



# **Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño**

**Municipio: Comalcalco, Tabasco**



**Programa presupuestario:**

**F008 Apoyo a la Vivienda, para el año fiscal 2014**



**Nombre de la evaluación:** Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa “F008 Apoyo a la Vivienda” para el año fiscal 2014.

**Fecha de inicio de la evaluación:**  
18 de agosto de 2015

**Fecha de término de la evaluación:**  
24 de noviembre de 2015

**Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación**  
Dirección de Programación

**Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**  
Lic. Carlota Romero Rodríguez

**Principales colaboradores:**  
Diana de los Santos de la Cruz

**Instancia evaluadora:** Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:** Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**  
Nancy Paola Hernández Clavijo  
José Miguel Yañez Reyes

## Contenido

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño del Programa “F008 Apoyo a la Vivienda”, para el año fiscal 2014.....	1
1. Metodología de la evaluación.....	3
2. Análisis del programa “F008 Apoyo a la Vivienda” .....	6
2.1 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa. ....	8
2.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales. ....	12
2.3 Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	15
2.4 Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.....	18
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) .....	19
De la lógica vertical de la MIR.....	20
De la lógica horizontal de la MIR .....	22
2.1 Análisis del presupuesto y rendición de cuentas .....	26
2.2 Análisis de la complementariedades y coincidencias con otros programas federales.....	27
3. Conclusiones .....	29
Del análisis del marco normativo:.....	29
Del análisis técnico:.....	30
Del análisis comparativo: .....	31
4. Análisis FODA.....	32
Fortalezas.....	32
Oportunidades .....	32
Debilidades.....	33
Amenazas .....	34
5. Recomendaciones.....	35
Fuentes de consulta.....	36

## Índice de cuadros

	Pág.
1 Cuadro No. 1 Valoración CONEVAL	6
2 Cuadro No. 2 Calidad de las viviendas	9
3 Cuadro No. 3 Vinculación del Propósito con los objetivos municipales y estatales	12
4 Cuadro No. 4 Vinculación del Propósito con los objetivos del programa sectorial	13
5 Cuadro No. 5 Vinculación del objetivo municipal a las metas nacionales	14
6 Cuadro No. 6 Definición de la población potencial, objetivo y atendida.	15
7 Cuadro No. 7 Comparación Árbol de Objetivos y MIR	20
8 Cuadro No. 8 Indicador de Fin	22
9 Cuadro No. 9 Indicador de Propósito	23
10 Cuadro No. 10 Indicador de Componente	24
11 Cuadro No. 11 Coincidencias y/o complementariedades con otros programas	27

## Índice de figuras

	Pág.
1 Figura No. 1 Problema Central y sus Efectos	10
2 Figura No. 2 Agrupación de los Efectos	11

## Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño del programa “F008 Apoyo a la Vivienda”, para el año fiscal 2014

La evaluación de los fondos federales y los programas financiados por éstos está señalada como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto, el municipio de Comalcalco, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa “**F008 Apoyo a la Vivienda**” para el año fiscal 2014, el cual es financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar el diseño del programa “*F008 Apoyo a la Vivienda*” en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos específicos:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.

- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Este documento se compone de cinco apartados. El primero, "*Metodología de la evaluación*", describe la metodología empleada. El segundo, "*Análisis del programa F008 Apoyo a la Vivienda*", evalúa el programa en cada uno de los objetivos específicos propuestos. El tercero establece las principales "*Conclusiones*". El cuarto, "*Análisis FODA*", menciona las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa. El quinto y último presenta las principales "*Recomendaciones*" derivadas del resultado de la evaluación.

## 1. Metodología de la evaluación

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del FAIS se realizará conforme a lo establecido en el título cuarto de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que establece que *“Los recursos del FAIS estarán sujetos a evaluación, en términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SFP en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007”* (CONEVAL, 2014 :3).

En cuanto a la metodología de la evaluación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo trigésimo establece que *“Para las evaluaciones de consistencia y resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet”* (DOF, 2007: 9).

En este contexto, en cuanto a la estricta Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL (CONEVAL: 2015), el cual se basa en el numeral décimo octavo, apartado I,<sup>1</sup> de los Lineamientos

---

<sup>1</sup> En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos

Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- Justificación de la creación y del diseño del programa.
- Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Presupuesto y rendición de cuentas.
- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido, se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

En las "Conclusiones", los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del programa

---

aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.



y evalúa la alineación del programa con la política pública; es decir, valora la contribución del programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la estructura analítica del programa presupuestario: *Árbol de Problemas*, *Árbol de Objetivos* y *Matriz de Indicadores para Resultados*.

Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto*, *medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.

3. **Análisis comparativo:** Compara los planteamientos del programa con los de otros programas presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos programas y analizar la complementariedad entre ellos.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

## 2. Análisis del programa “F008 Apoyo a la Vivienda”

El programa “F008 Apoyo a la vivienda” tiene por objeto “Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio”. Es ejecutado por la Dirección de Obras Públicas del municipio de Comalcalco y para el año fiscal 2014 contó con una inversión de \$43,976,494.22, lo que representa el 37.83% de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), ejecutados en 23 proyectos integrales de vivienda que incluyen “Piso firme, techo firme, muro firme y sanitarios secos”, beneficiando a 458 hogares

De acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas, en las valoraciones obtenidas por el programa, una vez revisada la cédula integrada por la dependencia, se observa un cumplimiento de 65%, al obtenerse 62 puntos de calificación de los 96 posibles. Esta valoración no debe verse en una lógica de escalas decimales, sino como una semaforización que indica los puntos donde se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento de la operación del programa.

Cuadro No.1. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	8	67
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	14	70
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	4	50
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	26	65
Presupuesto y rendición de cuentas	12	6	50
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No procede valoración cuantitativa		
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>62</b>	<b>65</b>

De los rubros analizados, el apartado de “Contribución a las metas y estrategias nacionales” fue el único que se cumplió al 100%, en tanto que los rubros de “Justificación de la creación y del diseño del programa”, “Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad” y “Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)” alcanzaron dos terceras partes de la calificación.

Se destaca que los temas de “Padrón de beneficiarios” y “Presupuesto y rendición de cuentas” sólo alcanzaron un 50% de cumplimiento. Esto porque cuenta con un documento donde se identifica a los beneficiarios, pero no se dan las características de éstos y tampoco se encuentra publicado en su portal.

A continuación se describen los principales hallazgos tras un análisis más detallado de los elementos del programa presupuestario.

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

El municipio presentó el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2014 como diagnóstico del problema que pretende abatir el programa. Este informe, que es desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, presenta para el caso de los municipios información relacionada con las condiciones de vida de la población. Con base en datos del censo 2010, reportó que el 26.8% de los individuos del municipio (52,629 personas) habitan en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente (SEDESOL, 2014 :1).

