Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño.

Programa:

“F015 Fomento a la vivienda” para el año 2016

Huimanguillo, Tabasco.

Huimanguillo
Haciendo la Diferencia
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
2016 - 2018

SERIE 4- 2017

ecrmd Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño

Nombre de la evaluación:
Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa F015. Vivienda, para el año 2016

Presidente Municipal
M.V.Z. José Sabino Herrera Dagdug

Fecha de inicio de la evaluación:
01 DE Junio de 2017

Fecha de término de la evaluación:
03 de diciembre de 2017

Responsable de la evaluación:
Ing. Alfredo Torruco Cano

Unidad Administrativa:
Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Huimanguillo

Principales colaboradores:
Lic. José Luis Herrera Pelayo
Arq. José Luis Castillejos Gómez
M.V.Z. José Antonio Tejeda Jácome

Instancia Evaluadora:
Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:
Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:
Nancy Paola Hernández Clavijo
Manuel Enrique Polo Sánchez
Karla Rojo Lira
Estafany Castro Orozco
Zendy Martínez Pérez

Contenido

Introducción 7

1. Metodología de la evaluación 11

2. Análisis del Programa presupuestario: F015 Vivienda 14

2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa. 20

2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y Sectoriales. 32

2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad. 46

2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención. 58

2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados 60

2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas 91

3. Conclusiones 100

4. Análisis FODA y Recomendaciones 104

Fuentes de consulta 110

Índice de cuadros

Pág.

Cuadro 1.1 Valoración de los reactivos según los TdR de CONEVAL 18

Cuadro 1.2 Viviendas con carencias al 2010, Huimanguillo 23

Cuadro 1.3 Población rural y urbana con carencias en la vivienda en el municipio de Huimanguillo, 2010 29

Cuadro 1.4 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo 33

Cuadro 1.5 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, Programa Sectorial de Desarrollo de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional 37

Cuadro 1.6 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de la Naciones Unidas (ONU). 39

Cuadro 1.7 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo 41

Cuadro 1.8 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la Vivienda de Huimanguillo 2016 y el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Nacional 43

Cuadro 1.9 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 44

Cuadro 1.10 Población potencial, objetivo y atendida por el programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 46

Cuadro 1.11 Determinación de las poblaciones potencial y objetivo para el programa F015 Fomento a la Vivienda Huimanguillo, 2016 47

Cuadro 1.12 Sugerencia de determinación de población y viviendas por carencia en calidad y espacios de la vivienda como población potencial del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 48

Cuadro 1.13 Localidades con los dos más altos índices de rezago social y Zonas de Atención Prioritarias en el municipio de Huimanguillo, 2016 50

Cuadro 1.14 Relación de población beneficiaria y acciones "Baños con biodigestores" del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 52

Cuadro 1.15 Comparación de los beneficiarios de la construcción de baños con biodigestor según el reporte de Hacienda del programa F015 Fomento a la Vivienda y el padrón de beneficiario del mismo programa de Huimanguillo, 2016 54

Cuadro 1.16 Población beneficiaria por dotación de techo firme según padrón de beneficiarios del programa Vivienda Huimanguillo, 2016 54

Cuadro 1.17 Comparativo de la población beneficiaria del programa F015 Fomento a la vivienda según padrón de beneficiarios y Reporte de hacienda del municipio de Huimanguillo, 2016 56

Cuadro 1.18 Comparativo de viviendas y población beneficiada por instalación de techos y baños en Huimanguillo, 2016 57

Cuadro 1.19 Características que debe propiciar un padrón de beneficiarios correctamente armado según los lineamientos de SEDESOL 59

Cuadro 1.20 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 65

Cuadro 1.21 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Componente 1 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 77

Cuadro 1.22 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 1 del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 79

Cuadro 1.23 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 2 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 81

Cuadro 1.24 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 3 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 82

Cuadro 1.25 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 4 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 84

Cuadro 1.26 MIR propuesta por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018 88

Cuadro 1.27 Presupuesto asignado al Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 91

Cuadro 1.28 Población beneficiada por obras relacionadas con el programa F015 Fomento a la vivienda en el municipio de Huimanguillo, 2016 91

Cuadro 1.29 Clasificación del gasto del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 92

Cuadro 1.30 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: subsidios 96

Cuadro 1.31 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento 97

Cuadro 1.32 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento y subsidios 97

Índice de figuras

Título Pág.

Figura 1.1 Comparativo de precipitación pluvial anual en mililitros (media nacional contra media del municipio de Huimanguillo, 2016) 15

Figura 1.2 Comparativo de temperatura promedio anual en grados centígrados (media nacional contra media del municipio de Huimanguillo, 2016) 16

Índice de figuras

Figura 1.3 Porcentaje de principales elementos de rezago en la vivienda de Humanguillo, 2016 25

Figura 1.4 Porcentaje de viviendas con servicios cubiertos en 2015, Huimanguillo 26

Figura 1.5 Porcentaje de viviendas según el material con el que fue construido el techo en 2016, Huimanguillo 27

Figura 1.6 Árbol de problemas propuesto por el municipio de Huimanguillo para el programa F015 Fomento a la vivienda, 2016 28

Figura 1.7 Árbol de objetivos propuesto por el municipio de Huimanguillo para el programa F015 Fomento a la vivienda, 2016 30

Figura 1.8 Propuesta de consideración de población potencial y población objetivo para el programa F015 Fomento a la vivienda 2017 según datos Cruzada Nacional Sin Hambre Delegación Tabasco 51

Figura 1.9 Causas ubicadas en el árbol de problemas del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 60

Figura 1.10 Efectos ubicados en el árbol de problemas del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 62

Figura 1.11 Medios ubicados en el árbol de objetivos del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 63

Figura 1.12 Fines ubicados en el árbol de objetivos del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 64

Figura 1.13 Flujo de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 67

Figura 1.14 Objetivo del FIN de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 70

Figura 1.15 Estructura del Fin de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 73

Figura 1.16 Estructura del Propósito de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016 76

Figura 1.17 Árbol de problemas propuesto por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018 86

Figura 1.18 Árbol de objetivos propuesto por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018 87

Introducción

La noción de evaluar los distintos programas implementados por el gobierno surge gracias a la necesidad racionalizar el recurso público en función de atender las distintas problemáticas sociales. Esto, aunado a la demanda de información y transparencia en el uso de los mismos recursos, es amparado bajo el esquema de lo que se conoce como Gerencia por Resultados.

De este modo, entendemos por Gerencia por Resultados

> Un modelo de cultura organizacional que hace hincapié en los resultados, cuya relevancia es saber qué se logra y cuál es el efecto de bienestar de la población más que saber cómo se hacen las cosas. (CONEVAL, 2013:10)

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que, como cualquiera en constante perfeccionamiento, se ha transformado a lo largo del tiempo de acuerdo a diferentes esquema presupuestarios y analíticos. Para operacionalizar dicha propuesta, hoy día existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que

> Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados (DOF, 2016).

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

> la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores del desempeño con sus correspondientes metas anuales (DOF, 2015:23).

que permitan la evaluación de programas y proyectos; "estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del

Desempeño", (DOF 30-12-2015). También, la LFPRH en el Artículo 110 señala:

> La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (DOF,2015, 2015: 66)

y en su artículo 111 especifica que:

> El sistema de evaluación del desempeño [...] para identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto (DOF, 2015:67).

Por otro lado, el artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local,

> serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes (DOF 2015:55).

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

la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual" (DOF, 2016:16).

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

- Evaluación de Consistencia y Resultados
  I. Materia de diseño
- Evaluación de Indicadores
- Evaluación de Procesos
- Evaluación de Impacto
- Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el H. Ayuntamiento constitucional de Huimanguillo, Tabasco, estableció en el Programa Anual de Evaluación Municipal 2017 (PAEM 2017) realizar una evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa presupuestario: "F015 Fomento a la vivienda", para el ejercicio fiscal 2016.

Los objetivos que contempla son:

Objetivo General

Analizar el diseño del programa presupuestario F015 Fomento 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 del diseño del programa.
- Identificar y analizar la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

- Identificar la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- Analizar el padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Analizar el presupuesto y rendición de cuentas.
- Identificar posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

De este modo, la presente evaluación se divide en cuatro capítulos:

Primero expone la "Metodología de la evaluación", donde se describe la metodología empleada con base en criterios avalados por las instancias pertinentes; posteriormente, se desarrolla el "Análisis de la consistencia y resultados del programa", en este apartado se evalúa el programa en cada uno de los objetivos específicos propuestos.

En el siguiente apartado se desarrollan las principales "Conclusiones" y por último, se presenta el "Análisis FODA y Recomendaciones", donde se establecen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (organizados a manera de análisis interno y externo) en la ejecución del programa y las principales Recomendaciones derivadas del resultado de la evaluación.

1. Metodología de la evaluación

La evaluación del programa se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y el Programa Anual de Evaluación 2017 del municipio de Huimanguillo, Tabasco. Adicionalmente, estos recursos federales están 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; así como en las demás disposiciones aplicables como lo son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL.

Se retomó el cuestionario (que funciona como base de este documento) de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL, el cual, a su vez, se fundamenta en el numeral Décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal[1]. Sin embargo, éste se adaptó en algunos de sus apartados con el objetivo de tener mayor precisión en los resultados y tratar con mayor

[1] 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 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, (CONEVAL, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, 2007).

profundidad elementos clave que TECSO considera pertinentes para aprovechar las áreas de oportunidad que presente el programa en cuestión.

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se definieron los siguientes 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.

Además, cumpliendo con las prescripciones establecidas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis fue la Metodología del Marco Lógico (MML), esto con el objetivo de brindar elementos que permitan desarrollar una propuesta de MIR que no quede restringida y que posibilite detallar mejor los problemas, procesos y resultados del programa.

Un último apartado se refiere a 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 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 técnico 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.

Como conclusión, es necesario aclarar que con la metodología establecida en los TdR de CONEVAL se cuantifican los elementos requeridos por la normatividad, sin embargo, no profundizan en la calidad de su diseño. La lógica implícita versa sobre los atributos pero no la calidad de estos, es decir, que la metodología de CONEVAL es un proceso de confrontación de dichos contra hechos y no de cualificación de resultados.

Siendo así, se distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL obtenida a partir de lo declarado por la institución de la evaluación que en esta ocasión TECSO tiene la oportunidad de ofrecer al municipio y se adiciona investigación y confrontación con distintas fuentes de información, más allá de las que se señalan en el cuestionario; hay un proceso de sistematización de información adicional y análisis profundo de la lógica del programa que permite enriquecer su hechura y mostrar las áreas de oportunidad del mismo para ser solventadas de una manera programáticamente viable para el municipio.

2. Análisis del Programa presupuestario: F015 Vivienda

El municipio de Huimanguillo, define la intención del programa del siguiente modo:

> Coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a través de una visión que identifique las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional integrando las orientaciones de los planes municipales de ordenamiento y de desarrollo urbano (PMD, 2016:136).

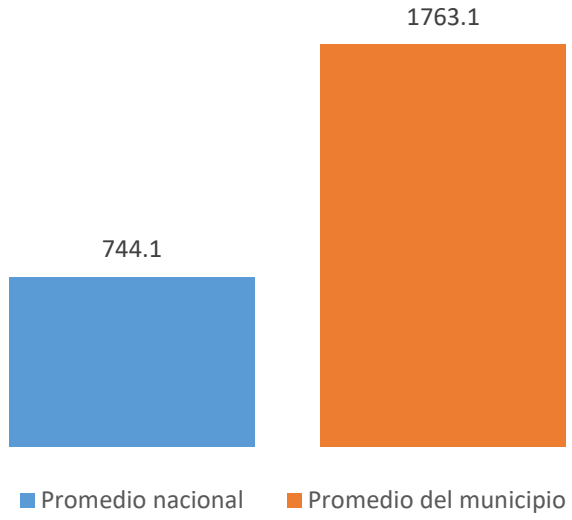
Para tal efecto, el municipio ejerció un total de $3,813,384.00 de pesos, proveniente del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) con una sola obra: Dotación de paquetes de láminas para el mejoramiento de la vivienda (13 en total). Este monto debería ser mayor, sin embargo, como se aclara más adelante (numeral 2.6 de la presente evaluación), debido a una confusión en la clasificación del recurso y las obras por parte del municipio, en total se ejercieron $33,692,016.85 pesos, correspondientes a 49 baños completos con biodigestores de 600lts que se construyeron en el municipio y la obra de techo ya mencionada.

Resulta conveniente para el análisis considerar las muy específicas características orográficas, climatológicas e hidrográficas del municipio[2].

De acuerdo con la Enciclopedia de Municipios y Delegaciones, este municipio presenta dos tipos de clima: el húmedo con abundantes lluvias en verano, que es el clima dominante en Tabasco, con una temperatura media anual de 26.2°C, con una máxima media mensual de 30.6 °C en el mes de mayo y una máxima absoluta de 45 °C; la mínima absoluta alcanza los 14 °C. Este tipo de clima se presenta en las zonas bajas y planas del municipio. En las zonas que presentan un relieve montañoso, se aprecia el clima cálido húmedo con lluvias todo el año, que es el clima que presentan las selvas altas de Chiapas, Veracruz y la sierra tabasqueña; cuya temperatura media varía entre 25.4 °C y 26.9 °C.

[2] Las consideraciones de índole social se desarrollarán en los apartados posteriores.

Figura 1.1 Comparativo de precipitación pluvial anual en mililitros (media nacional contra media del municipio de Huimanguillo, 2016)



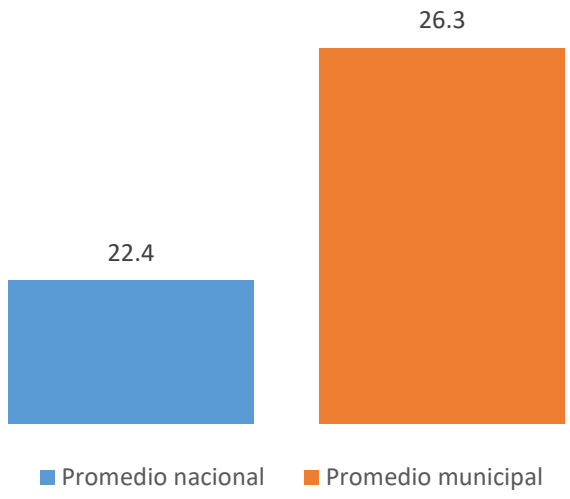
Fuente: elaborada por TECSO con base en el Atlas nacional de riesgos de CENAPRED

Teniendo así un municipio con lluvias la gran mayoría del año (aunque en Invierno decrecen), en otoño se presenta el 14.4% de las lluvias de todo el año, "el régimen de precipitación pluvial se caracteriza por un total de caída de agua de 2,290.3 mm anuales en el mes de septiembre y nula en el mes de abril." (PMD 2016: 43)

Por otro lado, según datos mostrados en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, los vientos más fuertes se presentan en los meses de noviembre y diciembre con velocidades de 30 km/h, en el mes de mayo se presentan los vientos con menor velocidad alcanzando 18 km/h.

La constante, en este sentido, es la lluvia y temperaturas altas, cuestiones que deben ser valoradas a la hora de crear política pública en materia de vivienda. Según los datos presentados, ambas variables sobrepasan la media nacional, cuestión que sugiere mayor atención a las implicaciones que esto conlleva. Al menos, se deberían de evitar materiales que potencien el calor en las casas (considerando que el promedio de temperatura es 46.3° con picos de hasta 45°), que sean resistentes antes las lluvias y que eviten auditiva por el golpe de la misma (a sabiendas que el promedio mensual es mayor del doble en Huimanguillo que la media nacional).

Figura 1.2 Comparativo de temperatura promedio anual en grados centígrados (media nacional contra media del municipio de Huimanguillo, 2016)



Fuente: elaborada por TECSO con base en el Atlas nacional de riesgos de CENAPRED

Con respecto a muros y pisos, debe considerarse la viabilidad de los materiales con se construyen para evitar su colapso ante la amenaza de desbordamiento de ríos y alta humedad. El municipio está regado por importantes ríos: el Mezcalapa, proveniente del estado de Chiapas, que atraviesa todo el costado oriente del municipio pasando a un lado de la cabecera municipal; el Blasillo, localizado en la parte norte del municipio entre villa La Venta y Blasillo, que es brazo del río Tonalá; el Tancochapa, que sirve como límite con el estado de Veracruz y toma el nombre de río Tonalá al este de villa La Venta.

En la parte norte del municipio y en los límites con el municipio de Cárdenas se tienen suelos gleysoles, que son generalmente texturas arcillosas o francas; estos presentan problemas de exceso de humedad por drenaje deficiente. Ante esta situación, el uso de tecnologías alternativas para el procesamiento de desechos adquiere relevancia.

El status actual de la vivienda en el municipio es el siguiente: en relación al tema de vivienda, según el Censo de 2010 (de cuya fuente provienen todos los datos expuestos en este numeral), en Huimanguillo existen 42,530 viviendas, de las cuales el 97.95% son casas, el 0.16 % son edificios y el 1.06% son cuartos de vecindad. La dinámica de vivienda ha cambiado

poco en relación con los datos que se tiene de 1990 ya que para el Censo de ese año el 89.63% de las viviendas eran casas y los edificios y cuartos de vecindad estaban en un solo grupo con un 5.34%.

El 81.57% de las viviendas cuentan con piso firme y solo el 6.95% tienen piso de tierra, en relación con los datos de 1990, se logró una reducción significativa de las viviendas con piso de tierra ya que en 1990 el 24.98% de las viviendas tenían piso de tierra.

En relación a los materiales de los techos, el 77.39% de las viviendas cuentan con techo de lámina metálica, lámina de asbesto, palma, paja, madera o tejamanil y solo el 19.62% tienen techo de losa de concreto.

El material de las paredes es de ladrillo o bloc en el 80.56% de las viviendas, por otro lado, el 13.33% de las paredes es de adobe. Esta consideración representa un área de oportunidad para el gobierno, ya que al ser una zona con fuertes precipitaciones, las paredes de adobe (sin un mantenimiento prudente) pueden devenir un problema de vulnerabilidad a la vivienda.

En relación con los servicios en la vivienda, los porcentajes que se presentan son altos, ya que el 96.45% de las viviendas cuentan con servicio de luz, 92.78% con servicio de drenaje y 93.72% de las viviendas tienen excusado; el servicio que presenta un menor porcentaje es el de agua entubada con un 50.22%. Es importante destacar que el porcentaje de viviendas que disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica, es de tan solo 35.84%.

En lo que refiere a su población, es importante destacar que pasó de un índice de marginación alto en 2000 -ocupando el primer lugar a nivel estatal-, a un grado de marginación medio para 2010 -pasando al segundo lugar a nivel estatal-, mismo que podría revertirse con mayor eficiencia con una política pública integral en materia de vivienda que considere las especificaciones anteriores (las del entorno del municipio) como nociones previas y, a la par, siguiendo las recomendaciones de la presente evaluación para perfeccionar su estructura del programa.

El análisis que se desarrolla en lo inmediato contempla las distintas dimensiones de análisis expuestas en el apartado Introducción y Metodología, mismos que se concentran (ya con el ejercicio de evaluación de por medio), en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.1 Valoración de los reactivos según los TdR de CONEVAL

Apartado	Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	9	70
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	3	75
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	12	60
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	4	50
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	23	57.5
Presupuesto y rendición de cuentas	12	7	58.3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	**96**	**58**	**60.4%**

Fuente: elaborado por TECSO con base en las calificaciones obtenidas en la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016.

El cuadro anterior condensa los apartados que la evaluación contempla junto con una valoración. Cabe decir que este puntaje es sólo indicativo de áreas de oportunidad y logros, mismos que son desarrollados en cada uno de los numerales de este documento.

La evaluación general alcanza valoraciones de 60.4%, siendo el rubro de **Contribución a las metas y estrategias nacionales** (75%) como el mejor calificado debido al buen alineamiento del programa con otros marcos superiores en materia de vivienda, si bien es cierto que se puede potenciar mapeando con mayor amplitud otros marcos referenciales y adecuando el programa a líneas importantes no contempladas hoy día.

Mención especial merece la **Justificación de la creación y del diseño del programa** (70%), que posee adecuada coherencia interna y conforme a los referentes que menciona, aunque con gran oportunidad de guardar relación con una investigación puntual (o al menos información ya existente), es decir, referentes estadísticos sobre vivienda, que diluciden algunos puntos importantes (dimensiones de la vivienda en materia de calidad y espacios) que aún no contempla el programa.

Por otro lado, están los rubros de **Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** y **Presupuesto y rendición de cuentas**, que no alcanzaron el 60% de valoración debido a la falla en la sistematización de procesos e información. Esta constante es evidente a la hora de delimitar sus poblaciones y las fuentes de referencia para calcularlas, en el armado de los padrones de beneficiarios, al no catalogar adecuadamente el recurso ejercido ni contar, al momento de la evaluación, con reglas de operación. Sin duda, de poder solventar estos problemas de sistematización de procesos e información, estos rubros podrían potenciar sus posibilidades en cuanto a ejecución y posterior valoración.

A continuación, se desarrolla el análisis de cada uno de los apartados en cuestión.

2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.

En este primer apartado se hace un análisis de la definición del problema a atender, así como del diagnóstico del mismo y la justificación consecuente que el municipio hace del programa (con base en referencias jurídicas pertinentes).

Así, el análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa será abordado desde dos perspectivas: la normativa y la técnica. A partir de ellas, es posible identificar la relevancia que tiene el programa en el desarrollo del municipio.

Desde la perspectiva normativa es posible identificar la justificación para la creación de este programa desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 4: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Asimismo, desde el ámbito federal encontramos:

- Ley General de Desarrollo Social
  - Artículo 6: "Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
  - Artículo 17: "Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal".

En el ámbito local, se encuentran diversas leyes que sustentan la creación de este programa y se enlistan a continuación:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
  - Artículo 2
    Fracción XXXV. "Toda persona y su familia tienen derecho a disfrutar de vivienda adecuada, digna y decorosa".

- Ley Orgánica de los municipios del Estado de Tabasco
  - *Artículo 29*
    Fracción I. "I. Promover y realizar las acciones para el desarrollo integral del Municipio y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales".

  - *Artículo 65: "El presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones: " Fracción I. – "Realizar las acciones necesarias para el desarrollo municipal, siguiendo los lineamientos contenidos en los planes y programas."*

  - Artículo 84: "A la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (…)"
    Fracción VII. "Participar en la realización de los programas de vivienda y urbanización."

- Ley de Vivienda del estado de Tabasco
  - Artículo 4 – "El Gobierno del Estado, con la intervención del INVITAB promoverá las acciones en materia de vivienda a cargo de la Administración Pública Estatal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias; con el fin de contribuir al desarrollo integral de la sociedad mediante programas de vivienda, estableciendo los mecanismos para que toda persona y su familia, mujeres y hombres en igualdad de oportunidades y condiciones, ejerzan su derecho a la vivienda a través de dichos programas".

- Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco
  - Artículo 6 – "Sin distinción, toda persona tiene derecho a gozar de la prestación de los servicios de educación, salud, alimentación, empleo, seguridad social, vivienda y sus servicios básicos, así como disfrutar de un ambiente sano".

Expuesto lo anterior, es evidente la responsabilidad del Estado de Tabasco y del municipio de Huimanguillo en materia de promoción del desarrollo enfocado a vivienda[3].

Por su parte, la justificación técnica de este programa está contenida principalmente en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, en el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, en el Diagnóstico General de la SEDESOL para el municipio de Huimanguillo, así como en el árbol de problemas y objetivos del programa[4].

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, la situación de la vivienda en el municipio cuenta con carencias importantes, particularmente de drenaje y excusado, de ahí que ubique a la vivienda como parte de su eje rector número 4 "Desarrollo urbano y servicios municipales". De esta forma, explica que el objetivo del programa es:

> Coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a través de una visión que identifique las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de **reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional** integrando las orientaciones de los planes municipales de ordenamiento y de desarrollo urbano (PMD, 2016: 136)

[3] Cabe señalar que el municipio indicó como sustento jurídico del programa los artículos que se encuentran en cursivas en el listado, siendo los demás aquellos que TECSO identificó como complementarios para la justificación de la creación del mismo.

[4] Es importante mencionar que en conformidad con los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, título segundo, numeral 2.3, desde el 2014 es obligatorio que los programas sociales se basen en la información contenida en el Informe Anual para su planeación, seguimiento y evaluación. Adicionalmente, esto le permitiría al municipio establecer, de inicio, si el rezago en el que se clasifica es medio o bajo y no quedar en la ambigüedad entre estos dos (a manera de ejemplo).

