisión y actualización de su problema. En su Diagnóstico únicamente se refiere a la actualización de la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo pero no de su problema. En sus ROP no existe ninguna mención al respecto.

El Programa no actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema. A pesar de que el Diagnóstico es reciente, no se basa en información que haya sido actualizada. El Diagnóstico se basa únicamente en información disponible antes de 2015, aunque algunas fuentes de información utilizadas cuentan con datos más actuales, como es el caso de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 (INEGI, 2017), el Índice de Rezago Social (IRS) de 2015 (CONEVAL A, 2016) y el Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio de 2015 (CONAPO, 2016). Si bien la información detallada a nivel de AGEB más reciente proviene preponderantemente del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010) y del documento Características de las Localidades y del Entorno Urbano 2014 (INEGI, 2014), el Inciso 2.1, Identificación y Estado Actual del Problema, no utiliza información detallada a nivel de AGEB.

Tanto el Diagnóstico como las ROP contienen menciones sobre la especificidad del problema para las mujeres, en términos de equipamiento y seguridad; sin embargo, todavía se carece de un análisis orientado a visibilizar la problemática específica de las mujeres en lo referente a su déficit en condiciones de habitabilidad.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

a. **Causas, efectos y características del problema.**

b. **Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**

c. **Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**

d. **El plazo para su revisión y su actualización.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El programa cuenta con un diagnóstico que presenta las causas, efectos y características del problema. En su árbol de problemas se señalan las siguientes causas directas: 1) hogares sin acceso a servicios básicos; 2) barrios sin acceso a infraestructura complementaria; 3) construcción de viviendas con materiales endebles o de desecho; 4) falta de instalaciones para actividades comunitarias; 5) falta de mecanismos de accesibilidad y conectividad en torno al barrio; y 6) espacios públicos y áreas verdes en abandono o deterioro. En el mismo árbol de problemas se enuncian otros 12 fenómenos que provocan las causas directas. El árbol de problemas plantea los efectos siguientes: 1) alto porcentaje de hogares con carencia por servicios básicos; 2) alto porcentaje de hogares con carencia por calidad y espacios de la vivienda; 3) viviendas desvinculadas de su entorno próximo (barrio, comunidad); 4) deterioro de la imagen urbana; 5) nivel elevado de conductas de riesgo; y 6) aumento de la percepción de inseguridad, lo que a su vez produce otros 11 efectos, que en conjunto provocan un efecto final, que es la existencia de asentamientos humanos dispersos, improductivos, poco competitivos, excluyentes y no sustentables. El número de causas y efectos en el árbol de problemas es excesivo. Además, el Diagnóstico no presenta argumentaciones teóricas o evidencias empíricas que justifiquen cada una de las relaciones de causalidad, Por ello, se recomienda tanto reducir el número de causas y efectos como plantear de manera detallada una justificación teórica o empírica para cada causalidad.

El Diagnóstico cuantifica y caracteriza la población que presenta el problema, que son los “hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”. Con base en el índice de habitabilidad descrito en el apartado 4, Cobertura, del Diagnóstico se estima que dicha población asciende a 7.1 millones de hogares, en las cuales habitan 30.4 millones de personas (de manera incorrecta el Diagnóstico no distingue entre viviendas y hogares). Dado que la caracterización en ese apartado se realiza a nivel de AGEB, se imputan a los hogares las características de la AGEB a la que pertenecen.

El Diagnóstico no describe la ubicación territorial de la población que presenta el problema. Si bien se puede inferir que el Programa cuenta con información por entidad federativa, municipio y localidad de los “hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”, esta información no se incluye en el Diagnóstico. Cabe aclarar que en el inciso 2.1, Identificación y Estado Actual del Problema, se presentan datos desagregados territorialmente sobre distintos elementos que caracterizan el problema, tales como hacinamiento, agua entubada, drenaje, electricidad, recubrimientos de calles y parques, pero no se presenta la distribución territorial de los hogares que registran el problema.

El Programa no cumple con el inciso d de esta pregunta porque el Diagnóstico no especifica el plazo para la revisión y actualización de las características del problema así como de sus causas y consecuencias, sino que sólo indica la frecuencia de la actualización de sus poblaciones potencial y objetivo.

Como se señaló en la pregunta 1, el Diagnóstico del Programa se basa en información disponible antes de 2015, aunque existe información más actual para algunas fuentes de información utilizadas, como la ENIGH de 2016 (INEGI, 2017), el IRS de 2015 (CONEVAL A, 2016) y el Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio de 2015 (CONAPO, 2016), por lo que el Diagnóstico no es vigente y se recomienda actualizarlo.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

El Programa de Infraestructura comprende ocho modalidades agrupadas en tres vertientes: “Mejoramiento de la Vivienda”, “Infraestructura para el hábitat” y “Espacios Públicos y Participación Comunitaria”. Aunque cada modalidad atiende aspectos específicos del déficit en condiciones de habitabilidad, en todas ellas la intervención pública consiste en el otorgamiento de subsidios a través de instancias ejecutoras, diferenciándose por el tipo de obras y acciones que apoyan.

El Programa justifica su tipo de intervención mediante la exposición de características de programas públicos de otros países que atienden problemas similares y de resultados de evaluaciones sobre algunas de las modalidades que ejecuta.

Esta justificación es consistente con el Diagnóstico, ya que se documenta en este mismo documento, en su apartado 2.3, Experiencias de Atención.

En el Diagnóstico se presentan como evidencias la existencia de tres programas públicos de dos países (Chile y Sri Lanka) y los efectos encontrados en evaluaciones realizadas hace seis años al Programa Rescate de Espacios Públicos y al programa Hábitat, antecedentes del Programa de Infraestructura, así como en las evaluaciones de un programa de pavimentación de un municipio mexicano de 2009 y de un programa de introducción de estufas ecológicas en Guatemala de 2008. Estas evidencias se refieren a algunas intervenciones del Programa pero no aplican a otras, como las modalidades de Rescate de Unidades Habitacionales, Ciudad de las Mujeres y Ampliación de la Vivienda.

Si bien se muestra que el otorgamiento de subsidios a través de instancias ejecutoras permite mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares, barrios o espacios públicos, el Programa no cuenta con un análisis de alternativas de intervención que presente argumentos teóricos o evidencias empíricas que muestren que la intervención del Programa de Infraestructura es más eficaz para mejorar las condiciones de habitabilidad que otras alternativas, tales como subsidios directos a hogares para mejorar sus viviendas; generación de empleo e ingresos para incrementar las capacidades de acceso a mejores condiciones de habitabilidad; desarrollo de nuevos espacios territoriales con infraestructura básica, complementaria y equipamiento para construir viviendas; ordenamiento territorial y planeación urbana rigurosa y actualizada; cumplimiento de la normativa de desarrollo urbano; y políticas de seguridad en espacios públicos, entre otras.

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

a. **Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.**
b. **El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y ° Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

Tanto en el Diagnóstico como en las ROP se establece la vinculación del Objetivo 3, “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”, y el Objetivo 5, “Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo y vivienda rural y gobernabilidad”, del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 con el objetivo a nivel Propósito de la MIR del Programa de Infraestructura, que es “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda”.

En la medida que el concepto de condiciones de habitabilidad está relacionado con la noción de ciudades incluyentes, sustentables, que contribuyan a la calidad de vida de sus habitantes, existen conceptos comunes entre el Propósito de la MIR del Programa de Infraestructura y el Objetivo 3 del Programa Sectorial mencionado y, en particular, con su Estrategia 3.3, “Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales”, y su Estrategia 3.4, “Procurar que la vivienda se inserte en un entorno digno y contribuya al desarrollo de las personas”, Otros conceptos comunes entre el Propósito de Programa de Infraestructura y dichos objetivos y estrategias del Programa Sectorial son las referencias a la infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.

El logro del objetivo a nivel Propósito de la MIR no aporta al cumplimiento alguna meta de los objetivos del Programa Sectorial. De las metas del Programa Sectorial, la única que se recupera en la MIR, a nivel de Fin, es “Inversión federal en movilidad”, pero, además de que no se encuentra a nivel Propósito, esta meta se refiere a la inversión realizada con recursos de los ramos 23 y 33 del PEF. Cabe aclarar que, siguiendo lineamientos de la SHCP, se seleccionó el indicador sectorial que se consideró más apropiado para el Programa.

Como consecuencia de que el Propósito no se vincula a ninguna meta del Programa Sectorial, su logro no es suficiente para el cumplimiento de alguna de las metas establecidas en los objetivos.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta	Un México Incluyente
Objetivo	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna
Estrategia	Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.
Estrategia Transversal	Democratizar la Productividad
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Objetivo	Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.

Justificación:

El Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”, con el que está relacionado el Programa de Infraestructura, se vincula con la Meta Nacional II “México incluyente” del Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2013-2018, y en particular con su Objetivo 2.5, “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”.

La Meta Nacional y el Objetivo del PND referidos incluyen la Estrategia 2.5.1 “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos” y la Estrategia 2.5.3 “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”, las cuales son afines al objetivo del Programa Sectorial de “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”.

El Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, también está vinculado con la Estrategia Transversal “Democratizar la Productividad” del PND y en particular con su línea de acción “Promover un uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas”, en la medida que el Objetivo 3 del Programa Sectorial busca consolidar ciudades compactas, productivas y competitivas.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El Propósito del Programa, “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda” está vinculado de forma indirecta al Objetivo 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El logro del Propósito del Programa de Infraestructura contribuye a cumplir el mencionado ODS. De acuerdo con el Diagnóstico y las ROP del Programa, el concepto de habitabilidad referido en el Propósito implica contar con materiales de calidad en las viviendas; barrios con conectividad interna y espacios para la recreación y el desarrollo de actividades cotidianas; y ciudades accesibles, con conectividad y espacios públicos. Las ROP también señalan que la habitabilidad requiere que los asentamientos sean socialmente incluyentes y cuenten con mecanismos de prevención de la violencia. En este sentido, la habitabilidad se vincula al logro de asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, planteado en el Objetivo 11 de los ODS.

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

a. **Unidad de medida.**

b. **Están cuantificadas.**

c. **Metodología para su cuantificación y fuentes de información.**

d. **Se define un plazo para su revisión y actualización.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen todas las características establecidas.

Justificación:

Las poblaciones potencial y objetivo están definidas en el Diagnóstico del Programa y, con mayor precisión, en sus ROP, las cuales señalan que “La población potencial está conformada por los hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad” y ”La población objetivo está conformada por los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, susceptibles de intervención, en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”. La definición de población objetivo en las ROP no coincide con la contenida en el Diagnóstico, el cual no la restringe a las Zonas de Actuación del Programa susceptibles de intervención y no incluye a los hogares con déficit medio en condiciones de habitabilidad.

La unidad de medida básica de las poblaciones potencial y objetivo son los hogares, aunque estas poblaciones también se cuantifican de manera indirecta en número de personas.

Las poblaciones potencial y objetivo están cuantificadas en el apartado 4 del Diagnóstico. La primera asciende a 7.1 millones de hogares donde habitan 30.4 millones de personas, mientras que la segunda comprende 2.3 millones de hogares con 10.1 millones de personas. La cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo no se desagregan por sexo, grupos de edad u otras características sociodemográficas, aunque el Programa cuenta con la información requerida para realizar la desagregación que decida. La cuantificación de la población objetivo no se desagrega por vertiente, lo que impide dimensionar los recursos y acciones requeridas en cada vertiente para atender a su respectiva población objetivo, así como valorar qué tanto avanza cada vertiente en la solución del problema específico que busca resolver. Esta situación es más complicada cuando se consideran las diversas modalidades. Por ejemplo, no se cuantifica la población objetivo que debe atender la modalidad “Rescate de unidades habitacionales”.

La metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, así como las fuentes de información utilizadas se presentan en el apartado 4. “Cobertura” del Diagnóstico. Esta metodología no desagrega las poblaciones de acuerdo a sus características sociodemográficas, aunque no existe ningún impedimento metodológico para realizar la desagregación que se desee. Cabe aclarar que esta metodología no contiene ningún procedimiento para cuantificar la población objetivo por vertiente.

El Diagnóstico establece en su inciso 4.3 que la cuantificación de sus poblaciones potencial y objetivo se revisará y actualizará de acuerdo con la frecuencia de publicación de las fuentes de información que utiliza para cuantificarlas. Con base en este señalamiento, la siguiente actualización de estas poblaciones será cuando se cuente con los resultados del siguiente Censo de población y vivienda, previsiblemente en el año 2021.

El Programa no utiliza la cuantificación de su población objetivo para su planeación, ya que no se considera en la formulación de indicadores y metas. El aprovechamiento de esta cuantificación para la planeación se complica porque no está desagregada por vertiente de operación del Programa.

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

a. **Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.**

b. **Incluya el tipo de apoyo otorgado.**

c. **Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.**

d. **Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.

Justificación:

El Programa de Infraestructura cuenta con padrones de instancias ejecutoras y personas físicas, morales u organizaciones beneficiarias, dependiendo de la vertiente y modalidad de atención, que permite conocer quiénes reciben los apoyos y el tipo, monto y características de las acciones de mejora o apoyos otorgados.

Estos padrones contienen las características de los beneficiarios mencionadas en las ROP cuando son receptores directos del apoyo, como en el caso de la Vertiente Mejoramiento de la Vivienda o en algunas modalidades de la vertiente Infraestructura para el Hábitat. Las personas físicas se registran con la Clave Única de Registro de Población (CURP), que funciona clave única de identificación. Cuando no es posible identificar de manera individual a los beneficiarios finales, como en las otras modalidades de vertiente Infraestructura para el Hábitat y la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, solo se conocen las instancias ejecutoras que reciben los apoyos financieros, con una estimación sobre el número de personas y hogares beneficiados.

En las tres vertientes existen formatos estandarizados para que las instancias ejecutoras recopilen y sistematicen la información. En la vertiente Mejoramiento de la Vivienda se recaban datos sociodemográficos e información sobre las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza mediante la “Cédula de información de Vivienda” (CIVI). En la vertiente Infraestructura para el Hábitat, cuando se identifica a la persona beneficiaria, se recopila información demográfica, educación, condición laboral y tipo de seguridad social mediante la Cédula de Registro de Beneficiarios (CPH). En la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria en el “Formato para el Registro de Obras de Infraestructura, Servicios o Acciones Comunitarias” y el “Formato para el registro de población beneficiaria de obras de infraestructura, servicios o acciones comunitarias” se presentan estimaciones de los hogares y personas que serían beneficiadas de las obras apoyadas. La información sistematizada es enviada, mediante el Sistema de Información del Plan de Acción Integral (SI-PAI), a las unidades responsables de cada vertiente, las cuales la integran en las bases de datos de los respectivos padrones.

