

**EVALUACIÓN INTEGRAL DEL
DESEMPEÑO**

**FONDO DE INFRAESTRUCTURA
SOCIAL ESTATAL
2015**

EVALUACIÓN INTEGRAL DEL DESEMPEÑO FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL

PROGRAMA FIRMEZA POR UNA VIVIENDA DIGNA
PROGRAMA INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA
EJERCICIO FISCAL 2015

Programa Anual de Evaluación 2016

El Colegio de Tlaxcala, A.C.
Secretaría de Planeación y finanzas
Gobierno del Estado de Tlaxcala

Coordinación General:
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño

Consulte las evaluaciones en:
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de El Colegio de Tlaxcala, A.C. en coordinación con la Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Administración y Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

**SPF (2016). Evaluación Integral del Desempeño.
Fondo de Infraestructura Social Estatal. Tlaxcala:
Gobierno del Estado de Tlaxcala.**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
EVALUACIÓN.....	6
OBJETIVO GENERAL	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
SOBRE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA.....	7
I. I. DIAGNÓSTICO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	8
I.1 APORTACIONES FEDERALES	8
I.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL.....	11
I.3 DIMENSIONES DE LA POBREZA EN MÉXICO	15
I.4 SITUACIÓN DE POBREZA EN TLAXCALA.....	16
II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA LOS ESTADOS	22
II.1 PROGRAMA FISE EN TLAXCALA.....	23
III. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	26
III.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	26
III.2 SOBRE LA POBLACIÓN ATENDIDA	27
III.3 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	29
IV. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS Y METAS NACIONALES Y SECTORIALES... 34	
V. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO, Y MECANISMOS DE ELECCIÓN.....	37
V.1 UNIDAD DE MEDIDA	37
V.1.1 CUANTIFICACIÓN	38
V.2 DEFINICIÓN DE PLAZOS PARA SU REVISIÓN	38
V.3 DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	39
V.4 METAS DE COBERTURA.....	40
V.5 METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	40
V.6 COBERTURA DEL PROGRAMA FIRMEZA POR UNA VIVIENDA DIGNA	42
V.7 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA.....	49
VI. ANÁLISIS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN.....	55
VII. ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	57
VII.1 FICHAS DE INDICADORES.....	60
VII.2 ANÁLISIS PUNTUAL	61
VIII. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES 63	
VIII.1 COINCIDENCIAS	63
VIII.2 COMPLEMENTARIEDADES	64
IX. PRESUPUESTO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA.....	66
IX.1 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	67

X. VALORACIÓN DEL PROGRAMA	68
1. AVANCES EN CUMPLIMIENTO DE METAS	69
2. AVANCES MIR.....	70
3. AVANCES EN ASM	70
4. ENFOQUE EN RESULTADOS.....	71
5. EFICIENCIA OPERATIVA	71
6. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTATALES Y FEDERALES	73
7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	73
8. AVANCES RESPECTO ÚLTIMA EVALUACIÓN.....	73
XI. CONCLUSIONES.....	75
ANEXO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	76
ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO.....	79
ANEXO 3. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS	81
ANEXO 4. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	83
ANEXO 5. INDICADORES.....	85
ANEXO 6. METAS DEL PROGRAMA	86
ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	87
ANEXO 8. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIA ENTRE PROGRAMAS FEDERALES	88
ANEXO 9. GASTO DESGLOSADO DEL PROGRAMA (RESUMEN ECONÓMICO POR DESTINO DEL GASTO)	89
ANEXO 10. FODA.....	90
ANEXO 12. BUENAS PRÁCTICAS Y PROGRAMAS DE REFERENCIA	94

PRESENTACIÓN

El 29 de diciembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, con fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 85, 110, 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 49 de la Ley de Coordinación Fiscal; 72 al 80 de la Ley General de Desarrollo Social; 11 del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala; y artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas.¹

El PAE 2016, establece la realización de una Evaluación Integral del Desempeño para el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) para el ejercicio fiscal de 2015. El propósito es conocer el impacto alzado en la calidad y espacios físicos de la vivienda y servicios básicos de la vivienda, a partir de la operación de los programas que conforman el FISE: Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica.

De acuerdo con el análisis y valoración del diseño, cobertura, operación y resultados del FISE en el Estado de Tlaxcala en el periodo 2011-2015, se observa un desempeño eficiente. La evidencia estadística muestra resultados positivos en la mejora de la calidad de los espacios de las viviendas habitadas en Tlaxcala, lo que tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza de las familias tlaxcaltecas.

Los resultados del FISE en Tlaxcala, en su objetivo de abatir el rezago en espacios y servicios básicos de la vivienda no es producto de la casualidad, sino del trabajo constante en la aplicación y uso eficiente de los recursos públicos, así como de una coordinación entre las áreas responsables de la operación, monitoreo, evaluación y transparencia de los programas, a fin de verificar que efectivamente se está apoyando a las familias más vulnerables con el propósito de cumplir con los objetivos y metas establecidos en el ámbito estatal y nacional.

¹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, Programa Anual de Evaluación 2016. Revisado en el siguiente sitio web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex29122015.pdf>

EVALUACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Evaluar de forma integral el desempeño del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) en el Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2015, a través de sus programas que lo conforman: Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica. A partir de un análisis y valoración general del diseño, cobertura, operación, procesos, eficiencia y resultados de los programas, según evidencia estadística e información probatoria y oficial de las direcciones responsables de la operación.