Considerando que, según el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017, el municipio es catalogado con un grado de rezago social bajo, y que por su parte, el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 le asigna un grado de marginación medio, la carencia de servicios como drenaje y agua entubada es un factor clave para la justificación del programa y de esa forma, poder cumplir con el objetivo anteriormente señalado.

En el siguiente cuadro se puede observar los porcentajes de carencias que tienen las viviendas del municipio:

Cuadro 1.2 Viviendas con carencias al 2010, Huimanguillo

Viviendas en condición de carencia	Número de viviendas	Porcentaje
Drenaje y excusado	9,796	23.07%
Energía eléctrica	400	0.94%
Agua entubada	10,484	24.69%
Hacinamiento*	14,763	34.77%
Piso de tierra*	1,886	4.44%
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 Huimanguillo, con datos de CONAPO		

*Estas categorías más que carencia, implican problemática.

Esta tabla muestra que, aun cuando la mayoría de las viviendas del municipio cuentan con energía eléctrica, las carencias de otros servicios son más pronunciadas (el más alto, 34% de hacinamiento) y diversas (al menos 5 dimensiones contempladas), por lo que la implementación de un programa de vivienda es de gran relevancia para el desarrollo del municipio. Al respecto, cabe señalar que el presente ejercicio está dirigido a la población que habita en la zona rural y que se encuentra en situación de pobreza, que para 2015 ya alcanzaba los 98,368 habitantes (TECSO, 2016:20), sin embargo, el municipio, en su diagnóstico, no presenta datos sobre la situación de la vivienda en la zona rural y, por tanto, conlleva complicaciones en la delimitación de su población objetivo (esto se verá en el numeral destinado al tema).

Es importante mencionar que el mismo municipio retoma la definición de pobreza que da CONEVAL en su Plan Municipal de Desarrollo 2016 – 2018.

> Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (PMD, 2018:204)

Así, asegurando que los habitantes del municipio cuenten una vivienda que solvente las dimensiones consideradas para alcanzar espacios suficientes, y cuenten con los servicios básicos en la vivienda, se podría contribuir a que cada vez menos personas se encuentren en situación de pobreza.

En ese sentido y apegados a la información dada por el municipio, los bienes y servicios que otorga el programa para mejorar la calidad de las viviendas en dicha zona, son: la construcción de baños completos con biodigestor de 600 litros autolimpiable, y la construcción de techo firme. La intención del municipio es otorgar 682 baños y la construcción de 42,480.00 metros cuadrados de techo firme en la administración a evaluar.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, la estrategia a seguir consiste en:

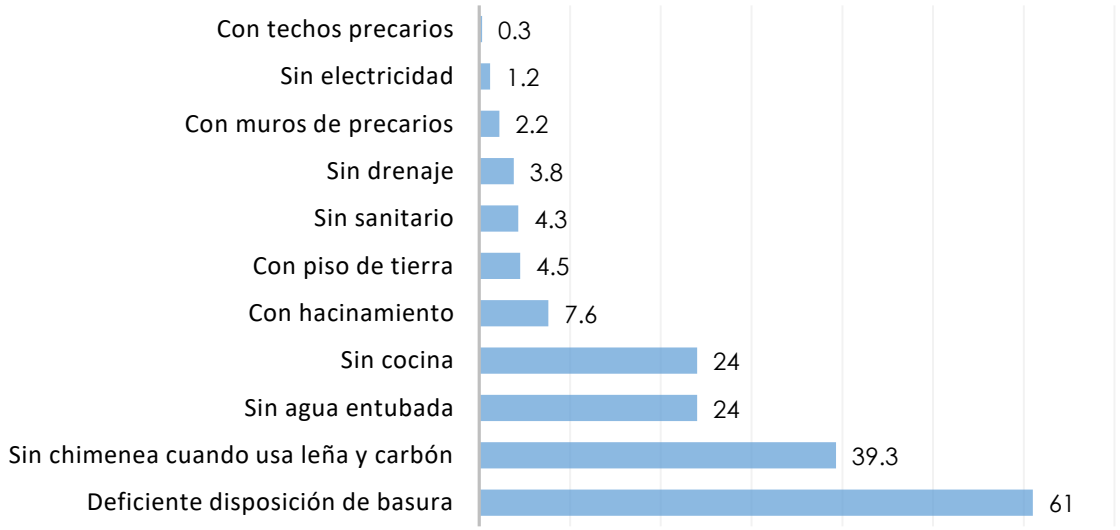
> Realizar estudios que permitan identificar los requerimientos de la población en materia de vivienda y calidad de servicios básicos para cada localidad del municipio, a fin de priorizar las líneas de acción que se llevarán a cabo para la inserción de programas de servicios públicos, el aumento de la calidad de la vivienda y la inclusión de localidades del municipio en programas de vivienda social a nivel estatal y federal (PMD, 2016:136)

Bajo esta lógica, y haciendo especial énfasis en lo siguiente, es importante que el programa se adecue a lo señalado en la estrategia en tanto que no hay evidencia de que el municipio haya realizado estudios suficientes, especialmente respecto a la situación de la vivienda en las localidades

rurales, y las actas de priorización arrojan resultados distintos a los que muestran los datos del Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016.

Abonando al análisis e igual de relevante resulta señalar que, mientras el municipio prioriza la construcción de baños completos con biodigestor y la construcción de techo firme, los datos proporcionados por el Informe Anual muestran al hacinamiento, la carencia de agua entubada, la falta de cocina, la carencia de chimenea cuando se usa leña o carbón y la deficiente disposición de basura, como los principales rezagos en las viviendas del municipio. Esto nos da luz sobre otras actividades y servicios complementarios que el municipio debe de contemplar en la estructuración del programa para cubrir de manera más puntual las carencias que, con evidencias, aún persisten en el municipio más allá del techo (último lugar en la tabla en seguida presentada).

Figura 1.3 Porcentaje de principales elementos de rezago en la vivienda de Humanguillo, 2016

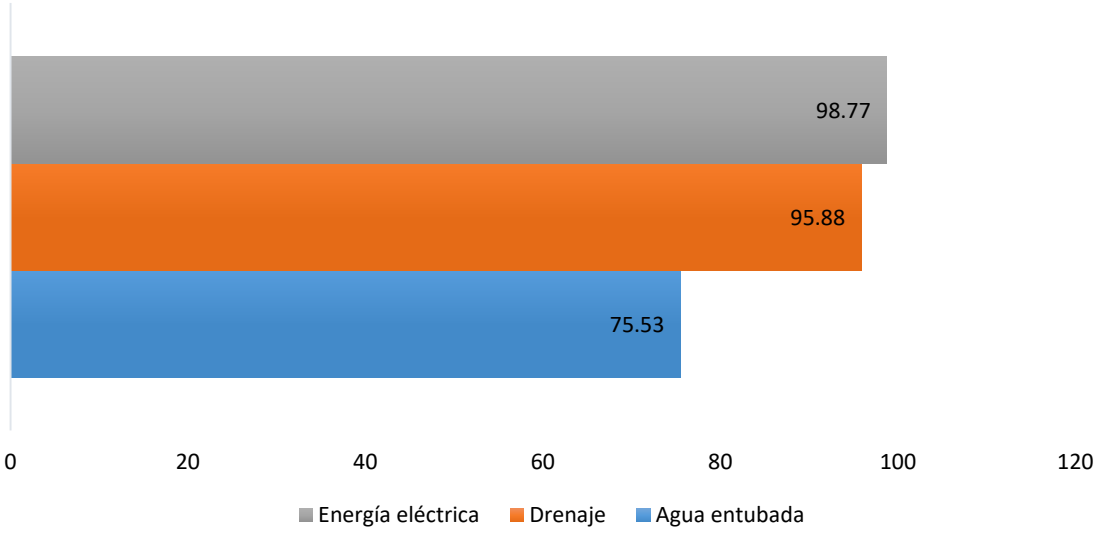


Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, municipio de Huimanguillo, con datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Adicional a los datos encontrados en los documentos proporcionados por el municipio, TECSO recabó los arrojados por la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI relacionados con la situación de la vivienda, mismos que contribuyen a la justificación del programa y se exponen a continuación

(dicha encuesta muestra que el total de viviendas particulares habitadas es de 49,168, cuyos habitantes son, en total, 188, 726 personas).

Figura 1.4 Porcentaje de viviendas con servicios cubiertos en 2015, Huimanguillo

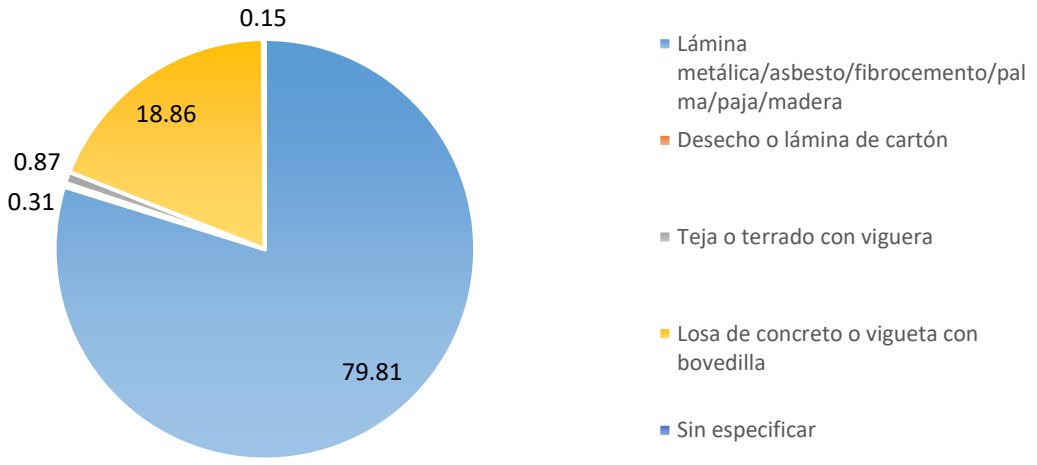


Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, municipio de Huimanguillo, con datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Estos datos demuestran que, si bien la mayoría de las viviendas del municipio cuentan con servicios, aún hay muchas carencias en el tema, especialmente la carencia de agua entubada. Asimismo, algo destacable es que el programa tiene como una de sus principales acciones la construcción de baños con biodigestor, que como se puede ver, únicamente el 59.85% de las viviendas cuentan con este tipo de baño.

En cuanto al tipo de material del que están hechos los techos de las viviendas, encontramos que el 0.31% están hechos de material de desecho o lámina de cartón, el 79.81% de lámina metálica, lámina de asbesto, lámina de fibrocemento, palma o paja, madera o tejamanil, el 0.87% de teja o terrado con viguería, el 18.86% de losa de concreto o viguetas con bovedilla y el 0.15% no está especificado.

Figura 1.5 Porcentaje de viviendas según el material con el que fue construido el techo en 2016, Huimanguillo

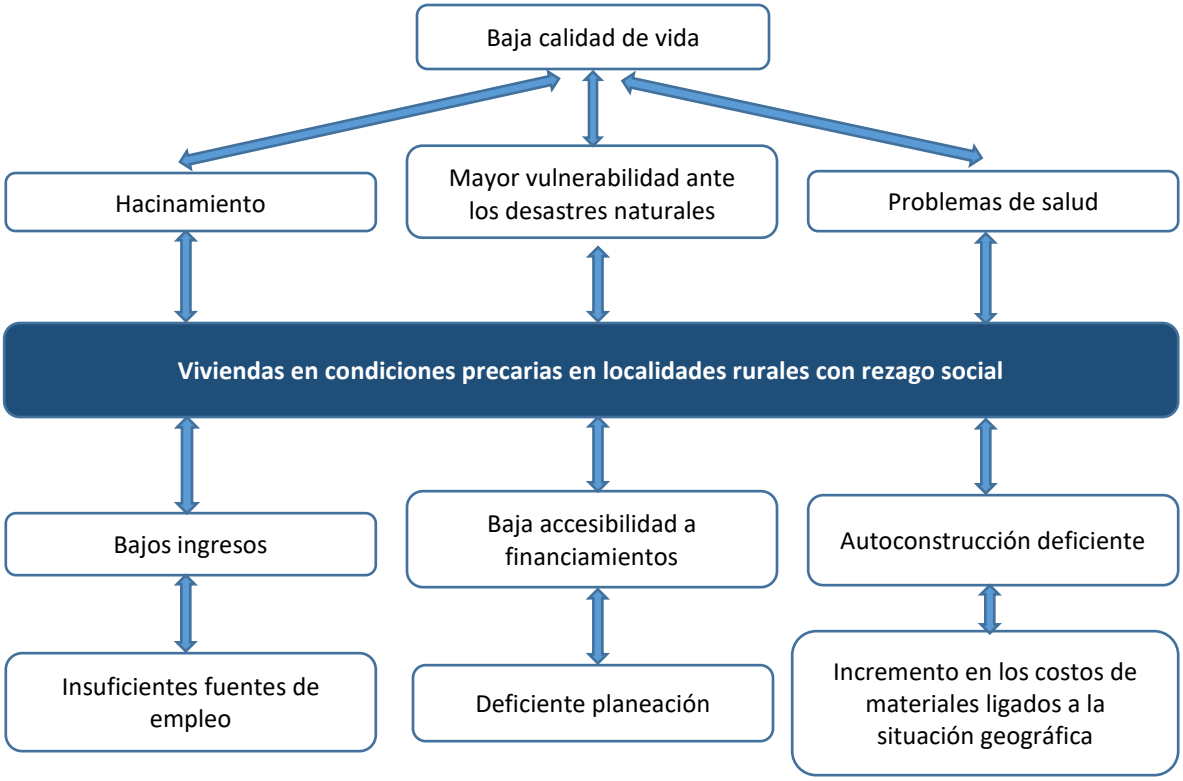


Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, municipio de Huimanguillo, con datos de la Encuesta Intercensal 2015.

La información arriba presentada es importante en tanto que parte de las acciones del programa se encuentran focalizadas en la construcción de techos: considerando que el 0.31% de las viviendas tienen techos hechos de material de desecho o lámina de cartón, la construcción de techos firmes permitiría que esta cifra disminuyera, contribuyendo de esta forma al mejoramiento de la vivienda. Por otro lado, llama la atención que casi 2 terceras partes de las viviendas del municipio ya cuentan con techo de lámina, mismo que el programa plantea, por lo que el tránsito hacia un techo de otro material aún mejor podría ser un punto a considerar.

Otro documento donde se puede ver la justificación que hace el municipio a la creación del programa es el árbol de problemas, donde identifica tanto el problema central, como las causas y los efectos que tiene.

Figura 1.6 Árbol de problemas propuesto por el municipio de Huimanguillo para el programa F015 Fomento a la vivienda, 2016



Fuente: elaborado por TECSO a partir del árbol de problemas entregado por el municipio de Huimanguillo.

En el árbol de problemas se identifica como problema central "Viviendas en condiciones precarias en localidades rurales con rezago social" donde lo que se busca resolver serían las condiciones precarias de las viviendas. Con la finalidad de precisar el problema y de esta forma tener claras tanto las acciones que se deben realizar, como a quién está dirigido el programa, sugerimos definir el problema de forma que sea claro qué es considerado como "vivienda en condición precaria". Cabe resaltar que el problema es limitado únicamente al ámbito rural, cuando, como se expuso, el problema de vivienda es generalizado en el municipio, esto se puede ver claramente en la siguiente tabla.

Cuadro 1.3 Población rural y urbana con carencias en la vivienda en el municipio de Huimanguillo, 2010		
Carencia	**Población urbana**	**Población rural**
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	7508	2242
Viviendas que no disponen de drenaje	524	339
Viviendas con piso de tierra	418	239
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	181	130
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	593	297
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014		

En cuanto a los efectos del problema, encontramos debilidad en las relaciones de causalidad, ya que hacinamiento y problemas de salud, más que ser efectos del problema, lo están describiendo, es decir, es tautológico en tanto describen al problema en sus elementos y no muestra sus causas, por lo que la redacción se debe ajustar o en todo caso replantearse.

Asimismo, es un acierto que se muestre la mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales como uno de los principales efectos del problema. En este sentido, recomendamos retomar lo que dice el Centro Nacional de Prevención de Desastres acerca de la vulnerabilidad de la vivienda para definir las actividades a realizar por el programa[5], especialmente lo referido a temperaturas y precipitación.

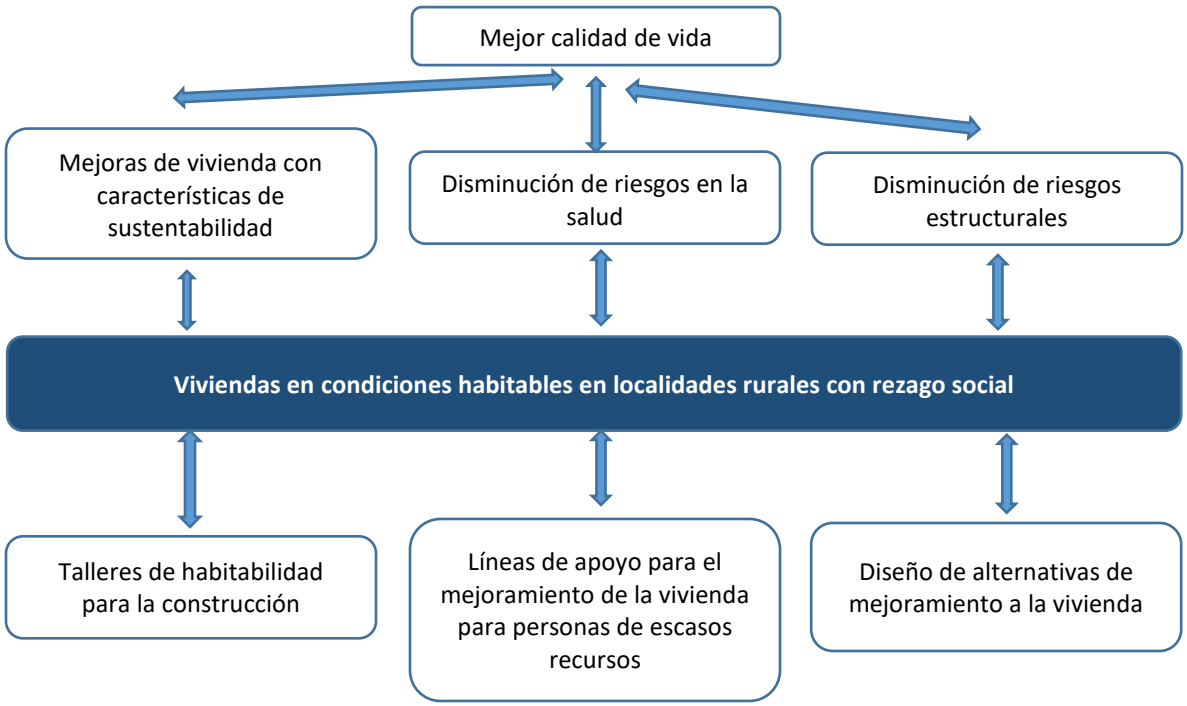
Respecto a las causas del problema central, habría que precisar al menos una causa secundaria más para cada una de las causas inmediatas, de forma que tengan mínimo dos causas secundarias (metodológicamente, un problema no procede de una causa exclusiva)[6]. Cabe señalar que la causa "Insuficientes fuentes de empleo" no es un problema en el ámbito del programa, por lo que se debe replantear. De igual forma, no hay que

[5] Se puede consultar en la "Guía básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Evaluación de la Vulnerabilidad Física y Social" elaborada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, 2014.

[6] Se recomienda basarse en la "Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados", de la SHCP, para la elaboración del árbol de problemas, del árbol de objetivos, así como de la MIR.

olvidar cambiar el sentido de las flechas para tener mayor claridad (siempre de forma ascendente).

Figura 1.7 Árbol de objetivos propuesto por el municipio de Huimanguillo para el programa F015 Fomento a la vivienda, 2016



Fuente: elaborada por TECSO a partir del árbol de objetivos entregado por el municipio de Huimanguillo.

Por su parte, al árbol de objetivos que se muestra a continuación se le pueden hacer observaciones muy similares al árbol de problemas en su estructura. En cuanto al contenido, existe un problema de traducción entre árboles, ya que no se encuentra correspondencia entre los contenidos de uno y otro; es necesario que el árbol de objetivos siempre sea elaborado conforme al de problemas y plantee objetivos para cada uno de los elementos que conforman al árbol de problemas. Así, un mejor objetivo (y a manera de ejemplo) para "Baja accesibilidad a financiamientos" podría ser "Mayor accesibilidad a financiamientos". En el apartado 2.5 se profundizará en el análisis del árbol de problemas y del árbol de objetivos.

Con estos elementos, podemos asegurar que el municipio de Huimanguillo justifica su programa por medio de los datos que proporcionan los documentos citados, en donde se ven reflejadas las carencias que hay en las viviendas de la población, cuya solución es de suma relevancia para

con ello poder lograr el desarrollo del municipio y garantizar a sus habitantes una mejor calidad de vida. Sin embargo, es importante precisar las acciones prioritarias para el programa para que se puedan atacar los problemas más urgentes y de esta forma poder lograr el objetivo del mismo que no precisamente son los hoy día contemplados en las acciones que el programa lleva a cabo.

2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y Sectoriales.

En este apartado se identifica la vinculación que tiene el fin y propósito del programa de Fomento a la vivienda del municipio de Huimanguillo con los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional, el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de Tabasco y el nacional, así como los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

En primer lugar, la Matriz de Indicadores de Resultados proporcionada por el municipio indica que el Propósito del Programa F015 Fomento a la vivienda es que "la población de bajos ingresos cuentan con viviendas de calidad"[7]. En este enunciado se puede identificar como la población objetivo: la población de bajos ingresos, mientras que se define como el resultado logrado: vivienda de calidad.

El concepto de población de bajos ingresos no se encuentra claramente definido, sin embargo se puede inferir que hace referencia a la población que cuenta con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades que, de acuerdo con la dimensión de bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza, es aquella que tiene un ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar, equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria (CONEVAL, 2014:49).

En cuanto al concepto de vivienda de calidad, tampoco se encuentra definido en ningún ordenamiento legal, sin embargo, se puede asociar al índice de calidad y espacios de la vivienda de la dimensión de derechos sociales de la medición multidimensional de la pobreza, establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que evalúa el material de construcción de la vivienda (techos, pisos y muros) y el grado de hacinamiento. Conforme a estas consideraciones, se identifica a las personas dentro de los hogares que carecen de calidad en el material de construcción y en los espacios de la vivienda (CONEVAL, 2014:114)

[7] Más adelante se analizarán las inconsistencias en la traducción entre Árbol de objetivos y MIR. Ya que el análisis del problema se hizo con esos instrumentos.

Partiendo de ello, a continuación se analiza la vinculación entre el propósito del programa con los planes: Municipal, Estatal y Nacional de desarrollo, establecido en el cuadro número 1.3

Cuadro 1.4 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo

Propósito	Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
La población de bajos ingresos cuentan con viviendas de calidad	Programa 21 Vivienda Objetivo 21.1 Coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a través de una visión que identifique las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de reducir el rezago y **mejorar la calidad habitacional** integrando las orientaciones de los planes municipales de ordenamiento y de desarrollo urbano.	6.1.4.3. Línea de acción **Aumentar el acceso a los servicios básicos para la vivienda** en **zonas marginadas**, mediante proyectos con tecnologías alternativas de bajo impacto ambiental. 6.1.4.4. Línea de acción Establecer programas para el mejoramiento de la vivienda, dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en situación de marginación, con la participación activa de la comunidad, empleando tecnologías de bajo impacto ambiental.	2.5.2. Estrategia **Reducir** de manera responsable el **rezago de vivienda** a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva. Línea de acción Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias. Línea de acción Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.

Fuente: elaborado por TECSO con base a la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Huimanguillo, Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 de Tabasco y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Respecto al **Plan Municipal**, se encontró que el propósito del programa aporta al cumplimiento del objetivo 21.1, tal como lo identificó el municipio en la cédula. Ya que habla de

> coadyuvar a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio […] identificando las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional (PMD, 2016:136).

De esta forma, se puede asociar el concepto de "viviendas de calidad" con el de "calidad habitacional". En cuanto a su contribución, se puede apreciar que las condiciones de vida de la población encuentran una mejora, si cuentan con viviendas de calidad, ya que ello habla de lograr superar una carencia social de la pobreza multidimensional y un elemento del rezago social, de acuerdo con este índice. Por lo tanto, el propósito del programa se encuentra vinculado al Plan Municipal de Desarrollo, únicamente en cuanto al cumplimiento del objetivo señalado. Sin embargo, no se encontró evidencia de una vinculación con su estrategia ni con las líneas de acción del objetivo.