Por otra parte, dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, en uno de sus ejes rectores se plantea que "La vivienda como indicador de bienestar social es un espacio de convivencia familiar al que todos debemos tener acceso, por lo que surge la necesidad de realizar esfuerzos adicionales en la gestión de recursos para que las familias cuenten con la posibilidad de mejorar o tener acceso a apoyos gubernamentales que ayuden a dignificar estos espacios" (Municipio de Comalcalco, 2013). Por tanto, el desarrollo del programa de vivienda contribuye al abatimiento de esta carencia.

Adicionalmente, al hacer la investigación de la problemática en el municipio se encontró que el Instituto Nacional de Administración Pública elabora el informe Diagnósticos Municipales PACMA con la finalidad de encontrar fundamentos para llevar a cabo la selección de los Proyectos, Obras o Acciones (PROAs) más apremiantes para las comunidades donde está presente PEMEX-PEP con el motivo de impulsar su desarrollo socioeconómico y apoyar el cuidado del medio ambiente. También se presenta información de las características geoestadísticas, demográficas, de las finanzas públicas, de los indicadores de desarrollo humano, rezago social y marginación, así como un diagnóstico de la situación socioeconómica de los habitantes del municipio (Instituto Nacional de Administración Pública, 2014).

Para el caso de vivienda se cuenta con datos de calidad de los materiales de construcción de las viviendas, uso de combustible para cocinar, calidad de los pisos de las viviendas, personas que habitan viviendas con piso de

tierra, viviendas particulares habitadas según ocupantes, personas con carencia de calidad y espacio de las viviendas, nivel de hacinamiento y valoración respecto a la media estatal. Así, se tiene la siguiente información para el municipio de Comalcalco:

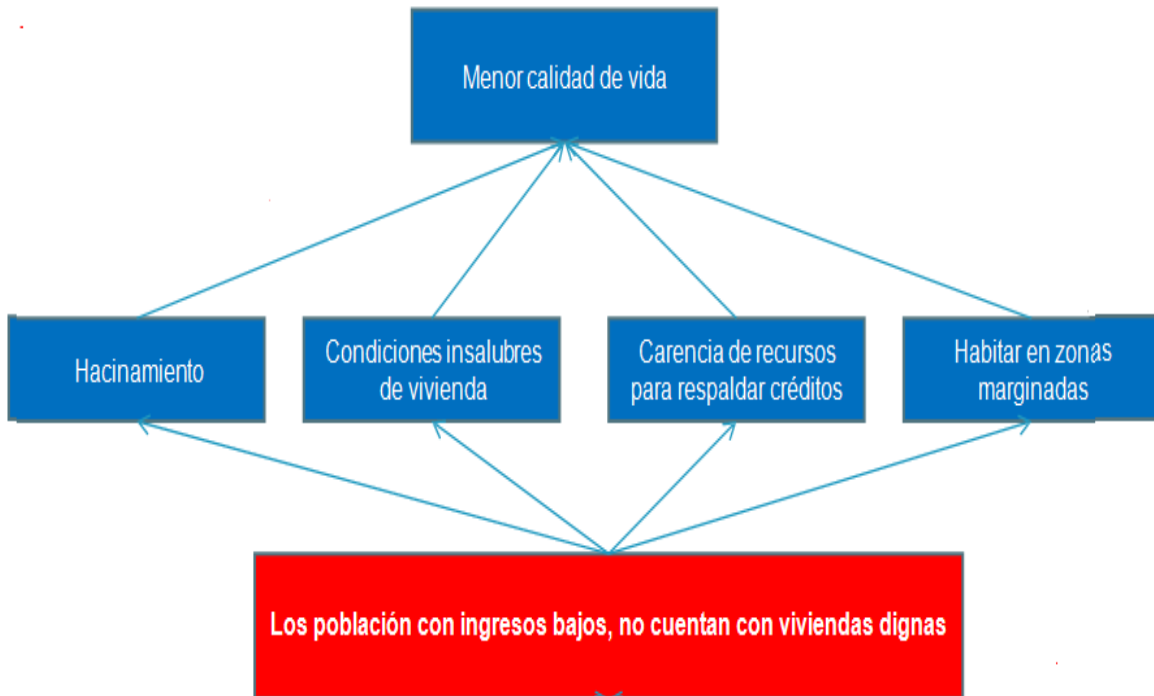
Cuadro No. 2 Calidad de las Viviendas		
Concepto	No. de viviendas	Porcentaje
Total de viviendas particulares habitadas	46,466	100%
Viviendas con piso de tierra	4,148	8.9%
Viviendas con techos inseguros	25,821	55.6%
Viviendas que usan leña o carbón para cocinar	21,532	46.3%
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	632	1.4%
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	20,696	44.5%
<b>Fuente:</b> Diagnósticos Municipales PACMA, municipio de Comalcalco, con base en el censo 2010		

Estos datos muestran que el municipio de Comalcalco cuenta con un porcentaje importante de su población que habita en condiciones inadecuadas en cuanto a la vivienda, destacándose los temas de hacinamiento y calidad de los techos de las viviendas. Esto es relevante para la justificación de la creación del programa de apoyo a la vivienda y hace que éste sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población con estas carencias.

En este contexto, para dar un mejor enfoque y priorización del programa es importante que el municipio desarrolle su propio diagnóstico donde se detallen los datos por las localidades del municipio y sus carencias, y que éste cuente con una metodología y plazos establecidos para su revisión y actualización.

Respecto a la identificación del problema, el municipio cuenta con un Árbol de Problemas donde se identifica como Problema Central que “Las poblaciones con ingresos bajos, no cuentan con viviendas dignas”, el cual tiene como posibles Efectos 4 intermedios y 1 superior, que es “Menor calidad de vida”. La siguiente figura muestra el Problema Central y sus Efectos:

Figura No. 1. “Problema Central y sus Efectos”