La finalidad es tener un documento que ofrezca evidencia sobre los aspectos que permitan obtener resultados, y que a su vez puedan ser fortalecidos con las experiencias obtenidas de otros programas, y así, ayudar a la toma de decisiones. Dicha evaluación tiene forma libre, con énfasis y características de un reporte.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
- II. Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de la planeación sectorial y nacional.
- III. Identificar y analizar las poblaciones potencial y objetivo del programa, así como sus mecanismos de atención.
- IV. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- V. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- VI. Analizar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados conforme a la Metodología de Marco Lógico.
- VII. Analizar otro tipo de indicadores complementarios que sirvan para el monitoreo de resultados del programa.
- VIII. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales, internacionales, sectoriales o esquemas de apoyo para los que haya evidencia.
- IX. Valorar el desempeño presupuestal en cuanto al uso eficiente de recursos. Identificando para ello el registro de operaciones y los mecanismos de reporte de avance y rendición de cuentas.

SOBRE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

De acuerdo con el Modelo de Términos de Referencia para las Evaluaciones Integrales del Desempeño 2016, establecido por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño del Gobierno del Estado de Tlaxcala, con base en los conceptos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Evaluación se divide en once temas:²

Temas		Características
I.	Diagnóstico y descripción del problema	✓ Investigación secundaria, evidencia, contexto
II.	Características del programa	✓ Descripción y fundamentos existentes
III.	Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	✓ Temática, prioridades, procesos y fundamentos
IV.	Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales	✓ Análisis comparativo
V.	Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección	✓ Comparativos en base de datos y encuestas nacionales
VI.	Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	✓ Cálculo, publicación, estadística descriptiva
VII.	Análisis de Indicadores para Resultados	✓ Batería de indicadores MIR, PbR/ SED, internacionales y de expertos
VIII.	Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas y evidencia de política pública	✓ Evidencia de políticas relevantes
IX.	Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia	✓ Análisis, registro e interpretación de mecanismos vigentes e ideales
X.	Los resultados del programa	✓ Evaluación estratégica de la eficiencia y efectividad en los componentes, metas y objetivos alcanzados. (retornos capital, social y efecto multiplicador)
XI.	Conclusiones y valoración final	✓ Mostrar evidencia y análisis específico para hablar de éxitos, oportunidades, ASM y metodologías relevantes.

² Modelo de Términos de Referencia para Evaluaciones Integrales del Desempeño 2016. Revisado en el siguiente sitio web de la Secretaría de Planeación y Finanzas: http://evaluacion.tlaxcala.gob.mx/images/stories/documentos/evalua/mtdr/TdR_EID.pdf

I. I. DIAGNÓSTICO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

I.1 APORTACIONES FEDERALES

El 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con fundamento en el artículo primero se agregó el Capítulo V denominado “de los Fondos de Aportaciones Federales”,³ lo que da origen a la creación del Ramo 33, por primera vez, incorporado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para el ejercicio fiscal de 1998.⁴

En una primera instancia, el Ramo 33 se conformó de cinco fondos: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y 5) Fondo de Aportaciones Múltiples. Posteriormente, en el PEF de 1999, al Ramo 33 se sumaron el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (véase el esquema 1).

Esquema 1. Fondos que conforman el Ramo 33

Presupuesto de Egresos de la Federación 1998: Ramo 33	Presupuesto de Egresos de la Federación 1999: Ramo 33
1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) • Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) • Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)	4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para la para Asistencia Social • Fondo para Infraestructura Educativa Básica • Fondo para Infraestructura Educativa Superior
	6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
	7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

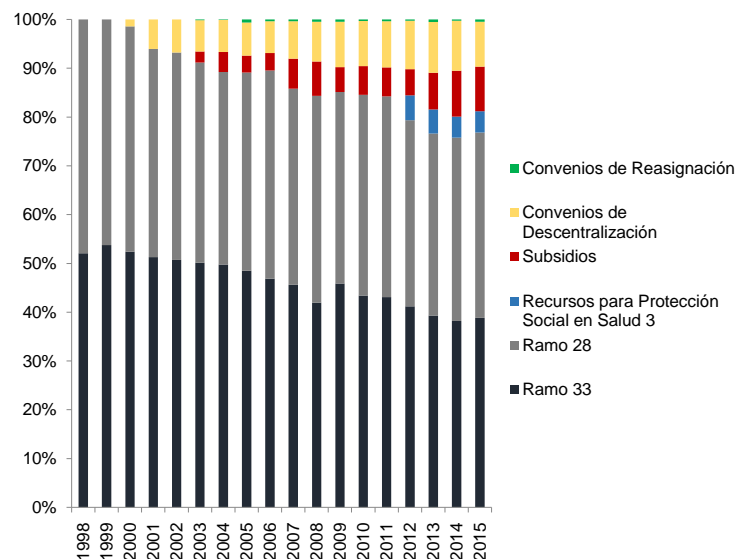
Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

³ DOF, 1997, DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, 29 de diciembre de 1997. Revisado en el siguiente sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref17_29dic97.pdf

⁴ CEFP, 2006, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios., Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 2006. Revisado en el siguiente sitio web: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

Las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios se convirtieron en la fuente principal de financiamiento de las transferencias condicionadas, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del año de 1998 al 2015 el Ramo 33 se quintuplicó; respectivamente pasó de \$123,375.8 millones de pesos (mdp) a \$643,053.7 mdp, aunque, en términos relativos pasó de representar el 52.1% del total del gasto federalizado⁵ al 38.8%, en el mismo periodo (véase la gráfica 1). En tanto, las participaciones pasaron de representar el 47.9% del total del gasto federalizado en 1998 a 38.0% en 2015.