En cuanto al **Plan Estatal de Desarrollo**, el municipio identificó que el propósito del programa tiene una vinculación con el objetivo 6.1 y su estrategia 6.1.4 los cuales son "Mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables a través de apoyos diferenciados en un marco de respeto a los derechos humanos" (PLED 2013-2018:104) y "Establecer políticas públicas que garanticen la seguridad personal y del patrimonio de los grupos vulnerables" (PLED 2013-2018:105), respectivamente.

No obstante, en esta evaluación se encontró que la vinculación con ese objetivo y meta es parcial. Por una parte, hay una coincidencia en la población objetivo que marca el propósito del programa (población de bajos ingresos) con la población que se indica en el objetivo y meta del PLED (grupos vulnerables), pues de acuerdo con la medición de la pobreza multidimensional, la población de bajos ingresos se encuentra dentro de los grupos vulnerables por ingreso. Por otra parte, si bien dentro del objetivo de "mejorar de las condiciones de vida, garantizar la seguridad personal y el patrimonio" se podría inferir que el logro de la calidad de la vivienda abona a su cumplimiento, no se menciona de forma directa.

En contraste, se encontró una mayor vinculación del propósito del programa con la estrategia 6.1.4.4 del PLED, que señala:

> establecer programas para el mejoramiento de la vivienda, dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en situación de marginación, con la participación activa de la comunidad, empleando tecnologías de bajo impacto ambiental (PLED 2013-2018:105).

Ya que, se encuentra coincidencia entre el concepto de la población objetivo "vivienda de calidad" y el concepto de "mejoramiento de la vivienda". Dado que el Instituto de Vivienda de Tabasco define el mejoramiento de la vivienda como:

> actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación de su casa-habitación así como la aplicación de eco-tecnologías para el abasto de algunos servicios (PEV, 2013:79).

Este aspecto del programa es muy destacable porque, tomando en cuenta que dentro de los bienes y servicios que otorgó el programa **F015 Fomento a la vivienda** del municipio de Huimanguillo durante el año fiscal 2016, señalados en el anexo 1, se encuentran baños con biodigestores -aunque no se encuentre establecido en el propósito del programa que presentan en la MIR-, se asume que para el mejoramiento de las viviendas se utiliza tecnología alternativa de bajo impacto ambiental. Por lo tanto, contribuye en su totalidad al cumplimiento de la línea de acción 6.1.4.3 del PLED, que habla de "aumentar el acceso a los servicios básicos para la vivienda en zonas marginadas, mediante proyectos con tecnologías alternativas de bajo impacto ambiental."

En ese sentido, se puede señalar que el programa F015 Fomento a la vivienda tiene vinculación directa únicamente a dos líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, en cuanto a conceptos, población objetivo y aportación, destacando el uso de tecnología alternativa.

En referencia al **Plan Nacional de Desarrollo,** el municipio identificó en la cédula que el propósito del programa de vivienda se vincula con el objetivo 2.1 y su estrategia 2.1.2 sobre los derechos sociales. La vinculación encontrada es parcial debido a que dentro de los derechos sociales se encuentra la vivienda.

Sin embargo, en este alineamiento se encontró mayor vinculación a la estrategia 2.5.2 que habla de reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda, dos conceptos relacionados a la calidad de la vivienda.

Además, aporta a dos de líneas de acción, la que busca desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias y la que menciona dotar de calidad en la vivienda a las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.

Por lo tanto, la vinculación del programa al Plan Nacional de Desarrollo es directa, únicamente en una estrategia y dos de sus líneas de acción, por el uso de conceptos similares, estar enfocada a población objetivo similar y contribuir a su cumplimiento.

Para el análisis de los programas especiales o sectoriales, se toman en cuenta el **Programa Especial de Vivienda del Instituto de Vivienda de Tabasco**, posteriormente, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional, al ser los que tienen mayor vinculación con el propósito del programa de Fomento a la vivienda de Huimanguillo.

Cuadro 1.5 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, Programa Sectorial de Desarrollo de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional

Propósito	Programa Especial de Vivienda 2013-2018 de Tabasco	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 de Tabasco	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 Nacional
La **población de bajos ingresos** cuentan con **viviendas de calidad**	2.1.1. Línea de acción Establecer esquemas alternativos de **mejoramiento a la vivienda** en las **zonas más vulnerables** del estado 2.1.3. Línea de acción Favorecer el uso de nuevas tecnologías en el **mejoramiento de la vivienda** para contribuir al respeto del medio ambiente. 4.1.2. Línea de acción Apoyar y difundir tecnologías y materiales innovadores que promuevan el uso racional de los recursos, **la calidad de la vivienda** y la reducción de costos.	2.2.1. Líneas de acción Establecer un programa de producción social de vivienda que permita a las familias tabasqueñas la generación de un patrimonio, con base en la construcción, el **mejoramiento** y la ampliación de la vivienda.	2. Objetivo 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. 2.1. Estrategia **Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda** e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención **Prioritaria y localidades marginadas.** 2.1.1. Línea de acción **Mejorar la calidad y espacios de las viviendas** en Zonas de Atención **Prioritaria y localidades marginadas.**

Cuadro 1.5 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, Programa Sectorial de Desarrollo de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional			
			2.2.2. Línea de acción **Mejorar la calidad y espacios de las viviendas de personas en situación de pobreza extrema y rezago social.**
Fuente: elaborado por TECSO con base en la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, Programa Especial de Vivienda 2013-2018 de Tabasco, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- 2018 de Tabasco y Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 Nacional			

En primer lugar, como se puede notar en el cuadro 1.4, el propósito del programa evaluado no tiene vinculación directa a ninguno de los objetivos del **Programa Especial de Vivienda**. Sin embargo, sí se encontró una vinculación parcial al cumplimiento de la estrategia 2.1 y a su línea de acción 2.1.1, ya que en ambos casos se menciona el concepto de mejoramiento de la vivienda, en el cual como se señaló anteriormente, el logro de viviendas de calidad aporta a su cumplimiento.

Asimismo, se destaca nuevamente que, al tomar en cuenta que dentro de los bienes y servicios del programa está la construcción de los baños con biodigestores, existe una vinculación total a las líneas de acción 2.1.3 y 4.1.2 del programa especial de vivienda que hablan del uso de nuevas tecnologías respetuosas con el medioambiente, para el mejoramiento de la vivienda y para promover la calidad de la vivienda.

De esta forma, el programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo está vinculado directamente a tres líneas de acción del Programa Especial de Vivienda de Tabasco, resaltando el uso de conceptos similares y la aportación al uso de tecnología alternativa.

En segundo lugar, respecto al **Programa Sectorial de Desarrollo Social de Tabasco**, únicamente sobresale la vinculación del propósito del programa con la línea de acción 2.2.1, de forma parcial. Debido a que habla de "establecer un programa de producción social de vivienda… con base en la construcción, el mejoramiento y la ampliación…" (PSDS, 2013:51), a la que el programa aporta de manera indirecta con la calidad de la vivienda, sin que haya conceptos en común.

En tercer lugar, como se aprecia en el cuadro 1.4, se compara el **Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional**. Con él se encontró una vinculación a su objetivo 2 que habla de la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo, pues indica entre sus medios a la calidad y espacio de la vivienda.

De igual forma, hay una vinculación con la estrategia 2.1 que busca reducir los rezagos en materia de vivienda, señalando específicamente las dos carencias al respecto de la pobreza multidimensional: calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda. También se encuentra vinculación en los conceptos ya que la estrategia está focalizada en población de zona de atención prioritaria y zonas de marginación, donde se ubica gran parte de la población con bajos ingresos que menciona el Propósito del programa.

Finalmente, se encuentra una vinculación total y una aportación directa del propósito del programa de Fomento a la vivienda a las líneas de acción 2.1.1 y 2.2.2 del programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional, dado que el propósito coincide completamente con los enunciados de esas líneas, aportando a su logro.

Por lo tanto el Programa F015 se encuentra vinculado al Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional de forma directa a uno de sus objetivos, una estrategia y dos líneas de acción, por el uso de conceptos similares, población objetivo y su contribución.

En cuanto al análisis de la vinculación entre el propósito y los **Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas**, se puede apreciar en la siguiente tabla que, así como lo identificó el municipio, el programa abona de forma indirecta al cumplimiento del objetivo 11 sobre lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y resilientes y sostenibles.

Sobre todo en la meta 11.1 de "acceso de todas las personas a viviendas y servicios adecuados", por el uso de conceptos similares y la población objetivo vinculada, ya que el propósito mantiene como población objetivo a la población de bajos ingresos y la meta habla de barrios marginales.

De igual forma, contribuye indirectamente al cumplimiento del objetivo 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo debido a que, tomando en cuenta la medición de la pobreza multidimensional de CONEVAL, la calidad y espacio de la vivienda es una carencia que forma parte de ese concepto de pobreza.

Por lo tanto, el programa F015 Fomento a la Vivienda de Huimanguillo está vinculado indirectamente a dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU y a dos de sus metas.

Cuadro 1.6 Comparación entre el propósito del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de la Naciones Unidas (ONU).

Propósito	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	
La población de **bajos ingresos** cuentan con **viviendas de calidad**	Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 1.2. Meta Para 2030, **reducir** al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en **la pobreza** en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales 1.5. Meta Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en **situaciones vulnerables** y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales	Objetivo 11 Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles 11.1. Meta De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a **viviendas y servicios básicos adecuados,** seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales 11.5. Meta De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la **protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad**

Fuente: elaborado por TECSO con base en la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Es importante destacar además que, si el programa de fomento a la vivienda toma en cuenta las características de la vivienda recomendadas por el Centro Nacional de Prevención de Desastres de México (CENAPRED) para los bienes y servicios que otorga en materia de calidad de las viviendas, se contribuiría a la protección de la población y sus viviendas ante los peligros que puede vivir el municipio de Huimanguillo de acuerdo con el Atlas Nacional de riesgos.

Esto abonaría al cumplimiento de las metas 1.5 y 11.5 de los ODS relativas a reducir la exposición y vulnerabilidad de las personas "a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales", así como reducir "las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres […] haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad".

Sobre todo, tomando en cuenta que el municipio de Huimanguillo presenta un valor muy alto de peligro de inundaciones y susceptibilidad de laderas; un valor alto de peligro sísmico; un valor medio de peligro de ondas cálidas y tormentas eléctricas. Estos dos últimos peligros, aunados a la utilización de techos de lámina de zinc para la construcción de viviendas, aumenta la exposición de sus habitantes.

Prosiguiendo con el análisis formal, se elabora el comentario de la vinculación de objetivo del fin del programa evaluado con los planes municipal, estatal y nacional de desarrollo, así como con los programas sectoriales y especiales.

Para comenzar, como se muestra en el cuadro 1.6 al ser el fin "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas", se puede apreciar sus tres elementos: el objetivo: contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el cómo: mediante apoyos para que cuente con viviendas dignas y la población objetivo: la población del municipio, la cual difiere con la población objetivo del propósito.

Del medio se puede destacar el concepto de vivienda digna cuya única definición se puede encontrar en el **Programa Especial de Vivienda de Tabasco** como:

> aquella que cumpla con las disposiciones en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad y salubridad, contando con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión (PEV, 2013:79)

Del objetivo se rescata el término de calidad de vida, cuya definición no está establecida en ningún ordenamiento, por lo que se sugiere

puntualmente definir operativamente para tener claridad en su cumplimiento y aportación.

En ese sentido, en el fin del programa se encuentra una vinculación y aporte al objetivo 21.1 del **Plan Municipal de Desarrollo** dado que hace referencia a "coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio […] a fin de reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional" (PMD, 8:136).

Respecto al **Plan Estatal de Desarrollo**, se aprecia una vinculación parcial a su objetivo 6.1 y algunas de sus líneas de acción, al hablar de forma general de apoyos diferenciados para mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables, a los cuales el logro del fin tiene una aportación sólo en el aspecto de la vivienda.

Es rescatable que, al incluir la construcción de baños completos con biodigestores, se utiliza tecnología sustentable para satisfacer un servicio. Por lo tanto también contribuye a las líneas de acción 6.1.4.3. y 6.1.4.4. del Plan Estatal de Desarrollo, sobre

> mejoramiento de la vivienda, dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en situación de marginación [...] empleando tecnologías de bajo impacto ambiental […] y [...] el aumento del acceso a los servicios básicos para la vivienda en zonas marginadas, mediante proyectos con tecnologías alternativa (PLED, 2013:105).

Cuadro 1.7 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo

Fin	Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018
Contribuir al **mejoramiento de la calidad de vida** de la población del municipio, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas	Programa Vivienda 21.1 Objetivo Coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a través de una visión que identifique las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional integrando	6.1. Objetivo Mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables a través de apoyos diferenciados en un marco de respeto a los derechos humanos. Línea de acción 6.1.4.3. Aumentar el acceso a los servicios básicos para la vivienda en zonas marginadas,	2.5 Objetivo Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Estrategia 2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la

Cuadro 1.7 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo			
	las orientaciones de los planes municipales de ordenamiento y de desarrollo urbano.	mediantes proyectos con tecnologías alternativas de bajo impacto ambiental.	adquisición de vivienda nueva. Línea de acción Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.
Fuente: elaborado por TECSO con base a la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Huimanguillo, Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 de Tabasco y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			

En cuanto al **Plan Nacional de Desarrollo**, se aprecia una vinculación y aportación del fin de forma directa a un objetivo, una estrategia y una línea de acción.

Al objetivo 2.5, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas. Asimismo, a la estrategia 2.5.2, dado que señala explícitamente el mejoramiento y ampliación de la vivienda existente para reducir el rezago en vivienda. En cuanto a una de las líneas de acción de la estrategia 2.5.2, ya que expresa la promoción de viviendas dignas que favorezcan el bienestar de las familias, lo que se encuentra ampliamente relacionado con el mejoramiento de la calidad de vida mediante viviendas dignas.

Por su parte, respecto a los planes sectoriales, se aprecia que el Fin planteado en la MIR del programa, no presenta vinculación directa con ninguno de los objetivos del **Programa Especial de Vivienda de Tabasco**, ya que a pesar de definir en su glosario el concepto de vivienda digna, no se encuentra presente de forma explícita en ninguno de ellos.

Únicamente se encontró un acercamiento a la estrategia 2.1 sobre mejorar las políticas públicas para dar respuesta a las necesidades de vivienda y mejoramiento de vivienda, ya que el apoyo a viviendas dignas de forma implícita se puede encontrar en la mejora a las políticas públicas en la materia.

Cuadro 1.8 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la Vivienda de Huimanguillo 2016 y el Programa Especial de Vivienda de Tabasco, el Programa Sectorial de Desarrollo Social de Tabasco y el Programa Sectorial de Desarrollo Nacional			
Fin	**Programa Especial de Vivienda 2013-2018**	**Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018**	**Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 Nacional**
Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas	2.1 Estrategia Mejorar las políticas públicas para dar respuesta a las necesidades de vivienda y mejoramiento de vivienda.	2.2. Estrategia Elevar la dotación de apoyos sociales a los grupos vulnerables y comunidades marginadas que coadyuven a resolver sus necesidades más urgentes, así como brindarles herramientas para un desarrollo integral. 2.2.1. Líneas de acción Establecer un programa de producción social de vivienda que permita a las familias tabasqueñas la generación de un patrimonio, con base en la construcción, el mejoramiento y la ampliación de la vivienda.	2. Objetivo 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. 2.1. Estrategia Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas. 2.1.1. Línea de acción Mejorar la calidad y espacios de las viviendas en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas. 2.2.2. Línea de acción Mejorar la calidad y espacios de las viviendas de personas en situación de pobreza extrema y rezago social.
Fuente: elaborado por TECSO con base en la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, Programa Especial de Vivienda 2013-2018 de Tabasco, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- 2018 de Tabasco y Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 Nacional			

En cuanto al **Programa Sectorial de Desarrollo Social del estado**, no es posible apreciar una alineación a ninguno de los objetivos de forma directa, únicamente de forma parcial a dos estrategias: 2.1, relacionada al "incremento de la infraestructura social y de servicios básicos…que les permita desplegar su potencial y hacer efectivos sus derechos" (PSDS, 2013:51), infiriendo a la vivienda digna como parte de esos derechos; y 2.2 que menciona "elevar la dotación de apoyos sociales a los grupos vulnerables y comunidades marginadas"(PSDS, 2013:51), dado que de entre los apoyos para esa población se puede ubicar a la vivienda digna.

Respecto al **Programa Sectorial de Desarrollo social nacional**, se encuentra vinculación con los mismos objetivos, estrategias y líneas de acción que las señaladas con el propósito del programa.

Cuadro 1.9 Comparación entre el fin del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)		
Fin	**Objetivos de Desarrollo Sostenible**	
Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas	Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 1.2. Meta Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales 1.4. Meta Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles 11.1. Meta De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
Fuente: elaborado por TECSO con base en la MIR del programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)		

Sobre la comparación entre el fin del programa y los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, se aprecia una vinculación indirecta al objetivo 1 y 11 y a dos de sus metas, como se mencionó en el caso del propósito.

Finalmente, se concluye para este apartado que el Propósito y el Fin del programa "F015 de Fomento a la Vivienda" de Huimanguillo 2016 presentan una vinculación y contribución a la política pública en materia de vivienda y desarrollo social a nivel estatal, nacional e internacional.

Por un lado, el Propósito tiene vinculación a dos objetivos de política pública: un objetivo del Plan Municipal de Desarrollo y un objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional. En tanto en los Planes Estatal y Nacional, así como los programas Especial de Vivienda y Sectorial

de Desarrollo Social del Estado de Tabasco, la contribución es más bien a estrategias y líneas de acción

Por su parte, el fin tiene vinculación a 4 objetivos de política pública: un objetivo del Plan Municipal de Desarrollo, un objetivo del Plan Estatal de Desarrollo, un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo y un objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Social Nacional. Mientras que a los Programas Especial de Viviendo y Sectorial de Desarrollo Social del Estado de Tabasco, la vinculación del fin es únicamente a estrategias y líneas de acción.

Tanto el Propósito como el Fin tienen vinculación indirecta a dos objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además, se puede señalar que el programa aporta a la disminución de una de las dimensiones de la pobreza multidimensional, con tecnología de bajo impacto al medio ambiente. Por lo que, al abonar al cumplimiento compromisos establecidos internacionalmente, el municipio de Huimanguillo es un actor responsable con el cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo.

2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidas la población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla; información sobre la demanda total de apoyo y sus características; su estrategia de cobertura y los procedimientos para la selección de beneficiarios.

Para ello, cabe recordar que los conceptos están previamente definidos en los mismos Términos de Referencia (TdR) de CONEVAL. Entenderemos entonces por **población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención; por **población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad; y por **población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

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

Para sustentarlos, el municipio presentó el anexo 2A "Población objetivo", donde identificó y cuantificó su población potencial, objetivo y atendida del siguiente modo.

Cuadro 1.10 Población potencial, objetivo y atendida por el programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016

Tipos de población	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Rural	179,285	55,511	1722

Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por el municipio

En el planteamiento del problema en el Árbol de problemas se aprecia una primera imprecisión en la que se señala a la población objetivo como "de bajos ingresos". De tal manera, habría que aclarar primero el criterio por el cual los ingresos de la población se consideran "bajos" o, nos parece más prudente, especificar si se está haciendo referencia a la población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar, de acuerdo con el concepto de pobreza multidimensional.

La segunda inconsistencia, ya señalada con anterioridad, es el desfase que existe entre este anexo, los árboles de problemas y objetivos ya tratados, y la MIR, donde el concepto de "población rural" aparece en algunos (como éste) y en otros, no.

Por otra parte, en la información suministrada por el municipio, el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 no define su población potencial, menos su población objetivo. Si bien dicho documento señala, en el apartado Programa de vivienda, el objetivo del programa (mismo que ya se citó en el numeral 2 de la presente evaluación), éste no tiene referencias numéricas respecto a la población potencial ni objetivo, como tampoco lo tiene la estrategia. Si bien este documento no puede valorarse como un lineamiento específico para estos efectos, al menos nos deja entrever la insuficiencia de información en el rubro.

En el anexo 2, en el que se pregunta la metodología usada para determinar la población Potencial, Objetivo y Atendida, el municipio reporta haber usado como fuentes de información al INEGI y a SEDESOL, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.11 Determinación de las poblaciones potencial y objetivo para el programa F015 Fomento a la Vivienda Huimanguillo, 2016

Concepto	Metodología	Fuente
Cuáles son los criterios y/o características que se utilizan para determinar a la población potencial	A los hogares que se encuentran en localidades rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia en calidad y espacios de la vivienda.	INEGI y SEDESOL
Cuáles son los criterios y/o características que se utilizan para determinar a la población objetivo	Los criterios de SEDESOL referente a los dos últimos grados de marginación (Alto y Muy Alto.	INEGI y SEDESOL
¿Se utiliza alguna metodología para acotar o estratificar a la población objetivo?, ¿cuál?	A través de la participación social de las comunidades y gestiones de los Delegados Municipales.	Actas de priorización y Comités Comunitarios
Fuente: elaborado por TECSO con información dada por el municipio		

Como puntualización adicional desprendida del cuadro y de lo ya comentado, el municipio expresa que para determinar a la población objetivo, los beneficiarios de los apoyos son canalizados mediante mecanismos colectivos, cuestión que puede dejar fuera a habitantes no organizados que habitan viviendas con carencias, por lo que sería más pertinente detectar estadísticamente las necesidades y llevar a cabo un diagnóstico de identificación individual.

Para determinar de mejor manera la población potencial, se sugiere el siguiente cálculo: de acuerdo con la información que proporciona el Informe anual sobre la situación de la pobreza y el rezago social, la población que tiene carencias por calidad y espacios en la vivienda es el 14% de la población del municipio (191,110 según la proyección del mismo informe para el 2017), cifra que ascendería a 26,755 personas[8]. En términos de viviendas, el informe contabiliza 5,717 viviendas, correspondientes al 11.7% con respecto al total de las viviendas del municipio[9].

Cuadro 1.12 Sugerencia de determinación de población y viviendas por carencia en calidad y espacios de la vivienda como población potencial del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016

Población que habita vivienda con la carencia	Porcentaje con respecto al total de la población del municipio	Viviendas con carencia (rezago)[10]	Porcentaje con respecto al total de las viviendas del municipio
26,755	14	5,717	11.7
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y el rezago social 2016			

Por otro lado, las viviendas que tiene carencias respecto a baños, de acuerdo a los datos del Informe anual sobre pobreza y rezago social 2016, equivale al 5.5%, es decir, 2,705 viviendas. Por extensión y considerando la densidad de personas por vivienda, la población afectada por esta carencia ascendería a 10,509 personas.

[8] Tomamos el dato del total de la población, ante la imposibilidad de tener a 2017 la cantidad de población rural con esa carencia.

[9] Si bien el concepto de calidad y espacios de la vivienda muchas veces va de la mano de servicios a la vivienda, en este apartado lo excluimos, pues el programa por sí mismo, desde su justificación en el árbol de objetivos y problemas, sólo contempla el rubro de calidad y espacios.

[10] Considérese la coherencia de la propuesta. Hemos optado por utilizar desde este momento el concepto de "rezago en la vivienda" para referir la carencia de calidad y espacios en la vivienda. Esto será retomado en la propuesta de Árbol de objetivos, en el numeral 2.5, con mayor explicación.

Un criterio adicional para abonar a la población potencial sería la cantidad de personas que tienen techos de lámina. Si bien este elemento no es parte de los criterios que incorpora a una persona a la carencia de calidad y espacios de la vivienda dentro de la metodología de la medición de pobreza multidimensional, es muy importante -como ya se ha mencionado desde el numeral 2- considerar las características del municipio y lo inviable que resulta la lámina ante las condiciones ambientales, fundamentando este precepto en las recomendaciones de CENAPRED. Desafortunadamente - y aunque los informes de CONAPO pueden darnos luz sobre cuántas personas padecen esta condición-, no tenemos la certeza de cuántas personas tienen techo de lámina, pero no otra carencia que las haga ser ya consideradas en situación de pobreza por calidad y espacios de la vivienda, es por esta razón que no se puede incorporar por el momento a la determinación de la población potencial este criterio sino hasta que se tenga una investigación puntual sobre el tema de vivienda. Queda constancia aquí de su relevancia.

Con base en estos datos, y con todas las salvedades ya mencionadas, evitando el criterio rural de la población -por segregar a gran parte de la población con carencia en calidad y espacios de la vivienda- y más bien determinándola por concepto de carencia, la población potencial calculable con las fuentes de información disponibles ascendería a 37,264 personas.