El Programa de Infraestructura no cuenta con un procedimiento documentado para la depuración y actualización de sus padrones de beneficiarios, lo que se reitera en el Anexo 2.

9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Cada vertiente del Programa recaba diferente información sobre sus beneficiarios y tiene procedimientos distintos para ello.

En la vertiente Infraestructura para el Hábitat los ejecutores del Programa recaban la información de sus beneficiarios a través de su respectiva CPH, aunque únicamente cuando es posible identificar a beneficiarios directos. Este registro incluye tanto información demográfica (nombre, CURP, sexo, estado civil, fecha y entidad de nacimiento y condición indígena y dirección de su vivienda), como educación, condición laboral y tipo de seguridad social. La información se recaba en una sola ocasión y es responsabilidad de cada ejecutor recopilar esta información para entregarla a la delegación de la SEDATU cuando los proyectos concluyen.

En la vertiente Mejoramiento de la Vivienda los ejecutores del Programa recaban la información de sus beneficiarios a través de la CIVI. Se recopilan datos sociodemográficos (nombre, CURP, sexo, estado civil, fecha y entidad de nacimiento y condición indígena y dirección de su vivienda), así como información relativa a las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza: educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a alimentación e ingresos. Esta información la recopila la instancia ejecutora en una sola ocasión y la presenta a la delegación cuando realiza la solicitud de apoyo.

La vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria no recopila información socioeconómica. Cabe señalar que el Manual de Operación del Programa establece que en esta vertiente se deberán aplicar el “Formato para el Registro de Obras de Infraestructura, Servicios o Acciones Comunitarias” y el “Formato para el registro de población beneficiaria de obras de infraestructura, servicios o acciones comunitarias”.

En ningún caso se recolecta información sobre no beneficiarios con fines de comparación con la población beneficiaria. El Programa podría recabar esta información directa o indirectamente. De manera directa, se podrían realizar encuestas a hogares integrantes de la población objetivo que no hayan recibido los apoyos del Programa. De manera indirecta, se podrían aprovechar microdatos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) para identificar hogares pertenecientes a la población objetivo pero ubicados en zonas donde el Programa no ha realizado obras o acciones. Otra opción indirecta es la utilizada en la Evaluación del PREP (COLMEX, 2011), que obtuvo información socioeconómica de no beneficiarios a partir del Censo de Población y Vivienda 2010.

10. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

El objetivo de Fin de la MIR, “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes, mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares que se ubican en las zonas de actuación del Programa”, se recupera en las ROP, en su inciso 1.3, Alineación a los Instrumentos de Planeación Nacional, que señala que el Programa de Infraestructura está alineado al Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013-2018: “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”.

El objetivo de Propósito de la MIR, “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda” corresponde al objetivo general del Programa establecido en las ROP: “Contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda”.

Los tres Componentes de la MIR se identifican en los objetivos específicos de las ROP. El Componente “Proyectos de Infraestructura para el Hábitat apoyados” en el Objetivo específico 2.2.1, “Apoyar el desarrollo de obras de infraestructura básica, complementaria y equipamiento urbano, así como acciones para el desarrollo comunitario y la promoción del desarrollo urbano, en el ámbito rural, urbano y núcleos agrarios”; el Componente “Proyectos de Rescate de Espacios Públicos y Participación Comunitaria apoyados” en el Objetivo específico 2.2.2, “Apoyar la ejecución de proyectos para el rescate, habilitación o rehabilitación de espacios públicos, unidades o desarrollos habitacionales y centros integrales de atención a las Mujeres, mejorando la accesibilidad y conectividad a equipamientos y servicios”; y el Componente “Acciones de Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda apoyadas” en el Objetivo específico 2.2.3, “Apoyar la realización de obras, acciones y servicios para la ampliación y/o equipamiento de la vivienda”.

Las Actividades de la MIR “Recepción, análisis y selección de proyectos y acciones” y “Presentación de Planes de Acción Integral” se recuperan en el inciso 4.3 de las ROP, “De la solicitud y aprobación de los proyectos”. Por su parte, la Actividad “Verificación física de proyectos y acciones” se incorpora en 4.5.1 de las ROP, “Verificación”.

11. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

a. **Nombre.**
b. **Definición.**
c. **Método de cálculo.**
d. **Unidad de Medida.**
e. **Frecuencia de Medición.**
f. **Línea base.**
g. **Metas.**
h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente).**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

La MIR 2018 del Programa cuenta con 22 indicadores, tres de Fin, dos de Propósito, 11 de Componente y 6 de Actividad. Solamente 4 indicadores cumplen con toda la información que requiere la pregunta, equivalente a 18%. Cabe aclarar que en esta pregunta se valoran los indicadores actualmente vigentes, que son los de la MIR 2018. El examen detallado de los indicadores de la MIR 2018 y sus fichas técnicas se presenta en el Anexo 4 de la evaluación.

La ficha técnica del indicador de Fin “Inversión federal en movilidad” no cuenta con meta anual. Si bien es un indicador sectorial planteado en el Programa de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, que sólo tiene meta sexenal, en la ficha técnica del indicador para 2018 sí se podría plantear la meta anual ya que este año coincide con la meta sexenal.

Una deficiencia generalizada es la falta de línea base, carencia que afecta a 18 indicadores. Estos indicadores son de reciente creación y tendrán como línea base los resultados de 2017 o 2018. Dado que todos los indicadores deben contar con línea base, su incorporación en la MIR sólo debe realizarse hasta que se cuente con dicha información.

Los indicadores son claros, económicos y monitoreables aunque no todos son relevantes y adecuados. Estas deficiencias destacan en los indicadores estratégicos de Fin y Propósito.

El indicador de Fin “Porcentaje de recursos destinados a proyectos que contribuyen al mejoramiento de la movilidad” no es relevante ya que no mide qué tanto contribuye el Programa a alcanzar el objetivo de “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”.

El indicador de Propósito “Índice de contribución a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares atendidos” no es pertinente o adecuado porque se refiere al porcentaje de los hogares que fueron beneficiados por los proyectos respecto a la población programada a atender en el año, pero no permite conocer en qué medida estos proyectos mejoraron las condiciones de habitabilidad de la población objetivo. Tampoco es claro porque su fórmula de cálculo es un índice conformado por porcentajes, pero no señala cuál es el denominador de cada uno de los porcentajes.

El indicador de Propósito “Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica, complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de Infraestructura” tiene como referencia el total de hogares programados para ser beneficiarios y no la población objetivo. Este indicador no es pertinente o adecuado a este nivel de la MIR porque no mide qué tanto se avanza en el logro del Propósito de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población objetivo.

12. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

a. **Cuentan con unidad de medida.**

b. **Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**

c. **Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

En esta pregunta se valoran las metas de los indicadores de la MIR 2017, cuyo cumplimiento se examinará más adelante, en la pregunta 41.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2017, de los 15 indicadores de la MIR 2017, las metas de 10 de ellos cumplen con todas las características que establece la pregunta, es decir, 67%.

Las metas de todos los indicadores cuentan con unidad de medida y se consideran factibles de alcanzar considerando los recursos humanos y financieros previstos cuando se fijaron.

La orientación a impulsar el desempeño de las metas de ocho indicadores pueden ser evaluadas con base en su comportamiento histórico; el resto se evalúan con respecto al avance alcanzado al final del periodo.

Las metas de cinco indicadores no están orientadas a impulsar el desempeño ya sea porque la reducción en la meta fue mayor a la registrada en el presupuesto o porque la meta fue programada muy por debajo de los valores que puede alcanzar. Estos indicadores son: “Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica, complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de Infraestructura”; “Espacios Públicos intervenidos”; “Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura básica en las zonas de actuación del programa”; “Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura complementaria en las zonas de actuación del programa”; y “Porcentaje de proyectos para la construcción de cuartos adicionales realizados”.

Los 10 indicadores que cuentan con todas las características requeridas en su meta son: “Inversión federal en movilidad”; “Avance porcentual de espacios públicos de intervención general apoyados por el Programa respecto de la meta sexenal”; “Porcentaje de proyectos para la dotación de estufas ecológicas realizados”; “Porcentaje de proyectos de obras realizadas y apoyadas para la participación social y desarrollo comunitario”; “Porcentaje de unidades habitacionales con áreas y bienes de uso común intervenidas”; “Porcentaje de avance en la constitución de comités de Contraloría social”; “Porcentaje de mujeres asistentes a los talleres y cursos dirigidos a promover la igualdad entre mujeres y hombres”; “Porcentaje de obras y acciones que promueven la igualdad entre hombres y mujeres”; “Porcentaje de solicitudes autorizadas”; y “Porcentaje de supervisiones físicas”.

El análisis completo de las metas de los indicadores de la MIR 2017 se presenta en el Anexo 5 de la evaluación.

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

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El Programa de Infraestructura puede tener complementariedades o coincidencias con los programas federales siguientes.

El Programa 3x1 para Migrantes de la SEDESOL desarrolla infraestructura básica y complementaria por lo que coincide con la vertiente Infraestructura para el Hábitat. El Programa 3x1 también interviene espacios públicos de uso comunitario por lo que coincide con la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria. Dado que las poblaciones objetivo del Programa de Infraestructura y del Programa 3X1 no son excluyentes, puede haber duplicidades entre ambos programas.

El Programa de Empleo Temporal puede ser operado por varias dependencias. Dentro de este programa la SCT apoya proyectos de construcción de caminos rurales, por lo que coincide con la vertiente Infraestructura para el Hábitat. Por su parte SEDESOL apoya proyectos de mejoramiento de infraestructura local, por lo que también coincide la vertiente Infraestructura para el Hábitat. Algunos hogares y zonas pertenecen a las poblaciones objetivo del Programa de Infraestructura y del Programa de Empleo Temporal, lo que implica que puede haber duplicidades entre ambos programas.

El Programa de Infraestructura Indígena apoya proyectos de infraestructura similares a algunos que apoya la vertiente Infraestructura para el Hábitat del Programa de Infraestructura. Considerando que existen zonas y hogares que pueden ser atendidos por ambos programas, se pueden presentar duplicidades. Inclusive, en el Programa de Infraestructura existen recursos etiquetados para la población indígena.

El Programa Apoyo a la Vivienda de FONHAPO entrega subsidios para la ampliación y mejoramiento de la vivienda, de manera similar a la vertiente Mejoramiento de la Vivienda del Programa de Infraestructura. Dado que existen hogares que pueden ser atendidos por ambos programas, puede haber duplicidades.

El Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales de la CONAVI otorga un subsidio directo para ampliación y/o mejoramiento de las viviendas, lo que también busca la vertiente Mejoramiento de la Vivienda del Programa de Infraestructura. Aunque sus poblaciones objetivo se definen de distinta manera, no son excluyentes, por lo que pueden existir duplicidades.

El Programa de Cultura Física y Deporte de la CONADE otorga subsidios para proyectos de infraestructura deportiva, lo que coincide con apoyos que otorga la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria del Programa de Infraestructura. Como sus poblaciones objetivo no son excluyentes, se pueden generar duplicidades entre ambos programas.

El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la CONAGUA apoya la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura por lo que coincide con la vertiente Infraestructura para el Hábitat del Programa de Infraestructura. Algunos hogares y zonas pertenecen a las poblaciones objetivo de ambos programas, lo que implica que puede haber duplicidades entre ellos.

Planeación y Orientación a Resultados

14. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

a. **Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.**

b. **Contempla el mediano y/o largo plazo.**

c. **Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa.**

d. **Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.**

Respuesta: No.

Justificación:

No se cuenta con un plan estratégico de mediano y largo plazos para el Programa en su conjunto o para alguna de sus tres vertientes.

Las ROP, en su inciso 3.11 “Instancias participantes” de su Apartado 3 “De los lineamientos”, establecen que es obligación y atribución de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la UAR del Programa y en coordinación con las Áreas Responsables de cada vertiente, planear la ejecución del Programa de Infraestructura. Sin embargo, no existen lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica. En el Manual de Operación del Programa de Infraestructura (SEDATU, 2016) se recupera la obligación de la Subsecretaría respecto a la planeación pero no se estipulan procedimientos para cumplir con esta obligación, ni se menciona la elaboración de un plan estratégico.

Es importante que en el Manual de Operación del Programa o en un documento complementario se establezcan procedimientos y mecanismos para realizar ejercicios de planeación y que se proceda a elaborar el respectivo plan estratégico de mediano plazo. Este plan debe comprender, al menos, estrategias y líneas de acción, áreas responsables de ejecutarlas y un cronograma con metas y plazos a lo largo del período comprendido en la planeación.

15. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:

a. **Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.**
b. **Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.**
c. **Tienen establecidas sus metas.**
d. **Se revisan y actualizan.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Los planes de trabajo anuales tienen una de las características establecidas.

Justificación:

El Programa de Infraestructura contaba con un plan de trabajo anual para 2017, pero en 2018 sólo existe planeación de corto plazo para las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda, como parte del programa anual de trabajo 2018 de la UPAIS, que es el área responsable de esas vertientes.

El plan de trabajo anual 2017 no es resultado de un ejercicio de planeación institucionalizado ya que no existe un documento que establezca el procedimiento que debe seguirse para elaborarlo. Las ROP estipulan que la planeación es obligación y atribución de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la UPAIS, en coordinación con las áreas responsables de cada vertiente, pero no especifica lineamientos para llevarla a cabo.

Este plan de trabajo es dado a conocer a los responsables de los principales procesos, dado que deben enmarcar sus actividades de acuerdo a la programación establecida en dicho documento.

El plan de trabajo anual 2017 del Programa de Infraestructura no establece metas para las diferentes actividades consideradas en su cronograma. Por el contrario, el programa anual de trabajo 2018 de la UPAIS sí establece metas para las vertientes que son su responsabilidad.

Dado que el Programa de Infraestructura sólo cuenta con un plan de trabajo anual para 2017, se deduce que no se actualizó para 2018, además de que tampoco se elaboró en 2016.

Debido a las carencias en la planeación de corto plazo es necesario que se establezcan en algún documento normativo procedimientos y mecanismos para elaborar los planes de trabajo anuales del Programa de Infraestructura. Además, se debe especificar su contenido mínimo, como el planteamiento de metas anuales y de plazos para su revisión y actualización.