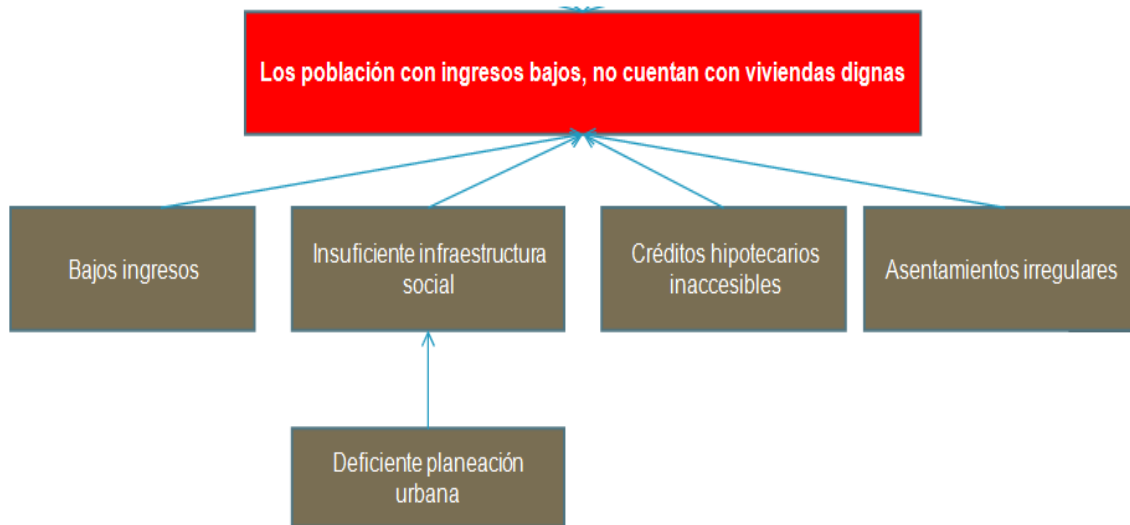
**Fuente:** Dirección de Programación y Presupuesto, Árbol de Problemas 2013.  
Recuperado del municipio de Comalcalco.

En su Árbol de Problemas se plantea que “Las poblaciones con ingresos bajos, no cuentan con viviendas dignas”. Aquí se identifica la demanda social de viviendas dignas como problema a ser resuelto o a atender por el municipio en una población muy específica: la de “Bajos ingresos”. Lo que en todo caso se requiere es precisar concretamente el monto definido para considerar que los ingresos son bajos. Esto ayudará más adelante a la focalización de los apoyos.

Respecto a los Efectos, se observa que la cadena de relaciones causales es coherente; sin embargo, el Efecto “Carencia de recursos para respaldar créditos” es una Causa, por lo cual debe replantearse.

En lo que respecta al **Problema Central y sus Causas**, se presenta la siguiente estructura:

**Figura No. 2. “Problema Central y Causas”**



**Fuente:** Dirección de Programación y Presupuesto, Árbol de Problemas 2013.  
Recuperado del municipio de Comalcalco.

La falta de acceso a créditos y la incertidumbre jurídica de las personas que viven en asentamientos irregulares son visiblemente dos Causas que impiden a las personas de bajos ingreso tener una vivienda digna.<sup>2</sup>

Por otra parte, es claro que la Causa “Bajos ingresos” es una tautología del Problema Central, por lo que se recomienda redefinirla.

Para la Causa inmediata “Insuficiente infraestructura social” no se puede establecer si es una Causa directa del Problema Central, debido a la ambigüedad del concepto.

En cuanto a las Causas secundarias o de segundo nivel, la primera inconsistencia que se observa es que para cada Causa primaria debieron existir al menos 2 Causas secundarias. Sólo se observa una Causa para la causa inmediata 2, y ésta presenta mayor relación con el Problema Central, por lo que se recomienda subirla de nivel y plantear nuevas Causas de segundo nivel.

<sup>2</sup> Es importante que se precise el concepto de vivienda digna, ya que el CONEVAL, por ejemplo, se refiere a viviendas de calidad. Se debe buscar un referente para establecer las características de la vivienda digna.

## 2.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales.

En términos generales, la vinculación del Propósito del programa con los objetivos de política pública se da de la siguiente manera:

Cuadro 3. “Vinculación del Propósito con los objetivos municipales y estatales”		
Propósito del programa (MIR)	Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo
La población de bajos ingresos cuenta con <b>viviendas de calidad.</b>	Eje Rector 5: Desarrollo Integral Sustentable <b>5.4 Vivienda</b> <b>Objetivo</b> Crear condiciones necesarias para la construcción y <b>mejoramiento de un mayor número de viviendas</b> económicas y el <b>abatimiento de pisos de tierra.</b>	Eje rector 6: 6.1 Mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables a través de apoyos diferenciados en un marco de respeto a los derechos humanos 6.1.4 .4 Establecer programas para el <b>mejoramiento de la vivienda</b> , dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en situación de marginación, con la participación activa de la comunidad, empleando tecnologías de bajo impacto ambiental.
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 de Comalcalco y el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tabasco 2013-2018, p. 104.		

Como se puede observar, la redacción del Propósito contempla conceptos comunes con las prioridades de la política pública municipal, lo que permite ver una **vinculación precisa con la planeación Municipal**, por lo que también contribuye a los logros pretendidos por el estado en su plan de Desarrollo y al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que en su Árbol de Problemas se establece como Causa del no contar con “viviendas de calidad” los “créditos hipotecarios inaccesibles”, si el municipio gestiona recursos o establece convenios se daría una vinculación con eje rector 8, objetivo 8.11 “Contribuir a que las familias de escasas posibilidades económicas dispongan de financiamientos y subsidios adecuados para consolidar un patrimonio digno” mediante sus estrategias 8.11.1 “**Aumentar las opciones**



de acceso a la vivienda en beneficio de la población con escasas posibilidades económicas” y 8.11.1.2 “Facilitar el acceso a los diferentes programas de financiamiento y subsidios para la rehabilitación, autoconstrucción y construcción de vivienda” del Plan Estatal.

En cuanto a la vinculación del Propósito con los objetivos del programa sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 de SEDESOL, éste contribuye directamente al logro del objetivo 2 “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. “Vinculación del Propósito con los objetivos del programa sectorial”		
Propósito del programa (MIR)	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Estrategia del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
La población de bajos ingresos cuenta con <b>viviendas de calidad.</b>	2.- Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la <b>calidad y espacios de la vivienda</b> y la infraestructura social.	Estrategia 2.1 Reducir los rezagos en servicios básicos, <b>calidad y espacios de la vivienda</b> e infraestructura social comunitaria de la <b>población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</b>
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con información del Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, pp. 48 y 49.		

Por su parte, el Objetivo de **Fin** planteado en la MIR del programa, el cual es “Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, mediante apoyos para que tengan **viviendas dignas**”, presenta vinculación con los mismos objetivos identificados para el Propósito con el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan estatal de Desarrollo y el Plan Sectorial.

En la siguiente tabla se coloca la meta y objetivo nacional con el que el objetivo municipal ligado al programa presenta mayor vinculación.