Para determinar la población objetivo, usando los datos de SEDESOL e INEGI de la Cruzada Nacional Sin Hambre para el municipio de Huimanguillo, y en función de lo establecido en los Lineamientos del FAIS cuando explicita sus criterios de priorización de atención en su numeral 2.3, recomendamos utilizar los datos del número de localidades con los dos más altos índices de rezago social junto con las Zonas de Atención Prioritarias. Bajo esa lógica, se consideran al menos 158 viviendas en posibilidad de ser atendidas por el programa[11] .

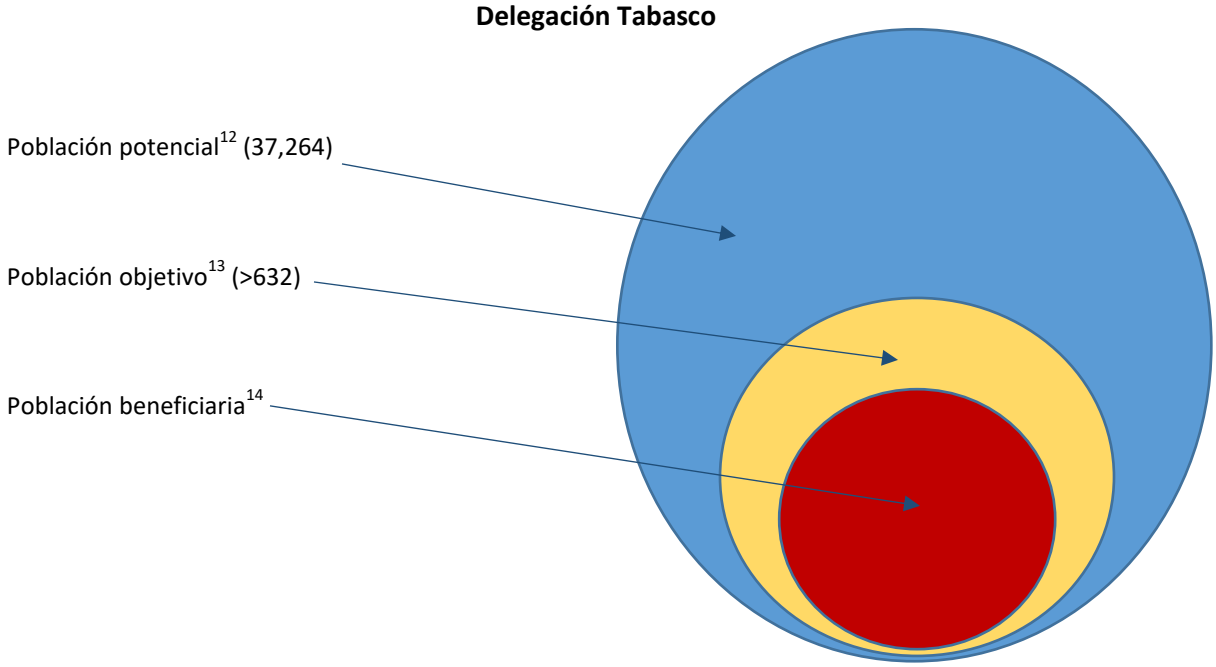
[11] Debido a la disponibilidad de información proveniente la Cruzada Nacional Sin Hambre municipio Delegación Tabasco y los datos arrojados por la encuesta intercensal de CONAPO, sólo podemos saber con precisión la cantidad de viviendas con carencia en calidad y espacios de la vivienda de las localidades con los dos más altos índices de rezago social y no las de las ZAP, pues esos datos se encuentran desagregados en los

Cuadro 1.13 Localidades con los dos más altos índices de rezago social y Zonas de Atención Prioritarias en el municipio de Huimanguillo, 2016	
Localidades con los dos más altos índices de rezago social	**Zonas de Atención Prioritarias**
El Sauce	Huimanguillo
Gustavo Díaz Ordaz 3ra. Sección	Chontalapa
Francisco Trujillo Gurría	La Venta
Paredón 1ª. Sección	Gral. Francisco Villa
Enrique Rodríguez Cano	Lic. Francisco Trujillo Gurria
Arriba y adelante	Lic. Benito Juárez García
Rancho alegre	Ernesto Aguirre Colorado
Tío Moncho	Lic. Carlos A. Madrazo
Tembladera	
La Soledad 2da. Sección	
Francisco Martínez Gaytán 2da. Sección	
El Chapo 1ra. Sección	
Macabilito	
Ramírez	
Ernesto Aguirre Colorado	
Guadalupe Victoria	
Pedregal Moctezuma 1ª. Sección	
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Informe anual sobre la situación de la pobreza y el rezago social 2016	

Si este dato lo multiplicamos por el promedio de ocupantes de la vivienda en las ZAP (4) -dato proveniente del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015 del municipio-, podemos asegurar que la población objetivo debe ser mayor a 632 habitantes.

elementos que contempla calidad y espacios de la vivienda (techo, muros, piso y hacinamiento) y no como un conglomerado, lo que imposibilita saber el total real. Lo mismo ocurre con la población carente de baños en ambas zonas ante la posibilidad de duplicar números, es decir, contemplar más de una vez a una persona por tener más de una carencia y no sólo como un beneficiario singular. Con esto señalamos una vez más la pertinencia de una investigación precisa sobre el tema de vivienda en el municipio para determinar estos datos.

Figura 1.8 Propuesta de consideración de población potencial y población objetivo para el programa F015 Fomento a la vivienda 2017 según datos Cruzada Nacional Sin Hambre Delegación Tabasco



Fuente: elaborada por TECSO con base en Informe anual sobre situación de la pobreza y rezago social 2015 y 2017, Cruzada Nacional Sin Hambre para el municipio de Huimanguillo, Padrones de beneficiarios del programa F015 Fomento a la Vivienda 2016 proporcionados por el municipio.

Respecto a la población beneficiaria, la información presentada por el municipio en el Reporte de Hacienda Cuarto Trimestre considera un número muy superior a la considerada en el anexo 3 a través de dos tipos de proyecto dentro de los rubros de Vivienda, que son la "Construcción de baños completos con biodigestor" y la "Construcción de techo firme". Dicha información se presenta desglosada en las siguientes tablas.

[12] Población con **carencia de calidad y espacios de la vivienda** (material de muro, piso, techo o hacinamiento), **carente de sanitario y con techo de lámina en el municipio**.
[13] Población con carencia de calidad y espacios de la vivienda (material de muro, piso, techo o hacinamiento), **carente de sanitario y con techo de lámina en las 17 localidades con los dos mayores índices de rezago social y las 8 Zonas de Atención Prioritaria**
[14] Población que accederá al programa

Cuadro 1.14 Relación de población beneficiaria y acciones "Baños con biodigestores" del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016		
Localidad	**Meta Anual (cantidad de baños)**	**Población beneficiada**
Pejelagartero 2a. Sección (Palo Del Rayo)	25	0
Tierra Nueva 3a. Sección	10	1654
Monte De Oro 2a. Sección	25	398
Caobanal 2a. Sección (Pedro Sánchez Magallanes)	5	606
San Manuel	15	1227
Gregorio Méndez	7	100
Francisco Rueda	10	1554
Guanal, El	10	430
Francisco Martínez Gaitán	10	696
Tierra Nueva 1a. Sección	10	634
Tierra Nueva 2a. Sección	10	1375
Ocuapan	20	2452
Tecominoacan	10	1983
Ignacio Gutiérrez 1a. Sección	10	443
Ej. Huapacal 3ra. Sección	10	256
Rio Seco Y Montaña 2a. Sección	12	2049
Mecatepec	15	0
Pico De Oro 4a. Sección	10	457
Paredon 1a. Sección	5	709
Caobanal 1a. Sección (Mezcalapa)	20	1073
Puente 1a. Sección, El	15	1449
Chimalapa 2a. Sección	17	665
Rio Pedregal	8	237
Francisco I. Madero	7	80
Pedregal Moctezuma 2a. Sección	7	387
Guadalupe Victoria	7	531
Poblado C-32 Lic. Francisco Trujillo Gur	30	3384
Poblado C-40 Ernesto Aguirre Colorado	30	3029
Poblado C-34 Lic. Benito Juárez García	30	2929
Manuel Sánchez Mármol	15	439
Economía	8	523
Poblado C-25 Isidro Cortes Rueda	25	2183
Dorado El	15	811
Laguna De Los Limones	8	460
Desecho 1a. Sección, Sección Playa	19	0
Francisco J. Santamaría 1a. Sección	19	589
Enrique Rodríguez Cano	7	47
Eduardo Alday Hernández	12	176
Monte De Oro 1a. Sección	15	1287
Monte De Oro 3a. Sección (Ruiz Cortines)	18	0
José María Morelos Y Pavón	15	545
Naranjos, Los	10	125
Ampliación Chicoacan	16	444
Pedregal Moctezuma 1ra. Sección	9	0

Cuadro 1.14 Relación de población beneficiaria y acciones "Baños con biodigestores" del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016		
Gustavo Díaz Ordaz 2a. Sección	16	117
Chicoacan	14	532
Huapacal 2a. Sección	25	709
Rio Seco Y Montaña 3a. Sección (Chinal)	11	183
Economía	13	0
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Reporte de Hacienda Cuarto Trimestre proporcionado por el municipio.		

Siguiendo este reporte, el total de población beneficiada por construcción de baños con biodigestor fue de 39,957, cuyo número resulta tan elevado debido a un deficiente cálculo. Esto se puede observar en algunos ejemplos, como en Monte de Oro, donde se construyeron 15 baños que beneficiaron a 1287 personas, según el municipio.

En el caso de techo firme, el total de la población beneficiada equivale a 10,000 personas, dato proveniente de la misma fuente.

Como se puede aducir sumando estos dos últimos datos, la población total beneficiada reportada por el municipio fue de 49,957 personas, resultado de 49 proyectos de construcción de baño con biodigestor, y de la construcción de techo firme ese aduce, según los documentos proporcionados por el municipio, en "varias localidades".

Sin embargo, en los padrones de población beneficiada, el municipio presenta dos documentos con listas de beneficiarios de ambos proyectos, los cuales en el caso del programa de construcción de baños con biodigestor, solo incorporan algunas de las colonias enlistadas en el Reporte de Hacienda y difieren mucho del número de personas beneficiadas. En el caso del programa de techo firme no se puede hacer dicha comparación, dado que en el Reporte de Hacienda Cuarto Trimestre no se precisan las colonias atendidas, ya que se reportan "Varias localidades" con un número total de beneficiarios de 10,000.

Respecto al programa de baños con biodigestor, las colonias reportadas y la población beneficiada en el padrón de beneficiarios[15], es la siguiente:

[15] Cabe señalar que el padrón de beneficiarios referido en la cédula señala que las listas son de "personas con posibilidades de ser beneficiadas", redacción que genera dudas sobre si el documento es un padrón de beneficiarios o de postulantes al programa.

Cuadro 1.15 Comparación de los beneficiarios de la construcción de baños con biodigestor según el reporte de Hacienda del programa F015 Fomento a la Vivienda y el padrón de beneficiario del mismo programa de Huimanguillo, 2016			
Colonia	**Reporte de hacienda**		**Padrón de beneficiarios**
	Baños construidos	**Población beneficiada**	
Monte De Oro 2a. Sección	25	389	52
Chimalapa 2a. Sección	17	665	15
Poblado C-25 Isidro Cortes Rueda	25	2183	24
Mecatepec	15	0	15
Pico De Oro 4a. Sección	10	457	10
Paredon 1a. Sección	5	709	5
Puente 1a. Sección, El	15	1449	15
Rio Pedregal	8	237	8
Francisco I. Madero	7	80	7
Pedregal Moctezuma 2a. Sección	7	387	7
Guadalupe Victoria	7	531	7
Poblado C-32 Lic. Francisco Trujillo Gur	30	3384	30
Poblado C-40 Ernesto Aguirre Colorado	30	3029	30
Poblado C-34 Lic. Benito Juárez García	30	2929	30
Total	231	16,429	255
Fuente: elaborado por TECSO con base en el Reporte de Hacienda Cuarto Trimestre y el padrón de beneficiarios publicado en la página del municipio.			

Respecto a los beneficiarios por la actividad Techo Firme, el municipio reporta en el padrón los siguientes datos[16]

Cuadro 1.16 Población beneficiaria por dotación de techo firme según padrón de beneficiarios del programa Vivienda Huimanguillo, 2016	
Nombre de la Población	**Número de beneficiarios**
Manuel Sánchez Mármol	44
Ej, El Guanal	29
Ejido Blasillo 4a. Secc.	11
Ej. Aquiles Serdan 1a. Secc.	12
Ej. Francisco I. Madero	3
Ej. Aquiles Serdan 3a. Secc.	14
Ej. La Ceiba 1a. Secc. (Ruiz Cortinez)	18
Ej. Pejelagartero 2a. Secc.(Palo De Rayo)	21
Ej. El Paraiso	15
Ej. Central Fournier 1a. Secc.	20

[16] En el padrón de beneficiarios sobre Techo Firme también se repite un padrón de 52 personas beneficiarias con baños ecológicos.

Cuadro 1.16 Población beneficiaria por dotación de techo firme según padrón de beneficiarios del programa Vivienda Huimanguillo, 2016	
Col. Francisco Martínez Gaitán	42
Pob. Tecominoacan	106
Col. Laguna Del Rosario	12
Ej. Vieja Guardia Agrarista	18
Ej. Francisco Villa	20
Ej. Las Granjas	23
Central Fournier 2a. Secc.	9
Cd. La Venta	521
Ej. La Ceiba 2a. Secc. (Ogarrio)	76
Ej. La Ceiba 1a. Secc.	9
Ej. Las Piedras	2
Col. La Vencedora	13
Ej. Pejelagartero 1a. Secc	8
Ej. Pejelagartero 2a. Secc.	3
Ej.Zapotal 3a. Secc. (Corchal))	12
Sector Miguel Orrico De Los Llanos	7
Pejelagartero 2a. Secc. (Ubic. Palo Del Rayo)	4
Pob. Ocuapan	97
Pob. Francisco Rueda	66
Ranch. Paso Del Rosario	10
Col. José María Pino Suarez 2a. Secc	9
Ej. Miguel Alemán Valdez	27
Pob. Mecatepec	42
Ej. Celia González De Rovirosa	6
Ej. Antonio Zamora Arrioja	16
Ej. Nuevo Progreso	2
Ncp Ejido El Carmen (Ubic. Pob. Ignacio Allende Chapingo)	8
Ej. Roberto Madrazo Pintado	7
Ej.Las Palmiras	3
Ej.El Carmen	15
Col. Agr. José Ma. Pino Suarez 1a. Secc.	40
Col. Unidad Modelo Sabana Larga	20
Col. Benito Juárez 1a. Secc.	5
Ej. El Complejo	37
Col. Encomendero	34
Ej. Laguna De Los Limones	39
Col. Encomendero (Ubic. Pob. Est. Zanapa)	37
Ej. Blasillo 1a. Secc. Nicolas Bravo	106

Cuadro 1.16 Población beneficiaria por dotación de techo firme según padrón de beneficiarios del programa Vivienda Huimanguillo, 2016	
Villa Chontalpa (Ejido Manuel Andrade Diaz)	10
Ej. Pejelagartero 2a. Secc. Nueva Reforma	11
Ej. Pejelagartero 1a. Secc. Nuevo Progreso	24
Col. Benito Juárez 2a. Secc.	6
Ej. Pejelagartero 1a. Secc. (El Arroyito)	10
Ej. El Garcero	3
Ej. Cuauhtemoc	2
Ej. Pejelagartero 1a. Secc. Guadalupe Victoria	13
Ej. Blasillo 2a. Secc.	59
Ej. Pejelagartero 1a. Secc. Plataforma	93
Ej. La Ceiba 2a. Secc. (Ubic. Ranch. Luis Cabrera)	3
Ej. Francisco J. Santa María	1
Ej. Francisco Trujillo Gurria	18
Ej. Ernesto Aguirre Colorado	3
Ej. Aquiles Serdán 3a. Secc.	6
Ej. Aquiles Serdán 2a. Secc.	6
Ej. Luis Cabrera	1
Villa San Manuel	17
Total	1984
Fuente: elaborado por TECSO con base en el padrón de beneficiarios del programa F015 Fomento a la civienda Huimanguillo, 2016	

La población atendida total, de acuerdo a los 2 padrones de beneficiarios, es de 2,239 personas, dato muy distinto a los 49,957 que reporta a hacienda.

Cuadro 1.17 Comparativo de la población beneficiaria del programa F015 Fomento a la vivienda según padrón de beneficiarios y Reporte de hacienda del municipio de Huimanguillo, 2016		
	Reporte de hacienda	**Padrón de beneficiarios**
Baños con biodigestor	16,429	255
Techo	49,957	2,239
Fuente: elaborado por TECSO con base en el padrón de beneficiarios del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016 y el Reporte de Hacienda Cuarto Trimestre		

La metodología con la que el municipio determina su población atendida, de acuerdo al anexo 2, es "es a través de la participación social de las comunidades y gestiones de los Delegados Municipales", lo cual queda reflejado en las "Actas de priorización y Comités Comunitarios" que, a su vez, podría desbordar la población objetivo planteada por el municipio.

Ante este panorama, se recomienda que la determinación de población potencial, objetivo y atendida se logre a través de la clarificación de las metodologías utilizadas, así como realizar una profunda revisión de la información estadística más actualizada para más referencias más precisas de las carencias en torno a la vivienda y quienes las padecen. Es importante considerar que la población potencial, por definición de CONEVAL, es la "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", por lo que ésta no puede ser la población total del municipio, sino la que es determinada por fuentes de información como INEGI y SEDESOL de manera puntual.

Sobre esta lógica, también se recomienda clarificar la utilización de datos para su población objetivo en términos de población y no de viviendas, pues esta utilización indiscriminada puede suscitar confusiones o deficiente uso de la información. Optar por cuantificar la población como población objetivo permitirá al municipio tener mayor control de la cantidad de ciudadanos beneficiados por sus obras, más allá de la cantidad de obras realizadas.

Para muestra, en la tabla siguiente se hace la comparación de la diferencia numérica entre viviendas mejoradas con baño y la población beneficiada.

Cuadro 1.18 Comparativo de viviendas y población beneficiada por instalación de techos y baños en Huimanguillo, 2016

	Viviendas	Población
Baños	231	16,429
Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por el municipio		

También se recomienda determinar la población objetivo utilizando como referencia las localidades con mayor rezago social y las zonas de atención prioritaria, que como ya se comentó, está determinada por los mismos lineamientos del FAIS, para así poder atender al número de viviendas que requieren de manera prioritaria la atención.

La población atendida debe ser contabilizada de acuerdo a los padrones de beneficiarios, los cuales están en línea y fueron proporcionados por el municipio. Hay una gran diferencia entre los beneficiados reportados en el

Reporte de Hacienda respecto a los reportados en los padrones en línea: 49,957 y 2,239 personas respectivamente, cuestión que deberá solventarse.

El municipio reporta que el tipo de población que se atiende es rural, sin embargo, es importante verificar que esa sea la naturaleza de las localidades atendidas, y en caso contrario, quitar ese mecanismo que parcializa la ayuda (consideremos que las zonas de atención prioritaria en el municipio de Huimanguillo son urbanas).

2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención.

El objetivo de este apartado es analizar si el municipio cuenta con un padrón de beneficiarios de los servicios que se han desarrollado y si establece los mecanismos de atención necesarios para dar seguimiento a las obras y el resultado de las mismas.

El municipio ha presentado su reporte de hacienda del cuarto trimestre de 2016, en el que se definen las obras que han sido realizadas, especificando debidamente la acción a realizar y su clasificación, así como el número total de población beneficiada de cada de una de ellas. También ha puesto en línea dos padrones de beneficiarios de los dos proyectos que componen el programa de vivienda del municipio.

En el reporte de hacienda se considera un número de beneficiarios que es muy distante del número de beneficiarios registrado en los padrones en línea, como se ha analizado en el punto 2.3 de esta evaluación.

Además, el municipio ha brindado a Tecso dos documentos como muestra de los registros de beneficiarios que tienen: Cartas de solicitud de construcción de baños completos y Actas de aceptación de construcción de Techo firme. Sin embargo, en la cédula informa que no cuenta con un padrón de beneficiarios que permita vincular cada una de las obras que han sido realizadas con personas físicas que hayan sido beneficiarias del programa. Es relevante mencionar que cercan al cierre de la presente evaluación, el municipio subió a internet los dos padrones de beneficiarios, uno por cada proyecto del programa de vivienda: baños con biodigestor y techos firmes.

Cabe señalar en este punto la importancia que otorga SEDESOL al armado de padrones de beneficiarios, requerimientos especificados en Los lineamientos para la integración del padrón único de Beneficiarios que expide dicha institución en su artículo 3.

Cuadro 1.19 Características que debe propiciar un padrón de beneficiarios correctamente armado según los lineamientos de SEDESOL
1. Conocer características sociodemográficas de los beneficiarios;
2. Coadyuvar a la homologación y simplificación de la operación de los Programas de Desarrollo Social;
3. Servir como instrumento para hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios;
4. Dotar de información para el seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Social;
5. Conocer la cobertura poblacional y territorial de los Programas de Desarrollo Social;
6. Transparentar la información de los beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social;
7. Aprovechar las tecnologías de la información y comunicaciones, incluidas la geo-referenciación de datos.
Fuente: elaborado por TECSO con base en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de SEDESOL

El resultado que genera en los municipios la correcta elaboración del padrón repercute directamente en la posibilidad de analizar, por ejemplo, si se está produciendo una duplicidad de los servicios entre los tres niveles de gobiernos (federal, estatal y municipal), permitiendo a su vez conocer a quién, qué, cómo, cuándo y dónde se otorga cada servicio reforzando la necesidad de transparencia de todos los programas de desarrollo social que se ejecutan.

En relación a los mecanismos y procedimientos de atención, destacamos la importancia de ser revisados, puesto que se desconoce el proceso por el cual la población solicita ser beneficiaria de los mismos (no estando las cédulas de solicitud disponibles online en la página web del municipio para todo aquel que quiera solicitarlo, solo se nos proporcionaron ejemplos de actas de solicitud como referencia), así como los medios de difusión de los programas y los criterios de selección que se llevan a cabo y determinan a los beneficiarios. La suposición es que se otorga bajo demanda, sin embargo, no se explicita en ningún otro documento (no hay reglas de operación) y esto hace más difícil la posibilidad de dar atención a las zonas de atención prioritarias y las localidades con mayor índice de rezago social.

Los dos padrones de beneficiarios reportados no cumplen con las características que SEDESOL determina, las cuales deben cumplir con 58

campos en el caso de que el programa esté orientado a Población Beneficiaria en Áreas de Atención Social.

Ante tal panorama, sólo se recomienda que el municipio genere mecanismos para la recolección de información apegados a las disposiciones de generación de Padrones Únicos de Beneficiarios de SEDESOL.

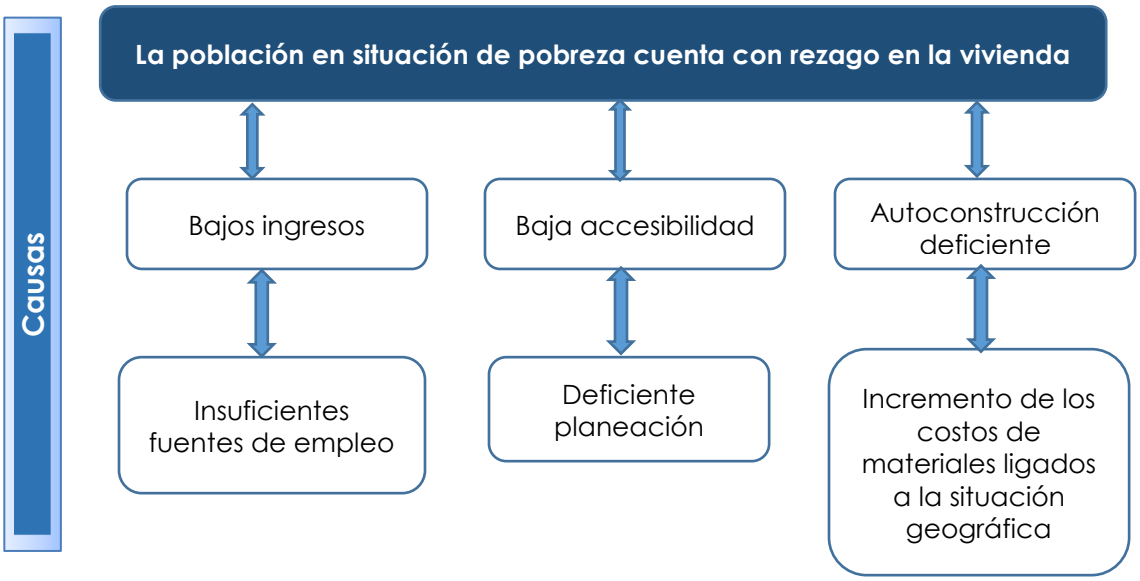
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

En este apartado se realiza un análisis de la MIR entregada por el municipio, para ello, y en aras de un resultado integral, se comienza por el análisis de la traducción del árbol de problemas y del árbol de objetivos a la MIR, para proseguir con el armado y coherencia interna de la matriz, es decir, la lógica vertical y horizontal de la misma.