Gráfica 1. Distribución del Ramo 33: 1998-2015



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

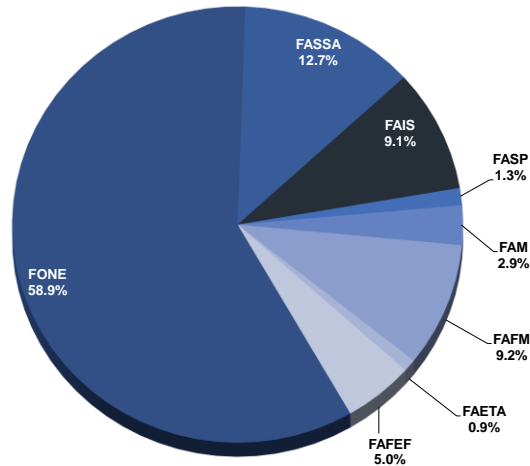
Cifras de la Cuenta Pública 2015, muestran que el gasto neto total ejercido fue de \$4,917,247.4 mdp; de los cuales, el gasto federalizado representó el 34.8%, es decir \$1,715,206.3 mdp en términos nominales.⁶ En tanto la distribución de las Aportaciones Federales (gráfica 2), correspondió: 58.9% al FONE, 12.7% al FASSA, 9.2% al FAFM⁷, 9.1% al FAIS, 5% al FAFEF, 2.9% al FAM, 1.3% al FASP y 0.9% al FAETA.⁸

⁵ El gasto federalizado lo integran dos componentes: las participaciones federales o gasto federalizado no programable y las transferencias condicionadas o gasto federalizado programable.

⁶ Incluye el Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

⁷ A partir de 2015, denominado FORTAMUN.

⁸ En el ejercicio fiscal de 2015 el Ramo 33 se integró de los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para

Gráfica 2. Distribución de las Aportaciones federales en 2015

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que, en octubre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a la LCF, destacando la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), antes Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Según la estrategia programática del PEF 2015, el nuevo fondo constituye un nuevo mecanismo para el pago del personal educativo federalizado a nivel nacional.⁹

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su “Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado”, destaca que “las transferencias son relevantes para las finanzas estatales y municipales; para los gobiernos de los estados significan en promedio el 90% de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65%, aunque en los que son rurales y marginados supera el 90%”.¹⁰

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con la creación del Ramo 33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos, puesto que las Aportaciones son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF¹¹; es

el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

⁹ Estrategia Programática del PEF 2015.

¹⁰ ASF, 2013, Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado. Revisado en el siguiente sitio web: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf

¹¹ *Ibidem.*, p.11.

decir, deben orientarse al cumplimiento de objetivos específicos en materia de salud, educación básica y normal, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. A diferencia de las Participaciones a Entidades Federativas (Ramo 28) que son recursos que persiguen objetivos que establecen los propios gobiernos locales.¹²

Acorde con el artículo 48 de la LCF, los Estados y el Distrito Federal, deben enviar al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, los cuales son reportados en los Informes Trimestrales remitidos al Congreso de la Unión; asimismo, las Entidades Federativas tienen la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios, y al término de cada ejercicio fiscal deben informar a sus habitantes, sobre los resultados alcanzados.¹³

I.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

En lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se considera el cuarto fondo más importante en términos de asignación de recursos, pasó de un total de \$10,401 mdp en 1998 a un total de \$58,503 mdp en 2015, con un crecimiento promedio anual de 10.9%, lo que en términos nominales significa un incremento anual promedio de \$2,828.5 mdp, (véase la gráfica 3).

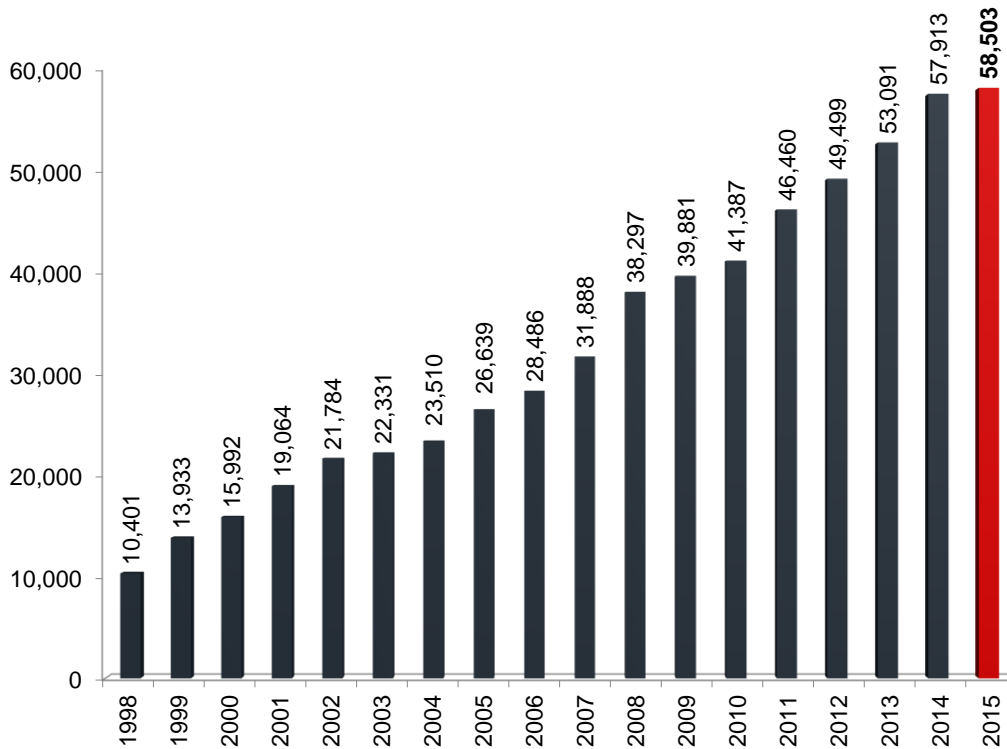
Desde su creación el FAIS está conformado por los recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Cada año se determina en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la Recaudación Federal Participable (RFP); de los cuales, el 0.3066% corresponderá al FISE, y el 2.2228% al FISMDF.¹⁴

¹² SHCP, 2016, Cuenta Pública 2015.