16. El programa utiliza informes de evaluaciones externas:

a. **De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.**
b. **De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.**
c. **Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.**
d. **De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene tres de las características establecidas.

Justificación:

El Programa cuenta con una evaluación de diseño en 2016 y dos fichas de monitoreo y evaluación, en 2015-2016 y 2016-2017. Esta última, por ser reciente, todavía no ha sido considerada. Se presentaron 10 recomendaciones en la evaluación de diseño y otras cinco en la primera ficha de monitoreo y evaluación.

El Programa utiliza informes de evaluaciones externas de manera regular aunque, debido a su reciente origen, sólo ha sido posible considerar la utilización de las dos evaluaciones de 2016. Las recomendaciones de estas evaluaciones fueron valoradas por los responsables del Programa y las que se consideraron relevantes se convirtieron en ASM. Sin embargo, no se reconoce el aprovechamiento de otros elementos, tales como las conclusiones y análisis FODA de la Evaluación de Diseño 2016. Cabe mencionar que en el documento de posición institucional sobre la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 se señala cómo se atenderá cada una de sus recomendaciones.

El Programa utiliza informes de evaluaciones externas para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y sus resultados, principalmente las recomendaciones convertidas en ASM. El Programa se comprometió a atender dos ASM: “Elaborar el Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos para los Diagnósticos establecidos por el CONEVAL” y “Actualizar la MIR del Programa con base en la Metodología del Marco Lógico. Aunque el cumplimiento de los dos ASM es muy reciente, es previsible que su adopción permitirá mejorar la gestión y resultados del Programa, ya que ahora se cuenta con el Diagnóstico elaborado siguiendo los lineamientos del CONEVAL (su valoración se realizó, entre otras, en las respuestas a las preguntas 1 a 3 y 7) y una MIR congruente con el Diagnóstico y con las ROP del Programa.

El Programa utiliza informes de evaluaciones externas de manera consensada, dado que son atendidas por, además de la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional (UPPEI), las tres áreas responsables de cada vertiente: UPAIS, DGREP y DGOSVR.

El Programa no utiliza informes de evaluaciones externas de manera institucionalizada, ya que no cuenta con un documento que establezca un procedimiento para considerar y utilizar los resultados de las evaluaciones.

17. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales

Justificación:

El Programa cumplió con los dos ASM comprometidos para 2017 (cumplimiento del 100%).

El primer ASM consistía en dos compromisos: “Contar con un Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos para los Diagnósticos establecidos por el CONEVAL” y “Publicar en el sitio web de SEDATU el Diagnóstico del Programa”, los cuales fueron cumplidos; ya se elaboró el documento respectivo y se publicó en la página de internet de la SEDATU. Este Diagnóstico fue analizado en varias respuestas de esta evaluación, principalmente en las correspondientes a las preguntas 1 a 3 y 7. Esta ASM respondió a dos recomendaciones de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016: “Elaborar el Diagnóstico del Programa conforme al documento de elementos mínimos que deben contener los diagnósticos, emitido por el CONEVAL” y “Elaborar una metodología para identificar y cuantificar a la población potencial y objetivo, la cual debe contener las fuentes utilizadas y el periodo de actualización”. Estas recomendaciones recuperaron, a su vez, tres de las recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2016: “Elaborar un diagnóstico en el que se ofrezca una cuantificación y ubicación territorial de la población que presenta el problema y se profundice sobre las causas y los instrumentos de política para su solución”, “Recopilar estudios o investigaciones que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo” e “Integrar o contratar la elaboración de un documento con la metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo”.

En cumplimiento del ASM “Actualizar la MIR del Programa con base en la Metodología del Marco Lógico”, la MIR del Programa de Infraestructura ya está cargada en el PASH. Esta ASM respondió a la recomendación de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016: “Realizar una revisión de la MIR del Programa de tal forma que ésta se apegue a la metodología de marco lógico”. Esta recomendación recuperó, a su vez, cuatro recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2016: Primera, “Establecer en la MIR cinco Componentes: 1) Proyectos de infraestructura básica y complementaria apoyados, 2) Proyectos de espacios públicos y participación comunitaria apoyados, 3) Proyectos de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda apoyados, 4) Proyectos de construcción y equipamiento de centros para el desarrollo integral de la mujer y para la población en general apoyados, y 5) Proyectos de diagnóstico y planeación participativa de la infraestructura en zonas urbanas y rurales”; segunda, “Incorporar las siguientes actividades de manera común a los tres primeros componentes propuestos: 1) Recepción, análisis y selección de las solicitudes, 2) Seguimiento la estructura financiera del proyecto, 3) Radicación de subsidios, 4) Supervisión físico y operativo y 5) Integración de informes trimestrales de los avances financieros”: tercera, “Definir indicadores estratégicos para el nivel de Fin de la MIR”; y cuarta, ”No incluir el indicador “Avance porcentual de espacios públicos de intervención general apoyados por el Programa respecto de la meta sexenal” para el nivel de Propósito de la MIR”.

El Anexo 7 presenta el “Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora”.

18. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Con el cumplimiento del ASM "Elaborar el Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos para los Diagnósticos establecidos por el CONEVAL" se logró tener el Diagnóstico elaborado siguiendo la metodología del marco lógico. Ello permitió, entre otros beneficios, que se defina e identifique con mayor claridad el problema que atiende el Programa, se describan y caractericen sus causas y efectos, se presente una justificación de la intervención pública del Programa y se definan y cuantifiquen sus poblaciones potencial y objetivo. Valoraciones específicas de este Diagnóstico se realizaron en varias respuestas de esta ECR, entre otras, en las respuestas a las preguntas 1, 2, 3 y 7. Dado que la elaboración del Diagnóstico es muy reciente, todavía no se puede valorar en qué medida la adopción de este nuevo Diagnóstico y la adecuación de los documentos asociados a éste tendrán efectos positivos sobre la gestión y resultados del Programa.

En cumplimiento del ASM "Actualizar la MIR del Programa con base en la Metodología del Marco Lógico", la MIR del Programa de Infraestructura ya está cargada en el PASH, conjuntamente con sus respectivas fichas técnicas. Además de que fue construida de acuerdo a la metodología del marco lógico, tal como se requería, una ventaja primordial de esta MIR respecto a las versiones de años previos es que está basada de manera directa en el Diagnóstico del Programa, por lo que sus objetivos corresponden al problema que se busca resolver. Por ello, esta MIR permitirá realizar un seguimiento más puntual de los avances en el logro de los objetivos del Programa y evaluar en qué medida se está resolviendo el problema que se atiende con la intervención pública. Debido a que es la primera versión basada en este Diagnóstico, todavía existen algunas áreas de mejora, como las que se especifican en las respuestas a las preguntas 11 y 12 de esta evaluación, donde se presenta una primera valoración de sus indicadores. Una evaluación detallada de la MIR sería materia de una evaluación de diseño.

El Anexo 8 presenta los "Resultados de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora".

19. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Como se señaló en la pregunta 17, los dos ASM cumplidos respondieron a siete recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2016 y tres de las recomendaciones de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016.

Además de las siete recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2016 que se convirtieron en ASM, esta evaluación planteó otras tres recomendaciones. Por su parte, además de las tres recomendaciones de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 que se convirtieron en ASM, esta ficha también contiene otras dos recomendaciones.

La recomendación “Elaborar un documento con la estrategia de cobertura para atender a su población objetivo por ubicación geográfica que abarque un horizonte de mediano y largo plazo” de la evaluación de diseño se recuperó como “Elaborar una estrategia de focalización a fin de tener mejores resultados” en la ficha de monitoreo y evaluación. Respecto a la recomendación “Elaborar una estrategia de focalización a fin de tener mejores resultados”, el Programa señaló que se consideraría después de tener los resultados del primer año de operación del Programa, que se conocieron a principios de 2017. También se requería la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, lo cual ya se tiene. Sin embargo, esta recomendación todavía no se ha atendido a pesar de que la falta de esta estrategia es una carencia clave del Programa, tal como se expone en la pregunta 23.

Contar con una estrategia de cobertura es fundamental para dimensionar los esfuerzos requeridos para atender a la población objetivo, programar las acciones en un horizonte de mediano y largo plazos y conocer qué tanto se avanza anualmente en la solución del problema. Por su parte, la falta de una estrategia de focalización impide asegurar que las acciones y recursos se dirijan hacia los ámbitos de acción y beneficiarios que más necesitan los apoyos y donde éstos serían más útiles. La carencia de estas estrategias, estrechamente relacionadas, va en detrimento del logro del Propósito.

Las recomendaciones “A partir de la información contenida en el Manual de Operación del Programa, elaborar un Manual de Procedimientos que contemple las actividades detalladas y los responsables de su realización así como los formatos utilizados para la selección de beneficiarios o proyectos” y “A partir de la información contenida en el Manual de Operación del Programa, elaborar un Manual de Procedimientos que contemple las actividades detalladas y los responsables de su realización así como los formatos utilizados en todo el proceso de entrega de apoyos” de la evaluación de diseño, se recuperaron como “Elaborar un Manual de Procedimientos que incluya las actividades detalladas y los responsables de su realización” en la ficha de monitoreo y evaluación. El Programa consideró que esta recomendación, referida en particular a la solicitud y entrega de apoyos, no era relevante porque ya se cuenta con formatos para esos procesos. Sin embargo, esta recomendación sigue siendo válida dado que la existencia de estos formatos es insuficiente para normar la operación detalladas de estos procesos clave, lo que implica que la falta de dicho manual de procedimientos es una carencia del Programa. La falta de manuales de procedimientos detallados impide asegurar que se seleccionan los beneficiarios y proyectos más idóneos, de acuerdo con la normativa; dificulta la entrega de los apoyos y, en general, complica la operación del Programa, obstaculizando alcanzar la mayor eficiencia posible, lo que va en detrimento del logro del Propósito.

20. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Dado que, en respuesta a recomendaciones de las evaluaciones externas, el Programa de Infraestructura cuenta con un diagnóstico de reciente elaboración, que implica la adecuación de la MIR, ROP y otros documentos complementarios, se requiere una nueva evaluación de diseño, que examine los nuevos elementos y características del diseño del Programa. En particular, se debe analizar cómo se integran entre ellas las diferentes vertientes y modalidades del Programa.

Debido a la falta de planeación estratégica, se sugiere plantear un sistema de planeación de mediano y largo plazos. Para ello, el Programa se podría apoyar en un estudio externo que evaluara tanto los actuales procedimientos y mecanismos para determinar la programación de metas y su respectiva presupuestación, como los elementos de diagnóstico y pronóstico que podrían incorporarse en un sistema integrado de planeación. Considerando las recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2016 y de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016, el estudio externo que se sugiere también debería, por un lado, apoyar la elaboración de una estrategia de cobertura de mediano y largo plazos y, por el otro, examinar la estrategia de cobertura implícita y evaluar de manera retrospectiva la evolución de la cobertura de la población objetivo.

Considerando la falta de manuales de procedimientos detallados, tal como se concluyó en la Evaluación de Diseño 2016 y en la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016, se podría realizar una evaluación de procesos que sea la base para la elaboración de manuales de procedimientos detallados para los procesos clave del Programa, tales como planeación y programación, selección de beneficiarios y proyectos, entrega de los apoyos y administración del padrón de beneficiarios.

21. El Programa recolecta información acerca de:

a. **La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.**
b. **Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.**
c. **Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.**
d. **Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El programa recolecta información acerca de dos de los aspectos establecidos.

Justificación:

Se recopila información sobre los apoyos otorgados. Como se señaló en la pregunta 8, existe información sobre el monto de los apoyos recibidos por los ejecutores y en algunos casos sobre el tipo de apoyo entregado a los beneficiarios. Por la naturaleza de los proyectos de algunas modalidades, como Mejoramiento del Entorno, Desarrollo Comunitario y Habilitación, y Rescate de Espacios Públicos, no se identifica de manera individualizada a los hogares y personas beneficiados. La información es recabada una sola vez por los ejecutores, para entregarla al Programa al concluirse los proyectos.

En la vertiente Mejoramiento de la Vivienda se recaba información socioeconómica de los beneficiarios mediante la CIVI. En la pregunta 9 se indicó que los datos recopilados son nombre, CURP, sexo, estado civil, fecha y entidad de nacimiento y condición indígena, dirección de su vivienda, educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a alimentación e ingresos. Cuando se puede identificar a los hogares de manera individual en la vertiente Infraestructura para el Hábitat, los ejecutores del Programa recaban la información de sus beneficiarios a través de su respectiva CPH. Los datos recopilaos en esta vertiente son nombre, CURP, sexo, estado civil, fecha y entidad de nacimiento y condición indígena y dirección de su vivienda, educación, condición laboral y tipo de seguridad social. En las vertientes Infraestructura para el Hábitat (cuando los hogares individuales no se identifican) y Espacios Públicos y Participación Comunitaria se cuenta con información sobre sexo y edad de los beneficiarios, aunque de manera agregada.

El Programa no recopila información sobre las características socioeconómicas de los hogares y personas que no son beneficiarias. Ello dificulta que se cuente con puntos de referencia para valorar los efectos del Programa en la situación de la población beneficiaria.

Tampoco se recolecta información para medir la contribución del Programa al objetivo sectorial de “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”. El logro de este objetivo es medido por el indicador “Inversión federal en movilidad”, el cual no se calcula con información recopilada por el Programa.

22. El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

a. **Es oportuna.**
b. **Es confiable, es decir, se cuenta con un mecanismo de validación.**
c. **Está sistematizada.**
d. **Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.**
e. **Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° La información que recolecta el programa cuenta con todas las características establecidas.

Justificación:

El monitoreo de la gestión del Programa se apoya en el Sistema de Información del Plan de Acción Integral (SI-PAI), en el cual se registran las características y los avances de cada uno de los proyectos. A partir de la información capturada en este sistema se generan reportes e informes que son utilizados para dar seguimiento a la operación. Cabe aclarar que la información de algunos procesos no se registra en el SI-PAI, el cual se ha construido de manera paulatina y todavía se está desarrollando.

Esta información es oportuna, con fechas límites para su incorporación en el SI-PAI y consecuencias negativas para las instancias ejecutoras que no registren a tiempo sus proyectos y avances.