Análisis de la traducción de los árboles a la matriz

En el siguiente esquema se muestran el problema central y las causas identificadas en el árbol de problemas.

Figura 1.9 Causas ubicadas en el árbol de problemas del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborado por TECSO con base a los documentos proporcionados por el municipio de Huimanguillo, 2016

El problema central que se plantea es "Viviendas en condiciones precarias en localidades rurales con rezago social"; siendo este adecuado en tanto que busca resolver el problema de las "viviendas en condiciones precarias" que se ubican en las localidades rurales con rezago social, lo cual es competencia del municipio. Sin embargo, es importante precisar el problema de forma que se entienda claramente qué considera el municipio como "vivienda en condiciones precarias", es decir, que haya una conceptualización clara de la categoría de análisis. De igual forma, es importante que el municipio determine qué poblaciones, dentro de las localidades rurales, cuentan con rezago social, si es que el programa realmente se enfocará a población rural. Con estos aspectos claros, se podrían tener bien definidas las acciones a realizar y así dar una correcta solución al problema.

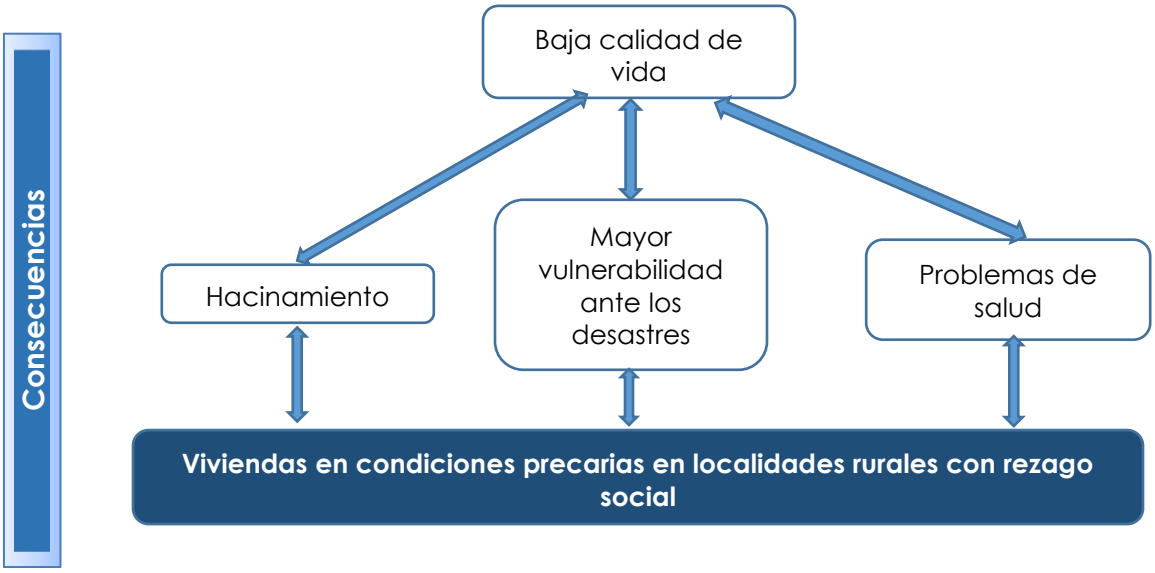
Es importante señalar, en este sentido, que la problematización de la realidad a la que se enfoca el programa debe de discutirse desde su justificación, pues en gran medida los enunciados allí presentados son los que darán coherencia al planteamiento del problema, sea cual sea la forma que se haya preferido, siempre en función de la óptica del municipio, de sus atribuciones y su propuesta de acción.

En cuanto a las causas, el municipio señaló como inmediatas -que dan una explicación al origen del problema- los bajos ingresos, la baja accesibilidad a financiamientos y la autoconstrucción deficiente. Para cada una de estas causas inmediatas el municipio le asigna una causa a cada una, las cuales son, respectivamente: insuficientes fuentes de empleo, deficiente planeación, e incremento de los costos de materiales ligados a la situación geográfica. Se recomienda que para cada causa inmediata haya al menos dos causas secundarias que expliquen el problema. Asimismo, las causas deben poder ser solucionadas por el programa o por la institución, por lo que hay que definirlas en función de este criterio, sobre todo, siempre teniendo siempre en mente que deben ser acordes a las facultades jurídicas y capacidades estratégicas y de planeación de la instancia municipal que opera el programa. La causa "bajos ingresos", por ejemplo, no es algo que pueda solucionar puntualmente esta instancia del gobierno y por tanto, sale de su alcance,

sin embargo, de haberse conceptualizado de otro forma (como se verá más adelante), la solución sí podría provenir del programa.

En la siguiente figura se muestran los efectos que el municipio ubicó como consecuencia del problema central.

Figura 1.10 Efectos ubicados en el árbol de problemas del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborado por TECSO con base a los documentos proporcionados por el municipio de Huimanguillo, 2016

Se identificaron 4 efectos, de los cuales 3 tienen relación directa y 1, no. En el de "mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales" sería importante retomar lo que dice el Centro Nacional de Prevención de Desastres acerca de la vulnerabilidad de la vivienda para efectos de las acciones a tomar para mitigar o resolver dicho efecto. Es necesario mencionar que el hacinamiento, más que ser un efecto del problema es una descripción o elemento del mismo problema, por lo que tendría que modificarse. Por su parte, el efecto "problemas de salud" debe ser más específico para que sea posible ver la relación que tiene con el problema central.

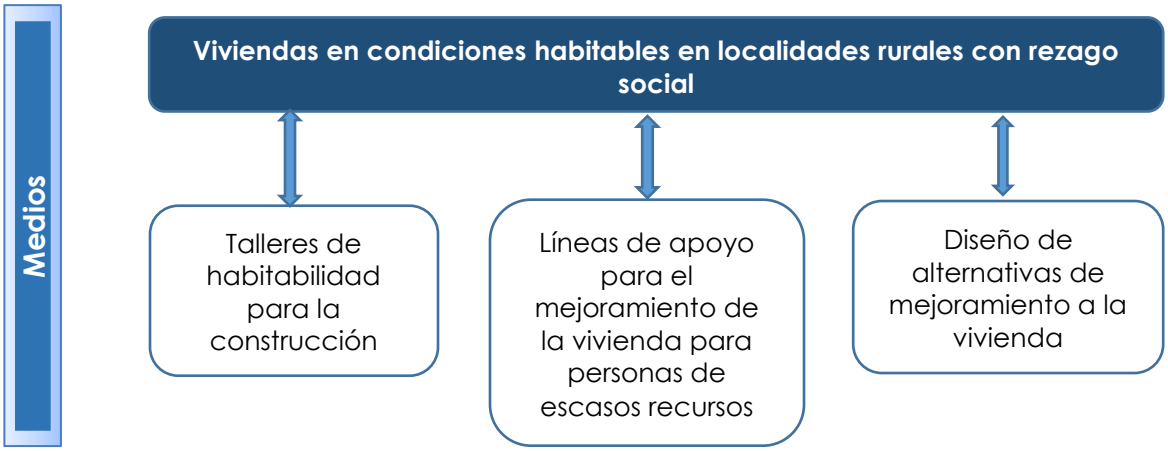
Cabe señalar que las flechas utilizadas en el árbol de problemas son bidireccionales, como en el ejemplo anterior, con lo cual se da a entender que los efectos pueden ser la causa del problema y viceversa. Es necesario que las flechas se modifiquen de forma unidireccional, de abajo hacia

arriba, tal como se recomienda en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP.

El árbol de problemas presentado, podemos decir, tiene deficiencias importantes en su coherencia interna, así como en su presentación gráfica. A continuación, se analizará el árbol de objetivos.

En el siguiente esquema se muestran el objetivo y los medios identificados en el árbol de objetivos proporcionado por el municipio

Figura 1.11 Medios ubicados en el árbol de objetivos del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborado por TECSO con base a los documentos proporcionados por el municipio de Huimanguillo, 2016

Los medios identificados en este caso son 3; el primero, "Talleres de habitabilidad para la autoconstrucción", que es ambiguo, pues no deja claro qué se entiende por "habitabilidad", y no está formulado de manera que dé solución a la causa del problema que le corresponde, que es "Bajos ingresos".

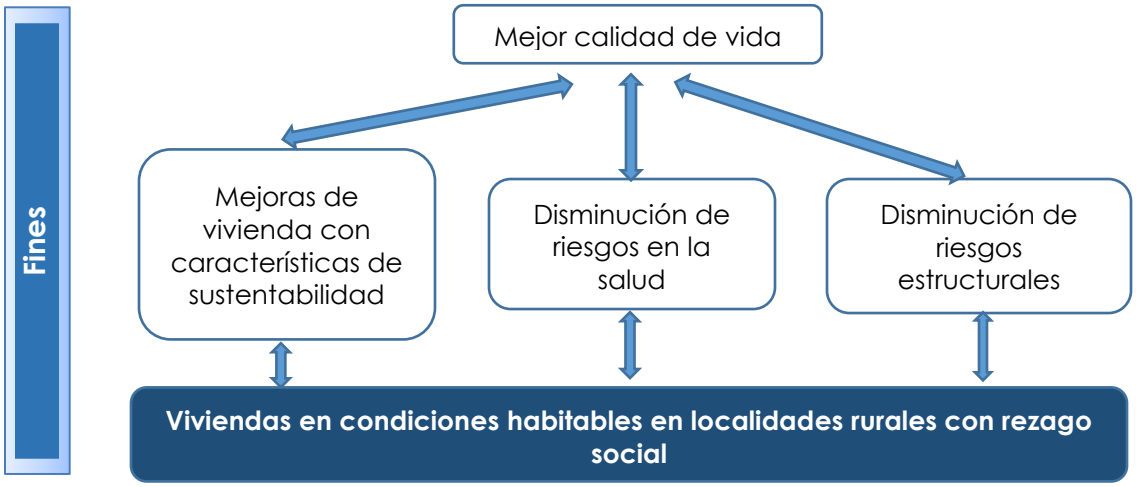
El segundo medio, "Líneas de apoyo al mejoramiento de la vivienda para personas de escasos recursos económicos", corresponde a la causa "Baja accesibilidad a financiamientos". Aquí se sobreentiende que la accesibilidad va hilada al apoyo para personas de escasos recursos, cuando no necesariamente es esto, pues la accesibilidad también depende de la difusión de la convocatoria o los requisitos planteados para ser beneficiarios del programa por la misma, por ejemplo.

De igual forma, el tercer medio, "Diseño de alternativas de mejoramiento a la vivienda" muestra una relación ambigua con su causa correspondiente "Autoconstrucción deficiente". Hace falta precisarlo, ya que con el término "autoconstrucción" se sugiere que abarca desde la edificación de la vivienda, mientras que "mejoramiento" es una vez que ésta ya fue edificada. Se sugiere que sea bien definido para evitar confusiones.

Al igual que el análisis de la figura pasada, es necesario dar dos o más causas para cada nodo, pues la simplicidad de la causalidad en el árbol simplifica el objetivo a cumplir.

A continuación se muestran los fines que identifica el municipio en el árbol de objetivos

Figura 1.12 Fines ubicados en el árbol de objetivos del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborada por TECSO con base a los documentos proporcionados por el municipio de Huimanguillo, 2016

En este caso se pueden identificar 3 fines que llevan a un fin mayor, que es "Mejor calidad de vida" y corresponde con el efecto que se señala en el árbol de problemas, en este caso lo que se recomienda es que se defina qué implica tener una mejor calidad de vida, y qué significa "calidad de vida" en sí: de nuevo, claridad conceptual con referencias externas.

Por su parte, el fin "mejoras de vivienda con características de sustentabilidad", a diferencia de los otros fines, **no está relacionado** con el

efecto del árbol de problemas que le corresponde, que es "Hacinamiento", esto implica un total **desfase en la traducción**. Al elaborar el árbol de objetivos es imprescindible cuidar que tenga una relación lógica con el árbol de problemas. Asimismo, el sentido de las flechas debe ser unidireccional, de abajo hacia arriba, al igual que en el árbol de problemas.

En el siguiente cuadro se muestra de forma gráfica la relación que existe entre el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la MIR

Cuadro 1.20 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016

Árbol de Problemas	Árbol de Objetivos	Nivel	MIR
Baja calidad de vida	Mejor calidad de vida	Fin	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Municipio, mediante apoyos para que tengan viviendas dignas
Viviendas en condiciones precarias en localidades rurales con rezago social	Viviendas en condiciones habitables en localidades rurales con rezago social	Propósito	La población de bajos ingresos cuentan con viviendas de calidad
Bajos ingresos	Talleres de habitabilidad para la autoconstrucción	Componente 1	Viviendas que presentan carencias por calidad y espacios de la vivienda y/o de acceso a servicios básicos son mejoradas
Baja accesibilidad a financiamientos	Líneas de apoyo al mejoramiento de la vivienda para personas de escasos recursos económicos		
Autoconstrucción deficiente	Diseño de alternativas para mejoramiento de la vivienda		
Insuficientes fuentes de empleo	-	Actividad 1 Componente 1	Convocatoria y recepción de solicitudes
Deficiente planeación	-	Actividad 2 Componente 1	Selección y validación de beneficiarios
Incremento de los costos de materiales ligados a la situación geográfica	-	Actividad 3 Componente 1	Adquisiciones, contrataciones y/o convenios para la ejecución del programa
-	-	Actividad 4 Componente 1	Desarrollo de los trabajos

Fuente: elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en la MIR

Con este cuadro se puede observar que tanto el fin como el propósito tienen correlación entre cada uno de los documentos analizados, -como se abundará más adelante- sin embargo, sería importante precisar la población a la que está dirigida el programa en la MIR.

En cuanto al componente, es necesario que se contemplen todos y absolutamente todos los elementos que contribuyan a que se logre el propósito y que tengan relación con las causas y medios que indica el árbol de problemas y el árbol de objetivos, respectivamente. En este caso, se aprecia que no hay relación exacta entre los árboles y la MIR; lo más notable a considerar es que el componente en la MIR menciona que las viviendas que presentan carencias son mejoradas, a lo que contribuyen los medios identificados en el árbol de objetivos: "Líneas de apoyo al mejoramiento de la vivienda para personas de escasos recursos económicos" y "Diseño de alternativas para mejoramiento de la vivienda".

En la MIR se identifican 4 actividades, mientras que en el árbol de problemas sólo hay 3 causas secundarias, y ninguna de ellas corresponde a las actividades planteadas en la MIR.

Por su parte, el árbol de objetivos no contiene más medios que los que responden a las causas inmediatas, por lo que no se puede hablar de que haya actividades señaladas en este árbol de objetivos.

Otro punto a notar es la traducción que se hace de los árboles a la MIR en cuanto a la población objetivo: se traspasa de la población rural a la de bajos ingresos. Más allá de las precisiones conceptuales -de las cuales ya se abonó suficiente-, este desfase involucra un importante problema a la hora de ejercer el recurso, pues existe una lógica dispar, dos poblaciones distintas.

Es importante señalar que la MIR

> es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico (SHCP, 2016:15),

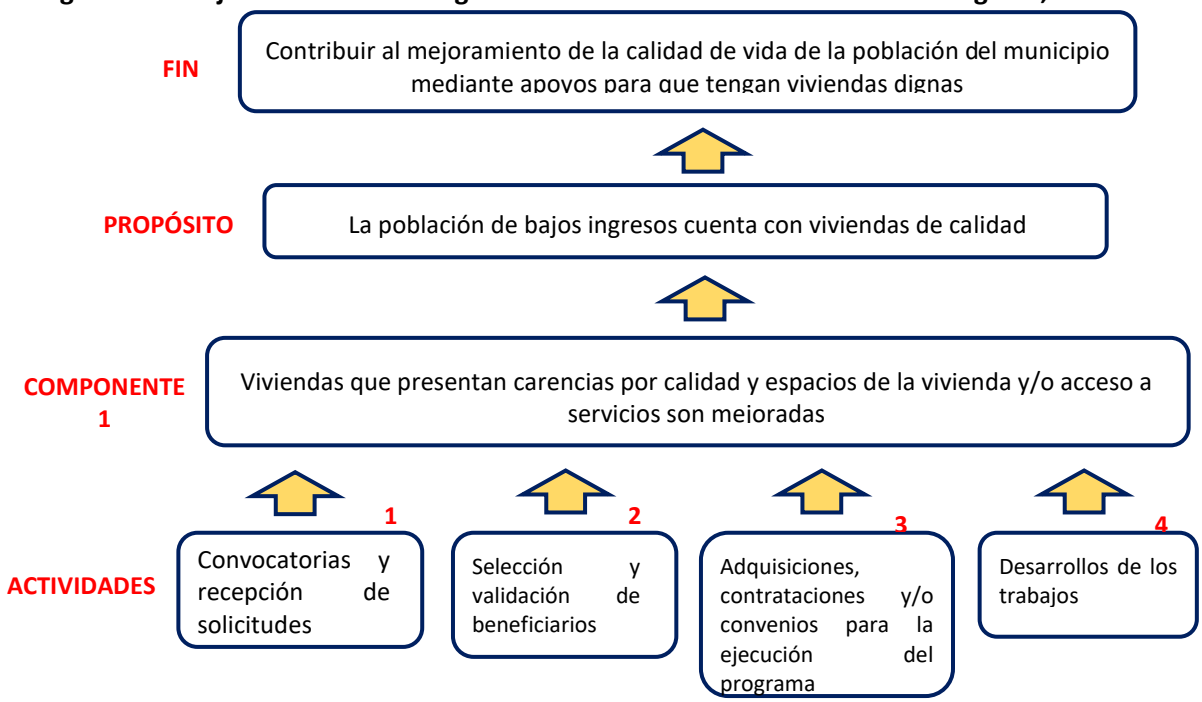
Por lo que no deberían ser distintos ambos instrumentos ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico. Es por eso que resulta importante señalar la falla en la traducción de los árboles expuestos a la MIR en la mayoría de sus elementos.

En conclusión, se encontró que tanto el árbol de problemas como el de objetivos tienen una estructura mínima, es decir, cuentan con los elementos suficientes para poder analizar su estructura, aunque es importante notar las precisiones que recomendamos hacer anteriormente. Asimismo, se sugiere ajustar el contenido en la MIR con el árbol de problemas y el de objetivos para que haya lógica entre ellos.

De la lógica vertical de la MIR

El análisis de la lógica vertical de la MIR permite verificar la relación causa – efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz (CONEVAL, SHCP, SFP, 2017). De esta forma se analiza la consistencia de los objetivos de las actividades, componentes, propósito y fin de manera vertical.

Figura 1.13 Flujo de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborada por TECSO con base en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Fomento a la Vivienda del municipio de Huimanguillo 2016, proporcionada por el municipio.

En ese sentido, la lectura del análisis deberá reflejar si de la suma de las actividades más el supuesto se logrará producir el componente y si éste, a su vez, alcanzará el propósito del programa y, finalmente, si éste contribuirá al logro del fin; es decir, si se contribuye al logro del fin y los supuestos son adecuados se "garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa". (CONEVAL, 2011)

En la figura 1.12 se muestran los objetivos de cada uno de los niveles de la MIR. Para la relación Actividad-componente se identifica si las actividades son suficientes y necesarias para el logro del componente.

Al respecto se puede apreciar que hay un grupo de cuatro actividades para el componente, lo cual es ideal, ya que establece las actividades sustantivas para generar el componente a un nivel administrativo y se encuentran ordenadas cronológicamente.

Sin embargo, al analizar el resumen narrativo de cada una, encontramos que ninguna de las actividades de la MIR tiene una relación causal, dado que como se mencionó, no se incorporaron como actividades las causas secundarias del problema en la traducción del árbol a la MIR.

Además, en las actividades 3 y 4 existe ambigüedad en la redacción del resumen narrativo. La actividad 3 señala "Adquisiciones, contrataciones y/o convenios para la ejecución del programa", sin mencionar los calificativos necesarios para identificar qué tipo de adquisiciones, contrataciones y/o convenios se requieren para la ejecución del programa.

De igual forma, en la actividad 4, el resumen narrativo habla de forma general de "desarrollo de los trabajos", siendo necesario mencionar a qué trabajos se refiere específicamente. En tanto, en la actividad 1 y 2, el resumen narrativo en ambas contiene 2 actividades en cada una, cuando lo recomendable es que en cada redacción de la actividad haya una sola actividad, para tener mayor claridad y facilidad en la medición de su logro.

Siguiendo los comentarios anteriores, se sugiere colocar en la MIR las actividades causales y no administrativas, con una redacción que permita

entender y especificar a qué se refiere cada actividad, siguiendo las recomendaciones de sintaxis de la Guía para el diseño de la MIR de la SHCP.

Por otro lado, en cuanto a la relación componentes- propósito, como se puede apreciar en la MIR, únicamente se estableció un componente, por lo que no cumple con la característica de suficiencia para el cumplimiento del propósito. Se recomienda la redacción de las que sean suficientes y que sean tomados de las causas directas y medios, de acuerdo con los árboles de problemas y objetivos.

Al analizar el resumen narrativo del componente único que indica "Viviendas que presentan carencias por calidad y espacio a la vivienda y/o acceso a servicios básicos son mejoradas", se puede observar que no tiene una relación causal con el propósito, en tanto no corresponde a una de las causas directas del problema que se plantea, sino que hace alusión a una descripción de él.

Sobre la misma línea, su enunciado resulta ambiguo, ya que no se menciona específicamente cuáles son esos servicios o bienes que se entregarán para lograr el propósito aunque, tomando en cuenta los indicadores de carencia social de la medición de la pobreza multidimensional (CONEVAL, 2014), se podría inferir que hace referencia a los bienes que el indicador de calidad y espacios de la vivienda y el indicador de acceso a servicios en la vivienda contemplan. De ser así, es conveniente su aclaración.

En cuanto al propósito, el enunciado señala: "La población de bajos ingresos cuentan con viviendas de calidad". La redacción, excepto por el verbo "cuentan" -que debe estar conjugado en la tercera persona del singular-, es ideal, pues incluye un sólo objetivo y está redactado como una situación alcanzada, además cumple con las recomendaciones de sintaxis de CONEVAL.

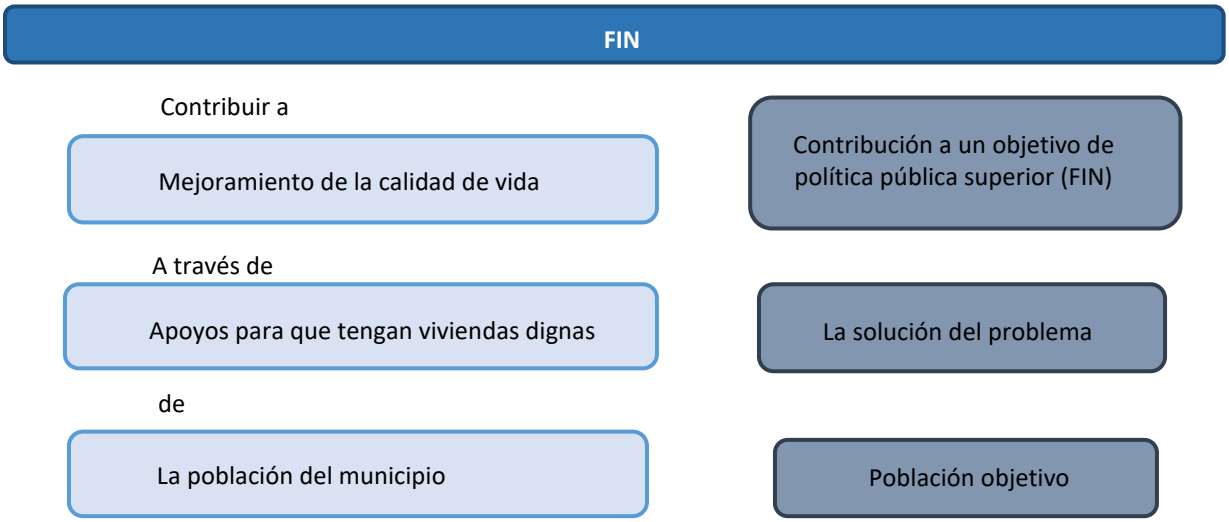
En cuanto a la población referida en el propósito, se sugiere cambiarla de acuerdo a las recomendaciones que se mencionó al principio de este apartado, para plasmar de forma adecuada con el planteamiento del problema.