¹³ DOF, 2014, Ley de Coordinación Fiscal, Última Reforma DOF 11-08-2014.

¹⁴ SEDESOL. Revisado en el siguiente sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/FAIS_

**Gráfica 3. FAIS consolidado 1998-2015
(Millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Con fundamento en el artículo 33 de la LCF, los recursos del FAIS se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

De acuerdo con los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el DOF el 21 de enero de 2008 la Dependencia Coordinadora del FAIS es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); en tanto la ministración de los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales es a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, conforme la distribución y calendarización para la ministración para cada ejercicio fiscal.

En cumplimiento al artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCF y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013, la SEDESOL es la responsable de publicar los Lineamientos del FAIS. Por lo tanto, el 14 de febrero de 2014, se publicó en el DOF, el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”.

Posteriormente, el 13 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” y el 12 de marzo de 2015 el “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014”.¹⁵

De acuerdo con los Lineamientos del FAIS, al menos el 50% de los recursos deben planearse y ejecutarse en las ZAP; 70% de los recursos deben destinarse a proyectos de contribución directa conforme el Catálogo del FAIS¹⁶ y hasta un máximo del 30% en proyectos de tipo complementario¹⁷.

Para la operación del FAIS, los gobiernos locales utilizan los recursos para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el **Informe Anual de la SEDESOL**, a fin de conocer los principales indicadores sociodemográficos en términos de rezago social según información del CONEVAL.

Según los Lineamientos del FAIS, los gobiernos locales deben planear y ejecutar los recursos con base en los siguientes criterios:

A. Para la realización de proyectos con recursos del FISE:

¹⁵ DOF. ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014., publicado el jueves 12 de marzo de 2015. Revisado en el siguiente sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2015_0312_DOF-VC.pdf

¹⁶ Son las obras que reducen de manera directa alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional.

¹⁷ Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales.

- I. Al menos el 50% de los recursos del FISE deben invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales.
- II. El resto de los recursos se debe invertir en los municipios con los dos mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema.

B. Para la realización de proyectos con recursos del FISMDF:

- I. Si el municipio o DTF es ZAP Rural y no tiene ZAP urbanas, debe invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, de la población en pobreza extrema.¹⁸

De acuerdo con la LCF, los recursos del FAIS se destinan a los siguientes rubros:

- I. FISMDF: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.**
- II. FISE: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.**

Conforme los lineamientos, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales pueden destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan del Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.¹⁹

¹⁸ DOF, 2015, ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014., 12 de marzo de 2015.

¹⁹ DOF, 2013, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental., 09/12/2013. Revisado en el siguiente sitio web: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013

I.3 DIMENSIONES DE LA POBREZA EN MÉXICO

Con fundamento en el artículo 36 de la LGDS, el CONEVAL es la institución responsable de establecer la definición, identificación y medición de la pobreza en México, para lo cual considera en su metodología los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.²⁰

Según la metodología de la medición de la pobreza del CONEVAL, se considera que una persona es pobre si tiene al menos una carencia social y su ingreso es menor al valor de la línea de bienestar; mientras que una persona es pobre extremo, si tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y además tiene 3 o más carencias sociales.

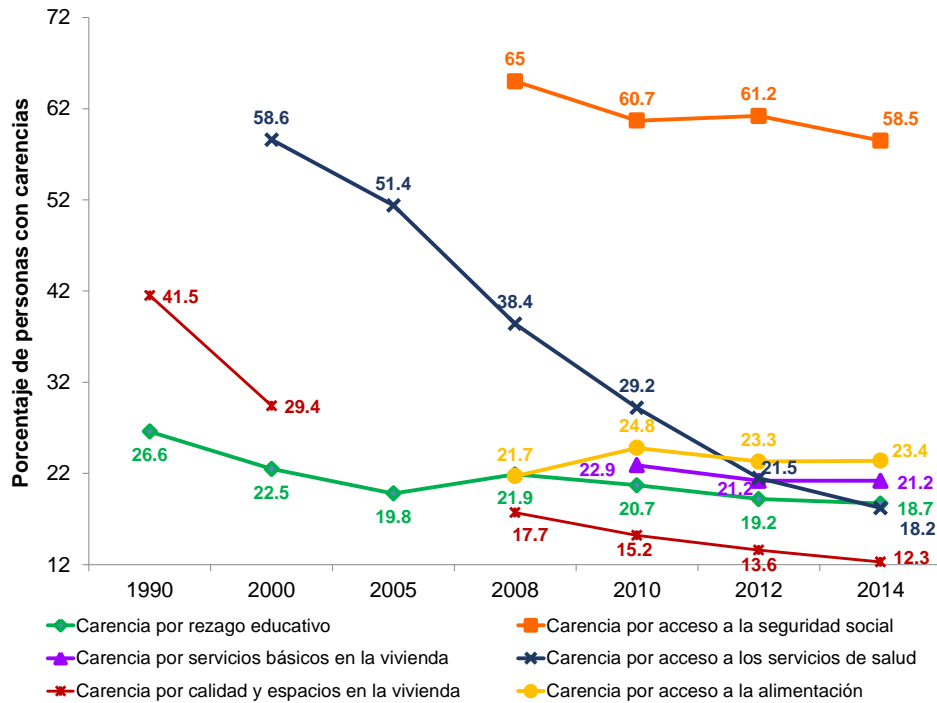
En el último Reporte de la Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, el CONEVAL informó que en México 55.3 millones de personas vivían en condición de pobreza; es decir, 46.2% de la población tenía al menos una carencia social y un ingreso menor al valor de la línea de bienestar²¹, lo que significó un crecimiento de 3.75% respecto a las estimaciones de 2012. En tanto, informó que la pobreza extrema se redujo en 0.8%, al pasar de una estimación de 11.5 millones de personas en 2012 a 11.4 millones de personas en 2014, esto es 9.5% de los mexicanos.