La información del SI-PAI es confiable porque, una vez capturada, es examinada para detectar que se haya registrado de acuerdo a la nomenclatura y formatos establecidos, con el fin de asegurar que sea correcta. Además, la información capturada por una instancia es validada por las otras instancias participantes en el Programa; por ejemplo, la información registrada en diferentes momentos por las instancias ejecutoras es revisada por los operadores en las delegaciones y en el área responsable de la vertiente.

Dado que la información se captura y procesa en un sistema informático se considera que está sistematizada.

La información que recaba el programa para monitorear su desempeño es pertinente respecto de su gestión. Como parte de su operación normal, el Programa genera información sobre obras y acciones realizadas, hogares atendidos con infraestructura básica o complementaria, cuartos adicionales apoyados, espacios públicos intervenidos, localidades en núcleos agrarios apoyadas con proyectos de mejoramiento del entorno, unidades habitacionales intervenidas, proyectos de mejoramiento del entorno apoyados, cursos y talleres apoyados, mujeres asistentes a talleres y cursos, proyectos autorizados para la construcción de Ciudad de las Mujeres, y Planes de Acción Integral validados. De esta manera, el Programa cuenta con la información necesaria para monitorear su desempeño y calcular sus indicadores de Actividad y Componente, con lo cual se generan los informes de avance trimestral del Programa.

La información del SI-PAI se encuentra disponible para quienes requieren consultarla para dar seguimiento a la gestión y para tomar decisiones en diferentes procesos.

Cobertura y Focalización

23. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

a. **Incluye la definición de la población objetivo.**

b. **Especifica metas de cobertura anual.**

c. **Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.**

d. **Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.**

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada que indique cómo se planea atender a su población objetivo en un horizonte de mediano y largo plazos. Ni el Diagnóstico del Programa ni su MIR contienen elementos que permitan inferir, aunque sea de manera indirecta, una estrategia de cobertura. Esta carencia coincide con la falta de planeación estratégica de mediano y largo plazos.

Desde la evaluación de diseño 2016 se destacó dicha carencia y, en consecuencia se recomendó “Elaborar un documento con la estrategia de cobertura para atender a su población objetivo por ubicación geográfica que abarque un horizonte de mediano y largo plazo”; sin embargo, esta recomendación todavía no ha sido atendida.

Tal como se señaló en las respuestas a las preguntas 19 y 20, es fundamental tener una estrategia de cobertura para cuantificar los recursos requeridos para atender a la población objetivo, programar las acciones en un horizonte de mediano y largo plazos y dar seguimiento a los avances anuales en la solución del problema.

24. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

A partir del Índice de Déficit en Condiciones de Habitabilidad estimado por el Programa, se determinan las AGEB y localidades menores de 5000 habitantes que tienen un valor alto y muy alto en ese índice. Una vez determinadas estas AGEB y localidades, se identifican todos los hogares que se ubican en ellas, los cuales conforman la población objetivo.

Para la estimación del déficit en condiciones de habitabilidad, se utilizan variables sobre vulnerabilidad (viviendas deshabitadas y población de 15 a 20 años que no asiste a la escuela); carencia en calidad y espacios en la vivienda (viviendas con piso de tierra y hacinamiento); carencia en servicios básicos en la vivienda (disponibilidad de agua, energía eléctrica y drenaje) e infraestructura complementaria (vialidades sin recubrimiento, sin banqueta, sin guarnición o sin alumbrado o localidades con disponibilidad de plaza o jardín público, parque y cancha deportiva). La información para estas variables se obtiene del Censo de Población y Vivienda, Características del Entorno Urbano y Características de las Localidades publicados por el INEGI y del Índice de Rezago Social (IRS) de CONEVAL. En el apartado 4 del Diagnóstico se detalla la metodología para el cálculo del déficit en condiciones de habitabilidad.

Si bien el Programa identifica los hogares pertenecientes a su población objetivo, no identifica las carencias específicas de cada hogar, exceptuando en la vertiente de “Mejoramiento de la Vivienda”. Ello impide la identificación de los hogares que deben ser atendidos por cada vertiente y modalidad.

25. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Los reportes sobre población potencial, objetivo y atendida de 2016 no son comparables con los de 2017, ya que se modificaron la definición y cuantificación de estas poblaciones. Por ello, no es relevante examinar la evolución de la cobertura del Programa. Es posible señalar la evolución de la población atendida entre ambos años y valorar el nivel de cobertura.

Con la anterior salvedad, en el Anexo 10 se reportan las poblaciones potencial, objetivo y atendida para 2016 y 2017, en el cual se especifican las diferencias entre las definiciones de 2016 y 2017. Cabe aclarar que las cuantificaciones de las poblaciones potenciales y objetivo reportadas en el Anexo 10 no coinciden con las determinadas en el Diagnóstico del Programa, las cuales se expusieron en la respuesta a la pregunta 7 de esta evaluación, por lo cual las poblaciones potencial y objetivo utilizadas para medir la cobertura deberán adecuarse a las más recientes definiciones y cuantificaciones de estas poblaciones.

En ese anexo se reporta que la población atendida ascendió de 353,528 hogares en 2016 a 379,642 hogares en 2017, lo que representa un incremento de 7.4%.

Por su parte, la cobertura fue de 1.5% respecto a la población potencial y de 1.7% respecto a la población objetivo. Debido a que la cobertura de la población objetivo es muy reducida, en la definición de la población objetivo se deben agregar criterios de focalización que permitan contar con una definición más acotada que se traduzca en el compromiso de atender un menor número de hogares en el mediano plazo. Otra opción es recuperar la definición y cuantificación de la población objetivo consideradas en el Diagnóstico del Programa, donde se establece una población objetivo más pequeña.

En el Anexo 11 “Información de la Población Atendida” se presenta para el conjunto del Programa, consolidando todas las vertientes, el total de personas físicas beneficiarias, con datos reales o estimados, según la vertiente y modalidad. Esta información se desagrega por municipio, sexo y grupos de edad: jóvenes, adultos y adultos mayores. En el caso de las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda, la población atendida también está disponible por localidad, aunque no se incluye en el Anexo 11.

Operación

26. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (es decir los Componentes del programa), así como los procesos clave en la operación del programa.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

En el Anexo 12 se presentan los diagramas de flujo del proceso general, incluido en las ROP, así como de los procesos clave de “Solicitud de proyectos”, “Aprobación de proyectos” y “Ejecución de proyectos y verificación”, elaborados por el equipo evaluador con base en los documentos normativos del Programa.

La operación anual del Programa se inicia cuando la UPAIS, en tanto instancia normativa, envía el Oficio de Comunicación de Distribución de Recursos Federales, por vertiente y entidad federativa. Con base en esta comunicación, el área responsable de cada vertiente emite el Oficio de Autorización, determinando los subsidios por vertiente y municipio.

El proceso de solicitud de proyectos comienza cuando la instancia ejecutora solicitante captura en el SI-PAI sus propuestas de proyectos e inicia la integración del expediente técnico, para presentar a la delegación su solicitud de apoyo y propuesta de inversión. Posteriormente, la delegación estatal revisa que la solicitud cumpla con los criterios y formatos exigidos en cada vertiente. Si hubiera alguna omisión en la solicitud, la comunica a la instancia solicitante para que la subsane. Una vez que la solicitud contenga todos los formatos e información requerida, la delegación envía la solicitud al área responsable de la vertiente correspondiente para que analice su posible aprobación.

El área responsable de cada vertiente es la encargada de ejecutar el proceso de aprobación de los proyectos. Para ello, realiza la revisión técnica y normativa de los proyectos enviados por las delegaciones. Si los proyectos cumplen con las disposiciones de las ROP sobre tipos y montos de apoyo de cada vertiente, criterios de priorización y requisitos de elegibilidad, el área responsable valida las solicitudes y emite el oficio de asignación de número de expediente. En caso contrario, comunica a la delegación el motivo del incumplimiento, para que se lo notifique a la instancia solicitante y ésta, si lo desea, subsane la solicitud y se lleve a cabo nuevamente el proceso de aprobación. Cuando el área responsable valida la solicitud, se lo comunica a la delegación para que ésta emita el Oficio de Aprobación dirigido a la instancia ejecutora.

El proceso de ejecución de proyectos y su comprobación se inicia con la suscripción del instrumento jurídico correspondiente entre la delegación estatal y la instancia ejecutora, para que esta última realice las actividades relacionadas con el inicio de la ejecución de los proyectos, entre las cuales están: registro de beneficiarios y alimentación del sistema para integrar el padrón de beneficiarios, integración y operación de comités de contraloría social y apertura de cuenta bancaria para que la delegación le ministre los recursos, de acuerdo con la calendarización del proyecto.

Como parte de las actividades de comprobación, la instancia ejecutora debe reportar trimestralmente los avances físico-financieros de los proyectos a la delegación, y ésta al área responsable. Además, la delegación debe supervisar la ejecución de la obra y, al concluirse, verificar su cierre. Una vez verificado que el cierre corresponda a lo acordado, la instancia ejecutora elabora el acta de entrega-recepción o informe de resultados de las obras, lo cual se remite a la delegación, gobiernos locales y contraloría social. Finalmente, la delegación y el área responsable realizan la conciliación entre los recursos aprobados, suministrados y ejercidos. Con base en ello, la delegación, con apoyo de la instancia ejecutora, integra el cierre de ejercicio del proyecto, y en caso de haber recursos no devengados, la instancia ejecutora los reintegra a la TESOFE.

27. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.

Justificación:

Si bien existe información sistematizada de las solicitudes presentadas por las instancias ejecutoras, no es posible conocer la demanda total de apoyos.

Las instancias ejecutoras capturan las solicitudes de proyectos en el SI-PAI, de acuerdo con la vertiente que corresponda. En la vertiente Mejoramiento de la Vivienda se conocen las características socioeconómicas (incluyendo las de su vivienda) de los solicitantes recabadas con la CIVI. En los proyectos de la vertiente Infraestructura para el Hábitat en que es posible identificar a los beneficiarios también se conoce su información demográfica, así como educación, condición laboral y tipo de seguridad social, recabada mediante la CPH. En la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria y cuando no es posible identificar a los beneficiarios en la vertiente Infraestructura para el Hábitat no se conoce la información socioeconómica de los beneficiarios, pero al concluir el proyecto se estima el número de hogares y personas beneficiadas con las obras y acciones, el cual se registra en el SI-PAI.

La información sistematizada en el SI-PAI no permite conocer la demanda total de apoyos, debido a que sólo contiene información de los proyectos presentados por las instancias ejecutoras. No se conoce la demanda de los hogares que desearían recibir los apoyos y cumplen con los criterios de elegibilidad para recibirlos cuando por algún motivo no existe una propuesta de proyecto de alguna instancia ejecutora al que pudieran incorporarse. Inclusive, aun cuando existieran esas propuestas de proyectos, la instancia ejecutora que los solicita decide a qué hogares incorporar, pudiendo quedar fuera algunos que desean los apoyos y cumplen los criterios de elegibilidad, por los que son parte de la demanda total de apoyos.

Es posible estimar la demanda total de apoyos de manera general, sin señalar localidades, barrios y hogares específicos, a partir de información sistematizada para cuantificar la población objetivo sobre carencias de habitabilidad y características socioeconómicas de los hogares, complementada con encuestas sobre el grado de interés de los hogares en solicitar los apoyos del Programa. Para calcular este interés se pueden aprovechar, como información muestral, datos provenientes de los diagnósticos municipales que elaboran las instancias ejecutoras solicitantes y de los diagnósticos del espacio público que se formulan con la participación de posibles beneficiarios.

28. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

a. **Corresponden a las características de la población objetivo.**

b. **Existen formatos definidos.**

c. **Están disponibles para la población objetivo.**

d. **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.

Justificación:

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo porque toman en consideración que los hogares que la conforman no pueden solicitar los apoyos individualmente y es difícil para ellos gestionarlos de manera colectiva. Por ello, estos procedimientos plantean que los proyectos sean solicitados por instancias ejecutoras que tienen la capacidad para formular, gestionar y financiar parcialmente los proyectos. Se debe tomar en cuenta que en las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Espacios Públicos y Participación Comunitaria los apoyos no son recibidos directamente por los hogares, sino que consisten en obras y acciones de infraestructura básica y complementaria y equipamiento, así como participación comunitaria, que buscan el mejoramiento del entorno físico y comunitario donde se ubican los hogares. En la vertiente Mejoramiento de Vivienda, la relativa complejidad de los procedimientos mencionados, que requiere que las solicitudes se presenten a través de un sistema informático, dificulta que cada hogar presente su solicitud individualmente, por lo que también los apoyos de esta vertiente tienen que ser solicitados por una instancia ejecutora. En el caso de esta vertiente, habría la posibilidad de establecer procedimientos que permitieran que los hogares solicitaran los apoyos de manera individual y sin intermediarios.

Sí existen formatos definidos para ejecutar los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. En primer lugar, se debe notar que todas las solicitudes de proyectos se capturan en el SI-PAI, que tiene sus propios formatos, Además, cada vertiente cuenta con su respectivo formato para presentar el expediente técnico. También existen formatos específicos por vertiente, como la CPH para la vertiente Infraestructura para el hábitat, el formato de elegibilidad del espacio público para la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, y la CIVI para la vertiente Mejoramiento de Vivienda.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo no están disponibles para toda población objetivo, debido a que las instancias ejecutoras son las únicas encargadas de presentar las solicitudes de proyectos. Los hogares integrantes de la población objetivo sólo pueden solicitar los apoyos si son aceptados por una instancia ejecutora que solicite un proyecto. Quienes no son aceptados por la instancia ejecutora, aunque exista un proyecto, no pueden solicitar los apoyos del Programa. Los procedimientos de recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyos tampoco están disponibles para los hogares integrantes de la población objetivo que se ubican en localidades, barrios o vialidades para las cuales ninguna instancia ejecutora solicita un proyecto dirigido a su mejoramiento.

En las mismas ROP, en su Anexo 2, “Criterios específicos de operación de las vertientes del programa de Infraestructura 2018, se describen los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Estos procedimientos también se describen en el Manual de Operación del Programa, que está apegado a las ROP, aunque data de 2016, por lo que se requiere derogarlo explícitamente en las ROP o actualizarlo para coincidir plenamente con el Anexo 2 de las ROP vigentes.