Es preciso aclarar que, en el objetivo del propósito, el concepto "viviendas de calidad", no se encuentra definido en ningún ordenamiento legal, por lo que se sugiere al municipio establecer una definición propia en caso de seguir utilizándolo. Si bien es cierto que también se puede inferir que el concepto hace referencia al concepto de calidad y espacio de la vivienda de la medición de la pobreza multidimensional, aún hace falta esta aclaración por parte del municipio.

En cuanto al componente, es posible observar que no cumple con la característica de necesidad para el cumplimiento del propósito, ya que hace alusión a dos índices (calidad y espacios a la vivienda y servicios básicos para la vivienda), en tanto el propósito sólo a uno de ellos: es decir, el elemento "servicios básicos a la vivienda" es totalmente ajeno al cumplimiento del propósito.

Para la relación propósito-fin, como se observa en la siguiente figura, el fin tiene como objetivo: "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida", el cómo es "apoyos para que tengan viviendas digna" y la población objetivo es "la población del municipio".

Figura 1.14 Objetivo del FIN de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborada por TECSO propia con base en la Matriz de indicadores de resultados del Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, proporcionada por el municipio

Siguiendo la lógica vertical, se observa que **el fin no está claramente definido**, pues presenta un término ambiguo, "calidad de vida". Como ya se ha mencionado, se recomienda definirlo. Por otro lado, la redacción del resumen narrativo es adecuada, ya que cumple con los elementos de sintaxis sugeridos por CONEVAL, incluye un solo objetivo cuyo logro no está controlado por los responsables del programa, pues la ejecución del programa no es suficiente para alcanzarlo.

Asimismo, es posible identificar su vinculación al objetivo 21.2 del Plan Municipal de Desarrollo

> Coadyuvar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a través de una visión que identifique las necesidades de los distintos sectores de la población, a fin de reducir el rezago y mejorar la calidad habitacional integrando las orientaciones de los planes municipales de ordenamiento y de desarrollo urbano(PMD 2016).

En consecuencia, se aprecia claramente que el logro del propósito implica una contribución al logro del fin, aunque hay una diferencia muy grande en la población objetivo que se establece en ambos: por una parte, el propósito se encuentra focalizada en población de bajos ingresos, mientras el fin ya habla de forma general de la población del municipio.

Podemos concluir que no hay una relación causal de las actividades con el componente ni del componente con el propósito. Sin embargo, sí se encontró una relación causal del propósito con el fin. Por lo tanto la lógica vertical es inconsistente toda vez que sus actividades y componentes no son claros ni suficientes.

De la lógica horizontal de la MIR

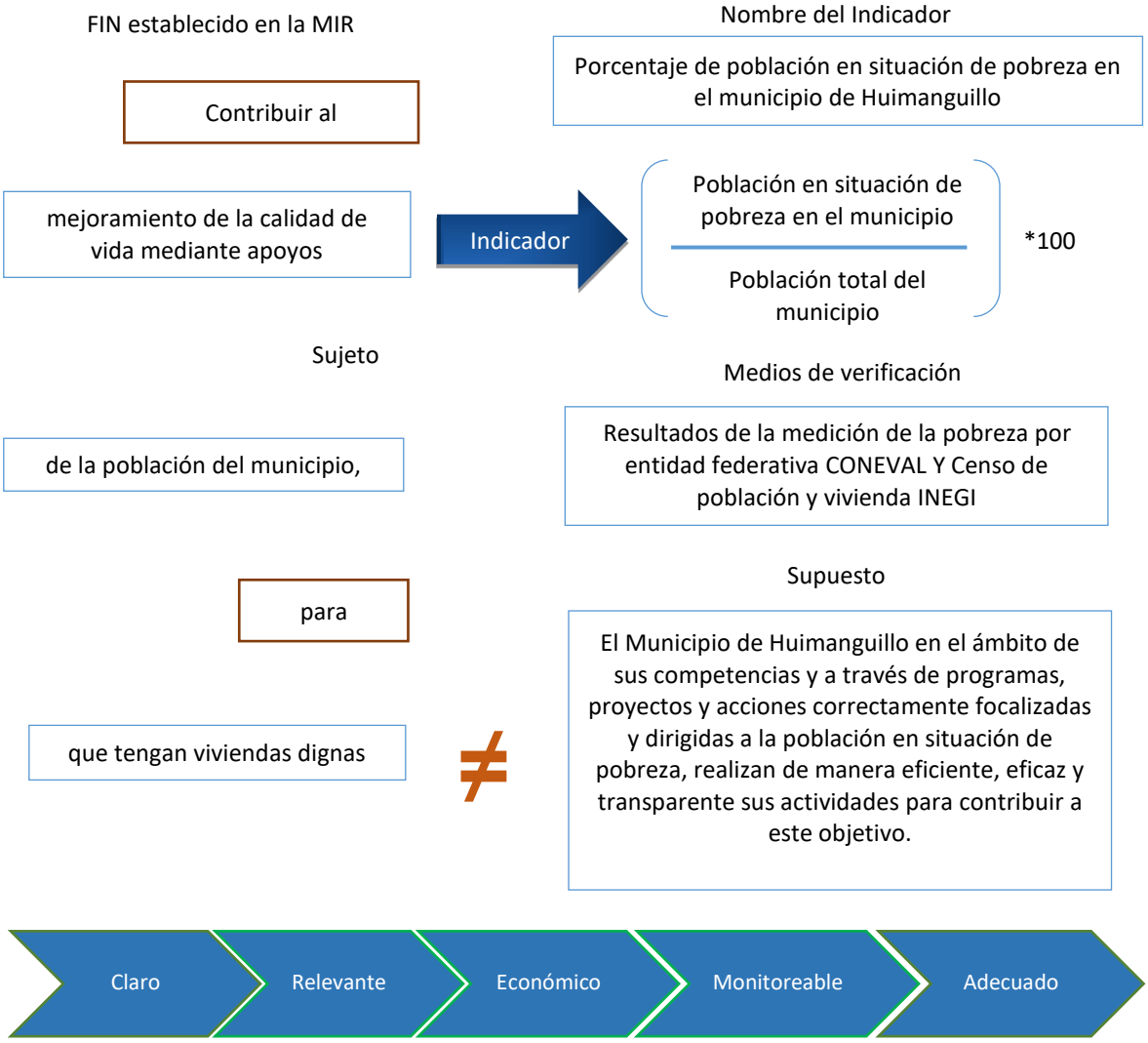
El análisis horizontal de la MIR consiste en analizar la relación causa-efecto en todos los elementos que ella contiene, siendo el análisis de derecha a izquierda (CONEVAL, SHCP, SFP, s.a.)

Fin

El supuesto en el caso del Fin es distinto al presentado en el propósito, componentes y actividades. Hay congruencia en tanto que en la MIR se refiere llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar la vivienda desde el municipio, y ello está relacionado de manera muy general en el Fin como "que tengan viviendas dignas" con el supuesto de que el municipio "realiza de manera eficiente, eficaz y transparente sus actividades para contribuir a este objetivo".

El Fin, como está presentado por el municipio, cuenta con un objetivo que es "mejorar la calidad de vida mediante apoyos". Como ya se había mencionado, al no presentar una definición de qué se entiende por "calidad de vida" y al no estar definido este concepto en algún ordenamiento legal, el objetivo del fin es subjetivo y ambiguo. Sin embargo, se puede inferir que la calidad de vida está relacionada a la pobreza, sin que sea la única variable que pueda incluir, y al ser la pobreza un concepto establecido, el indicador no es tan claro ni preciso.

Figura 1.15 Estructura del Fin de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborada por TECSO con base en la Matriz de indicadores de resultados del Programa Fomento a la vivienda Huimanguillo, proporcionada por el municipio

El planteamiento del indicador tiene congruencia con el fin, en tanto la superación de la pobreza es un objetivo superior al que contribuye el programa. No obstante, **el indicador no es relevante** porque no permite medir cómo el programa contribuye a la consecución de ese objetivo superior, ya que busca medir el nivel de pobreza, más no el mejoramiento de viviendas de manera particular, que es más pertinente dado que se trata de un programa de vivienda lo que se evalúa.

También se puede observar falta de coherencia entre la población objetivo del fin ("la población de municipio") contra la población a medir en la redacción del indicador, la población en situación de pobreza.

Por otro lado, **el método de cálculo del indicador no es congruente** con el Fin, ya que el objetivo del fin habla de "contribuir al mejoramiento", mientras que la fórmula del indicador arroja como resultado el porcentaje de pobreza del municipio, información que no permite saber el avance en el mejoramiento.

Concentrando lo dicho**, ni el indicador del fin ni su método de cálculo son adecuados,** pues no aportan una base suficiente para evaluar el desempeño. En ese sentido se recomienda una vez reestructurado el objetivo del fin, se plantee un indicador estratégico que mida el grado de cumplimiento o logro de éste, incluyendo en el método de cálculo una comparación de un periodo de tiempo anterior a la implementación del programa en el 2016.

Respecto a la frecuencia de medición del indicador, la periodicidad anual tiene sentido, ya que coincide con la periodicidad con que se entregan los recursos para el programa. Por lo tanto, con indicador adecuado su medición anual permitiría evaluar cada año fiscal.

En relación a la meta del indicador, que de acuerdo con la MIR es de 35%, vemos que no hay elementos objetivos que nos permitan comprobar su precisión, básicamente imputada a la falta de claridad conceptual, que no nos permite desagregar los elementos de los conceptos y ponderarlos para saber cada uno qué tanto contribuye al cumplimiento del concepto.

Siguiendo con el análisis del indicador, se puede observar que no cumple con la característica de monitoreable en la periodicidad que establece, pues en sus medios de verificación señala la Medición de la pobreza por entidad federativa de CONEVAL y el Censo de población y vivienda de INEGI. Sin embargo, la periodicidad de la estadística de INEGI (cada 5 años la Encuesta Intercensal y cada 10 años el CENSO) no permite contar con datos actualizados anualmente.

Debido a todo esto y siguiendo el comentario recurrente en otros sentidos, se sugiere al municipio el levantamiento de su propia información estadística, como se ha recomendado ya en otras de sus evaluaciones[17], dado que le permite al municipio tener datos estadísticos de los alcances de sus programas anualmente, de forma directa.

Propósito

En el caso del propósito, se puede observar que el indicador es congruente con el objetivo del propósito en tanto busca medir la calidad de la vivienda mediante un índice. Sin embargo, no hay total claridad en el indicador, ya que dentro del programa no se establece el concepto de calidad de la vivienda, únicamente establece la suma de una serie de características referidas a viviendas de calidad[18], por lo que puede confundirse con el concepto de Coneval.

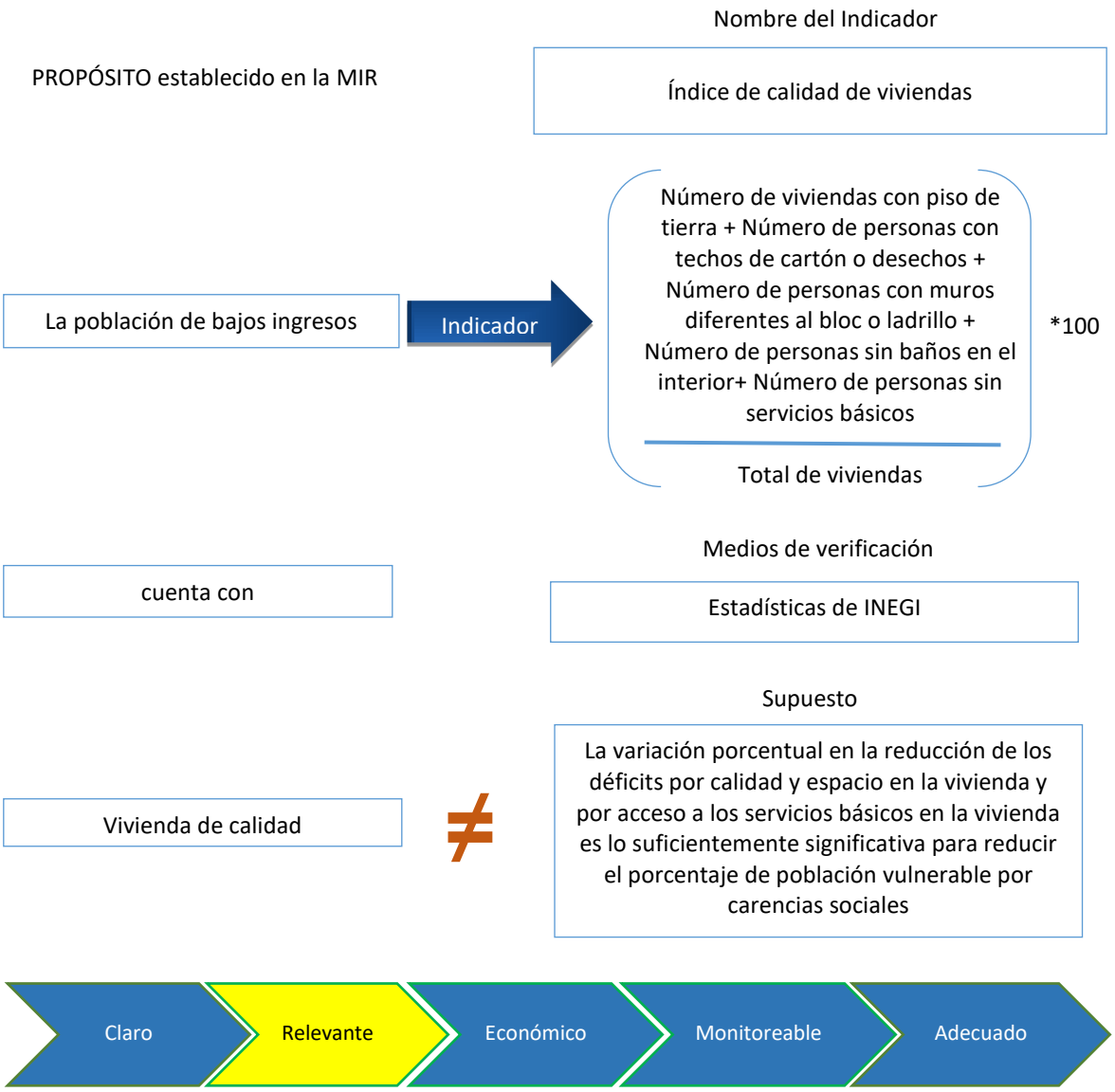
Por otro lado, tomando en cuenta el método de cálculo, el indicador es relevante en su intención porque refleja una dimensión importante del logro de la calidad de la vivienda, al arrojar como resultado el porcentaje de viviendas con carencias por calidad de la vivienda.

Desafortunadamente, cabe señalar que establece esa relación con respecto al total de viviendas del municipio y dado que la población de enfoque del propósito es "la población de bajos ingresos", el indicador no es adecuado para medir el logro del objetivo, porque no aporta una base suficiente para evaluar el desempeño en la población objetivo.

[17] Ver Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del Programa "K002. Infraestructura para Agua Potable" para el año 2016 del Municipio de Huimanguillo, elaborado por TECSO.

[18] Se puede inducir con los elementos de la fórmula del índice de calidad de la vivienda que presentan en la MIR, que el municipio da una definición propia del concepto de calidad de vivienda que difiere del concepto que establece CONEVAL. De ser así, se recomienda señalar en algún documento del programa, para saber que se hace referencia a esa definición cuando se habla de calidad de la vivienda y evitar confusiones.

Figura 1.16 Estructura del Propósito de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016



Fuente: elaborada por TECSO con base en la Matriz de indicadores de resultados del Programa Fomento a la vivienda Huimanguillo, proporcionada por el municipio

En cuanto a los medios de verificación, la MIR menciona a las estadísticas de INEGI, el cual es un medio institucional oficial, público y de fácil acceso. Sin embargo, tanto el censo como la Encuesta intercensal, si a ellas se refiere el municipio con estadísticas de INEGI -ya que el nombre no hace

alusión clara-, no son emitidas anualmente. La referencia inmediata podría ser el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.

El indicador no es monitoreable en esa periodicidad, tomando en cuenta a INEGI como medio de verificación. En ese sentido, se hace necesario, que el municipio haga sus propios levantamientos de información, que permitan observar el programa y el cumplimiento de su propósito con la medición anual del indicador.

Por último, en relación a las metas del indicador del propósito, si bien cuentan con una unidad de medida, no tienen un valor establecido en la meta ni en la línea base, por lo tanto no es posible evaluar su factibilidad ni su pertinencia.

Componente 1

Pasemos al análisis de los componentes y actividades de la MIR.

Cuadro 1.21 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Componente 1 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016

Objetivo		Nombre del indicador		Método de cálculo
Viviendas que presentan carencias por calidad y espacios de la vivienda y/o de acceso a servicios básicos son mejoradas	≠	Número de viviendas mejoradas con techos, pisos firmes, instalación de baños, conexión a red sanitaria pública y ampliación de espacios habitacionales.	≠	Número de Apoyos Otorgados dividido entre el Total de Viviendas multiplicado por cien AVCSB = NAO / NVE * 100 AVCSB = Apoyos a la Vivienda con Servicios Básicos; NAO = Número de Apoyos Otorgados; NVE = Número de Viviendas Existentes

Fuente: elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio de Huimanguillo

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo a los lineamientos de CONEVAL, debería haber al menos dos componentes para un propósito,

por lo que se recomienda incluir uno nuevo que sea congruente con la lógica vertical de la matriz, esto es, que aporte al propósito planteado.

En cuanto al componente único, también se señaló desde el análisis de la lógica vertical, que el resumen narrativo debe reestructurarse y reflejar los bienes y servicios finales que otorga el programa, en función de su relación causal, ya que como se encuentra redactado, se dificulta su medición.

Para el análisis del indicador, se puede observar que su nombre es claro y tiene coherencia parcial con su definición, ya que el objetivo del componente incorpora tres aspectos de las viviendas a intervenir: 1) carencias por calidad; 2) carencias por espacios; y 3) carencias en acceso a servicios básicos. A su vez, el indicador considera el número de viviendas mejoradas en los aspectos enunciados en el objetivo, por lo que hay congruencia entre ambos. Sin embargo, conceptualmente el objetivo es amplio comparado con el nombre, pues no contempla material de los muros, hacinamiento y otras dimensiones de servicios a la vivienda. Este sesgo conceptual hace parcialmente coherente la relación.

El método de cálculo, por otro lado, no guarda coherencia con el indicador, ya que no refleja lo que mide, que es la eficiencia de los apoyos otorgados para el mejoramiento de la vivienda. No es adecuado porque no aporta base suficiente para evaluar el desempeño del componente en materia de eficiencia, pues al colocar en el denominador al total de viviendas existentes, se hace referencia a que incluso las viviendas que no presentan carencias reciben apoyos, lo cual no dimensiona de manera viable la asignación de los apoyos otorgados a la población objetivo.

Además, tampoco es relevante porque da como resultado el porcentaje promedio de apoyos otorgados por vivienda y no en relación a la vivienda carente, lo cual mediría de mejor forma qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

En cuanto a las metas, si bien el municipio asigna una unidad de medida, no establece una meta ni el valor de la línea base por lo que no es posible evaluar si están orientadas a impulsar el desempeño ni si son factibles de alcanzar.

Finalmente, el medio de verificación habla de "registros administrativos", el cual no es claro. Se puede inferir que se trata de los registros municipales sobre las entregas de apoyo a los beneficiarios. De ser así, se trataría de información institucional oficial que debería ser pública. Y dado que el registro estaría a cargo del municipio, la información debería estar disponible anualmente para la verificación. Por lo tanto, el indicador sería monitoreable y económico. Pero es preciso especificar el nombre del medio de verificación.

Actividad 1

Como ya se mencionó, es necesario hacer una restructuración de la MIR para que las actividades respondan al componente. Sin embargo, se hará una evaluación de las 4 actividades.

Cuadro 1.22 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 1 del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016

Objetivo		Nombre del indicador		Método de cálculo
Convocatoria y recepción de solicitudes	≠	Porcentaje de recepción efectiva de solicitudes	=	(Número de solicitudes recibidas dentro del plazo y formatos establecidos en la convocatoria/Número de solicitudes recibidas) x100 PRES = NSRDPE / NSR * 100 PRES = Porcentaje de recepción efectiva de solicitudes; NSRDPE = Número de solicitudes recibidas dentro del plazo establecido; NVE = Número de solicitudes recibidas

Fuente: elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio de Huimanguillo

El indicador de la actividad 1 es claro en el nombre, no así en la descripción, ya que no ayuda a entender la utilidad de medir el número de solicitudes recibidas. En consecuencia, tampoco es relevante porque no refleja una dimensión importante de la eficacia, es decir, del nivel de cumplimiento del objetivo sobre las convocatorias y recepción de solicitudes.

De igual manera, tomando en cuenta la descripción del indicador, no es adecuado para la actividad y para el programa, ya que su descripción "el número de solicitudes recibidas" no indica que dichas solicitudes cumplan con los requerimientos y características de la convocatoria o que sean parte de la población objetivo.

En cuanto al método de cálculo, es coherente con su descripción, ya que en ella se relaciona solicitudes recibidas en tiempo y forma, y el total de las solicitudes que se recibieron, aunque debe señalarse que esta medición, coherente, no es pertinente, pues no permite evaluar el desempeño del programa en materia de convocatorias y solicitudes sino de la población para la entrega de solicitudes en tiempo y forma.

Una propuesta más pertinente relacionaría las solicitudes recibidas con la población objetivo y con las bases de las convocatorias, de tal manera que pueda medirse la eficacia de su difusión e interés generado en la población a la que se desea llegar.

Asimismo, el municipio establece una meta del 80%, cuestión difícilmente comprobable ante la carencia de mecanismos claros de canalización de los apoyos que refiere el programa (aquí, en la MIR, se habla de convocatorias, pero en las actas entregadas a Tecso se infiere que es por petición y no se cuentan con reglas de operación). Adicionalmente, la carencia de una relación de personas beneficiarias en padrones bien estructurados donde se especifique el método de conocimiento del programa es una falla del diseño para calcular con precisión la meta.

Respecto al medio de verificación, el municipio señaló a los oficios con solicitudes de apoyos recibidos, los cuales administra y debe sistematizar el mismo municipio, por lo tanto se puede señalar que se trata de un medio institucional oficial, cuya información debe ser pública y accesible a cualquier persona para reproducir el cálculo del indicador. También se debe mencionar que a ellos sí tuvo acceso el equipo de TECSO, aunque se podría sugerir que los padrones de beneficiarios y otros métodos de sistematización de entrega de apoyos y recepción de solicitudes pueden facilitar este procesos de verificación.

Actividad 2

Cuadro 1.23 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 2 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016				
Objetivo		**Nombre del indicador**		**Método de cálculo**
Selección y validación de beneficiarios	≠	Porcentaje de eficiencia del proceso de validación de beneficiarios	=	(Número de solicitudes validadas/Total de solicitudes recibidas) x 100 PEPV = NSV /TSR * 100 PEPV = porcentaje de eficiencia del proceso de validación; NSV = Número de solicitudes Validadas; TSR = Total de solicitudes recibidas
Fuente: elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio de Huimanguillo				

En la actividad 2 se puede observar que no hay claridad en el indicador. Por una parte, en la MIR se menciona que es un indicador de eficacia mientras que, en su nombre, el indicador habla de eficiencia del proceso de validación de beneficiarios.

Además, el nombre no es coherente con la descripción ya que el número de personas beneficiados no está relacionado de forma directa con la eficiencia del proceso de validación. En ese sentido, el indicador no representa una medición relevante respecto al logro de la actividad.

Tomando en cuenta el método de cálculo, el indicador es coherente con el nombre, mas no con el objetivo, pues la "selección" nunca es definida y queda al margen de la validación.

Se sugiere que el indicador como tal no es relevante para el programa. Si lo que se quiere medir es la eficiencia del proceso, sería más prudente medir el número de solicitudes recibidas que cumplen los requisitos y que son apoyadas en función de los recursos disponibles.