En lo que se refiere a las estimaciones de la pobreza en materia de carencias sociales, el 58.5% de la población a nivel nacional reportó no contar con seguridad social en 2014, 23.4% no tener acceso a la alimentación, 21.2% no tener acceso a los servicios básicos en la vivienda, 18.7% reportó rezago educativo, 18.2% no tener acceso a los servicios de salud, y 12.3% reportó carencia por calidad y espacios en la vivienda (véase la gráfica 4).

²⁰ Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social, Artículo 36, DOF 07-11-2013. Revisado en el siguiente sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

²¹ Según el CONEVAL la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (Urbano=\$2,542.13 y Rural=\$1,614.65).

Gráfica 4. Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales, 1990-2014 (Porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información de los Censo de Población y Vivienda 1990 y 2000 y del Censo de Población 2005 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

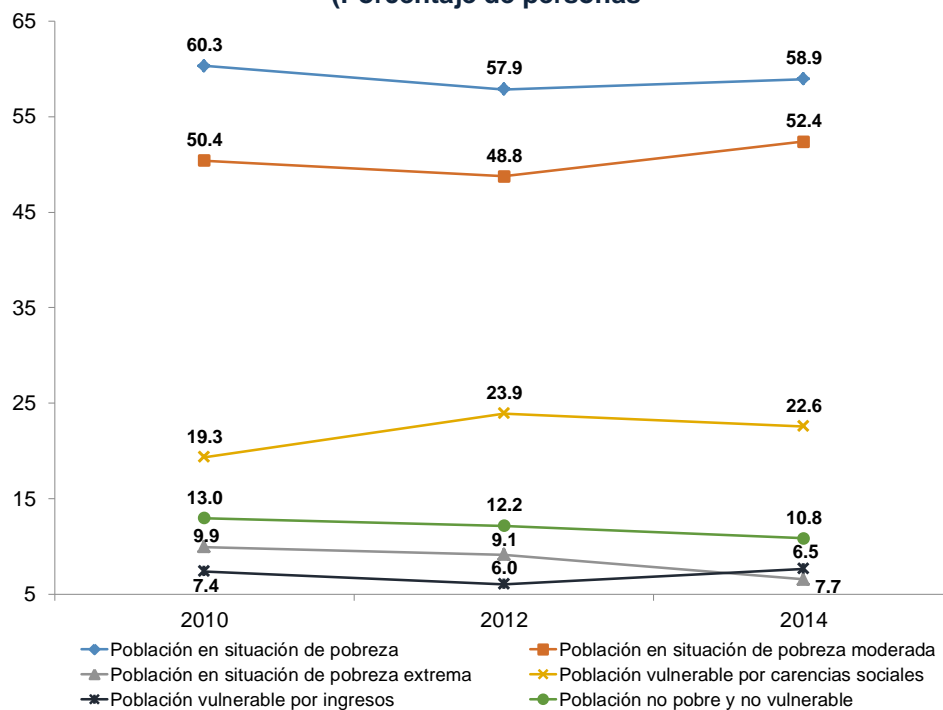
I.4 SITUACIÓN DE POBREZA EN TLAXCALA

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el Estado de Tlaxcala tiene una población de poco más de 1.2 millones de habitantes; de los cuales, 58.9% se encontraba en situación de pobreza en 2014, 52.4% en situación de pobre moderada y 6.5% en situación de pobreza extrema, según el último Informe de la medición de la pobreza realizado por el CONEVAL con base en información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En dicho informe el CONEVAL reveló que en el Estado de Tlaxcala un total de 35,554 personas lograron salir de la pobreza extrema entre 2010 y 2014, lo que representó una reducción de 30.1%, pasando de una proporción de 9.9% a una de 6.5%, respectivamente. Se reportó,

que en tan sólo dos años, un total de 29,608 personas en situación de pobreza extrema habían mejorado su condición de vida, (véase la gráfica 5).

Gráfica 5. Evolución de la pobreza en Tlaxcala 2010-2014
(Porcentaje de personas)



Fuente: Elaboración propia con cifras del CONEVAL.

A su vez, el CONEVAL presentó que en el Estado de Tlaxcala, un total de 285,287 personas eran vulnerables por carencia (22.6%) en 2014 y 96,885 personas vulnerables por ingresos (7.7%) y un total de 137,187 personas no eran pobres ni vulnerables (10.8% de la población).

Respecto a los indicadores de carencia social, el CONEVAL y la SEDESOL informaron que 81.5% de la población en Tlaxcala tenía al menos una carencia social y 15.9% de la población tenía al menos tres carencias sociales. Cifras del MCS-ENIGH 2014 arrojaron que 14.9% de la población se encontraba en situación de rezago educativo, 17.5% con carencia por acceso a los servicios de salud, 71.5% con carencia por acceso a la seguridad social, 9.4% con carencia por calidad y espacios en la vivienda, 12.1% con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y 24% con carencia por acceso a la alimentación.

