

Dependencia/Entidad:	Instituto Municipal de Vivienda de León
Programa a evaluar:	Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos
Periodo:	Ejercicio 2018

Apartado	Formulación y Justificación del Programa
Vertiente	Formulación y Justificación
Resultado	Diagnóstico de la Situación problema
Cuestionamiento	C1. ¿El programa cuenta con un diagnóstico en el que además de definir el problema se justifique la creación del programa para combatir el problema público?
Hipótesis	<p>H.1.1. Se cuenta con un diagnóstico que identifica el problema central que sustente la razón de ser del programa.</p> <p>H.1.2. Se cuenta con un diagnóstico que identifica al problema central o necesidad a la que responde la intervención pública, sus causas, así como sus efectos.</p> <p>H.1.3. El diagnóstico provee información que permite identificar el área de intervención del programa y las características de la población que atenderá con el fin de definir una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención. Asimismo, permite la identificación y caracterización de la población objetivo.</p>

Deber ser:

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de «lograr su adecuada armonización», y en general, contribuir a medir la «eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos»; en el artículo 4 de dicho ordenamiento, se establece que se entenderá por el término armonización, a saber:

«La revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas».

Asimismo, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico, emitidos por el CONAC en el marco de sus atribuciones de armonización, los cuales, conforme a lo prevenido expresamente en su numeral Tercero, son de carácter obligatorio para todos los entes públicos, incluyendo desde luego a los Municipios, estipulan en su apartado de «considerando» lo siguiente:

«Con la finalidad de definir y establecer las consideraciones en materia de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), se hace necesario involucrar la

Metodología de Marco Lógico dentro del proceso de armonización contable, para la generación periódica de la información financiera sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación».

Además, conforme a los numerales Segundo, fracción V, y Cuarto de los lineamientos en comento, para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MIR, siendo esta última definida como:

«MIR: la Matriz de Indicadores para Resultados, que es la herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Programa Presupuestario y su alineación con aquellos de la planeación nacional, estatal, municipal y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos que son factores externos al programa que influyen en el cumplimiento de los objetivos».

Al respecto, la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala en el artículo 105, lo siguiente: «La contabilidad gubernamental de los sujetos de la Ley se sujetará a lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones normativas aplicables en la materia». En lo que refiere a la evaluación y resultados, en su ordinal 102 sexies, primer y segundo párrafo señala que «[...] la Tesorería [...] en el ámbito de su competencia, emitirán y aplicarán un Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual se desarrollará con el fin de que la instancia técnica pueda medir a través de indicadores, la eficacia, eficiencia y economía en la obtención de resultados en la Administración Pública Estatal».

Asimismo, el Manual serie 68 «Formulación de programas con la metodología del marco lógico» señala que:

«La identificación de la situación del problema es un proceso de análisis que implica la habilidad para considerar la situación desde distintos puntos de vista, que den una perspectiva equilibrada del conjunto de factores que están presentes y que han impedido que ella se resuelva. Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida».

Así, el diagnóstico de una situación-problema es esencial para dar con una solución adecuada. Realizar el diagnóstico, significa identificar las causas de diverso orden que determinan la existencia de la situación problema, o de que ésta no se haya solucionado.

El diagnóstico en la elaboración de políticas públicas es de suma importancia porque permite identificar el verdadero problema que se quiere resolver. El diagnóstico es la parte inicial de toda política pública y se debe tomar en cuenta para estudiar los problemas, necesidades y características de una población y de esa forma determinar los objetivos de nuestra política y que al mismo tiempo estos objetivos puedan ser realizados.

Respecto a la población del Programa, para dimensionar las consecuencias y magnitud del problema es importante conocer a la población afectada por el mismo, es decir, la población potencial (o área de enfoque), población objetivo y población atendida del Programa. En este sentido, los beneficiarios de un Programa presupuestal pueden ser poblaciones o áreas de enfoque; en el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones. Para ello, se describe la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al Programa, es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo.