Por otro lado, el municipio estableció una meta de 90%. De nuevo resulta difícil poder considerar la pertinencia de la meta por falta de insumos. No hay una sistematización de los postulantes a ser beneficiarios del programa ni una de los que lograron serlo. Los padrones difieren de las actas y a su

vez, las actas presentadas por el municipio sólo fueron una parcialidad de su población beneficiada. Para la correcta validación de la meta, se sugiere tener un correcto andamiaje de fuentes que corroboren la medición. Los medios de verificación que señala el municipio son diversos instrumentos administrativos. Algunos de estos son poco relevantes en tanto son elementos de un instrumento, como las fotografías. La existencia de documentación oficial, como actas de entrega, sugeriría que el indicador resulta monitoreable y económico para la periodicidad señalada, sin embargo, para lograrlo también se necesita que la información referente a los beneficiarios esté sistematizada y, como ya se dijo, hoy día no se tiene constancia de que sea así.

Actividad 3

Cuadro 1.24 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 3 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo, 2016

Objetivo		Nombre del indicador		Método de cálculo
Adquisiciones, contrataciones y/o convenios para la ejecución del programa	≠	Porcentaje de planeación efectiva	=	([(Número de convenios suscritos + Número de contratos celebrados /Total de convenios programados + Total de contratos programados)] x 100 PPE = NCCS / TCCP * 100 PPE = Porcentaje de planeación efectiva; NCCS = Número de convenios y contratos suscritos; TCCP = Total de Convenios y contratos programados

Fuente: elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio de Huimanguillo

Podemos comenzar diciendo que las adquisiciones, contratos y convenios para la ejecución no representan aportes al programa. Sería más conveniente evaluar el número de contratos celebrados que aportan directamente al objetivo del programa.

En cuanto a coherencia interna, el objetivo y el nombre no resultan idénticos en tanto la planeación efectiva y la ejecución del programa no son sinónimos, la claridad conceptual de nuevo es un tema pendiente.

El nombre y el método de cálculo, por otro lado, puede ser coherente si consideramos por planeación efectiva la concreción de lo planeado. Sin embargo, de nuevo, **el método de cálculo queda a deber** al compararse con el objetivo, pues "adquisiciones" ni siquiera es contemplado. Esto se relaciona directamente con el indicador: el denominador, al ser "programados", refiere a algo que no permite medir los logros porque puede ser engañoso, manipulable. En este sentido se puede decir que el indicador tiene sesgos metodológicos.

En cuanto a la meta de 95% referida en la MIR, como en las demás actividades, queda en entredicho su comprobación ante la falta de elementos para determinar su veracidad. No se tiene constancia de la existencia de una relación de convenios planeados y otra de los logrados.

La periodicidad planteada a un año suena lógica y con referencias al ejercicio fiscal del programa, pero los medios de verificación como facturas y los convenios mismos sólo pueden abonar a la comprobación del numerador del indicador, el municipio no contempla algo que ayude a la comprobación del denominador.

La definición del indicador sugiere la medición de las acciones realizadas, cuestión que se contradice con el mero método de cálculo, que es un porcentaje, pues la medición de las acciones implicaría una simple suma.

Las fuente para validar esta meta, de nuevo, son varias (pertinentes unas, otras no, muy similares a las de las demás actividades). El padrón de beneficiarios, sin duda, sería el gran instrumento de validación.

Actividad 4

Cuadro 1.25 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de la Actividad 4 de la MIR del Programa F015 Fomento a la vivienda de Huimanguillo 2016				
Objetivo		**Nombre del indicador**		**Método de cálculo**
Desarrollo de los trabajos	≠	Porcentaje de instalaciones realizadas	≠	(Número de viviendas con materiales resistentes en techos, muros o pisos firmes instalados/Número de viviendas programadas) x 100 PIR = NVR / NVP * 100 PIR = Porcentaje de instalaciones realizadas a la vivienda; NVR = Número de Vivienda con materiales resistentes en techos muros o pisos firmes realizados; NVP = Número de Vivienda programadas
Fuente: Elaborada por TECSO a partir de la MIR proporcionada por el municipio de Huimanguillo				

Como ya se mencionó anteriormente, la redacción de "desarrollo de trabajos" es por demás ambigua, por lo que no puede guardar relación con el nombre del indicador. Éste, a su vez, tampoco guarda relación con el método de cálculo, pues el indicador está midiendo la cantidad de viviendas que tienen materiales firmes en muros, techos y pisos en proporción a las planeadas. Este error posiblemente sea de mera redacción y puede que hayan querido referir, en el numerador, la cantidad de techos instalados, de muros y pisos firme dotados. En ese caso, habría coherencia entre nombre y método de cálculo.

No deja de extrañarnos que este sea la última actividad y al momento, no se haya medido la colocación de baños con biodigestores tan presentes en la estructuración del programa, ni que se haya medido el abatimiento al hacinamiento como uno de los elementos del concepto de calidad y espacios de la vivienda ni ningún elemento del concepto servicios básicos de la vivienda. Estos elementos, quedan a consideración de ser contemplados por la siguiente programación del municipio.

En cuanto a la meta del 100%, se puede asegurar la falla del diseño del indicador a partir de la comparación de este estos dos elementos, pues la evidencia proporcionada por el municipio consiste en exclusivamente techos firmes y baños con biodigestores, por lo que muros y pisos quedó fuera en la ejecución del programa y, por tanto, hace imposible alcanzar el ese porcentaje.

Como último punto referido a la coherencia de los tres elementos del cuadro, mencionaremos que la palabra "instalación" deja entrever una contradicción con "dotación" y "construcción". Estos tres conceptos, hasta el momento, se han utilizado indistintamente en diversos puntos del programa (padrón de beneficiarios, reporte de hacienda, PMD, entre otros).

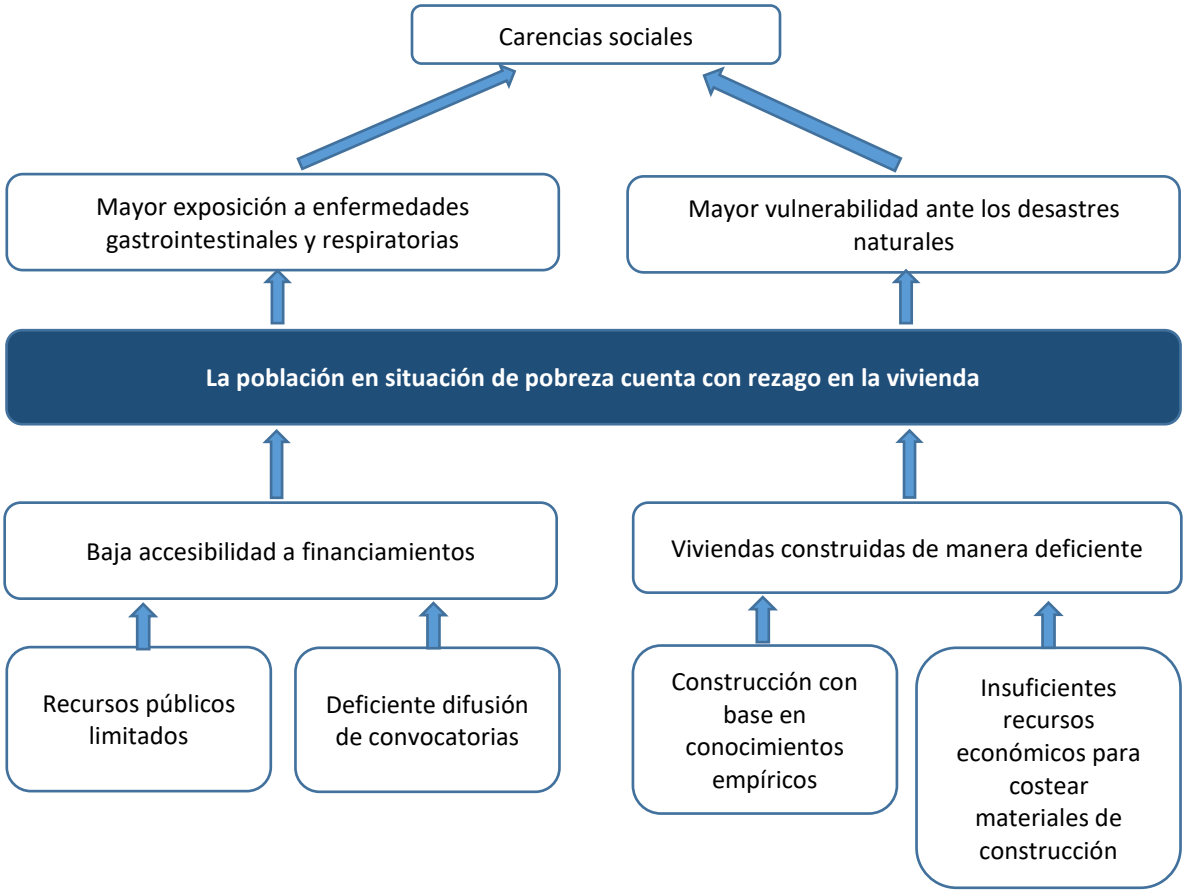
En general, lo que se pudo observar en el análisis de la MIR es la falla en la traducción de los árboles a ésta, dejando fuera elementos, cambiando otros y adicionando unos más. La lógica general de carencia, rezago social y vivienda se mantiene pero con variaciones importantes que van de la focalización de una población rural a una más amplia, hasta la ambigüedad de actividades a realizar (dotar de techos, muros, pisos… A viviendas con carencias).

Por lo tanto, la lógica vertical y la lógica horizontal son inconsistentes, en tanto que la lógica vertical no guarda una relación causal entre actividades-componente-propósito, mientras que la lógica horizontal encuentra deficiencias en los indicadores propuestos y sus métodos de cálculo.

Propuesta de árbol de problemas, objetivos y MIR

A manera de sugerencia, se adjunta una propuesta de árbol de problemas objetivos y MIR que trata de clarificar conceptualmente los elementos implicados, mantener coherencia entre ellos mismos y hacer de la operación del programa un ejercicio responsable con base en estadísticas referidas a carencias de la vivienda del municipio capaces de medir el desempeño.

Figura 1.17 Árbol de problemas propuesto por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018

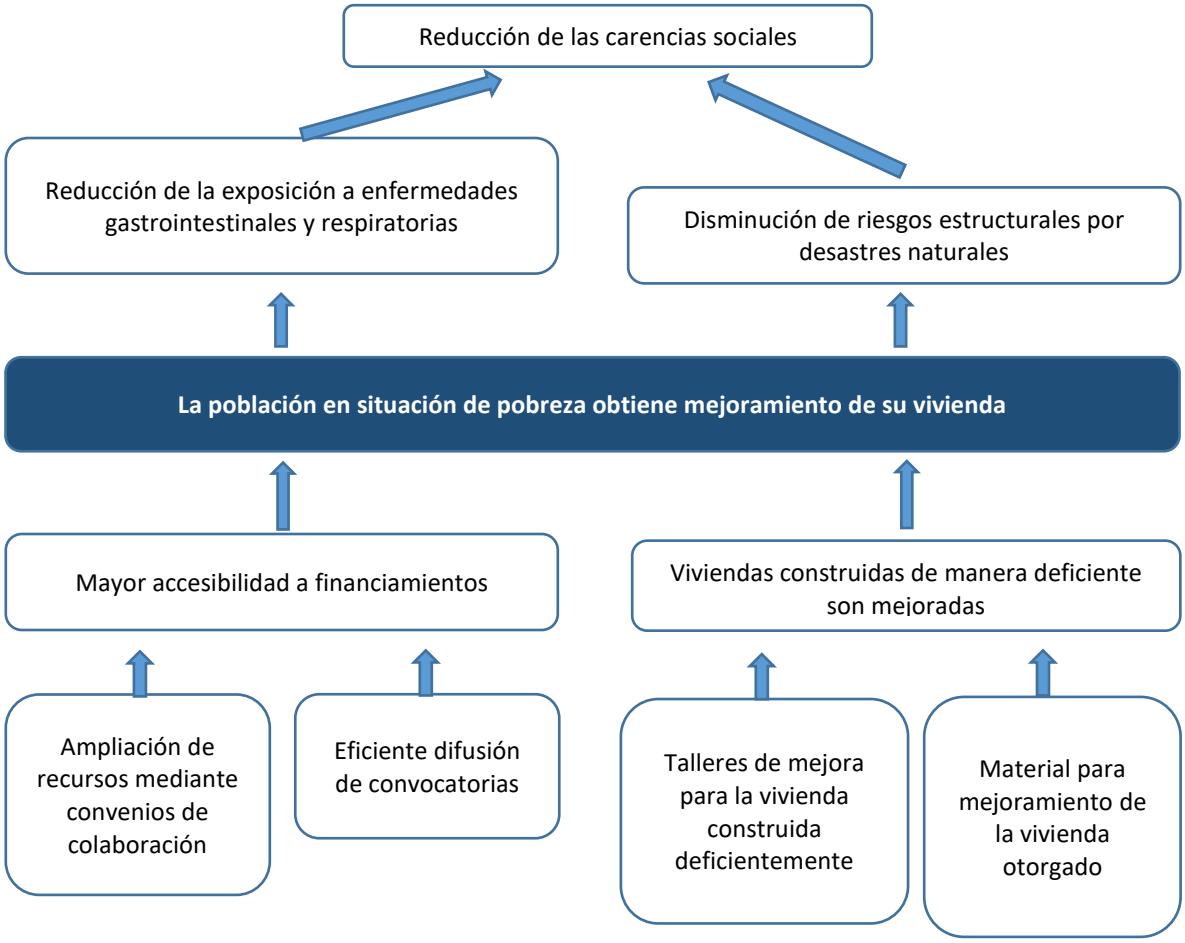


Fuente: elaborada por TECSO a partir del análisis de la información del municipio

En este árbol de problemas se resuelve el flujo de las flechas, la redacción conforme lo establecido en las guías de CONEVAL y la SHCP y la cantidad de elementos que se deben relacionar con un nivel superior (al menos dos causas secundarias a una causa principal). Además, los elementos contemplados corresponden totalmente al ámbito de acción del programa y por lo tanto, en un problema con posibilidad de solución.

Conceptualmente, la determinación del problema central parte de la siguiente justificación: por rezago se entenderá la carencia de algún o algunos de los componentes del concepto espacios y calidad de la vivienda, es decir, hacinamiento, pisos, techo firme y materiales de los muros.

Figura 1.18 Árbol de objetivos propuesto por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018



Fuente: elaborada por TECSO a partir del análisis de la información del municipio

En éste árbol de objetivos se intenta solventar los puntos referidos arriba, en el árbol de problemas. Adicionalmente, se puede notar que cada elemento de este árbol guarda una relación directa con su similar en el árbol de problemas, es decir, hay una traducción apegada al sentido. También aquí se contemplan tantos elementos como en el árbol de problemas, sin suprimir ninguno.

Cuadro 1.26 MIR propuesta por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018					
	Resumen Narrativo	**Nombre del Indicador**	**Método de Cálculo**	**Frecuencia de Medición**	**Medios de Verificación**
Fin	Contribuir a reducir las carencias sociales de la población del municipios mediante el mejoramiento de la vivienda	Porcentaje de población en situación de pobreza que superó la carencia por espacios y calidad de la vivienda y baños	(población en situación de pobreza que superó la carencia de calidad y espacios de la vivienda + población que superó la carencia de baño/población en situación de pobreza con carencia de calidad y espacios de la vivienda + población con carencia de baño)x100 Calidad y espacios en la vivienda: material de los muros, piso firme, techo firme y hacinamiento.	Anual	Padrón de beneficiarios del programa de vivienda Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social Estudio específico sobre vivienda en el municipio
P	La población en situación de pobreza del municipio de Huimanguillo obtuvo vivienda mejorada	Porcentaje de población en situación de pobreza obtuvo vivienda mejorada	(Población en situación de pobreza que obtuvo vivienda mejorada/ Población en situación de pobreza con vivienda construida deficientemente)x100 Población en situación de pobreza que obtuvo vivienda mejorada: Población en situación de pobreza beneficiada con techo firme/muro/suelo firme/solución al hacinamiento/ baño	Anual	Padrón de beneficiarios del programa de vivienda Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social Estudio específico sobre vivienda en el municipio
C1	Financiamiento para el mejoramiento de la vivienda es otorgado	Porcentaje de viviendas mejoradas que recibieron financiamiento	(Número de viviendas que recibieron financiamiento y superaron una de las carencias de la vivienda/Total de viviendas que recibieron financiamiento) X 100	Anual	Padrón de beneficiarios Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.

Cuadro 1.26 MIR propuesta por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018					
	Resumen Narrativo	**Nombre del Indicador**	**Método de Cálculo**	**Frecuencia de Medición**	**Medios de Verificación**
C1A1	Mejoramiento de la difusión de las convocatorias de financiamiento	Porcentaje de variación de solicitantes que acudieron por convocatoria	(Total de solicitantes que acudieron por convocatoria durante el año actual-Total de solicitantes que acudieron por convocatoria durante el año anterior)/Total de solicitantes que acudieron por convocatoria durante el año anterior) x 100	Anual	Padrón de beneficiarios Relación de postulantes al programa
C1A2	Ampliación de recursos mediante convenios de colaboración	Porcentaje de variación de convenios de colaboración en materia de vivienda que ampliaron los recursos del programa	(Total de convenios de colaboración en materia de vivienda celebrados en el año actual que ampliaron los recursos del programa-Total de convenios de colaboración en materia de vivienda celebrados en el año anterior que ampliaron los recursos del programa/Total de convenios de colaboración en materia de vivienda celebrados en el año anterior que ampliaron los recursos del programa) x100	Anual	Registro de convenios de colaboración de la Dirección de Obras
C2	Apoyos para el mejoramiento de las viviendas construidas de manera deficiente son entregadas	Porcentaje de viviendas mejoradas que recibieron apoyos	(Número de viviendas que recibieron apoyos y que obtuvieron mejoramiento/Total de viviendas que recibieron apoyos) x 100	Anual	Padrón de beneficiarios Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.
C2A1	Impartición de talleres de mejora para la vivienda construida deficientemente	Porcentaje de personas que mejoraron su vivienda como consecuenci	(Número de personas que tomaron el taller y obtuvieron mejora en la vivienda/Número de personas que tomaron el taller de mejora a la vivienda)x100	Semestral	Padrón de beneficiarios Relación de inscripción a los talleres.

Cuadro 1.26 MIR propuesta por TECSO para el programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2018					
	Resumen Narrativo	**Nombre del Indicador**	**Método de Cálculo**	**Frecuencia de Medición**	**Medios de Verificación**
		a de los talleres			
C2A2	Otorgamiento de materiales para el mejoramiento de las viviendas construidas deficientemente	Porcentaje cobertura de la necesidad de apoyo a la vivienda	(Número de materiales para el mejoramiento de vivienda otorgados/Número materiales necesarios para solventar el rezago en la vivienda de la población objetivo del programa)x100	Anual	Padrón de beneficiarios Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Estudio específico sobre vivienda en el municipio
Fuente: elaborado por TECSO con base en el análisis de la información del municipio.					

2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas

En este apartado se analizará la forma en la que se distribuye y gasta el presupuesto destinado para vivienda, así como los mecanismos de rendición de cuentas con los que cuenta el municipio.

Presupuesto

En lo que corresponde al municipio, para el año fiscal 2016, se ejecutó un total de $ 3, 813, 384.00, provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Cuadro 1.27 Presupuesto asignado al Programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016

Fondo	Presupuesto Ejercido
Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	$ 3, 813, 384.00
Total	$ 3, 813, 384.00

Fuente: elaborada por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Anexo 8 y el Reporte del 4° trimestre de Hacienda del municipio de Huimanguillo

El recurso se distribuyó en dos obras bajo el concepto de construcción de techo firme.

Cuadro 1.28 Población beneficiada por obras relacionadas con el programa F015 Fomento a la vivienda en el municipio de Huimanguillo, 2016

Tipo de obra	Localidad o colonia	Costos
Dotación de paquetes de láminas para el mejoramiento de la vivienda	Huimanguillo	$2,145,884.00
	Huimanguillo	$1,667,500.00
Total	13 obras	$3, 813, 384.00

Fuente: elaborado por TECSO con base en el Reporte de Hacienda del 4° trimestre

De acuerdo con lo reportado por el municipio en el Anexo 8, los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios (componentes) corresponden al Capítulo 4000, que de acuerdo con los TdR de CONEVAL, hace referencia a Transferencias, asignaciones y otras ayudas.

Cuadro 1.29 Clasificación del gasto del programa F015 Fomento a la vivienda Huimanguillo, 2016								
Gastos de Operación				Gastos de Mantenimiento		Gastos de Capital		Gasto Unitario (Gatos de Operación+ Gastos de Mantenimiento)
Directos		Indirectos						
Capitulo	Monto	Capitulo	Monto	Capitulo	Monto	Capitulo	Monto	
1000		1000		2000		4000	3,813,384.00	
2000		2000		3000		5000		
3000		3000				6000		
Total	0.00		0.00		0.00		3,813,384.00	

Fuente: elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Anexo 8 y el Reporte del 4° trimestre de Hacienda del municipio de Huimanguillo

En los TdR de CONEVAL se menciona que los gastos deben de ser clasificados en los capítulos que corresponda y que además deben de estar desglosados. A pesar de que el municipio contempla todos los gastos dentro de un capítulo, no desglosa los mismos, lo que resulta en una recomendación muy puntual, ya que dentro de este concepto hay subcapítulos en los cuales, al no desglosar, es difícil clasificar el gasto.

Es importante mencionar que al realizar la revisión del Reporte de Hacienda del 4° Trimestre, se encontraron las obras de "Construcción de baños completos con biodigestor de 600 lts autolimpiable" y "Construcción de Techo Firme", clasificada en el apartado K004 correspondiente a Urbanización (TECSO, 2016:14), ambas obras reportadas por el municipio como las acciones del programa de vivienda dentro del árbol de problemas y MIR. Dicha información fue comentada con los representantes del municipio, quienes respondieron a través de un oficio argumentando que se trataba de un error, ya que ambas obras deberían de ser clasificada en el rubro F015, correspondiente a vivienda.

Contemplando la obra ya comentada fuera del rubro clasificatorio, el municipio ejerció un total de 33,692,016.85 pesos, correspondientes a 50 obras, 49 de construcción de baños completos con biodigestores de 600lts y una correspondiente a construcción de techo firme.

Dentro de la información proporcionada por el municipio, no se mencionan los costos unitarios ni se especifica cuántos metros se otorgaron a cada familia para la construcción de techos firme.

Rendición de Cuentas

Para la elaboración de este apartado, el municipio otorgo el siguiente link http://www.huimanguillo.gob.mx/web/doctos/2017/RelaciondeObrasyAccionesCuartoTrimestredel2016.pdf, el cual pertenece a la Relación de Obras y Acciones del Cuarto Trimestre 2016. En esta página encontramos una tabla con la relación de todas las obras realizadas por el municipio.

En cuanto a su portal oficial, la información es accesible, se encuentra un apartado con datos de contacto de los funcionarios, tales como foto, correo electrónico, nombre completo y cargo que desempeñan.

En relación al apartado de rendición de cuentas, se puede encontrar un catálogo con información acerca de los gastos realizados por el municipio durante el año fiscal 2016 y lo que va del 2017, así como las obras realizadas, normatividad, informes, etc. Sin embargo, al querer acceder a los documentos mostrados por el catálogo, la gran mayoría de estos se encuentran vacíos al momento de realizar la presente evaluación.

En lo que corresponde a la parte de normatividad, sí se encuentra la información requerida, hay enlaces al sistema de información INFOMEX y acceso directo a la página oficial de Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información. Ante este panorama, se recomienda al municipio proporcionar esta información o colocar dentro de la página un mensaje que explique la ausencia de la misma. Cabe señalar que dentro de la página también se encuentran solicitudes de información y todas han sido respondidas.

De acuerdo con la información anterior y siguiendo la lógica de calificación de CONEVAL, se puede decir que el municipio fomenta la participación ciudadana en tanto pone a disposición por medio de su portal los canales para hacerlo.

En cuanto a las obras entregadas, el municipio no cuenta con un padrón de beneficiarios al cual se pueda acceder y las actas de entrega no se encuentran digitalizadas en su totalidad, por lo cual solo se pudo tener acceso a un acta enviada por el municipio, con lo cual incumplirían con uno de los términos de referencia de CONEVAL referente de la difusión de los resultados del programa, pues dentro de la página se encuentran sólo algunas notas referentes a lo que ha sido entregado y hecho durante la administración, pero no un informe formal sustentado en actas de entrega u otro documento oficial.