Tabla 1. Indicadores seleccionados de pobreza para el estado de Tlaxcala

Indicador	Personas	Porcentaje de personas en 2014	Cambio respecto 2012
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	188 834	14.9%	-2.9%
Con carencia por acceso a los servicios de salud	221 050	17.5%	-25.7%
Con carencia por acceso a la seguridad social	903 705	71.5%	3.8%
Con carencia por calidad y espacios de la vivienda	119 145	9.4%	-25.3%
Con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	153 002	12.1%	-22.3%
Con carencia por acceso a la alimentación	303 495	24.0%	-13.1%
Bienestar económico			
Con ingreso inferior a la línea de bienestar	342 058	27.1%	14.1%
Con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	842 022	66.6%	7.1%

Nota: La información se refiere a estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010. Las estimaciones fueron realizadas de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, donde se toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la medición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Fuente: CONEVAL. Medición de la pobreza; Anexo estadístico 2014. www.coneval.gob.mx (29 de julio de 2015).

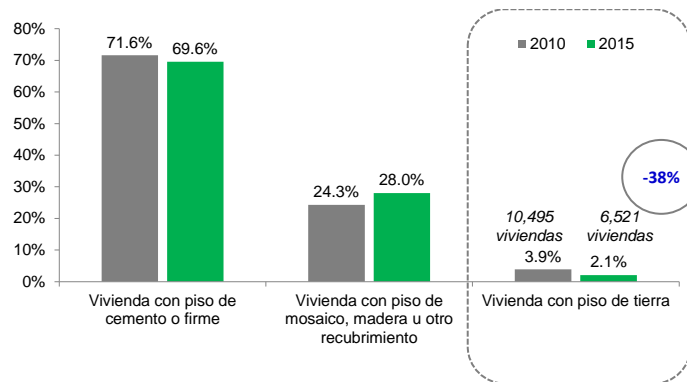
Como se aprecia en la tabla 1, de las seis carencias sociales que incluye el CONEVAL en su metodología para la medición de la pobreza, el Estado de Tlaxcala logró impactar positivamente en seis carencias de 2012 a 2014. En términos relativos, **el rezago educativo bajó 2.9%, la carencia por acceso a los servicios de salud se redujo en 25.7%, la carencia por calidad y espacios de la vivienda en 25.3%, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en 22.3% y la carencia por acceso a la alimentación se redujo en 13.1%.**

Los efectos positivos en materia de calidad y espacios de la vivienda en Tlaxcala, en buena medida son explicados por la operación del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE). Por una parte, el Programa de Firmeza por una Vivienda otorga a la población objetivo el suministro de materiales de construcción para pisos firmes y techos seguros a fin de mejorar su calidad de vida, y por el otro, a través del Programa de Infraestructura Social Básica otorga a la población objetivo material para obras de agua potable, drenaje sanitario, guarniciones, banquetas y pavimento.

Según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en materia de vivienda, en Tlaxcala 92 de cada 100 personas tienen techo seguro y 98 de cada 100 cuentan con piso firme en sus hogares; en términos absolutos, las viviendas particulares habitadas con piso de tierra pasaron de un total de 10,495 en 2010 a 6,521 en 2015, lo que significó una reducción de 38%. En lo que se refiere a techos seguros, según la última información disponible a nivel estatal, solamente 0.79% de las viviendas tiene techo con material de desecho o lámina de cartón (véase la gráfica 6 y 7).

Gráfica 6. Viviendas particulares habitadas con piso firme en Tlaxcala (Porcentaje de viviendas)

- Viviendas particulares habitadas en Tlaxcala: 310,504*
- En 2015, 28 de cada 100 viviendas tiene algún tipo de recubrimiento, 70 de cada 100 viviendas tienen piso de cemento o firme.



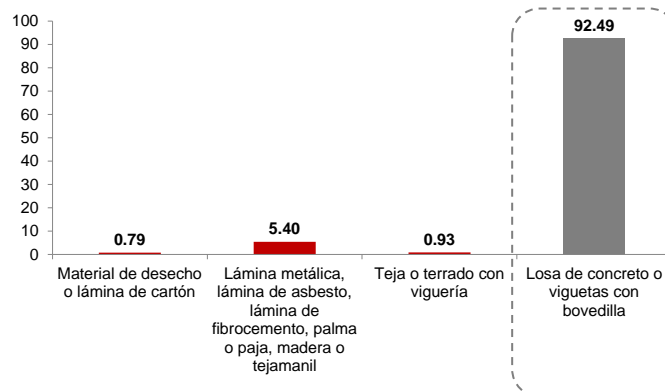
*Información al 15 de marzo de 2015.

** Nota: La distribución porcentual no suma 100%, porque no se grafica el valor del no especificado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Gráfica 7. Viviendas particulares habitadas con techo seguro en Tlaxcala (Porcentaje de viviendas)

- Viviendas particulares habitadas en Tlaxcala: 310,504*
- En 2015, 92 de cada 100 viviendas tiene losa de concreto o viguetas con bovedilla.



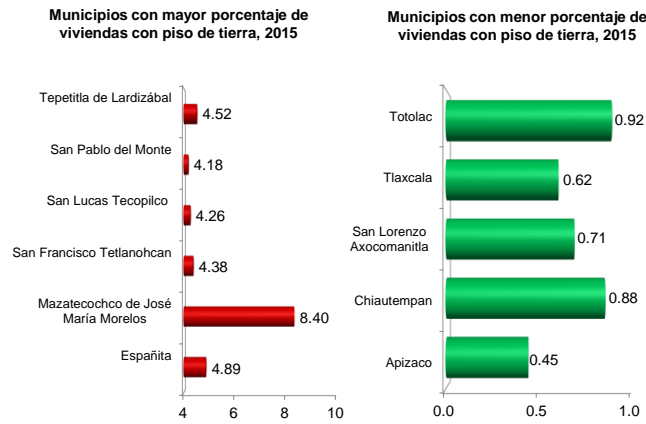
*Información al 15 de marzo de 2015.