29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

a. **Son consistentes con las características de la población objetivo.**

b. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**

c. **Están sistematizados.**

d. **Están difundidos públicamente.**

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa no cuenta con mecanismos documentados para verificar los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Si bien las ROP describen estos procedimientos y señalan claramente los requisitos que deben cumplir las solicitudes y los responsables de verificar este cumplimiento, no establecen mecanismos que supervisen si estos procedimientos se ejecutan conforme a la normativa.

La carencia de mecanismos de verificación no es tan crítica en el registro de las solicitudes ya que se encuentra sistematizado y son las propias instancias ejecutoras que solicitan los proyectos las que capturan la información en el SI-PAI. Ello reduce la discrecionalidad en el procedimiento y la ocurrencia de errores en el registro de las solicitudes, ya que la información se presenta en formatos definidos, que facilitan la detección de omisiones e incongruencias.

La falta de mecanismos de verificación del trámite de las solicitudes de proyectos tampoco tiene consecuencias graves en la medida que las solicitudes, una vez tramitadas, son sujetas a un proceso de revisión normativa y técnica para su validación, lo que permite detectar omisiones y errores que hayan ocurrido durante el registro y trámite de las solicitudes de apoyos, los cuales pueden ser subsanados por las instancias ejecutoras. Un caso irregular que sería más difícil de detectar y corregir se presentaría si la delegación rechaza u obstaculiza de manera arbitraria una solicitud que cumple con los requisitos establecidos por la normativa, absteniéndose de enviarla para su validación al área responsable de la vertiente que corresponda.

Las implicaciones más críticas pueden presentarse en el procedimiento de recepción de solicitudes, ya que no existen mecanismos que verifiquen que las instancias ejecutoras están solicitando proyectos que respondan a las necesidades de la población objetivo. Las ROP establecen que las solicitudes deben estar sustentadas en un plan de acción integral o diagnóstico municipal en la vertiente Infraestructura para el Hábitat y un diagnóstico participativo en la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, los cuales deben reflejar las necesidades e intereses de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa. Sin embargo, no existen mecanismos para verificar que estos diagnósticos sean correctos o que los proyectos solicitados se desprendan de ellos, por lo que no se puede asegurar que respondan a las necesidades más sentidas por la población objetivo.

Resulta importante que el Programa establezca mecanismos de verificación, no solo administrativa sino en campo, para confirmar que los proyectos cumplan con los criterios y requisitos establecidos en la normativa y respondan a las necesidades e intereses de la población objetivo.

30. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

a. **Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**

b. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**

c. **Están sistematizados.**

d. **Están difundidos públicamente.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de proyectos y beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados. En el apartado 4.3.2, “Revisión técnica y normativa”, de las ROP 2018 se enuncian los criterios generales de elegibilidad. Además, en su apartado 3.9, “Requisitos de Elegibilidad”, se explicitan los requisitos de elegibilidad por vertiente. Asimismo, en el Manual de operación 2016 se enuncian los requisitos específicos para las submodalidades dentro de las modalidades de cada vertiente.

Los procedimientos para la selección de proyectos están estandarizados pues se definen en las ROP y en el Manual de operación, documentos que son de observancia obligatoria tanto para las instancias ejecutoras, como para los funcionarios y operadores del Programa en las delegaciones y en las áreas responsables de cada vertiente.

Estos procedimientos también están sistematizados, ya que se apoyan en el SI-PAI, que es el sistema de información determinado por la SEDATU, en el cual, de acuerdo con las ROP, las instancias ejecutoras deben capturar las solicitudes de apoyo e iniciar la integración del expediente técnico. La posterior validación técnica y normativa examina la información de los proyectos registrada en el SI-PAI. Una vez aprobados los proyectos, en este sistema se integran los padrones de beneficiarios. En el mismo sistema se mantiene una cartera de proyectos que por algún motivo (como insuficiencia presupuestal) no fueron aprobados pero que son elegibles y se considerarán en futuros ejercicios fiscales.

Los procedimientos de selección de beneficiarios se estipulan en las ROP y el Manual de operación, los cuales están difundidos públicamente, ya que se publican en la página de internet de la SEDATU.

Las ROP, en tanto documento normativo del Programa, no consideran en la vertiente Mejoramiento de la Vivienda, en particular en el caso del financiamiento de un cuarto adicional, la dificultad que podrían tener las mujeres para cumplir con el requisito de estar en situación regular con respecto a la propiedad de la tierra y al uso del suelo, ya que la titularidad de la vivienda tiende a estar a nombre de algún hombre, aunque no sea parte del hogar.

31. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

a. **Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.**
b. **Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
c. **Están sistematizados.**
d. **Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.**

Respuesta: No.

Justificación:

No existen mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de proyectos y beneficiarios. Las ROP establecen dos fases clave del procedimiento de selección. Por un lado, la revisión de la solicitud que realizan las delegaciones para asegurar que cumpla los criterios y formatos exigidos en cada vertiente. Por el otro, la revisión técnica y normativa de los proyectos por parte de las áreas responsables de cada vertiente.

Cuando la revisión de las delegaciones en la primera fase es favorable y envía la solicitud a las áreas responsables para su validación, su decisión es verificada implícitamente por las áreas responsables como parte de la segunda fase; sin embargo, no existe ningún mecanismo para verificar las decisiones de las áreas responsables. Cuando las áreas responsables aprueban los proyectos a partir de la revisión técnica y normativa, no existe ninguna instancia que verifique que el procedimiento de revisión y aprobación fue correcto. Cabe aclarar que las instancias ejecutoras, que son externas al Programa, verifican implícitamente las decisiones de las delegaciones y las áreas responsables en el caso de que se les notifique algún incumplimiento, debido a que como solicitantes, además de la posibilidad de subsanar el incumplimiento, tienen la opción de verificar y, en su caso, rebatir las decisiones de las delegaciones y las áreas responsables.

Es importante que el Programa establezca mecanismos para verificar que la revisión técnica y normativa, base de la aprobación o rechazo de las solicitudes, que realizan las áreas responsables de cada vertiente se lleva a cabo conforme a los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en la normativa. Un mecanismos idóneo para verificar que la actuación de las áreas responsables de cada vertiente se apega a la normativa es que se difundan en la página de internet del Programa los argumentos que fundamentan y motivan su decisión de aprobar o rechazar las solicitudes, de manera que puedan conocerse por cualquier persona interesada en verificar el procedimiento de selección de proyectos y beneficiarios.

32. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

a. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**

b. **Están sistematizados.**

c. **Están difundidos públicamente.**

d. **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están estandarizados de manera general, dado que las ROP establecen en su apartado 4.5.2, Acta de entrega-recepción e Informe de Resultados, que en todos los casos la entrega de los apoyos se realiza formalmente mediante la firma de un acta de entrega-recepción de las obras o un informe de resultados para el caso de acciones. En estos documentos se describen, entre otros elementos, los responsables de firmarla, las características de las obras o acciones realizadas, y los compromisos de los participantes para la operación y mantenimiento de las obras.

En complemento al procedimiento general de entrega de los apoyos, se cuenta con procedimientos más detallados para ello, los cuales se estandarizan en la medida que es conveniente, considerando las especificidades de cada instancia ejecutora, vertiente y modalidad de los proyectos. Las instancias ejecutoras son las responsables de entregar los apoyos a los beneficiarios, ya sea de manera directa, como en la vertiente Mejoramiento de la Vivienda, o indirecta, como en las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Espacios Públicos y Participación Comunitaria. En todos los casos los apoyos son entregados de acuerdo a lo asentado en un expediente técnico, el cual debe cumplir con lineamientos y formatos comunes que contienen, entre otros elementos, el procedimiento y condiciones en que deben entregarse los apoyos.

Los procedimientos están sistematizados en la medida que, en cumplimento de las ROP, las instancias ejecutoras actualizan en el SI-PAI el expediente técnico de cada proyecto con la información y comprobación de los avances físicos y financieros del proyecto, hasta su conclusión y entrega de los apoyos a los beneficiarios.

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están establecidos de manera general en las ROP y de manera específica en los expedientes técnicos de cada proyecto que, atendiendo a las características de cada instancia ejecutora, vertiente y modalidad, acuerdan procedimientos detallados de entrega de los apoyos a los beneficiarios. Las ROP 2018 están difundidas públicamente y de acuerdo con el apartado 4.2, Del expediente técnico, de las ROP, el expediente técnico debe estar disponible para consulta con base en los términos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, éstos no están disponibles para consulta en la página de internet del Programa, por lo que se concluye que los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios no están difundidos públicamente.

Los expedientes técnicos, que especifican el procedimiento de entrega de los apoyos a los beneficiarios en cada proyecto, están apegados a las ROP, ya que las áreas responsables de las vertientes sólo pueden validar los proyectos que cumplen estrictamente con este documento normativo. Además, las características del acta de entrega-recepción, con la que se entregan formalmente los apoyos a los beneficiarios, están estipuladas en las mismas ROP.

33. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

a. **Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
b. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
c. **Están sistematizados.**
d. **Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios. Las ROP establecen en su apartado 4.5.2, Acta de entrega-recepción e Informe de Resultados, que es obligación de la delegación estatal revisar estos documentos, con los que se hace entrega de las obras y se da término a las acciones comprometidas por el ejecutor. También señala que en caso de que la delegación detecte alguna omisión, lo hará del conocimiento de la Instancia Ejecutora en un plazo máximo de diez días hábiles posteriores a la verificación, para que ésta, a su vez, la complemente y/o solvente en los siguientes diez días hábiles. Las actas de entrega-recepción fungen como documentos que hacen constar que las distintas instancias involucradas, incluyendo a los propios beneficiarios y al comité de contraloría social, confirmaron mediante un recorrido o verificación la correcta entrega de los apoyos a los beneficiarios.

Mediante la verificación del contenido del acta de entrega-recepción e informe de resultados, así como su formalización, se puede identificar si los apoyos entregados son acordes a lo comprometido dado que entre los elementos que deben contener dichos documentos están los trabajos que se reciben, el importe contractual, los documentos entregados por el contratista (como planes, manuales, etc.) y, en su caso, la garantía documentada. El acta de entrega-recepción o el Informe de resultados deben ser firmados por el contratista y por representantes de la delegación estatal, la instancia ejecutora y la contraloría social, con lo que avalan que verificaron que los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en la normativa del Programa.

El mecanismo para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a los beneficiarios no está estandarizado. La verificación de las actas de entrega-recepción y de los informes de resultados es obligatoria pero en los documentos normativos no se especifican criterios y procedimientos para llevarla a cabo, por lo que cada delegación estatal e instancia ejecutora lo realiza de la forma que considera más conveniente.

Este mecanismo de verificación tampoco está sistematizado, ya que no se incorporan en el SI-PAI el acta de entrega-recepción o el informe de resultados, ni los resultados de la verificación que hayan realizado las áreas involucradas en su formalización.

Los operadores del programa sí conocen el mecanismo para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios, dado que se establece en las ROP la obligatoriedad de formalizar las actas de entrega-recepción e informes de resultados y se cuenta con formatos y guías de aplicación difundidas públicamente.

34. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

a. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**

b. **Están sistematizados.**

c. **Están difundidos públicamente.**

d. **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están estandarizados puesto que se establecen en las ROP 2018, que son de observancia obligatoria para todas las instancias ejecutoras y todos los funcionarios y operadores de las delegaciones estatales y áreas responsables. Los procedimientos generales para la ejecución de las obras y acciones son definidos en el numeral 4.4.3, Avances físico-financieros, de las ROP y en el numeral 4.8, Ejercicio de los subsidios, del Manual de operación 2016. Asimismo, en el Anexo 2 en las ROP, coincidente con el documento nominado “Criterios específicos de operación de las vertientes” disponible en el sitio de internet del Programa, se explicitan las particularidades de cada vertiente.

Estos procedimientos están sistematizados dado que, de conformidad con las ROP, las instancias ejecutoras actualizan en el SI-PAI, sistema de información determinado por la SEDATU, la información y comprobación de los avances físicos y financieros del proyecto, hasta su conclusión y entrega de los apoyos a los beneficiarios. Además de la comprobación de gastos, se incorpora al SI-PAI la memoria fotográfica de los proyectos.

Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están difundidos públicamente, ya que están descritos en las ROP y el Manual de Operación, los cuales están publicados en el sitio de internet de la SEDATU.

Además de que en las ROP, en tanto documento normativo del Programa, se describen de manera relativamente detallada los procedimientos de ejecución de obras y acciones, también en el Manual de Operación 2016 se señala una serie de lineamientos respecto al ejercicio y ajuste de los subsidios así como el desarrollo, terminación y entrega de las obras y acciones, los cuales están apegados a las ROP, aunque el Manual es de 2016 y requiere actualizarse.

35. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

a. **Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
b. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
c. **Están sistematizados.**
d. **Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

En el Anexo 2 de las ROP, “Criterios Específicos de Operación de las Vertientes del Programa de infraestructura 2018” se definen mecanismos específicos por vertiente y modalidad para el seguimiento, monitoreo y verificación de las obras y acciones.

Dichos mecanismos están estandarizados ya que, al estar estipulados en un documento normativo, su utilización es obligatoria para todas las instancias ejecutoras, de acuerdo a la modalidad del proyecto.

Los mecanismos para dar seguimiento a las obras y acciones están sistematizados en la medida que en el SI-PAI se registran los avances físico-financieros, los cuales se comprueban con informes de gasto, reportes de avances físicos, informes de acciones, memorias fotográficas y demás medios de comprobación, lo cuales también se incorporan a este sistema informático.

Dado que una responsabilidad fundamental de las delegaciones estatales es dar seguimiento a la ejecución de las obras y acciones, los operadores del Programa que laboran en ellas están plenamente familiarizados con los mecanismos que se utilizan para ello. Por su parte, las instancias ejecutoras deben conocer estos mecanismos pues son los encargados de elaborarlos y proporcionarlos, de forma física y electrónica en el SI-PAI, a los operadores en las delegaciones, como sustento para solicitar la ministración de los recursos y para comprobar su ejercicio.

36. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El Programa de Infraestructura inició su operación en 2016. Las ROP del primer año y de 2017 son prácticamente iguales. Si bien en las 2018 no se modifican en lo general los procesos existentes, sí se describen con mayor detalle.