**Cuadro 5. “Vinculación del objetivo municipal a las metas nacionales”**

Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Meta, Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo
<p>Eje Rector 5: Desarrollo Integral Sustentable</p> <p><b>5.4 Vivienda</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p>Crear condiciones necesarias para la construcción y <b>mejoramiento de un mayor número de viviendas</b> económicas y el <b>abatimiento de pisos de tierra</b>.</p>	<p><b>Meta 2. México incluyente</b></p> <p><b>Objetivo 2.5</b> Proveer del entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.</p> <p><b>Estrategia 2.5.2, párrafo 8</b> Dotar con servicios básicos, <b>calidad en la vivienda</b> e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.</p>
<p><b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 de Comalcalco y el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018</p>	

Los objetivos y estrategias que contemplan las metas nacionales consideran la “dotación de servicios básicos, **calidad en la vivienda** e infraestructura social” como una acción esencial para lograr un “México incluyente”. En este tenor, el Plan Municipal se vincula correctamente al proponerse como logros el mejoramiento de un mayor número de viviendas económicas y el abatimiento de los pisos de tierra.

En cuanto al vínculo que presenta el **Propósito** del programa con los objetivos de Desarrollo del Milenio, **se observa correspondencia con el Objetivo 1** “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, ya que en la actual conceptualización de la pobreza que desarrolló para México el CONEVAL las obras para servicios básicos en la vivienda, así como las dirigidas a la calidad en los espacios de la vivienda, se consideran como factores que inciden directamente en su reducción. Es decir, tomar a la pobreza como un elemento multidimensional genera mayores ámbitos en los que las acciones de política pública tienen mayor incidencia, como en el caso del programa “F008 Apoyo a la Vivienda”, que contribuye de manera directa con sus apoyos a la reducción de una dimensión de la pobreza multidimensional, que es la calidad de espacios en la vivienda.

Finalmente, se concluye para Este apartado que el Propósito y el Fin del programa “F008 Apoyo a la Vivienda” presentan vinculación y contribución directa con los Objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, y éstos a su vez corresponden con las metas estatales, dándose una vinculación y contribución a la planeación estatal en cuanto a objetivos comunes.

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

En cuanto a la población potencial y objetivo, CONEVAL la define como:

Cuadro No. 6 Definición de la Población Potencial, Objetivo y Atendida		
Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.	Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.	Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.
<b>Fuente:</b> elaboración con base en lo establecido por CONEVAL (CONEVAL, 2015:12)		

Asimismo, el requerimiento que establece es que estén definidas en un documento oficial y/o en el diagnóstico del problema, cuenten con unidad de medida, estén cuantificadas, tengan una metodología para su cuantificación y se defina un plazo para su revisión y actualización (CONEVAL, 2015).

En este contexto, en primer lugar se observa que desde el planteamiento del problema en el Árbol se señala a la población objetivo como “de bajos ingresos”. Como se mencionó anteriormente, la primera imprecisión es establecer el monto de los ingresos de la población que se considera que son “bajos”.

Por otra parte, en la información suministrada por el municipio se define como población potencial 3,381 viviendas sin piso firme, como población objetivo establecen 500 viviendas (lo cual se plantea desde su Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015, en una de las estrategias de vivienda: “Incrementar el presupuesto municipal en lo concerniente a infraestructura, para la construcción de por lo menos 500 viviendas en diversas comunidades”), y como población atendida se registra 458 hogares que fueron beneficiados por el programa.

Es importante señalar que existe una imprecisión entre la unidad de medida de la población señalada en el programa y la establecida como meta en su Plan Municipal de Desarrollo. Aunque el programa señala como meta “500 viviendas”, sólo se refiere al apoyo con piso firme, lo que podríamos llamar “mejoramiento de vivienda”, mientras que en el plan señalan la “construcción” de 500 viviendas.

Así, la población potencial y objetivo del programa es parcial, ya que sólo se refiere a la carencia de piso firme, por lo que ello limitaría la intervención del programa a sólo este aspecto. Sin embargo, en la práctica el municipio brinda apoyos integrales en diversos aspectos de mejora de vivienda. Como se mencionó, se apoyó a 458 hogares con piso, techo y muros firmes, además de sanitarios secos; es decir, se atienden diversos aspectos de la vivienda que se asocian a la pobreza multidimensional, con excepción del hacinamiento, ya que no manifiesta proyectos de ampliación o construcción de vivienda nueva.

Aunque la dependencia no los identifica como tal, presentó el Informe de Medición Municipal de la Pobreza 2010 y los Diagnósticos Municipales PACMA, donde se señala el número de personas que carecen de vivienda de calidad, lo que puede ser un acercamiento para identificar la población potencial del programa.

Así, la población potencial serían los habitantes con la carencia social por calidad y espacios de la vivienda, que en el informe antes mencionado se registra como 52,629 personas (26.8% de la población), o un equivalente a 12,836 viviendas.<sup>3</sup>

Por otra parte, como metodología para identificar a los beneficiarios y que éstos se hagan acreedores de un apoyo se requiere diligenciar el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) implementado por SEDESOL, el cual es un cuestionario que se aplica a nivel hogar e integra preguntas de información socioeconómica del hogar y de cada uno de sus integrantes, lo que permite identificar cuáles son las necesidades y zonas prioritarias a atender.

---

<sup>3</sup> El tamaño promedio de los hogares para el municipio de Comalcalco es de 4.1 persona (CONEVAL).

Con los resultados del cuestionario (CUIIS), y teniendo en cuenta que se ubica en una zona de rezago social y a personas de escasos recursos y mediante una inspección visual, éstos se validan y así es como se aprueba y ejecuta la obra.

En síntesis, el programa tiene definidas sus poblaciones en documentos oficiales, sólo con algunas diferencias en cuanto a la identificación de los conceptos de la población potencial. Además, cuenta con una metodología para identificar su población objetivo, donde se detallan las características socioeconómicas de los habitantes; sin embargo, ésta no está sistematizada.

Teniendo en cuenta esto, se recomienda precisar y alinear su población potencial y objetivo a la definida en el Plan Municipal de Desarrollo o por CONEVAL, y a la que en la práctica brinda el apoyo. Esta información debe integrarse en un documento y complementarse con los datos de rezago social de las localidades para así tener claramente identificada y cuantificada a su población objetivo y ejercer eficientemente los recursos priorizando las necesidades.

También se debe reflexionar sobre la posibilidad de considerar el hacinamiento como parte de la problemática de las viviendas, es decir, contemplar acciones de ampliación de éstas, sobre todo si consideramos que 1 de cada 10 viviendas del municipio tiene un solo cuarto (10.45) (SEDESOL, 2014).

## 2.4 Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El municipio presenta un documento con un registro de las personas que fueron beneficiadas con el programa de vivienda para el año 2014, el cual está organizado por localidades, nombre del beneficiario, su CURP, beneficiarios en el hogar y tipo de apoyo. Sin embargo, en dicho documento no se dan las características socioeconómicas de la población, mientras que el tipo de apoyo es muy general, pues sólo hace referencia a "vivienda" sin especificar detalladamente qué apoyo se dio.