De acuerdo con los términos de referencia proporcionados por CONEVAL, el Municipio debe identificar en los capítulos correspondientes los gastos en los que incurrió y desglosarlos. La clasificación se realizó de forma correcta de acuerdo con lo dispuesto en los TdR de CONEVAL; sin embargo esta clasificación no está desglosada.

Los términos de referencia también mencionan que debe de existir un documento normativo que permita sistematizar la operación del programa, sin embargo, en la investigación realizada no encontremos reglas de operación, ni se nos proporcionó documento similar, lo que complica parcialmente el análisis en este y otro apartados.

Al no existir reglas de operación no queda claro en qué consisten los apoyos; si bien es cierto que usan el título de "Construcción de techo firme", la descripción que se encuentra en el reporte de hacienda corresponde a una dotación de láminas y no se especifica si además hubo apoyo para la colocación, lo que deja cierta ambigüedad del proceso.

Las reglas de operación sirven, entre otras cosas, para exponer los lineamientos bajo los cuales se considerarán a los beneficiarios, el tipo de apoyo que se les dará, así como los presupuestos asignados para el ejercicio de este programa, por lo que su ausencia genera puntos negativos en materia de transparencia, pues no se tiene claridad en torno a la manera en que se ejercerá el recurso.

En conclusión, un aspecto que desfavorece al municipio es no contar con reglas de operación para este programa, ya que además de ser un Termino de Referencia a evaluar según CONEVAL, permite conocer

aspectos técnicos importantes que son útiles no solo al momento de evaluar, en general son importantes para la operación de todo el programa.

Si bien entregaron información suficiente para poder realizar la evaluación, aspectos como la clasificación del presupuesto en capítulos, no se encuentra completa, lo cual resta puntos de acuerdo con los TdR de CONEVAL, por lo que se recomienda que el municipio sea cuidadoso con esta información.

Otro error importante que se encontró fue la clasificación de las acciones, ya que el municipio reporta en sus árboles la construcción de baño con biodigestores y techos firmes, como acciones para darle solución al problema que piensan atacar, pero en los reportes de hacienda, los baños están clasificados en un rubro diferente, lo cual genera confusión.

Por otra parte es importante destacar que el municipio si cuenta con una buena estructura en su página oficial para poder brindar información a la ciudadanía acerca de las acciones que realiza, no solo en vivienda, si no es todos los aspectos, de acuerdo con la información entregada, haría falta únicamente que tuvieran más claridad con la clasificación de los datos para que posteriores evaluaciones salgan con mayor calificación.

2.7 Análisis de Posibles Complementariedades y Coincidencias con otros Programas

El objetivo de este apartado es identificar otros programas, así como aspectos particulares de los mismos, con los cuales el "Programa F015 Fomento a la Vivienda" puede tener coincidencias y/o complementariedades, que permitan ampliar su cobertura y obtener mayores resultados.

En la Cédula para la Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, se menciona que el Gobierno Municipal implementó el Programa de F015 Fomento a la Vivienda, de carácter federal, diseñado para apoyar a los hogares de menores ingresos económicos disminuyendo los índices de rezago social. Sin embargo, en el Anexo 9, "Complementariedad y coincidencias entre programas federales", no se presenta información adicional referente a: objetivo, dependencia responsable, propósito, tipo de apoyo, cobertura geográfica, fuentes de información y justificación. Ante ello, se han identificado en la Tabla 1.0 programas de diversa cobertura geográfica, así como líneas de acción que coinciden y complementan la información señalada en el programa.

Cuadro 1.30 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: subsidios

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

Fuente: elaborada por TECSO con base en el Fondo Nacional de Habitaciones Populares y las reglas de operación del Programa F015 Fomento a la vivienda

Cuadro 1.31 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento				
Programas (dependencia)	**Objetivo**	**¿Qué hace dicha instancia?**	**Población Objetivo**	**Cobertura Geográfica**
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. (Secretaría de Desarrollo Social)	Contribuir en la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social comunitaria mediante la reducción de los rezagos asociados a estas carencias.	Formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, para ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Se encarga de superar la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar	Localidades ubicadas en los municipios que integran las ZAP rurales, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.	Localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación.
Fuente: elaborada por TECSO con base en las reglas de operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Catálogo de programas federales de SEDESOL 2015				

Cuadro 1.32 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento y subsidios				
Programa (dependencia)	**Objetivo**	**¿Qué hace dicha instancia?**	**Población Objetivo**	**Cobertura Geográfica**
Casa Amiga (Instituto de Vivienda de Tabasco)	Mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda en Tabasco, atendiendo las carencias derivadas de la calidad y espacios, así como de servicios básicos de la vivienda, a través de procesos sociales y organizacionales que contribuyan al combate de la	Apoya a familias de escasas posibilidades económicas, para que dispongan de financiamientos y subsidios adecuados para consolidar un patrimonio digno; impulsa la construcción de viviendas con espacios y servicios adecuados para la población más vulnerable; facilita el acceso a los diferentes programas de financiamiento y	Familias que presenten carencias derivadas de la calidad y espacios de la vivienda, y de las de acceso a servicios básicos de la vivienda y que se encuentren en situación de pobreza, rezago social, y/o marginación y/o hacinamiento en el Estado de Tabasco.	Estatal

Cuadro 1.32 Complementariedades del programa F015 Fomento a la vivienda por tipo de apoyo: Financiamiento y subsidios				
Programa (dependencia)	**Objetivo**	**¿Qué hace dicha instancia?**	**Población Objetivo**	**Cobertura Geográfica**
	pobreza, la marginación, el rezago social y el hacinamiento.	subsidios para la rehabilitación, autoconstrucción o construcción de vivienda.		
Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (Comisión Nacional de Vivienda - CONAVI-/SEDATU)	Ampliar el acceso al Financiamiento de la población de bajos ingresos para Soluciones habitacionales en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable.	Fomenta, Coordina, Promueve e Instrumenta la Política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal.	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un Financiamiento y que pueden aportar un Ahorro Previo.	Nacional
Fuente: elaborada por TECSO con base en las reglas de operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales 2015, las reglas de operación del programa Casa amiga 2015, el Instituto de Vivienda de Tabasco y la Comisión Nacional de Vivienda.				

Con base en la información arriba presentada, se observa al inicio de la tabla el Programa de Apoyo a la Vivienda, con el cual el "programa F015 Fomento a la vivienda" presenta coincidencias más amplias con respecto a: los propósitos de los programas, la definición de su población objetivo y el tipo de apoyos otorgados; con la distinción de la cobertura geográfica, en donde el primer programa señalado es de carácter federal.

También se identifica que el programa presenta coincidencias con el resto de los programas debido a que existe un punto de convergencia en cuestiones de acceso a viviendas dignas, señalados en los objetivos de cada uno. Asimismo, se presentan complementariedades, ya que si bien la población objetivo que pretenden atender varía según definiciones de cada organismo o entidad encargada, no son opuestas sino por el contrario, se identifican dentro del sector rural con rezago social. En este mismo sentido, los apoyos otorgados son complementarios ya que se

presenta la opción de financiamiento crediticio para los mismos fines que señala el "programa F015 Fomento a la vivienda".

Para el caso del "Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias", se presenta como una referencia que brinda complementariedades para la atención puntual de poblaciones ubicadas en zonas rurales de alta y muy alta marginación, ya que se señala dentro del objetivo principal del "programa F015 Fomento a la vivienda" el interés por brindar apoyo a este tipo de población.

Por otra parte, se sugiere un acercamiento con los programas antes señalados, principalmente para obtener mayores fuentes de financiamiento y generación de aliados estratégicos que permitan sumar esfuerzos para alcanzar las metas establecidas en el programa.

Ante ello, se concluye que existen coincidencias con programas federales y municipales, además de que los servicios o bienes que se proporcionan no son exclusivamente otorgados por el "programa F015 Fomento a la vivienda". Asimismo, se recomienda colaborar con las entidades antes expuestas para acceder a documentación, información y medios que permitan potencializar la cobertura, acciones, estrategias y los bienes que se pretenden otorgar. Por último, se plantea que el municipio gestione la colaboración de apoyos ante fundaciones, organizaciones, iniciativa privada y los otros órdenes de gobierno para consolidar acciones de vivienda, obteniendo de primera mano diagnósticos que permitan una ejecución eficiente de acciones.

3. Conclusiones

En función de los tres perfiles analíticos descritos en la introducción y el apartado metodológico, se procede a hacer un compendio de conclusiones del material expuesto anteriormente.

Del análisis del marco normativo

- Se cuenta con elementos jurídicos y políticos que justifican la pertinencia del programa, aunque se podría hacer una justificación más amplia considerando las normatividades propuestas.
- El programa presentan vinculación y contribución a varios de los Objetivos de política pública en materia de vivienda y desarrollo social, sin embargo, en los ordenamientos sectorial y especial del estado, se observa escasa vinculación directa hacia los objetivos, más bien hacia estrategias y líneas de acción.
- El programa aporta a la disminución de una de las dimensiones de la pobreza multidimensional, con tecnología de bajo impacto al medio ambiente, por lo que también abona al cumplimiento compromisos establecidos internacionalmente sobre la pobreza y el cuidado del medioambiente. De esta forma el municipio de Huimanguillo es un actor responsable con el cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo.
- En relación con el tema de Transparencia y Rendición de Cuentas, el municipio cuenta con una página de Internet bien estructurada, sin embargo, en ésta no se encuentran los informes. Atinadamente, en ella se pueden consultar las solicitudes de información y todas tiene respuesta.
- Este programa no cuenta con reglas de operación, por lo que temas como los requisitos para ser beneficiarios, la elaboración de padrones, criterios de priorización para ser beneficiario, entre otros, quedan en el aire.

Del análisis técnico

- Si bien el sustento jurídico es pertinente, hace falta profundizar el elemento técnico que justifica el programa, pues aunque se muestran las carencias que tiene la población del municipio en materia de vivienda, no se dan mayores detalles de la situación de la vivienda en las localidades a las que está dirigido el programa.

- En cuanto a los instrumentos de planeación establecidos por el programa, estos presentan algunas imprecisiones, las cuales se enlistan a continuación:

  - El árbol de problemas en general está bien planteado en sus causas inmediatas y en el problema central, únicamente se tendrían que reestructurar los detalles señalados tanto en los efectos como en la necesidad de poner causas secundarias, mínimo dos para cada causa inmediata. De igual forma se tendría que ajustar el sentido de las flechas.

  - El árbol de objetivos está bien planteado en el objetivo central, pues corresponde al problema central planteado en el árbol de problemas, sin embargo, es importante hacer los ajustes señalados, tanto de forma como de contenido. En especial se debe seguir manteniendo cuidado para que corresponda con el árbol de problemas.

  - Siendo que el programa está enfocado a una población rural en su árbol de problemas y objetivos pero no en su MIR, se sugiere clarificar este punto.

  - No hay claridad conceptual en su árbol de problemas, objetivos y MIR, pues muchos conceptos no están delimitados.

  - La traducción de los árboles a la MIR es deficiente. Hay elementos que no guardan relación, unos suprimidos y otros adicionados aun en el propósito de la MIR.

  - En cuanto a la MIR en su lógica vertical, se concluye que no hay una relación causal de las actividades con el

componente ni del componente al propósito, sin embargo, sí se encontró una relación causal del propósito con el fin.

- La lógica horizontal de la matriz tiene muchas áreas de oportunidad dado que la mayoría de los indicadores no responden de manera congruente con los objetivos. Solo se cuenta con un componente, cuando la recomendación es que haya al menos 2. Los objetivos, sobre todo en las actividades, no consideran medir elementos que puedan dar mejor información sobre el cumplimiento del programa. No se consideran fuentes de información apropiadas, los métodos de cálculo no generan información relevante para determinar si el objetivo se está cumpliendo.

- Se fomenta ecotecnología a través de los baños con Biodigestores

- Debido a las especificidades del municipio en torno a sus condiciones climatológicas (temperatura y precipitación) plasmados en el atlas de riesgos de CENAPRED, cabe considerar la pertinencia de transitar de un modelo de abasto de techos de lámina de zinc a techos de concreto, pues el primero causa contaminación auditiva por el golpe de la lluvia e incrementa las temperaturas al interior de la vivienda.

- Siguiendo las mismas recomendaciones de CENAPRED, y considerando que el programa en su estructura también involucra muros y suelos, debe considerarse con precaución el material de los mismos, pues las inundaciones son una constante en el municipio.

- La ausencia de un método claro para determinar la población potencial y objetivo genera que el municipio no considere de manera adecuada con qué población se va a trabajar. La falta de claridad de la población atendida y su discrepancia con la población especificada en el reporte de hacienda también genera conflicto para poder determinar si se está atendiendo a población prioritaria; dicha carencia podría solventarse a través de un mecanismo de elegibilidad estadístico.

- La falencia en torno a la población potencia y objetivo arriba referida impide medir los impactos sociales del programa.
- Los padrones de beneficiarios no satisfacen los requisitos de SEDESOL y al no haber información completa sistematizada, no se puede validar la atención a la población.
- Dentro de los Reportes de Hacienda del 2017, se encuentran obras que pueden ser clasificadas en el apartado de vivienda, pero están dentro de urbanización

Del análisis comparativo

El municipio no tiene mapeada la complementariedad de programas en materia de vivienda, por lo que se sugiere considerar los programas propuestos en el análisis.

4. Análisis FODA y Recomendaciones

En este último apartado se concentran postulaciones seguidas de recomendaciones encaminadas a aprovechar áreas de oportunidad y mencionar los logros del programa divididos en cuestiones internas y externas a él.

Análisis interno

Fortalezas	Recomendaciones
El programa cuenta con los elementos normativos y técnicos suficientes que justifican su creación. Por lo tanto, responde a una realidad social.	Integrar en un documento todos los elementos, tanto normativos como técnicos, que justifican el programa.
Los objetivos del propósito y fin contribuyen al logro de 4 objetivos de política pública en los diferentes niveles y a 2 objetivos de la agenda 2030 de las Naciones Unidas.	Continuar con la planeación vinculada a una política pública superior, identificando puntualmente aquellos relacionados con calidad de la vivienda.
El programa utiliza y fomenta el uso de tecnología alternativa al construir baños con biodigestores.	Continuar otorgando ese servicio incluyéndolo ahora en algún elemento de la MIR para la medición de su cobertura, de otra forma pasa desapercibido.

Fortalezas	Recomendaciones
El programa cuenta con árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR, lo que coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.	Estructurar estos instrumentos con base en lo detectado en el diagnóstico, la normatividad y carencias del municipio y siguiendo la estructura del marco lógico.
El programa ejerció el 100% de los recursos contemplados en el programa de vivienda.	Continuar ejerciendo el presupuesto de manera completa de acuerdo a los objetivos del programa, con el fin de poder incrementar el presupuesto en ejercicios posteriores.

Debilidades	Recomendaciones
El programa no cuenta con un diagnóstico actualizado y preciso en materia de vivienda y las carencias más importantes en torno al tema.	Elaborar un diagnóstico adecuado para eficientar recursos y potenciar los resultados e impactos del programa.
La población objetivo, parcializada en el ámbito rural, limita el acceso del programa a otro tipo de población.	Ampliar la población objetivo del programa para poder incluir población urbana que presenta carencia por calidad de vivienda.

Debilidades	Recomendaciones
Hay una confusión sobre dónde clasificar los baños con biodigestores dentro del ejercicio fiscal.	Hacer una revisión de la clasificación de las obras para evitar confusiones a la hora de asignarlas a un rubro específico.
Existe un desfase importante entre los elementos de los árboles de problemas y objetivos y su traducción a la MIR.	Hacer una elaboración coherente de los elementos de cada herramienta y su traducción, pues conceptualmente algunos no corresponden.
Fallas en la estructuración de los elementos de la MIR.	Mejorar la distribución de elementos de la MIR: identificar plenamente las distintas actividades para cada uno de los componentes sin mezclarlas u omitirlas.
No hay atención al problema del hacinamiento, el material de los muros y piso firme.	Tomar en cuenta el Informe sobre la situación de la pobreza para alinear los objetivos de los programas y atender los problemas que son considerados como prioritarios para la superación de la pobreza multidimensional.
No se cuentan con mecanismos ni claridad metodológica para determinar a la población potencial y objetivo.	Generar mecanismos y sistematizarlos en documentos oficiales para determinar de mejor manera las poblaciones a las que está dirigido el programa, así como un estudio que permita conocer con precisión las condiciones en materia de vivienda del municipio

Debilidades	Recomendaciones
Los métodos para determinar la población beneficiaria son ambiguos o poco claros	Dejar constancia del método de determinación de esta población en las reglas de operación, con un método preciso, verificable y con respaldo en evidencia técnica y estadística.
Los padrones de beneficiarios no incluyen información suficiente para verificar que la población atendida corresponda con las características de la población objetivo.	Usar los lineamientos de SEDESOL para construir las bases de información de beneficiarios de los programas.
La lógica horizontal de la MIR tiene deficiencias en la congruencia entre los objetivos y los indicadores, ya que no suelen ser monitoreables por las fuentes de información que consideran, ni las fórmulas suelen ser adecuadas para obtener información útil.	Verificar la pertinencia de las fuentes de información, así como la relevancia de las mediciones propuestas.
La página de Internet oficial está estructurada de forma adecuada, sin embargo, los links donde deberían de estar los reportes están vacíos.	Mantener actualizada la página de internet.
Los gastos no están focalizados para atender a la población y a los problemas prioritarios.	Se recomienda realizar una focalización más efectiva para poder presentar mejores resultados.

Debilidades	Recomendaciones
No hay un referente normativo-conceptual que sistematice procesos y contenidos del programa.	Los TdR de CONEVAL señalan es importante crear reglas de operación del programa y deben de ser públicas para evitar vacíos legales y malversación de fondos.

Análisis externo

Oportunidades	Recomendaciones
Existe una excelente complementariedad y coincidencias del programa del municipio de Huimanguillo con otros programas federales enfocados a vivienda.	Elaborar un catálogo de programas complementarios y observar oportunidades para realizar convenios.
La utilización de tecnologías alternativas es un tema importante en la agenda pública y por tanto, es objeto de financiamiento en fondos estatales y nacionales.	Potenciar las tecnologías alternativas a través de otras fuentes de financiamiento de los programas complementarios.
Contar con datos constantemente actualizados sobre las condiciones en las que se encuentra la población del municipio permite una mejor toma de decisiones sobre las políticas públicas implementadas por el gobierno del municipio de Huimanguillo.	Se recomienda realizar censos poblacionales anuales, llevados a cabo por especialistas, que permitan elaborar una base de datos propia sobre el diagnóstico del municipio.

Amenazas	Recomendaciones
El municipio de Huimanguillo presenta un nivel medio de peligro sísmico. De haber un sismo de alta intensidad las viviendas pueden verse afectadas.	Elaborar un reglamento de construcciones del municipio que establezca los requerimientos señalados por CENAPRED para la construcción de viviendas en zonas sísmicas.
El municipio de Huimanguillo presenta precipitaciones y temperaturas elevadas la mayor parte del año.	Considerar la pertinencia de migrar de la dotación de techos de lámina de zinc a techo de concreto, evitando contaminación auditiva y elevación de temperatura en la vivienda.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Consultado en la página web de la institución: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

CENAPRED. (2014). *Guía básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Evaluación de la Vulnerabilidad Física y Social*. Consultado en la página web de la institución: http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf

---------. (2017) Atlas Nacional de Riesgos, Indicadores Municipales de Peligro, Exposición y Vulnerabilidad. Consultado en la página web de la institución: http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx

CONAGUA. (2016) Precipitación a nivel nacional y por entidad federativa 2016. Consultado en la página web de la institución: http://smn.cna.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Pron%C3%B3stico%20clim%C3%A1tico/Temperatura%20y%20Lluvia/PREC/2016.pdf

-------. (2016) Temperatura media nacional y por entidad federativa 2016, Consultado en la página web de la institución: http://smn.cna.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Pron%C3%B3stico%20clim%C3%A1tico/Temperatura%20y%20Lluvia/TMED/2016.pdf

CONAVI. (2015). Instituto de Vivienda de Tabasco, 2015. Consultado en la página web: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/sites/default/files/public_files/01%20introduccion-invitab-2015.pdf

-------- (2016) Reglas de operación del Programa "Casa Amiga", Tabasco 2016. Consultado en la página web: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/Reglas-Operacion-Casa-Amiga-2016.pdf

------- (2017) ¿Quiénes somos? Comisión Nacional de Vivienda. Consultado en la página web: http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos

CONEVAL (2014), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consultado en la página web de la institución: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Segunda edición, diciembre 2014.

DOF, (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

-------, (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Consultado en la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

-------, (2016a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

-------, (2016b). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Consultado en la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf

-------, (2016c). Ley de Coordinación Fiscal. Consultado en la página web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

-------, (2017a). Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Consultado en la página web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5471303&fecha=09/02/2017

------, (2017b). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.* Consultado en la página web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5471303&fecha=09/02/2017&print=true

Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México (2016), *Huimanguillo Tabasco*, Consultado en la página web de la institución:

http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM27tabasco/municipios/27008a.html

FONART. (2017) ZAPs Anexo A (Ex) Consultado en la página web de la institución: https://fonart.gob.mx/web/pdf/DO/Zaps_rurales.xls

INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010, Tabasco*. Consultado en la página web: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/,

--------. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. Consultado en la página oficial de la institución: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal

-------. (2017) Cuaderno Estadístico Municipal de Huimanguillo, Tabasco. Consultado en la página web de la institución: www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem05/info/tab/.../c27008_01.xls

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2010), *Ficha Básica de Información Municipal Huimanguillo Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.snim.rami.gob.mx/

Municipio de Huimanguillo, Tabasco (2016a), Información de Rendición de cuentas y Transparencia. Consultado en la página web de la institución: http://huimanguillo.gob.mx/transparencia_1618/

------- (2016b). *Plan Municipal de Desarrollo, Huimanguillo, Tabasco.*

------- (2016c), *Relación de obras y acciones del Ramo 33 fondo III (FISM y FISE), y IV (FORTAMUN) y Convenios del 4° trimestre 2016*

------ (2016d). *Reporte de Hacienda 4° Trimestre del Municipio de Huimanguillo, Tabasco 2016*

Organización de las Naciones Unidas. *Objetivos del Desarrollo del Milenio*. Consultado en la página web de la institución: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37697#.WXFLIBU18dU

----------. Objetivos de desarrollo sostenible. Consultado en la página web de la institución: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Poder Judicial del Estado de Tabasco. (2006). *Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://tsj-tabasco.gob.mx/documentos/3461/LEY-DE-DESARROLLO-SOCIAL/

SEDESOL (2013) Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Consultado en la página web de la institución: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

------- (2014a). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Huimanguillo, Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46729/Tabasco_008.pdf

------- (2014b). *Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios*. Consultado en la página web de la institución: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/Canceladas/Lineamientos_PUB13022017.pdf

------- (2017). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*. Consultado en la página web de la institución: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS_

SEGOB (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado en la página web de la institución: http://pnd.gob.mx/

------ (2015a). Catálogo de Programas Federales 2015. Consultado en la página web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212320/Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf

Servicio Meteorológico Nacional, Resúmenes mensuales de temperatura y lluvia. Consultado en la página web de la institución:

http://smn.cna.gob.mx/es/climatologia/temperaturas-y-lluvias/resumenes-mensuales-de-temperaturas-y-lluvias

SETAB (2013a). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Consultado en la página web de la institución: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/cgajtabasco/PLED-2013-2018.pdf

-------- (2013b) Programa Especial de Vivienda 2013-2018. Consultado en la página web de la institución: http://www.setab.gob.mx/php/copladet/doctos/Especiales/06-PROGRAMAESPECIALDEVIVIENDA.pdf

-------- (2013c) Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- 2018. Consultado en la página web de la institución: http://www.setab.gob.mx/php/copladet/doctos/Especiales/11-PROGRAMAESPECIALDEDESARROLLORURAL.pdf

------ (2015a). Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Consultado en la página web de la institución: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Municipios/1L.pdf

------ (2015b). *Ley de Vivienda del Estado de Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Tabasco/wo98243.pdf

------- (2015c) Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Consultado en la página web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67803/Reglas_de_Operacion_del_Programa_de_Apoyo_a_la_Vivienda.pdf

-------- (2016). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Consultado en la página web de la institución: http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-constitucion-politica-del-estado-libre-y-sobe-0

------- (2017) Fondo Nacional de Habitaciones Populares, ¿Qué hacemos? Consultado en la página web: https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos

SHCP. *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Consultado en la página web de la institución: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf

TECSO (2016a), Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño Programa: "K002 Infraestructura para Agua Potable" para el año 2016

--------- (2016b), Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño Programa: "K005 Urbanización" para el año 2016