Con el fin de agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes los plazos de las actividades que comprende el procedimiento de selección de los proyectos se acortaron en las ROP 2018 con respecto a las de 2016 y 2017:
- El plazo que tiene la delegación para prevenir a la instancia ejecutora solicitante de cualquier omisión se redujo de 10 a 5 días hábiles.
- El plazo que tiene la instancia ejecutora para subsanar una omisión detectada por la delegación o por el área responsable de la vertiente se redujo de 10 a 5 días hábiles.
- El plazo que tiene el área responsable de la vertiente para asignar número de expediente y comunicarlo a la delegación, una vez que haya realizado la revisión técnica y normativa y, en su caso, validado el proyecto, se redujo de 20 a 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que recibió el proyecto.
- El plazo que tiene la delegación para emitir la aprobación, una vez que reciban el oficio de asignación de número de expediente se redujo de 10 a 5 días hábiles.

En las ROP 2018 se agregó el Anexo 2, “Criterios Específicos de Operación de las Vertientes del Programa de Infraestructura 2018”. Si bien no se introducen simplificaciones mayores a los procedimientos, la exposición más detallada podría facilitar que sean más eficientes y oportunos. En particular, se amplió la información sobre el expediente técnico; la verificación y validación técnica y normativa de las propuestas; la aprobación de los proyectos; la inauguración de las obras, la normativa que deben cumplir las obras en términos técnicos; el procedimiento para generar un instrumento jurídico, y los criterios relativos al ejercicio de los recursos.

En dicho anexo también se detalla el procedimiento de presentación de la solicitud de apoyos, estableciendo que la instancia ejecutora solicitante tiene la obligación de incorporar en un sistema informático la solicitud e integrar en este sistema el expediente técnico. La sistematización de este procedimiento implica su simplificación, lo que se traduce en la agilización el proceso de apoyo a los solicitantes.

37. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

La Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), a petición de las áreas responsables de las vertientes, solicita a la TESOFE la transferencia de los recursos a las delegaciones estatales para que éstas, a su vez, los distribuyan a las instancias ejecutoras.

De acuerdo con funcionarios de la UAR del Programa, existen algunos problemas para la transferencia de recursos.

Los operadores del Programa no cuentan con acceso a los sistemas informáticos de la SHCP, lo que impide que puedan realizar directamente la solicitud de recursos a la SHCP, ya que la DGPP es la única área facultada para ello. Esta triangulación complica la solicitud de las transferencias a las delegaciones.

La falta de comunicación directa de los operadores del Programa con la SHCP también les dificulta dar seguimiento al ejercicio presupuestal del Programa ya que dependen de la información que les proporcione la DGPP. Se debe notar que no han tenido respuesta a diversas peticiones para conocer el estado del ejercicio presupuestal (oficios no. V-512-DGREP/DGAV/0021/2018, V-512-DGREP/SES/0229/2017, V-512-DGREP/DGAV/0180/2017, V-512-DGREP/DGAV/0064/2017).

El Programa tampoco cuenta con instrumentos que le permitan la consulta y seguimiento de movimientos en las cuentas bancarias de las delegaciones estatales, por lo que no conocen de manera oportuna las trasferencias que las delegaciones reciben de la TESOFE o las que envían a las instancias ejecutoras. Ante la falta de esta información, el Programa lleva una relación de los subsidios otorgados y los gastos incurridos, la cual no coincide con los datos reportados por otras instancias de la SEDATU.

Otra dificultad que enfrentan los operadores del Programa en la administración de los recursos financieros son los ajustes presupuestales que realiza la SHCP, lo que les complica cumplir con la calendarización prevista de transferencia de subsidios a las instancias ejecutoras.

En la medida que los proyectos son financiados de manera compartida con gobiernos locales e instancias ejecutoras, la disponibilidad oportuna de recursos para la ejecución de los proyectos no depende únicamente de la entrega de los subsidios por parte del Programa, sino también de la aportación de los recursos comprometidos por las otras entidades, lo que no siempre sucede de manera oportuna.

38. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

a. **Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).**
b. **Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.**
c. **Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).**
d. **Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

Justificación:

El Programa tiene desglosados sus gastos tanto por capitulo como por partida. En esta repuesta se considera la información reportada por el Programa de Infraestructura en la Cuenta Pública 2017. En el Anexo 13 se presentan los datos del ejercicio presupuestal del Programa.

Se identifican y reportan gastos de operación y gastos en mantenimiento. El Programa informa que no tuvo gastos en capital, por lo que los capítulos 5000 y 6000, correspondientes a este rubro, se reportan en ceros. Por ello, se considera que las tres categorías están desglosadas y cuantificadas, aunque el gasto en capital sea cero.

El presupuesto total ejercido en 2017 ascendió a 2,565.99 millones de pesos (mdp).

Los gastos de operación del Programa ascendieron a 2,565.96 mdp, de los cuales 89.58 mdp correspondieron a remuneraciones al personal, 2,465.95 mdp a subsidios y el resto a gastos de operación incluidos en los capítulos 2000 y 3000. A pesar de que la información está desglosada por capítulo y partida de gasto, no es posible distinguir entre gastos en operación directos e indirectos, ya que no se identifica en cada partida cuáles gastos corresponden a erogaciones requeridas para entregar los subsidios a la población atendida y cuáles a erogaciones en los procesos de apoyo para aumentar la eficiencia del Programa, tales como los gastos en supervisión, capacitación y evaluación que pueden estar incluidos en partidas de los capítulos 2000 y 3000.

Los gastos en mantenimiento fueron de 0.03 mdp.

Del presupuesto total ejercido en 2017, el 96.1% corresponde a los subsidios contemplados en el capítulo 4000.

Si bien el Programa no reporta su gasto unitario, éste puede calcularse considerando la población atendida en 2017. De acuerdo con estimaciones del equipo evaluador, el gasto unitario promedio del conjunto de las vertientes del Programa equivale a 6,759 pesos por hogar.

39. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Además de los subsidios del gobierno federal, los proyectos apoyados por el Programa de Infraestructura pueden recibir recursos, monetarios y en especie, de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil u otros aportantes, de acuerdo con la normativa al respecto. Todo el presupuesto del Programa son recursos fiscales, ya que no tiene ingresos propios.

Las aportaciones adicionales a los recursos federales varían de acuerdo con la vertiente y la instancia ejecutora:
- En la vertiente de Infraestructura para el Hábitat, las aportaciones federales equivalen al 53%, y las aportaciones locales de 47% del apoyo financiero a los proyectos.
- En la vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria, la mayoría de los proyectos cuentan con 50% de apoyo del gobierno federal y 50% de los gobiernos locales.
- En la vertiente de Mejoramiento de la Vivienda, las aportaciones federales ascienden al 83% de los subsidios otorgados y el otro 17 % corresponde a aportaciones locales.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2017, el presupuesto federal del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2017 fue:
- Original: 4,062. 6 mdp.
- Modificado: 2,596.2 mdp.
- Ejercido: 2,566.0 mdp.

La diferencia entre presupuesto original y modificado se debe, de acuerdo con funcionarios del Programa, a reducciones presupuestales ya sea por reserva o por ajuste presupuestal realizados por la SHCP, además de otras modificaciones que realiza la Oficialía Mayor de la SEDATU.

40. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

a. **Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.**

b. **Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.**

c. **Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.**

d. **Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los operadores del Programa informaron en una entrevista con el equipo evaluador que tuvieron que desarrollar de manera emergente el sistema informático SI-PAI, debido a que no podían utilizar el SIIPSO, que es el sistema con el que operaban algunos de los programas fusionados en el Programa de Infraestructura. En esa misma entrevista se expusieron los objetivos y características del sistema implementado y se presentaron diversos diagramas de la operación de este sistema y algunos de los reportes que proporciona. El SI-PAI fue diseñado para incorporar la información correspondiente a los distintos procesos de la operación; sin embargo, su desarrollo ha sido paulatino y hasta ahora cuenta con la sistematización de siete módulos: 1) Captura de proyectos; 2) Integración de la propuesta; 3) Validaciones técnicas y normativas; 4) Asignación de expedientes; 5) Aprobación de los proyectos; 6) Registro de avances físico-financieros; y 7) Memoria fotográfica. La información se sistematiza para las distintas vertientes de actuación del Programa, salvo de los apoyos otorgados en núcleos agrarios. Se proyecta que para 2018 se incorpore un módulo con los proyectos realizados en los núcleos agrarios, así como la totalidad de los procesos.

Las instancias ejecutoras, delegaciones y oficinas centrales, que son las fuentes de información del SI-PAI, son confiables en la medida que deben observar estrictamente la normativa y su incumplimiento puede implicar sanciones. La información capturada es examinada para detectar que se haya registrado de acuerdo a la nomenclatura y formatos establecidos, con el fin de asegurar que sea correcta. Además, la información capturada por una instancia es validada por las otras instancias participantes en el Programa; por ejemplo, la información registrada en diferentes momentos por las instancias ejecutoras es revisada por los operadores en las delegaciones y en el área responsable de la vertiente.

La periodicidad y fechas límites para la actualización de los valores de las variables de los procesos que se sistematizan en el SI-PAI están establecidas en las ROP. En particular, están claramente establecidos los plazos límite en los procedimientos de presentación de solicitudes de apoyo, selección de proyectos y entrega de avances físico- financieros.

El SI-PAI proporciona información a las diferentes áreas involucradas en la operación del Programa, que es la base para el análisis y toma de decisiones en diferentes procesos. En el sistema se integra un padrón de personas físicas y un padrón de personas morales, los cuales se distribuyen entre los operadores y se transfiere al SIIPP-G, de la Secretaría de la Función Pública. Además, el SI-PAI permite generar otras bases de datos que son utilizadas por los operados para generar reportes de seguimiento e informes de gestión.

El SI-PAI ha integrado paulatinamente módulos compatibles entre sí, para sistematizar todos los procesos del Programa en cada una de sus vertientes y modalidades. Si bien es el único sistema informático con que opera el Programa, ha sido desarrollado de manera que sea compatible con el SIIPSO, para una posible transición a dicho sistema, que es el utilizado por otras áreas de la SEDATU. Los operadores del Programa tienen identificadas como áreas de mejora: 1) el desarrollo de los módulos faltantes correspondientes con los procesos finales de la operación del programa; 2) la incorporación de la totalidad de procesos de la operación tocante a los apoyos a núcleos agrarios; y 3) la eventual transición del SI-PAI al SIIPSO.

41. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

En el Anexo 14 se detallan las metas, los valores alcanzados y el avance del total de indicadores con información de la Cuenta Pública 2017.

No es posible conocer el avance del indicador de Fin, Inversión federal en movilidad", puesto que no se reporta su valor alcanzado, dado que se mide sexenalmente y será reportado hasta 2018.

El indicador de Propósito "Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de Infraestructura", presenta un avance de 165% con respecto a su meta programada. El sobrecumplimiento de esta meta se debe a que también se incluyen los hogares beneficiados por la vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria, la cual realizó 64 proyectos adicionales a los que tenía contemplados para este ejercicio fiscal.

De los ocho indicadores a nivel Componente, cuatro presentan avances de al menos 100% con respecto a su meta: "Porcentaje de proyectos para la construcción de cuartos adicionales realizados" (150%), "Espacios Públicos Intervenidos" (117%), "Porcentaje de unidades habitacionales con áreas y bienes de uso común intervenidas" (100%) y "Avance porcentual de espacios públicos de intervención general apoyados por el Programa respecto de la meta sexenal" (121%).

El indicador de Componente "Porcentaje de proyectos para la dotación de estufas ecológicas realizados", presenta un avance de 84% comparado con su meta. Un avance inferior al 50% con respecto a su meta se registra en los otros tres indicadores de Componente: "Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura básica en las zonas de actuación del programa" (45%), "Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura complementaria en las zonas de actuación del programa" (20%) y "Porcentaje de proyectos de obras realizadas y apoyadas para la participación social y desarrollo comunitario" (10%). El reducido avance en el cumplimiento de las metas de estos indicadores se debe a la reducción en los recursos para los proyectos del programa de Infraestructura, lo que provocó el retiro de proyectos en proceso de validación y la cancelación de proyectos ya autorizados para su ejecución.

En el nivel de Actividad, solo los indicadores "Porcentaje de supervisiones físicas" (126%) y "Porcentaje de solicitudes autorizadas" (101%), presentan avances superiores al 100% de su meta. El indicador "Porcentaje de mujeres asistentes a los talleres y cursos dirigidos a promover la igualdad entre mujeres y hombres", presenta un avance de 96% respecto a su meta 2017, mientras que el indicador "Porcentaje de obras y acciones que promueven la igualdad entre hombres y mujeres" presenta un avance de 98% respecto a su meta programada y el indicador "Porcentaje de avance en la constitución de comités de Contraloría social", tiene un avance de 73%. Además de la reducción de recursos financieros a lo largo de año, el Programa argumenta que el cumplimiento de las metas en 2017 también se complicó por los sismos de septiembre de este año, que afectó a diversas instalaciones de la SEDATU, obligando a suspender oficialmente las actividades durante un período significativo.

42. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

a. **Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
b. **Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
c. **Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
d. **La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Las ROP están actualizadas a 2018 y son de acceso público, ya que en la página de internet del Programa se encuentra directamente un vínculo para acceder a ellas.

La información sobre los resultados y la gestión del Programa está actualizada y es pública. La página de internet del Programa cuenta con un apartado de Transparencia, en dónde se encuentra un vínculo a la sección “Indicadores de programas presupuestarios”, que tiene un enlace al Programa de Infraestructura en la página de “Transparencia Presupuestaria” de la SHCP, donde se muestran valores de los indicadores al cuarto trimestre de 2017.

Las solicitudes de acceso a la información se deben presentar en la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con lo establecido por la normativa en transparencia. La página de internet del Programa cuenta con un apartado de Transparencia, en donde se encuentran vínculos hacia la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema de Solicitudes de Información (INFOMEX), en donde se pueden tramitar y dar seguimiento a solicitudes de acceso a la información del Programa.

En 2016 se propició la participación ciudadana para tener información relevante para la toma de decisiones sobre la operación del Programa. En la sección Transparencia, se describe el “Ejercicio de Participación Ciudadana 2016” referente al Programa de Infraestructura. En dicho evento participaron funcionarios de la SEDATU y de los gobiernos locales, así como beneficiarios, con el propósito fue conocer la opinión de las personas beneficiarias y de la población objetivo del Programa respecto de la operación del mismo. Se buscó establecer compromisos concretos, que se tradujeran en modificaciones en las ROP, que permitieran hacer más eficientes y ágiles los procedimientos para otorgar los apoyos.