Análisis del equipo evaluador:

Con la finalidad de realizar un análisis del diagnóstico del **Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos**, operado por el **Instituto Municipal de Vivienda de León (IMUVI)**, el equipo evaluador solicitó mediante requerimiento de información número CM/DESCI/0224/2018, de fecha 12 de marzo del 2018, la información referente al diagnóstico de dicho programa; por lo que mediante oficio DG/121/2018 recibido el 23 de abril del 2018, se proporcionó un cd con la información referente al **“Diagnostico”** del programa sujeto a revisión, presentando la siguiente información:

“Diagnóstico del Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos”

1.2. Características del programa.

Con base en lo descrito en el programa de gobierno, el IMUVI es el organismo paramunicipal responsable de su ejecución, teniendo como dependencias colaboradoras al organismo paramunicipal del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) y a la Dirección General de Obra Pública (DGOP).

El objetivo del Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos es garantizar los derechos de propiedad a través de un título, brindando certeza jurídica a las personas para potenciar el valor de su patrimonio, que pueda ser heredado, transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento. Como parte del programa se brinda asesoría por parte del IMUVI a los ciudadanos que adquirieron un lote dentro de un asentamiento irregular para que continúen con sus procesos de gestión del

suelo o de apoyos para la vivienda y servicios, ya que resulta relevante que, durante el acompañamiento, los habitantes accedan a los servicios básicos y los programas sociales de la administración pública.

2. DIAGNÓSTICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN: JUSTIFICACIÓN DE CREACIÓN Y DISEÑO.

La manera en que el Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos justifica su creación y diseño es que se tienen Registrados 267 asentamientos humanos de origen irregular (IMUVI, 2015) ubicados generalmente dentro de los polígonos de desarrollo. De acuerdo con los Censos de consolidación de IMUVI 2015, existen 42 mil 325 habitantes en los asentamientos irregulares que son atendidos por el Instituto.

2.1. Problema público que atiende.

La falta de cobertura total en la población sobre el ejercicio pleno al acceso a una vivienda para su desarrollo integral, con la certeza jurídica sobre la su propiedad y el acceso a los servicios básicos para su goce, implica un problema público que por medio del IMUVI se atiende de forma institucionalizada.

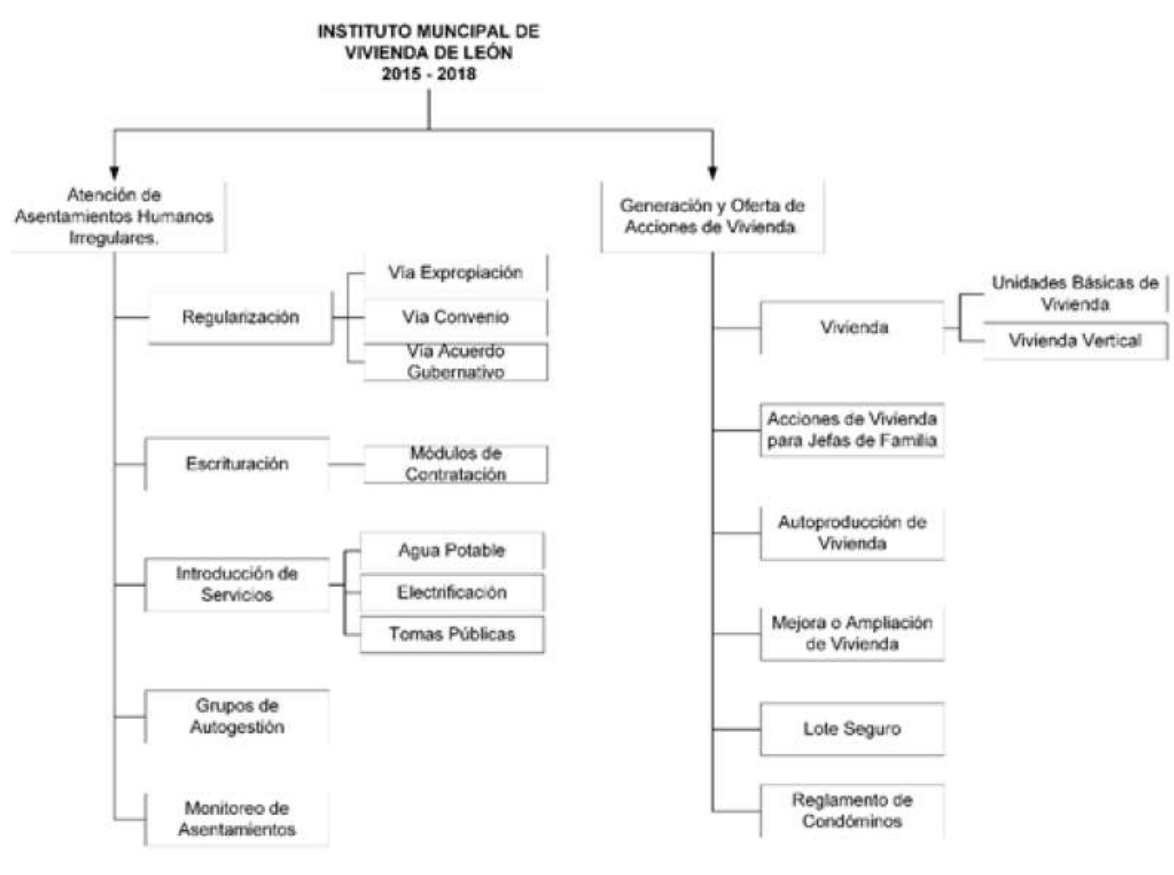
2.2. Objetivos del programa.

El Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos tiene nueve objetivos generales:

1. Instalar módulos de recepción de documentos y asesoría técnica-jurídica para escrituración en colonias cuya regularización gestionó el IMUVI.
2. Otorgar y gestionar escrituras hasta su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
3. Formalizar el otorgamiento de créditos por el IMUVI para la adquisición de vivienda o lote, mejoramiento o ampliación de vivienda, así como autoconstrucción de vivienda.
4. Regularizar asentamientos humanos.
5. Dar seguimiento a los grupos de autogestión y capacitarlos para realizar las gestiones de servicios públicos municipales.
6. Elaborar proyectos de obras a introducir de agua potable y alcantarillado.
7. Ejecutar obras de agua potable y alcantarillado.
8. Elaborar proyectos de obras de introducción de electrificación.
9. Realizar obras de electrificación.

2.3. Servicios que ofrece.

A través del IMUVI se da seguimiento para el cumplimiento de los objetivos anteriormente mencionados por medio de los servicios cuyos macroprocesos se sintetizan de la siguiente manera:



3. VINCULACIÓN CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos se encuentra alineado al eje/meta nacional 2 México Incluyente, de la manera en que se describe en el ANEXO 1.

3.2. Plan Estatal de Desarrollo 2035.

El Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos se alinea al Plan Estatal de Desarrollo 2035, por medio de la cuarta Dimensión Medio Ambiente y Territorio, que establece como factor el rubro de Vivienda Familiar Digna, dentro de los factores críticos de desarrollo con visión a 25 años, cuya cuarta línea estratégica de acción establece:

- Contar con normas técnicas ambientales en atención y observancia a las Normas Oficiales Mexicanas para impulsar un programa de vivienda sustentable con elementos de arquitectura bioclimática, cosechas de agua y fuentes de energía renovable.

Así mismo, como parte del Componente 5 Ciudades en su Objetivo particular 1.3. Incrementar la eficiencia y ahorro energético en el estado, establece en su décimo quinta y décimo sexta líneas de acción en el rubro de ahorro de energía:

- Provocar e incentivar en los nuevos desarrollos urbanos el desarrollo de viviendas y edificios verdes para el ahorro de energía; e,
- Impulsar el ahorro de energía eléctrica en viviendas y edificios a través de programas del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica

De la misma forma, como parte del Objetivo particular 5.1. Garantizar la equidad social y mitigación de la pobreza a través de incrementar la disponibilidad, cobertura y calidad de la vivienda, servicios básicos, infraestructura y uso de energías, en un marco de armonía con el medio ambiente, establece en su cuarto, decimo trece y decimo catorce líneas de acción en los rubros de ordenamiento del territorio y de mitigación de la pobreza:

- Cubrir los rezagos y prever la oferta futura en vivienda, en materia de infraestructura, equipamiento y servicios;
- Crear políticas de suelo y vivienda incluyentes con atención preferente a los grupos sociales en situación de pobreza; y,
- Mejorar la focalización del gasto social en vivienda para invertir su tendencia regresiva
- Igualmente, como parte del Objetivo particular 5.3. Asegurar la sustentabilidad ambiental de los asentamientos urbanos, establece en su línea de acción decimo resera del rubro de planeación:
- Difundir una calidad urbanística basada en criterios bioclimáticos, uso de energías renovables y diseños arquitectónicos que promuevan el uso de materiales y ecotecnologías para la vivienda sustentable.