En este apartado es necesario recordar que la existencia de un padrón de beneficiarios es de suma importancia para todos los programas sociales, tal y como lo establecen los Lineamientos Normativos para la Integración de un Padrón Único de Beneficiarios publicados por SEDESOL, los cuales mencionan en su apartado "4. Disposiciones Generales", numeral "4.1 Ámbito de aplicación", que dichos lineamientos están dirigidos a "los servidores públicos y responsables de programas sociales, que integran, actualizan y mantienen Padrones de Beneficiarios" (SEDESOL, 2014).

Aunado a esto, dichos lineamientos tienen por objeto coordinar los padrones en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con el fin de evitar duplicidad de apoyos, y señalan que un padrón debe contener en su estructura de datos información que identifica a quién, qué, cómo, cuándo y dónde se otorgó un beneficio por parte de cada uno de los programas sociales.

El municipio cuenta con un padrón de beneficiarios con algunas imprecisiones de suficiencia de la información. En cuanto a los mecanismos y procedimientos de atención a la población que requiere el apoyo se tienen procedimientos para la selección de localidades, pero en cuanto a la población objetivo directa que son personas de bajos ingresos, no hay ningún mecanismo explícito para seleccionar a la población beneficiaria dentro de cada localidad.

Por ello, el municipio debe tomar las medidas necesarias para que se sistematice su población objetivo, contar con información detallada del padrón de beneficiarios y que éste se publique en su portal.

## 2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En términos generales, la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación y Finanzas al contar con MIR. Además, en ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito, Componente y Actividades. No obstante con el cumplimiento normativo de la MIR, existe un conjunto de inconsistencias que requieren de mejora: la estructura de la MIR del programa cuenta con 1 Componente y 5 Actividades, siendo que para el componente debe existir uno por cada tipo de bien o servicio entregado y las Actividades deben ser las imprescindibles y relevantes para generar dichos Componentes, como lo establece la Guía para Elaboración de la MIR (SHCP, 2010: 42).

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la guía antes mencionada, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la secuencia Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados. Es decir, estos tres momentos en la creación y diseño de un programa son fundamentales no sólo en su elaboración, sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario. Resulta importante señalar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico”* (SHCP, 2010: 44). Por ello es que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de un ejercicio de articulación estratégico.

En este sentido, se analizó la traducción desde el Árbol de Objetivos a la MIR, donde se destaca que hay un aspecto clave en el que no hay correspondencia entre ambos instrumentos: el número de elementos no es el mismo. En otras palabras, la traducción de Árbol de Objetivos a MIR no se llevó a cabo correctamente, ya que 3 de los Componentes quedaron fuera de la MIR.

**Cuadro 7. “Comparación Árbol de Objetivos y MIR**

Nivel	Árbol de Objetivos	MIR
Fin	Mejor <b>calidad de vida</b>	Contribuir al <b>mejoramiento de la calidad de vida</b> de la población del Municipio de Comalcalco, Tabasco, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas.
Propósito	La población con <b>ingreso bajos</b> , cuentan con <b>viviendas de calidad</b>	La población de <b>bajos ingresos</b> cuenta con <b>viviendas de calidad</b>
Componente 1	Mejores ingresos	_____
Componente 2	Apoyos a la vivienda	Mejoramientos de vivienda realizados
Componente 3	Créditos hipotecarios accesibles	-----
Componente 4	Asentamientos regulares	-----
Actividad 1		Detección de viviendas sin servicios básicos
Actividad 2		Detección de viviendas sin baños en el interior
Actividad 3		Detección de viviendas con muros diferentes al block o ladrillo
Actividad 4		Detección de viviendas con techo de cartón y desechos
Actividad 5		Detección de viviendas que tienen piso de tierra
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio		

Tanto el Fin como el Propósito y el Componente “2” tienen una traducción pertinente; sin embargo, la asociación de las actividades no se plasma en el Árbol de Objetivos.

### De la lógica vertical de la MIR

A continuación se describen algunos comentarios generales por nivel de la MIR del programa F008, comenzando por el nivel de Actividades y concluyendo con el Fin, tal y como están ordenados por pregunta en la cédula de CONEVAL. Cabe señalar que el sentido de este orden es para visualizar el ángulo de contribución que hay desde el estrato más bajo en la cadena Actividades-Componentes-Propósito-Fin.



En la secuencia Actividad-Componente la relación causal es ambigua, ya que las actividades mencionadas son sólo un paso del diagnóstico para lograr el mejoramiento de las viviendas, además de que comparten una misma acción principal; es decir, lo sustantivo de la Actividad es la “detección”, por lo que se recomienda agruparlas en una sola que puede plantearse como “Detección de carencias en la estructura de la vivienda”. Ello con el objetivo de incluir más Actividades que permitan el logro del Componente, tales como: “Firma de Convenios”, “Reuniones de trabajo”, “Compra de maquinaria y equipo”, etcétera.

Para la relación Componente-Propósito la causalidad es directa, ya que con el “mejoramiento” de las viviendas se obtendrán “viviendas de calidad”. Sería importante especificar qué se considerará “vivienda de calidad”, pues las condiciones de vivienda en las que se encuentre la población pueden variar drásticamente, tal como se señaló anteriormente en el apartado de población potencial.

Además, el planteamiento de un solo componente es insuficiente para el logro del Propósito, por lo que se recomienda considerar los demás apoyos que brinda el programa, ya que en el Anexo 1 de la cédula se declara que ofrece: construcción de piso de concreto, suministro de paquetes de lámina y construcción de pie de casa. Ello sería de gran utilidad para que se replantee, desde el Árbol de Problemas y de Objetivos, el número de Componentes suficiente para el cumplimiento del Propósito.

Adicionalmente, los Componente 3 y 4, que no son traducidos en la MIR, sí pueden ser atendidos por el municipio. En cuanto al acceso a los créditos, si bien otorgarlos no está dentro de sus facultades, sí puede hacer gestiones con dependencias federales para tal fin. Por su parte la regularización de los asentamientos de la población es una competencia del nivel municipal que puede ser atendida con una estrategia que implique primero la regularización para después brindar apoyos materiales.

En la secuencia Propósito-Fin hay una relación causal clara con el Fin, pues el que “la población cuente con viviendas de calidad” contribuye “al mejoramiento de la calidad de vida de la población”. Lo recomendable para el objetivo del Fin es que se acote la población objetivo.

En resumen, las principales observaciones en cuanto a lógica vertical, tomando en cuenta que este análisis permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, son las siguientes:

- Se recomienda agrupar las 5 Actividades en una sola que tenga como objeto el diagnóstico de las viviendas y agregar otras sustantivas que abonen al logro del Componente, o en su caso agregar Componentes para cada servicio y colocar las Actividades correspondientes.
- El Árbol de Objetivos debe ser coherente con la MIR en cuanto a elementos estratégicos de planeación para el logro de los objetivos del programa.