Adicionalmente, en octubre de 2017 se realizó otro ejercicio de participación ciudadana con la asistencia de autoridades, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios. El objetivo de este evento fue recabar las necesidades e intereses de los involucrados respecto a las acciones del Programa y, en particular, sobre el Centro de Desarrollo Comunitario “San Felipe”, espacio donde se desarrolló el evento. De acuerdo con los funcionarios del Programa, la información recabada se aprovecharía en la preparación de las ROP para el siguiente año.

Percepción de la Población Atendida

43. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

a. **Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.**

b. **Corresponden a las características de sus beneficiarios.**

c. **Los resultados que arrojan son representativos.**

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa de Infraestructura no ha utilizado desde que inició en 2016 instrumentos para medir en la mayoría de sus modalidades y de manera directa la satisfacción de su población atendida. Tampoco existe alguna normativa que establezca la obligatoriedad de realizar encuestas o aplicar algún otro instrumento para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios. Cabe aclarar que en algunas modalidades del Programa se han implementado algunos mecanismos para captar la valoración que tienen los beneficiarios de las obras y acciones apoyadas.

En la vertiente de Infraestructura para el Hábitat, modalidad Centros de Desarrollo Comunitario, se cuenta con el Formato de Seguimiento de Proyectos de Desarrollo Comunitario, que en su apartado “Beneficiarios” indaga su valoración de la cantidad y calidad de los insumos y materias, el apoyo didáctico y los materiales de apoyo. En su guía de aplicación se indica que dicho apartado debe ser llenado por los operadores del programa a partir de una plática general con todos los beneficiarios que se encuentren en el momento de la visita.

Por su parte, en la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, modalidad Participación comunitaria, se cuenta con el instrumento Cédula de evaluación de beneficiarios que participan y asisten a torneos, talleres, cursos y eventos del programa; dicha cédula capta información sobre las características de los beneficiarios, sus motivaciones para asistir a tal actividad y la evaluación de las actividades, de los instructores y del lugar, así como recomendaciones para mejora. También cuenta con un apartado para evaluar tales aspectos en los habilitadores de las actividades.

Es interesante notar que algunos de los programas presupuestarios que fueron integrados en el Programa de Infraestructura sí captaban la percepción de sus beneficiarios, ya sea con encuestas específicas para ello o como parte de estudios de evaluación.

La satisfacción de los beneficiarios del programa Hábitat se captó en la evaluación de impacto de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF, 2008). Además, para 2010 y 2011 se contó con dos instrumentos internos, publicados en el Anexo V de las ROP del Hábitat de 2009 y 2010, para medir la satisfacción de los beneficiarios de la modalidad “Desarrollo Social y Comunitario”.

En el caso del Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), en 2010 y 2011 se aplicó la “Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos” (Gauss en 2010 y Mercaei en 2011) y en 2010 El Colegio de México (COLMEX) realizó la “Evaluación de la Percepción de Inseguridad, Satisfacción y Cohesión Social en Espacios Públicos” (COLMEX, 2010).

En el Anexo 15 se señala que el Programa de Infraestructura no cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población beneficiaria.

Medición de Resultados

44. ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

a. **Con indicadores de la MIR.**
b. **Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.**
c. **Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares.**
d. **Con hallazgos de evaluaciones de impacto.**
e. **No procede valoración cuantitativa.**

Justificación:

El Programa no ha reportado sus resultados a nivel de Fin. Este indicador se mide sexenalmente y será reportado al finalizar el ejercicio fiscal 2018.

El Programa documenta sus resultados a nivel de Propósito únicamente con un indicador de la MIR 2017, que se reporta trimestralmente en el portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH): “Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de Infraestructura”.

La fórmula de cálculo de dicho indicador es: (Número de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el programa de infraestructura en el año t) / (Número total de hogares programados para ser beneficiarios por obras realizadas por el programa de infraestructura que mejoran el acceso a infraestructura básica, complementaria, ampliación y/o mejoramiento de la vivienda en el año t) *100. Es importante observar que, como se señaló en la respuesta a la pregunta 11, este indicador no es pertinente o adecuado a nivel Propósito ya que no se refiere a la población objetivo sino que se basa en la población programada para ser atendida en el año.

Cabe aclarar que en la MIR 2018 se agregó un nuevo indicador de Propósito: “Índice de contribución a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares atendidos”. Este indicador tampoco es pertinente o adecuado porque se refiere al porcentaje de los hogares que fueron beneficiados por los proyectos respecto a los programados para atender en el año pero, además de no captar los beneficios de los proyectos, no permite conocer en qué medida estos proyectos mejoraron las condiciones de habitabilidad del conjunto de la población objetivo.

Los resultados de Fin o Propósito no se documentan con estudios o evaluaciones que no sean de impacto, ni con evaluaciones rigurosas del impacto, ya sea del mismo Programa de Infraestructura o de programas similares en otros países.

Si bien los programas Hábitat y PREP, que se convertirían en componentes del Programa de Infraestructura, tuvieron evaluaciones de impacto en 2012, se considera que estas evaluaciones no son pertinentes para contestar esta pregunta debido a:
a) La reubicación en 2013 de los programas Hábitat y PREP de la SEDESOL a SEDATU provocó el cambio radical de los objetivos estratégicos de los programas reubicados, por lo que los resultados obtenidos en las evaluaciones previas no son relevantes para los actuales indicadores de Fin y Propósito.
b) La integración en 2016 del PREP y el Hábitat con otros tres programas y la incorporación de una nueva vertiente sobre vivienda implicó el diseño de una MIR conjunta y, en particular, una nueva modificación de los objetivos de Propósito y Fin, que son el objeto de esta pregunta.
c) Se podría argumentar que antes se valoraban los resultados a nivel de Fin y de Propósito con evaluaciones de impacto pero la respuesta vigente a esta pregunta es que actualmente, considerando un período de cinco años, el Programa o sus antecedentes no documentan sus resultados de Fin y Propósito con evaluaciones de impacto, que es lo que se pregunta de manera específica.

45. En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin o de Propósito.

Justificación:

El indicador de Propósito “Porcentaje de hogares que mejoran su acceso a infraestructura básica y complementaria y ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a través de obras realizadas por el Programa de Infraestructura”, presenta un avance de 165.2% con respecto a su meta programada.

Como se explicó en la respuesta a la pregunta 41, el sobrecumplimiento de esta meta se debe a que también se incluyen los hogares beneficiados por la vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria, la cual realizó 64 proyectos adicionales a los que tenía contemplados para este ejercicio fiscal.

Se reitera que este indicador no es pertinente o adecuado a nivel de Propósito como se argumentó en las respuestas a las preguntas 11 y 44.

Como se señaló en la respuesta previa, todavía no se cuenta con información sobre los resultados del indicador de Fin “Porcentaje de recursos destinados a proyectos que contribuyen al mejoramiento de la movilidad”.

46. En caso de que el programa cuente con evaluaciónes externas que no sean de impacto y que permiten identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

a. **Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.**
b. **La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.**
c. **Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.**
d. **La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.**

Respuesta: No.

Justificación:

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 44, el Programa de Infraestructura no cuenta con estudios o evaluaciones externas, aunque no sean de impacto, que le permitan documentar sus resultados.

47. En caso de que el programa cuente con evaluaciónes externas, diferentes a evaluaciones de impacto, que permiten identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Esta pregunta no aplica porque, como se señaló en la respuesta previa, el Programa no cuenta con estudios o evaluaciones de este tipo.

48. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

a. **Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.**
b. **Las metodologías aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.**
c. **Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.**
d. **La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.**

Respuesta: No.

Justificación:

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 44, el Programa de Infraestructura no documenta sus resultados con información de estudios o evaluaciones rigurosas que muestren el impacto de programas similares, nacionales o internacionales.

49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Esta pregunta no aplica porque, como se señaló en la respuesta previa, el Programa no cuenta con estudios o evaluaciones de este tipo.

50. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

a. **Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.**
b. **La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.**
c. **Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.**
d. **La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.**

Respuesta: No.

Justificación:

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 44, el Programa de Infraestructura no ha realizado ninguna evaluación de impacto.

Cabe señalar que existan evaluaciones de impacto del Hábitat y el PREP, que eran programas presupuestarios que fueron integrados en el Programa de Infraestructura. El primero cuenta con la “Evaluación del Programa Hábitat en Infraestructura Básica” (Levy, 2007) y el “Informe de medición de impacto del programa Hábitat” (COLEF, 2012). Por su parte, para el PREP está el “Informe Final para la Medición de Impacto del Programa de Rescate de Espacios Públicos” (COLMEX, 2011). Como se argumentó de manera detallada en la respuesta a la pregunta 44, se reitera que estas evaluaciones no son pertinentes para contestar esta pregunta.

51. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Respuesta: No.

Justificación:

Como se señaló en la respuesta previa, el Programa no cuenta con estudios o evaluaciones de este tipo.

Valoración Final del Programa

Tema	Nivel	Justificación
Diseño	2.556	Falta análisis de alternativas. Su MIR y sus metas deben mejorarse.
Planeación y Orientación a Resultados	2.333	No tiene plan estratégico de mediano plazo. Debe mejorar su planeación anual. Cumplió con los ASM.
Cobertura y Focalización	0.000	No cuenta con una estrategia de cobertura para el mediano plazo.
Operación	2.667	Sus cuatro procesos clave normados y sistematizados pero dos sin mecanismos de verificación.
Percepción de la Población Atendida	0.000	No se cuenta con mediciones de la satisfacción de su población atendida.
Medición de Resultados	0.400	Sin medición de Fin en 2017 y la de Propósito es inadecuada. Sin evaluación de resultados o impacto.
Valoración final	**1.326**	

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Diseño	El Programa de Infraestructura tiene identificado en su Diagnóstico el problema que busca resolver y presenta sus características, causas y efectos. Además, el Diagnóstico del Programa define la población que tiene el problema y también la cuantifica y caracteriza.	1,2	
Diseño	Tanto en el Diagnóstico como en las ROP se establece la vinculación del objetivo de Propósito en la MIR con el Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.	4	
Diseño	Las poblaciones potencial y objetivo del Programa están definidas en el Diagnóstico del Programa y sus ROP. El diagnóstico cuantifica estas poblaciones.	7	
Diseño	El Fin, Propósito, Componentes y varias Actividades de la MIR se recuperan en las ROP.	10	
Planeación y Orientación a Resultados	El Programa utiliza de manera regular informes de evaluaciones externas para definir acciones y actividades que contribuyen a mejorar su gestión y sus resultados.	16	
Planeación y Orientación a Resultados	El Programa cumplió con los dos ASM comprometidos para 2017, el relativo a elaborar el diagnóstico del Programa y publicarlo en el sitio de internet de la SEDATU, y actualizar la MIR del Programa.	17	
Operación	Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo porque toman en consideración que los hogares que la conforman no pueden solicitar los apoyos individualmente y es difícil para ellos gestionarlos de manera colectiva.	28	
Operación	Los procedimientos para la selección de proyectos y beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, están estandarizados y sistematizados, y se publican en la página de internet de la SEDATU.	30	
Operación	Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están estandarizados y difundidos públicamente dado que se establecen en las ROP. También están sistematizados en el SI-PAI.	34	

Operación	Existen mecanismos para identificar si la ejecución de las obras y acciones se realiza de acuerdo a la normativa y lo comprometido. Además estos mecanismos están estandarizados y sistematizados en el SI-PAI.	35	
Operación	El SI-PAI cuenta con información actualizada de acuerdo a plazos establecidos en la normativa, la cual es utilizada por las diferentes áreas involucradas en la operación del Programa como base para el análisis y toma de decisiones en diferentes procesos.	40	
General	El Programa cuenta con los elementos necesarios para conjuntar esfuerzos con gobiernos locales para desarrollar proyectos para atender a su población objetivo. Tiene definidos criterios de priorización, requisitos de elegibilidad y zonas de actuación, así como procedimientos normados, estandarizados y sistematizados para su operación.	Todas	
Debilidad o Amenaza			
Diseño	La definición del problema público en el diagnóstico no coincide exactamente con la enunciada en el árbol de problemas y en las ROP.	1	Dejar claro en el Diagnóstico, árbol de problemas y en las ROP que el problema que busca resolver el Programa es la existencia de “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad”.
Diseño	El diagnóstico no presenta argumentaciones teóricas o evidencias empíricas que justifiquen cada una de las relaciones de causalidad que presenta, lo que se dificulta debido a la gran cantidad de causas y efectos.	2	Plantear de manera detallada una justificación teórica o empírica para cada causalidad presentada en el diagnóstico, lo que se facilitaría si se reduce el número de causas y efectos.
Diseño	El Programa no cuenta con un análisis de alternativas de intervención que presente argumentos teóricos o evidencias empíricas que muestren que la intervención del Programa de Infraestructura es más eficaz para mejorar las condiciones de habitabilidad que otras alternativas de política.	3	Elaborar un análisis de alternativas que compare la intervención del Programa con otras opciones, tales como subsidios directos a hogares para mejorar sus viviendas; generación de empleo e ingresos para mejorar el acceso a mejores condiciones de habitabilidad; desarrollo de nuevos espacios territoriales con infraestructura básica, complementaria y equipamiento; ordenamiento territorial y planeación urbana rigurosa y actualizada; cumplimiento de la normativa de desarrollo urbano.
Diseño	El Programa no utiliza la cuantificación de su población objetivo para su planeación; el aprovechamiento de esta cuantificación se complica debido a que no está desagregada por vertiente de operación del Programa.	7	Desagregar la cuantificación de la población objetivo por vertiente, con base en la identificación de las zonas de actuación del Programa establecidas en las ROP.
Diseño	Ninguno de los dos indicadores de Propósito es pertinente o adecuado a ese nivel de la MIR porque tienen como referencia la población programada a atender en el año y no la población objetivo, por lo que no se mide qué tanto se avanza en la solución del problema que se busca resolver.	11	Incorporar indicadores de Propósito que tengan como denominador la magnitud de la población objetivo del Programa.