También, como parte de su Objetivo particular 5.4. Impulsar estrategias de desarrollo urbano integral sustentable que, en sus líneas de acción cuarta, novena, decima y décimo cuarta establece:

- Certificar que los promotores de vivienda se apeguen a los lineamientos establecidos para los desarrollos habitacionales;
- Fortalecer la calidad urbanística basada en criterios bioclimáticos, uso de energías renovables y diseños arquitectónicos que promuevan el uso de materiales y ecotecnologías para la vivienda sustentable. 10. Implementar vivienda sustentable con características según la región, atendiendo a los lineamientos específicos que aseguren la sustentabilidad; y,

- Implementar mecanismos de financiamiento e incentivos fiscales para la construcción de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la vivienda.

De la misma a forma, en su Objetivo particular 5.5. Garantizar una gestión efectiva y de calidad de los servicios básicos, en su quinta línea de acción de infraestructura menciona:

- Implementar mecanismos de financiamiento e incentivos fiscales para la construcción de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la vivienda.

Finalmente, en todo lo referente a su componente 6: Vivienda, con la totalidad de sus objetivos y rubros correspondientes a sus tres objetivos particulares:

1. Desarrollar mecanismos para garantizar el financiamiento a la adquisición, mejoramiento y autoconstrucción de vivienda;
2. Mejorar la gestión pública y privada en favor de la vivienda sustentable y de calidad; y,
3. Propiciar la incorporación social a través de la vivienda.

Dentro del portafolio de iniciativas se considera la alineación al Programa sectorial de vivienda y desarrollo urbano integral sustentable y al Programa de rehabilitación de vivienda.

3.3. Programa Municipal de Desarrollo 2040.

Dentro del Programa Municipal de Desarrollo 2040, el Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos se alinea en el segundo tema clave para el desarrollo de León Vivienda, Infraestructura y Equipamiento para el Desarrollo; así como en la tercera línea estratégica Vivienda y Asentamientos Humanos 2040, por medio de sus cinco objetivos:

1. Controlar la expansión urbana e inhibir los asentamientos irregulares;
2. Consolidar y densificar la zona urbana;
3. Mejorar la calidad del entorno urbano;
4. Impulsar y promover la vivienda social;
5. Atender el rezago y las necesidades de vivienda.

3.4. Programa de Gobierno 2015-2018.

El Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos es uno de los 187 programas municipales que se encuentra alineado al Programa de Gobierno 2015-2018 de León, Guanajuato, por medio de su Eje 2: Inclusión al Desarrollo, que se incluye como parte del objetivo 2.3. Desarrollo de Oportunidades, por medio de la estrategia 2.3.1. Estrategia Bienestar Social en la Periferia de la Ciudad, teniendo nueve acciones programadas.

3.5. Programas Sectoriales de carácter federal y estatal.

El programa sectorial de carácter federal al que se alinea el Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos es al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con relación al Programa Nacional de Vivienda, que deriva de la Política Nacional de Vivienda 2014-2018, que en sus estrategias tercera y cuarta establece: Reducir de manera responsable el rezago de vivienda; y, Procurar una vivienda digna para los mexicanos.

4. POBLACIÓN POTENCIAL, POSTERGADA, OBJETIVO Y BENEFICIADA.

Población Potencial	Población Postergada	Población Objetivo	Población Beneficiada (2018)
Descripción			
Personas que en su totalidad viven en los asentamientos humanos irregulares o en proceso de regularizar y que son sujetas a las acciones del Programa	Personas que por las disposiciones administrativas* no pueden acceder a los servicios que derivan de las acciones del Programa	Personas que el Programa tiene planeado atender y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en las disposiciones administrativas*	Las personas que viven en el interior de los asentamientos humanos irregulares o en proceso de regularizar u otros cuyo beneficio es inherente a la ejecución del Programa

**Disposiciones Administrativas que Establecen el Proceso para la Regularización de Asentamientos Humanos en Zonas Urbanas y Rurales en el Municipio de León, Guanajuato, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 17 de febrero de 2017.*

Con relación a los grupos de edad, sexo, población indígena y entidad federativa no son requeridos para la operación del programa.