### De la lógica horizontal de la MIR

La congruencia entre el objetivo (Resumen Narrativo), los indicadores (fórmula), los medios de verificación y la frecuencia de medición forma lo que se conoce como lógica horizontal de la MIR, la cual permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento y los resultados del programa.

A continuación se realizan los comentarios pertinentes para cada indicador del programa F008, comenzando por el nivel de Fin:

Cuadro 8. "Indicador de Fin"			
<b>FIN</b>	<b>Resumen Narrativo Texto</b>		Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio de Comalcalco, Tabasco, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas
	<b>Indicadores</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	Déficit de vivienda
		<b>Método de Cálculo</b>	Número de viviendas que se requieren dividido entre la suma del número de viviendas que se requieren y el número de viviendas que existen por cien
		<b>Frecuencia de Medición</b>	Anual
	<b>Medio de Verificación</b>		Encuesta
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el municipio			

No obstante que el objetivo del Fin está planteado de manera correcta, el indicador establecido para su medición no es el pertinente. Aunque el déficit de vivienda es un indicador que refiere al nivel de carencia, el objetivo se refiere al mejoramiento, por lo que debería medir el cambio, es decir, un valor inicial contra uno final. Por otro lado, el concepto de déficit se asocia con la insuficiencia de vivienda y no con las características de éstas, en cuyo caso el Fin parte de medir “viviendas dignas”.

En todo caso, el indicador podría referirse al déficit de viviendas “dignas” considerando este concepto como “calidad de la vivienda” y comparándolo en dos tiempos.

Finalmente, la frecuencia de medición anual es correcta, además de que la encuesta es la técnica más precisa para la recolección de información para un objetivo de este nivel.

En cuanto al Propósito, se tiene lo siguiente:

Cuadro 9. “Indicador de Propósito”			
<b>Propósito</b>	<b>Resumen Narrativo Texto</b>		La población de bajos ingresos cuentan con viviendas de calidad
	<b>Indicadores</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	Índice de Calidad de Viviendas
		<b>Método de Cálculo</b>	Suma del número de viviendas con piso de tierra, techos de cartón o desechos, muros diferentes al block o ladrillo, sin baños en el interior y sin servicios básicos dividido entre el total de viviendas y multiplicado por cien
		<b>Frecuencia de Medición</b>	Anual
	<b>Fuente de las Variables</b>		Estadísticas del INEGI
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el municipio.			

En primer lugar, no se acota en la fórmula la población objetivo del indicador, que es “población de bajos ingresos”.

En segundo lugar, la fórmula mide el porcentaje de viviendas precarios y no su opuesto, que es “viviendas de calidad”, ya que el numerador se refiere a conceptos de carencia (piso de tierra, techo de cartón...) y no a lo contrario.

Así, con agregar una unidad y restar en la fórmula actual  $1 - (\text{Fórmula actual})$ , tendríamos el índice de viviendas de calidad. Además, si se acotara la fórmula a las viviendas de la población de bajos ingresos se lograría consistencia horizontal en este indicador.

En cuanto al medio de verificación, se recomienda utilizar datos de un levantamiento por encuesta, ya que los datos de INEGI, así como los de CONEVAL establecidos en su Informe Anual sobre la situación de la Pobreza y Rezago Social, contemplan datos del año 2010, lo que implica 4 años de dinámica demográfica no considerados, por lo que un dato fuente del municipio es más preciso.

En cuanto al Componente:

Cuadro 10. “Indicador de Componente”			
<b>Componente</b>	<b>Resumen Narrativo</b>		Mejoramientos de vivienda realizados
	<b>Texto</b>		
	<b>Indicadores</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	Apoyo a la Vivienda con Servicios Básicos
		<b>Método de Cálculo</b>	Número de apoyos otorgados dividido entre el total de viviendas multiplicado por cien
		<b>Frecuencia de Medición</b>	Anual
<b>Fuente de las Variables</b>		Registros administrativos	
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el municipio			

El método de cálculo no mide correctamente la magnitud de los apoyos, ya que los compara con el total de viviendas y no todas requieren el apoyo, por lo que el denominador podría ser “viviendas precarias” o de “mala calidad”, y, por tanto, el nombre del indicador sería “porcentaje de viviendas mejoradas con apoyos”.

La frecuencia de medición es adecuada. No así los medios de verificación, ya que la fuente de información para el numerador sí son los registros administrativos, pero no para el denominador. Podría ser una estimación con base al censo o por medio de encuestas.

Para concluir este apartado, destaca que aunque la instancia ejecutora no cuenta con un formato de Fichas Técnicas establecido, la mayoría de los elementos solicitados por CONEVAL para este rubro se incluyen en la MIR entregada. No obstante, es necesario contar con Fichas Técnicas para tener metadatos más robustos que indiquen la construcción de las metas y la línea base.

## 2.1 Análisis del presupuesto y rendición de cuentas

El programa “F008 Apoyo a la Vivienda” tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio. Así, para el año 2014 tuvo un presupuesto de \$43,976,494.22, los cuales están clasificados en su información contable como gastos de capital, que son aquellos que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año (Capítulo 6000). Este dato concuerda con los recursos aprobados del Fondo de Infraestructura Social Municipal para dicho ejercicio.

Respecto a los gastos de operación directos (Capítulo 1000), que son aquellos gastos en personal para la realización del programa, se tiene un monto de \$2,211,717.45. En gastos de operación indirectos (Capítulos 2000 y/o 3000) se tiene un valor de \$1,018,488.05, que fueron gastos derivados de materiales, suministros y servicios generales requeridos para la prestación del servicio. Es importante aclarar que estos montos no sólo son para el programa de apoyo a la vivienda, sino que corresponden a gastos incurridos en la prestación de los servicios de otros programas que igualmente son financiados con el FISM.

La página web del municipio cuenta con el apartado de “transparencia” como mecanismo para conocer los principales resultados del programa, pero no fue posible acceder a ella a menos de tres clics, como señala la norma (CONEVAL, 2015 : 33).