** Nota: La distribución porcentual no suma 100%, porque no se grafica el valor del no especificado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Como se aprecia en las gráficas 8 y 9, al año 2015 los tres municipios de Tlaxcala con menor porcentaje de viviendas con piso de tierra son Apizaco (0.45%), Tlaxcala (0.62%) y San Lorenzo Axocomanitla (0.71%). En contraste, los cinco municipios con mayor porcentaje son Mazatecochco de José María Morelos (8.40%), Españaíta (4.89%) y Tepetitla de Lardizábal (4.52%). Respecto a los tres municipios con mayor porcentaje de viviendas con losa de concreto son Apizaco (97%), Emiliano Zapa (96.8%) y Terrenate (96.5%); mientras que los que tienen mayor porcentaje de viviendas con lámina son Benito Juárez (15.2%), Españaíta (13.6%) y San Juan Huactzinco (9.75%).

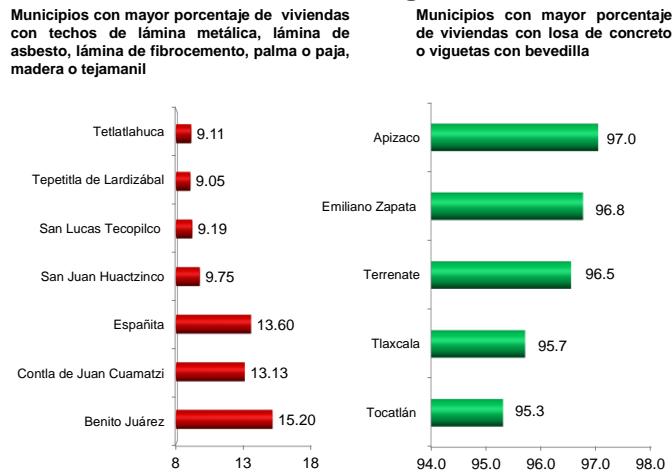
Gráfica 8. Municipios del Estado de Tlaxcala con mayor y menor porcentaje de viviendas con piso de tierra en 2015



*Información al 15 de marzo de 2015.
 ** Nota: La distribución porcentual no suma 100%, porque no se grafica el valor del no especificado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Gráfica 9. Municipios del Estado de Tlaxcala con mayor y menor porcentaje de viviendas con techo seguro en 2015



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Según cifras de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas, a través del Programa Firmeza por una Vivienda Digna se realizaron 26,876 acciones de 2011 a 2015 con cobertura estatal; de las cuales, 11,553 fueron techos, 1,551 pisos y 9,451 pisos y techos, lo que significó una inversión de 165.7 millones de pesos. **Solamente en el ejercicio fiscal de 2015, en Tlaxcala se ejecutaron 5,875 acciones (1,878 techos, 239 pisos, 1,879 pisos y techos) con una inversión de 38.6 millones de pesos.**

Respecto al Programa de Infraestructura Social Básica, el cual tiene un impacto en el indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, del año 2011 al 2015 el Gobierno del Estado de Tlaxcala realizó un total de 1,797 obras de agua potable, drenaje sanitario, guarniciones, banquetas, pavimento y mejoras en instituciones educativas, en los cuales se ha invertido un total de \$118.7 millones de pesos. **Para el caso específico de 2015, se realizaron 302 obras (agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial y pavimento), lo que benefició a más de 27,972 personas, con una inversión de 25.2 millones de pesos.**

La eficiencia operativa del FISE en Tlaxcala, ha permitido que el 100% de los recursos sea aplicado en pisos firmes y techos seguros, así como en infraestructura de agua y drenaje. Cabe señalar que se ha establecido una estrategia de responsabilidad compartida en la que a través del programa se apoya con material de construcción y los beneficiarios se hacen responsables de aportar a las acciones con "mano de obra", lo que ha permitido maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA LOS ESTADOS

El Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) tiene su antecedente en los Convenios Únicos de Desarrollo que a su vez surgen en 1982 junto con la creación del Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), según sus Reglas de Operación²², facultados para elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

El principal objetivo del FISE es el de realizar obras de alcance regional o intermunicipal que beneficien de manera directa los sectores poblacionales en situación de rezago o pobreza, es decir, a la población más vulnerable. Específicamente, está enfocado a dotar de apoyo a las Entidades Federativas para mejorar su capacidad de respuesta ante esta problemática. La creación de infraestructura básica y el suministro de materiales de construcción para pisos firmes y techos seguros que benefician directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social contribuye al desarrollo humano, puesto que mejora la calidad de vida de los hogares, incidiendo en la reducción de la pobreza.

De acuerdo con los resultados de la Evaluación Específica del Desempeño 2012-2013 del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias Unidad de Microrregiones, los hallazgos señalan que hay evidencia empírica que muestra que el piso firme contribuye a mejorar las condiciones de salubridad,²³ ya que coadyuva a disminuir la incidencia de enfermedades parasitarias en un 78%, la anemia en un 81% y los episodios de diarrea en un 49% en niños menores de cinco años. Asimismo, estas acciones tienen un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños y adolescentes, entre un 36% y 96%, de acuerdo con el rango de edad.²⁴

²² DOF. Reglas de Operación 1999 de los Programas del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. (Continúa en la Sexta Sección), 26 de febrero de 1999. Véase en el sitio web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944435&fecha=26/02/1999

²³ SEDESOL. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). Revisada en el siguiente sitio web: <http://www.microrregiones.gob.mx/documentos/evaluaciones/EC2011-2012.pdf>