Los mecanismos de elegibilidad y población atendida se rigen de conformidad con las Disposiciones Administrativas referidas en la tabla anterior.

Resultados de la Evaluación:

De la información presentada en el Diagnóstico, el equipo evaluador verificó señala lo siguiente:

Hipótesis H.1.1. Se cuenta con un diagnóstico que identifica el problema central que sustente la razón de ser del programa.

Resultado: El programa cuenta con un diagnóstico, en el que define como problema central lo siguiente: “La falta de cobertura total en la población sobre el ejercicio pleno al acceso a una vivienda para su desarrollo integral, con la certeza jurídica sobre la su propiedad y el acceso a los servicios básicos para su goce”; el cual no cumple con los elementos estructurales mínimos que exige la Metodología del Marco Lógico para el planteamiento de un problema público, siendo estos los siguientes:

1. Población afectada o área de enfoque
2. Descripción de la situación de la problemática central
3. Referencia cuantitativa (magnitud del problema)

Un ejemplo de un adecuado planteamiento del problema sería el siguiente:

Problema Central:

“Medianas empresas exportadoras desarrolladoras de tecnología intensiva para la industria manufacturera, reciben un bajo nivel de inversión extranjera en México”.

Población afectada: *“Medianas empresas exportadoras desarrolladoras de tecnología intensiva para la industria manufacturera”.*

Descripción del problema: *“Reciben un bajo nivel de Inversión Extranjera en México”.*

Referencia cuantitativa: *“Bajo Nivel”.*

Además en el diagnóstico, no existe un sustento estadístico adecuado que dé razón a la creación del programa, ya que solo hace referencia a la existencia de 267 asentamientos humanos de origen irregular (IMUVI, 2015) ubicados generalmente dentro de los polígonos de desarrollo, en los que viven 42 mil 325 personas; no incluyendo estadísticas del número de viviendas que se encuentran en la situación de irregularidad en la tenencia ni cuantas de ellas no tienen acceso a los servicios básicos (electricidad, agua potable y drenaje).

Hipótesis H.1.2. Se cuenta con un diagnóstico que identifica al problema central o necesidad a la que responde la intervención pública, sus causas, así como sus efectos.

Resultado: El diagnóstico si hace referencia al problema central, pero no identifica sus causas ni efectos.

Hipótesis H.1.3. El diagnóstico provee información que permite identificar el área de intervención del programa y las características de la población que atenderá con el fin de definir una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención. Asimismo, permite la identificación y caracterización de la población objetivo.

Resultado: El diagnóstico hace mención de todas las localidades irregulares que existen en el municipio de León, pero no identifica cuales son las características de la población objetivo que es susceptible del apoyo que se entregará por el programa.

Conclusión:

Del análisis realizado al diagnóstico del programa **“Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos”**, operado por el **Instituto Municipal de Vivienda**, se concluye que éste, presenta aspectos susceptibles de mejora, ya el problema central no está definido con los elementos estructurales que requiere la metodología del marco lógico, no dimensiona la magnitud del problema con estadísticas, no identifica causas y efectos y no caracteriza adecuadamente a la población objetivo.

Aspecto Susceptible de Mejora núm. 1:

Para que el **Instituto Municipal de la Vivienda** establezca las medidas necesarias a fin de fortalecer y adecuar el diagnóstico del **“Programa de Certeza Jurídica, Regularización y Acceso a Servicios Básicos”**, identificando claramente el Problema Público que se debe atender con la intervención; las causas del problema y los efectos posibles de la no intervención, el área de intervención y la población objetivo.

Fecha de elaboración:

11 de Mayo del 2018

POR PARTE DEL EQUIPO EVALUADOR

Mtro. Martín Millán Soberanes
Director de Evaluación del Sistema de
Control Interno

Mtro. Josué Hernández Arrieta
Evaluador

Sin Texto