Por otra parte, en la página institucional es posible encontrar un número telefónico para información u orientación y los datos de las personas responsables. Sin embargo, el municipio no presentó información sobre si hubo casos en los que la ciudadanía utilizara este recurso de solicitud de información, y, por tanto, no se pudo determinar si cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

## 2.2 Análisis de la complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Este apartado tiene por objeto identificar las coincidencias y/o complementariedades con otros programas. Al revisar la información, la dependencia señala que puede ser con el Instituto de Vivienda de Tabasco (INVITAB) y la Secretaría de Desarrollo Agrícola Territorial y Urbano (SEDATU); sin embargo, no tiene identificado por medio de qué programas se puede complementar, existiendo una gama de instituciones que por medio de sus programas pueden complementarse, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Coincidencias y/o complementariedades con otros programas		
Institución	Objetivo	Programas/Líneas de acción
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	Ofrecer alternativas de financiamiento que satisfagan las diferentes necesidades de vivienda, impulsando el bienestar y calidad de vida de las comunidades, trabajando de manera conjunta el gobierno, las empresas y los trabajadores.	Crédito INFONAVIT. Créditos en cofinanciamiento. Crédito en coparticipación con entidades financieras. Financiamiento con una entidad financiera y uso de aportaciones patronales como pago adicional del crédito.
Instituto de Vivienda de Tabasco (INVITAB)	Promover y apoyar la generación de oferta de viviendas a bajo costo, centros de servicios, desarrollos comerciales, industriales, turísticos o de otra índole, atendiendo al desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el estado, además de coadyuvar al mejoramiento del medio ambiente y ordenamiento ecológico. Promover y en su caso realizar programas de construcción, mejoramiento y rehabilitación de vivienda urbana o rural. Otorgar previo estudio socio-económico facilidades de pago en la obtención de la vivienda a personas de escasos recursos, conforme a lo dispuesto en este Decreto.	Programas con el Gobierno Federal para atender a la población vulnerable. Mejor coordinación con los organismos gubernamentales de vivienda. Apoyo del Gobierno del Estado a los desarrolladores de vivienda. Simplificación de trámites municipales. Apoyo con reserva territorial a constructores a través de un nuevo esquema de fideicomiso. Alianza con la banca privada para abrir un nuevo abanico de opciones crediticias.

Institución	Objetivo	Programas/Líneas de acción
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	Instancia federal encargada de diseñar, coordinar y promover políticas y programas de vivienda del país, orientadas a desarrollar las condiciones que permitan a las familias mexicanas tener acceso a una solución habitacional, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda.
Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	Atender las necesidades de vivienda digna y sustentable de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar, a través de programas de subsidios, esquemas de financiamiento y garantías.	Programa Vivienda Digna. Programa Vivienda Rural.
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	Institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, que mediante el otorgamiento de créditos y garantías promueve la construcción y adquisición de viviendas preferentemente de interés social y de clase media.	Línea de Fondeo de Corto Plazo para Mejora o Ampliación de Vivienda.
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con base en información de instituciones que ofrecen apoyos o subsidios en temas de vivienda		

Otra complementariedad importante sería al interior de las dependencias del municipio, en particular con el área jurídica a la que le compete la situación de la propiedad, con la de desarrollo urbano u otra similar que tenga a su cargo la regularización de las viviendas, así como con las dependencias estatales competentes en la materia.

Así, se puede señalar que el programa “F008 Apoyo a la Vivienda” realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, los complementa y coincide con ellos en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio. Sin embargo, es importante que se identifiquen los otros programas que ofrecen un mismo tipo de apoyo para así evitar duplicidad en las ayudas, o bien para que se establezcan convenios que permitan dar una mayor cobertura.



### 3. Conclusiones

A continuación se retoman los tres perfiles analíticos en los que se condensan los rubros evaluados. Esto con el afán de presentar de manera concreta y puntual las conclusiones más importantes de esta evaluación.

#### Del análisis del marco normativo:

- Para la justificación y creación del programa, el municipio presentó como evidencia los datos del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago social 2014 desarrollado por SEDESOL, donde se muestra que el 26.8% de la población en el municipio presenta carencia social por calidad y espacios de la vivienda. Adicionalmente, dentro de Plan Municipal de Desarrollo uno de los ejes plantea que “La vivienda como indicador de bienestar social es un espacio de convivencia familiar al que todos debemos tener acceso, por lo que surge la necesidad de realizar esfuerzos adicionales en la gestión de recursos para que las familias cuenten con la posibilidad de mejorar o tener acceso a apoyos gubernamentales que ayuden a dignificar estos espacios”. Con esto se da justificación a la creación del programa de apoyo a la vivienda y hace que éste sea de vital importancia para garantizar una mejor calidad de vida a la población que padece esta carencia.
- A pesar de que el programa no cuenta con un suficiente diagnóstico del problema a nivel municipal, se observa una vinculación y contribución clara a los objetivos y estrategias de los instrumentos de planeación de los tres niveles de gobierno.
- En lo referente a transparencia y rendición de cuentas, en la página de transparencia del municipio no fue posible encontrar a menos de tres clics ni los documentos normativos ni los resultados del programa. Además, no precisa si cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

## Del análisis técnico:

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el programa, se observa lo siguiente:

- Como punto principal se destaca que tienen identificada su población potencial y objetivo, pero con algunas imprecisiones. Como metodología para su cuantificación utilizan CUIS: cuestionarios que cuentan con la información precisa de quiénes solicitan los apoyos y qué carencias tienen. Por tanto, tienen los datos para que ésta se pueda sistematizar e identificar sus características socioeconómicas, lo que permitiría cumplir con mayor precisión los lineamientos del FISM, donde uno de los elementos fundamentales para operar los recursos es que las instancias ejecutoras realicen un análisis socioeconómico de la población para focalizar con rigor la canalización de los recursos.
- No se observa una correcta traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores en cuanto a la suficiencia de elementos; no así con respecto a los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos y lo planteado en la MIR, que en general son pertinentes.
- Para el caso del Componente, se recomienda tomar como base lo definido por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad, pues en éste se incluyen dos dimensiones: 1) el material de construcción de la vivienda y 2) sus espacios, por lo que el planteamiento de mínimo dos Componentes que recuperen las dos dimensiones anteriores puede ser suficiente para lograr la “Calidad” expresada en el Propósito. También se pueden recuperar las otras causas planteadas en el Árbol de Problemas referentes a los asentamientos irregulares y el poco acceso a los créditos hipotecarios.
- En cuanto a los indicadores de la MIR, se observa poca consistencia con los distintos Resúmenes Narrativos plasmados en la MIR, es decir, los indicadores no miden lo pretendido por el programa.

## Del análisis comparativo:

- Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas de características similares, se identificó que el programa "F008 Apoyo a la Vivienda" realiza acciones que no se contraponen a las obras realizadas por otros programas ejecutados por diferentes instancias tanto a nivel federal como estatal. Por el contrario, se enfoca en realizar obras que coinciden y pueden ser complementarias con los objetivos de otros programas. Sin embargo, es importante que el municipio los identifique y pueda establecer convenios para así lograr obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para su desarrollo.