Planeación y Orientación a Resultados	No se cuenta con un plan estratégico de mediano plazo para el Programa en su conjunto o para alguna de sus tres vertientes y tampoco existen lineamientos para realizarlo.	14	Establecer procedimientos y mecanismos para realizar ejercicios de planeación estratégica y proceder a elaborar el respectivo plan de mediano plazo.
Planeación y Orientación a Resultados	El Plan de Trabajo Anual 2017 del Programa de Infraestructura no es resultado de un ejercicio de planeación institucionalizado, no tiene metas para las actividades consideradas en su cronograma y no se actualizó para 2018.	15	Establecer lineamientos para desarrollar planeación de corto plazo y elaborar planes de trabajo anuales, especificando metas para las actividades que se planteen.
Planeación y Orientación a Resultados	El Programa no consideró conveniente aceptar la recomendación de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 “Elaborar un Manual de Procedimientos que incluya las actividades detalladas y los responsables de su realización” referente a la solicitud y entrega de apoyos, pero la recomendación sigue siendo válida dada la carencia de un manual específico para estos procedimientos clave.	19	Realizar una evaluación de procesos que sea la base para la elaboración de manuales de procedimientos detallados para los procesos clave del Programa.
Cobertura y Focalización	El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada que indique cómo se planea atender a su población objetivo en un horizonte de mediano plazo.	23	Formular una estrategia de cobertura de mediano plazo para cuantificar los recursos requeridos para atender a la población objetivo, programar las acciones en un horizonte de mediano plazo y dar seguimiento a los avances anuales en la solución del problema.
Cobertura y Focalización	Si bien el Programa identifica a los hogares pertenecientes a su población objetivo, no distingue las carencias específicas de cada hogar. Ello impide la identificación de los hogares que deben ser atendidos por cada vertiente y modalidad.	24	Desagregar el índice de habitabilidad por tipo de carencia atendida por cada vertiente y modalidad del Programa, con el fin de identificar y cuantificar los hogares que deben ser considerados en cada modalidad.
Operación	No se cuantifica la demanda total de apoyos porque se desconoce la demanda de los hogares que desearían recibir los apoyos y cumplen con los criterios de elegibilidad para recibirlos cuando por algún motivo no existe una propuesta de proyecto de alguna instancia ejecutora al que pudieran incorporarse. Tampoco se conoce la demanda de hogares que, deseando los apoyos y cumpliendo con los criterios de elegibilidad, fueron excluidos por la instancia ejecutora que solicita los proyectos.	27	Estimar la demanda total de apoyos de manera general, sin señalar localidades, barrios y hogares específicos, a partir de información sistematizada para cuantificar la población objetivo sobre carencias de habitabilidad y características socioeconómicas de los hogares, complementada con encuestas sobre el grado de interés de los hogares en solicitar los apoyos del Programa.
Operación	No existen mecanismos documentados para verificar que la revisión técnica y normativa que realizan las áreas responsables de cada vertiente, base de la aprobación o rechazo de las solicitudes, se lleva a cabo conforme a los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en la normativa.	31	Establecer mecanismos para verificar que la revisión técnica y normativa se lleva a cabo conforme a la normativa. Un mecanismo idóneo sería que se difundieran en la página de internet del Programa los argumentos que fundamentan y motivan las decisiones de aprobar o rechazar las solicitudes, de manera que puedan conocerse por cualquier persona interesada en verificar el procedimiento de selección.
Operación	Los expedientes técnicos de los proyectos no están disponibles para consulta en la página de internet del Programa.	32	Publicar en la página de internet de la SEDATU los expedientes técnicos de los proyectos.

Operación	Los funcionarios de la UAR no se comunican directamente con la SHCP, lo que les dificulta dar seguimiento al ejercicio presupuestal del Programa, ya que dependen de la información que les proporcione la DGPP, la cual no es oportuna.	37	Establecer que la UAR debe recibir de manera automática copia de las comunicaciones por escrito de la DGPP con la SHCP relacionadas con el Programa, para que todos los interesados estén enterados de dichas comunicaciones.
Operación	Los funcionarios de la UAR no conocen de manera oportuna las trasferencias que las delegaciones reciben de la TESOFE o las que envían a las instancias ejecutoras, ni las aportaciones que estas últimas reciben de gobiernos locales.	37	Establecer lineamientos para que las instancias ejecutoras y las delegaciones reporten mensualmente, y no trimestralmente como ahora, en el SI-PAI su flujo de caja relacionado con el Programa.
Percepción de la Población Atendida	El Programa de Infraestructura no ha aplicado ningún instrumento para conocer el grado de satisfacción de sus beneficiarios desde su inicio en 2016.	Todas	Diseñar una encuesta de satisfacción y aplicarla a una muestra representativa de beneficiarios. En este caso es fundamental que se diseñe un esquema metodológico riguroso para justificar la muestra; el procesamiento de la información y su análisis para conocer el resultado final.
Medición de Resultados	El Programa todavía no cuenta con alguna evaluación de impacto para identificar hallazgos relevantes relacionados con su Fin y Propósito.	50,51	Elaborar un análisis de la factibilidad de realizar una evaluación de impacto a lo largo de dos o tres años, desagregada por vertiente y modalidad. Este análisis debe determinar las variables de impacto relevantes para medir sus objetivos de Propósito y Fin. Se recomienda que dicho análisis de factibilidad se elabore con base en el “Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto” formulado por el CONEVAL.
General	El Programa carece de una visión estratégica que determine qué tanto prevé reducir en el mediano plazo los déficits en condiciones de habitabilidad y cómo valorar en qué medida se acerca a sus metas de mediano plazo.	Todas	Una vez que se cuente con lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica, elaborar un plan de mediano plazo con su respectiva estrategia de cobertura y definir indicadores estratégicos que midan los avances en la disminución de hogares que presentan déficits en condiciones de habitabilidad.

Conclusiones

En el Diagnóstico del Programa se señala que su problema es la existencia de “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad”. El Diagnóstico enuncia las características, causas y efectos del problema, pero no justifica cada una de las relaciones de causalidad, lo que se dificulta debido a que se plantea una gran cantidad de causas y efectos. Se carece de un análisis de alternativas que examine si la intervención del Programa de Infraestructura es más eficaz para mejorar las condiciones de habitabilidad que otras alternativas de política.

De acuerdo con sus ROP, “La población potencial está conformada por los hogares asentados en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad” y ”La población objetivo está conformada por los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, susceptibles de intervención, en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad”. En el Diagnóstico se señala que la población potencial asciende a 7.1 millones de hogares donde habitan 30.4 millones de personas y que la objetivo comprende 2.3 millones de hogares con 10.1 millones de personas. El aprovechamiento de esta cuantificación para la planeación se complica porque no está desagregada por vertiente de operación del Programa.

La MIR del Programa establece que su Propósito es “Los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa mejoran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda”. Este objetivo se recupera en las ROP.

La MIR para 2018 cuenta con 22 indicadores, de los cuales 18, de reciente creación, carecen de línea base, la cual se fijará con los resultados de 2017 o 2018; estos indicadores no debieron incorporarse a la MIR mientras no se contara con dicha información. Ninguno de los dos indicadores de Propósito es pertinente o adecuado a ese nivel de la MIR porque tienen como referencia la población programada a atender en el año y no la población objetivo, por lo que no miden qué tanto se avanza en la solución del problema que se busca resolver.

Debido a que pueden tener apoyos similares y algunos segmentos de sus poblaciones objetivo pueden coincidir, el Programa de Infraestructura puede tener duplicidades con los programas siguientes: Programa 3x1 para Migrantes de la SEDESOL; Programa de Empleo Temporal ejecutado por la SCT, SEDESOL y SEMARNAT; Programa de Infraestructura Indígena de la CDI; Programa Apoyo a la Vivienda de FONHAPO; Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales de la CONAVI; Programa de Cultura Física y Deporte de la CONADE, y Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la CONAGUA.

No se cuenta con un plan de mediano plazo, ni existen lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica. Asociada a esta carencia, falta una estrategia de cobertura que indique cómo se planea atender a la población objetivo en el mediano plazo. El Programa contaba con un plan de trabajo anual para 2017, pero en 2018 sólo existe planeación de corto plazo para las vertientes Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda, como parte del programa anual de trabajo 2018 de la UPAIS, que es el área responsable de esas vertientes. El Plan de Trabajo Anual 2017 del Programa de Infraestructura no es resultado de un ejercicio de planeación institucionalizado, no tiene metas para las actividades consideradas en su cronograma y no se actualizó para 2018.

El Programa cumplió con los dos ASM comprometidos para 2017. El primer ASM consistía en dos compromisos: “Elaborar el Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos para los Diagnósticos establecidos por el CONEVAL” y “Publicar en el sitio web de SEDATU el Diagnóstico del Programa”. En cumplimiento del ASM “Actualizar la MIR del Programa con base en la Metodología del Marco Lógico”, ya está cargada en el PASH la MIR del Programa.

El monitoreo de la gestión del Programa se apoya en el SI-PAI, en el cual se registran las características y los avances de cada uno de los proyectos. La información que se recaba para monitorear su desempeño es pertinente respecto de su gestión.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la

población objetivo porque consideran que los hogares no pueden solicitar los apoyos individualmente y es difícil para ellos gestionarlos de manera colectiva. Estos procedimientos no están disponibles para toda población objetivo, ya que las instancias ejecutoras son las únicas encargadas de presentar las solicitudes de proyectos.

Las ROP establecen que las solicitudes deben estar sustentadas en un plan de acción integral, diagnóstico municipal o un diagnóstico participativo, dependiendo de la vertiente, los cuales deben reflejar las necesidades de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa. No obstante, faltan mecanismos para verificar que responden a dichas necesidades.

Los procedimientos para la selección de proyectos y beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, están estandarizados y sistematizados, y se publican en la página de internet de la SEDATU. Sin embargo, no existen mecanismos para verificar que la revisión técnica y normativa, base de la aprobación o rechazo de las solicitudes, se lleve a cabo conforme a los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en la normativa.

Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están estandarizados, difundidos públicamente y sistematizados en el SI-PAI. También existen mecanismos para identificar si la ejecución de las obras y acciones se realiza de acuerdo a la normativa y lo comprometido.

Los funcionarios de la UAR tienen dificultades para dar seguimiento al ejercicio presupuestal del Programa, por lo que se requieren mecanismos para que la UAR se entere de las comunicaciones de la DGPP con la SHCP relacionadas con el Programa.

Por otra parte, los funcionarios de la UAR no conocen de manera oportuna las trasferencias que las delegaciones reciben de la TESOFE o las que envían a las instancias ejecutoras, ni las aportaciones que estas últimas reciben de gobiernos locales. Este problema sería menos crítico si hubiera lineamientos para que las instancias ejecutoras y las delegaciones reporten de manera mensual, y no trimestral como ahora, su flujo de caja relacionado con el Programa.

El Programa de Infraestructura no mide el grado de satisfacción de sus beneficiarios, ni cuenta con alguna evaluación de impacto para identificar resultados relevantes relacionados con su Fin y Propósito.

El Programa carece de una visión estratégica que determine qué tanto prevé reducir en el mediano plazo los déficits en las condiciones de habitabilidad y cómo valorar en qué medida se acerca a sus metas de mediano plazo. Una vez que se cuente con lineamientos para realizar ejercicios de planeación estratégica, se requiere elaborar un plan de mediano plazo con su respectiva estrategia de cobertura y definir indicadores estratégicos que midan los avances en la disminución de hogares que presentan déficit en sus condiciones de habitabilidad.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:
Ahumada Lobo y Asociados S.A. de C.V.

Nombre del coordinador de la evaluación:
Ívico Ahumada Lobo.

Nombres de los principales colaboradores:
Luis Rafael Ahumada Lobo, Raúl Nieto Bernal, Minerva Ante Lezama y Tomás Orozco La Roche.

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Dirección General Adjunta de Análisis del Gasto Federalizado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Liv Lafontaine Navarro.

Forma de contratación de la instancia evaluadora:
Licitación Pública Nacional Mixta.

Costo total de la evaluación:
$1,101,998.84 (00/100 M.N.)

Fuente de financiamiento:
Recursos federales.

Bibliografía

SEDATU (2017). Diagnóstico del Programa de Infraestructura S273. Diagnósticos. México

SEDATU A (2018). Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el Ejercicio Fiscal 2018. ROP, lineamientos o documento normativo. México

INEGI (2017). Encuesta Nacional Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016. Resultados de Encuestas. México

CONEVAL A (2016). índice de Rezago Social 2015. Estudios. México

CONAPO (2016). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Estudios. México

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Resultados de Encuestas. México

INEGI (2014). Características de las Localidades y del Entorno Urbano 2014. Estudios. México

SEDATU (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México

Organización de las Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivos del Desarrollo Sostenible. México

SEDATU B (2018). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Infraestructura S273 para el Ejercicio Fiscal 2018. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México

SEDATU (2016). Manual de operación del Programa de Infraestructura para el Ejercicio Fiscal 2016. Manuales de operación. México

SHCP (2018). Ficha del Programa de Infraestructura - Transparencia Presupuestaria. Página de Internet. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/

El Colegio de México (COLMEX) (2011). Informe Final para la Medición de Impacto del Programa de Rescate de Espacios Públicos. Informes de evaluaciones externas. México

SEDATU B (2017). Plan de Trabajo Anual del Programa de Infraestructura 2017. Documentos de planeación. México

SEDATU C (2018). Programa Anual de Trabajo 2018. Unidad de Apoyo a la Infraestructura y Servicios. Documentos de planeación. México

SEDATU C (2017). Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas. Documentos derivados de los Mecanismos de los ASM. México

CONEVAL B (2016). Evaluación de Diseño 2016 del Programa de Infraestructura. Informes de evaluaciones externas. México

CONEVAL C (2016). Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 del Programa de Infraestructura. Informes de evaluaciones externas. México

CONEVAL (2018). Entrevista con funcionarios del Programa de Infraestructura. Entrevistas con funcionarios. México

El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) (2008). Informe del diseño metodológico para la medición de impactos del Programa Hábitat. Informes de evaluaciones externas. Tijuana, B.C., México

COLMEX (2010). Evaluación de la Percepción de Inseguridad, Satisfacción y Cohesión Social en Espacios Públicos. Informe Final de Resultados. Estudios. Centro de Estudios Sociológicos. México

Gaus, S.C. (2010). Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad. Resultados de Encuestas. México

Mercaei, S.A. de C.V. (2011). Encuesta Nacional sobre percepción de inseguridad, conductas de riesgo y participación social en espacios públicos 2010. Resultados de Encuestas. México

COLEF (2012). Informe de Medición de Impacto del Programa Hábitat Reporte Técnico. Informes de evaluaciones externas. Tijuana, B.C., México

Levy, D. (2007). Evaluación del Programa Hábitat en Infraestructura Básica. Informes de evaluaciones externas. Mathematica Policy Research, Princeton, NJ. EUA

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). México