## 4. Análisis FODA

### Fortalezas

- El municipio tiene claro el vínculo y la contribución que el programa presenta con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal, el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas especiales y sectoriales vigentes.
- Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa, como el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, que presenta información relevante sobre la población con carencias de vivienda en el municipio, así como el Plan Municipal de Desarrollo, que contempla dentro de uno de sus ejes la calidad de la vivienda como un indicador de bienestar social.
- Otra fortaleza importante es la aplicación de los CUIS para identificar la población objetivo y como base para la planeación de la intervención del programa, pues esto implica un vínculo con la ciudadanía y posibilita un buen mecanismo de focalización de los recursos.
- El programa cuenta con una MIR que, aunque falta precisar, coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.
- El redireccionamiento de los recursos ha implicado un incremento significativo para este programa, lo que le ha permitido un aumento en las obras.

### Oportunidades

- Para fortalecer la cobertura del programa se pueden aprovechar específicamente los recursos y apoyos otorgados por otras instituciones, como INFONAVIT, INVITAB o FOHAPO, coordinándose con éstas y creando sinergias para combatir la pobreza ligada a la vivienda.

- Otra oportunidad es el cambio que se ha venido dando en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, donde se señala de manera explícita en qué tipo de proyectos se podrán utilizar sus recursos, lo que puede aprovecharse para ampliar la cobertura del servicio de manera más integral creando infraestructura en las zonas de mayor marginación.
- No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAPs urbanas o en las localidades con los 2 niveles de rezago social más altos, existe un mecanismo previsto por la SEDESOL para dar de alta a localidades a través de CUIS, por lo que el municipio podría establecer una estrategia y determinar localidades en donde se cuente con pobreza extrema y que no estén señaladas por el CONEVAL.

## Debilidades

- No contar con la definición precisa de la población potencial y objetivo, lo que provoca que no se conceptualice adecuadamente quiénes son los sujetos de beneficio (comunidades), y, por tanto, no se cuente con el padrón de beneficiarios ni con la información socioeconómica requerida.
- Otra debilidad es no contar con mecanismos de sistematización de información que permitan utilizar los propios datos que genera el programa y articularlos con la planeación estratégica desarrollada por la dependencia.
- Se tiene una débil correspondencia entre los instrumentos de planeación del programa. Además, no se presentaron Fichas Técnicas, lo que provocó el incumplimiento de algunos elementos según los criterios de CONEVAL.
- No contar con información de los resultados del programa en su portal de transparencia puede generar una percepción de opacidad en la rendición de cuentas y la transparencia.

- No se contemplan en el programa acciones de mejora regulatoria para los asentamientos irregulares, no obstante que esto está señalado como una Causa inmediata del Problema Central.
- La MIR presenta varias inconsistencias, como una inadecuada traducción desde los Árboles y la no correspondencia de los indicadores con los Resúmenes Narrativos

## Amenazas

- La información que se toma de base para la planeación (Medición Municipal de la Pobreza) está basada en el Censo 2010, lo que limita el uso de esta herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del censo.
- La dinámica poblacional en el territorio genera presiones sobre la ocupación de terrenos de vivienda de manera irregular. En este tipo de asentamientos se ve limitada en muchos casos la posibilidad de darles apoyo por impedimento legal o de criterios jurídicos. Así, el municipio debe considerar estrategias integrales no sólo para diversificar los apoyos, sino también para atender la dimensión jurídico-regulatoria.

## 5. Recomendaciones

1. Realizar un diagnóstico del problema que permita cuantificar e identificar las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, así como establecer plazos para su revisión y actualización.
2. Recabar información sobre las localidades y las características socioeconómicas de su población, lo que permitirá establecer su población objetivo, contar con una definición de ésta y así afinar sus estrategias de intervención.
3. Llevar un registro sistematizado y actualizado de su padrón de beneficiarios, acorde a los Lineamientos Normativos para la Integración de un Padrón Único de Beneficiarios.
4. Desarrollar un mecanismo de sistematización de la información que permita dar un adecuado seguimiento al cumplimiento de los objetivos.
5. Realizar un *replanteamiento de los instrumentos de planeación* (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR). Esto dado que no se observó una correspondencia entre ellos. De igual forma, replantear indicadores pertinentes para medir el logro.
6. Elaborar las Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
7. Publicar en su portal de internet las principales actividades y los resultados del programa.
8. Identificar las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa y hacer gestiones con éstas para lograr acuerdos o convenios que permitan una mayor cobertura en cuanto a la calidad y los espacios de la vivienda.
9. A nivel interno, establecer una estrategia para la regularización de las viviendas, lo que permitirá otorgar los apoyos correspondientes.

## Fuentes de Consulta

- **CONEVAL**, 2010, *Medición Municipal de la Pobreza 2010*, página web: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>, consultada el 25 de agosto de 2013.
- **CONEVAL**, 2007, *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>.
- **CONEVAL**, 2014, *Lineamientos Generales para la Operación del FAIS*, [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/LINEAMIENTOS\\_FAIS.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/LINEAMIENTOS_FAIS.pdf)
- **CONEVAL**, 2015, *Términos de referencia para la Evaluación en materia de Diseño*, página web: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/normatividad\\_matriz/Modelo\\_de\\_terminos\\_de\\_referencia\\_evaluacion\\_diseño\\_final.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseño_final.pdf).
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 134, página web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>
- **DOF**, 2008, *Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33*, página web, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028720&fecha=21/01/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028720&fecha=21/01/2008), consultado el 13 de agosto de 2015.
- **Gobierno del estado de Tabasco**, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, página web, <http://www.tabasco.gob.mx/content/plan-estatal-de-desarrollo-2013-2018>
- **Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos**. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo.



- **H. Ayuntamiento Constitucional de Comalcalco**, Tabasco. 2013. *Plan Municipal de Desarrollo 2013-2018*.
- **INEGI**, 2012, *Anuario Estadístico de Tabasco 2012*, página web, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario\\_multi/2012/tab/702825004060.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario_multi/2012/tab/702825004060.pdf), consultado el 17 de agosto de 2015.
- **Instituto Nacional de Administración Pública**, 2014, *Diagnósticos Municipales PACMA*, página web: [https://pacma.org.mx/solicitudes/files/diagnostico/Diagnostico\\_27009\\_Comalcalco\\_Tab.pdf](https://pacma.org.mx/solicitudes/files/diagnostico/Diagnostico_27009_Comalcalco_Tab.pdf), consultado el 13 de agosto de 2015.
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LFPRH), artículos 85 y 110, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf).
- **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, artículo 54, página web: [http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad\\_Vigente](http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente).
- **ONU**, 2015, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, página web. [http://www.onu.org.mx/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_del\\_milenio.html](http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html), consultado el 20 de agosto de 2015.
- **SEDESOL**, 2014, *Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios*, página web, [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_PUB.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf), consultados el 17 de agosto de 2015.
- **SHCP**, 2010, *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia\\_construccion\\_mir\\_imp20100823\\_20.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf), consultada el 20 de agosto de 2015.