²⁴ CONEVAL. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la Información de desempeño presentada por el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias Unidas de Microrregiones. Véase en el siguiente sitio web: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S216/20_S216_Completo.pdf

II.1 PROGRAMA FISE EN TLAXCALA

Como se ha referido el presente documento, el FISE se integra de los Programas Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica. El primero tiene por objetivo **“contribuir a mejorar la calidad de vida de los Tlaxcaltecas, mediante acciones de desarrollo social, a través del suministro de materiales de construcción para pisos firmes y techos seguros”**; en tanto el segundo, tiene por objetivo **“coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de las comunidades en condiciones de rezago social, mediante la realización de obras de infraestructura social básica, vigilando que las obras programadas se concluyan en tiempo y forma con el apoyo de autoridades municipales y beneficiarios”**.²⁵

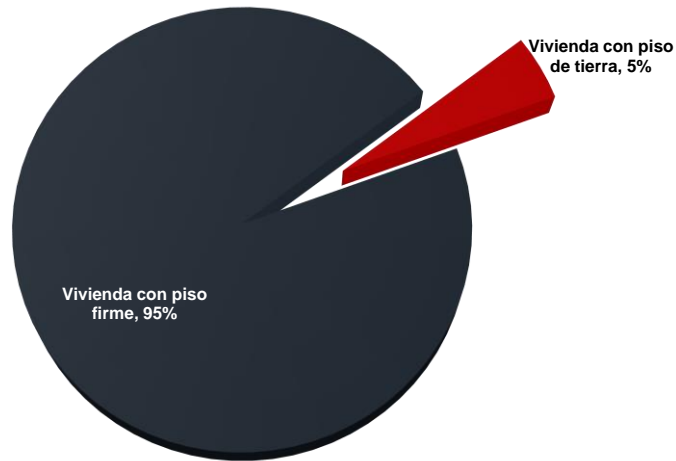
En lo que concierne al Programa Firmeza por una Vivienda Digna, la **población objetivo** son todos los hogares que viven con carencia en calidad y espacio en la vivienda. De acuerdo con el cuadro 1, se considera que un hogar tiene carencia por calidad y espacio de la vivienda si tiene piso de tierra, techo de cartón, lámina o de desecho, tiene muros de desechos, lámina, carrizo, bambú, palma o embarro, y cuando viven más de 2.5 personas en un cuarto.

Cuadro. 1 Carencia por calidad y espacio de la vivienda	
Material del piso	Tierra
Material de techo	Cartón, lamina o de desecho.
Material de muros	Desechos, cartón, lámina, carrizo, bambú, palma, embarro.
Índice de hacinamiento	Cuando existen más de 2.5 personas por cuarto

Según el documento “Población Potencial FISE 2014”, creado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Estado de Tlaxcala tiene un universo total de 274,202 viviendas habitadas, de las cuales 45,226 tienen algún tipo de carencia (población potencial). Del total de viviendas habitadas con algún tipo de carencia, 13,123 viviendas tienen piso de tierra (población objetivo), lo que representa un 5% del total de viviendas habitadas a nivel estatal (véase gráfica 10).

²⁵ SPF. Lineamientos Generales de Operación de los Programas de Infraestructura Social Básica y Firmeza por una Vivienda Digna del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su Apartado Estatal para el ejercicio fiscal 2015.

Gráfica 10. Viviendas habitadas con piso firme en Tlaxcala en 2014
(Porcentaje de viviendas)



Fuente: Elaboración propia con cifra de INEGI.

Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, destacó que en el Estado de Tlaxcala se habían identificado que 6,521 viviendas particulares habitadas aún tenían piso de tierra, lo que representa 2.1% del total de viviendas en la entidad. Igualmente se dio a conocer que el 28% de las viviendas cuenta con piso de mosaico, madera u otro recubrimiento, y 69.6% son viviendas con piso de cemento o firme.²⁶

De acuerdo con el Padrón de Beneficiarios del **Programa Firmeza por una Vivienda Digna**, el cual es integrado por la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas, se **atendió a un total de 3,996 viviendas en el ejercicio fiscal de 2015** (1,878 con techos seguros, 239 con pisos firmes y 1,879 con pisos y techos), **con un presupuesto ejercido de \$38.6 millones de pesos**. En tanto, en el **Programa de Infraestructura Social Básica, se realizaron 302 obras, con una inversión de \$25.2 millones de pesos que benefició a más de 27,972 personas**. Cabe señalar que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de 2015, asignó un presupuesto de \$64.6 millones pesos al FISE.²⁷

²⁶ Cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

²⁷ Decreto No. 92 Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2015. Periódico Oficial No. Extraordinario, Diciembre 29 del 2014, p25. Revisado en el siguiente sitio web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex29122014.pdf>

Sobre los indicadores de resultados del programa en los documentos programáticos del FISE, se menciona por medio de la MIR, como indicador Fin, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por medio de acciones de infraestructura social básica y vivienda. Como Propósito se refiere a la mejora de los pisos y techos de las viviendas.

Es hasta el apartado de Componentes, cuando comienza haber una diferencia entre los dos componentes del FISE; Infraestructura Social Básica y Firmeza por una Vivienda Digna, los cuales los marca como componentes.

En el apartado de actividades para el caso de Firmeza por una vivienda digna se enlista lo siguiente:

- Convocar, recepcionar (sic) y validar solicitudes de acciones de pisos y techos para vivienda.
- Integración de figuras organizativas y firma de convenios de acciones de vivienda.
- Supervisión y seguimiento de acciones de vivienda, y
- Verificación de obras de viviendas terminadas

III. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

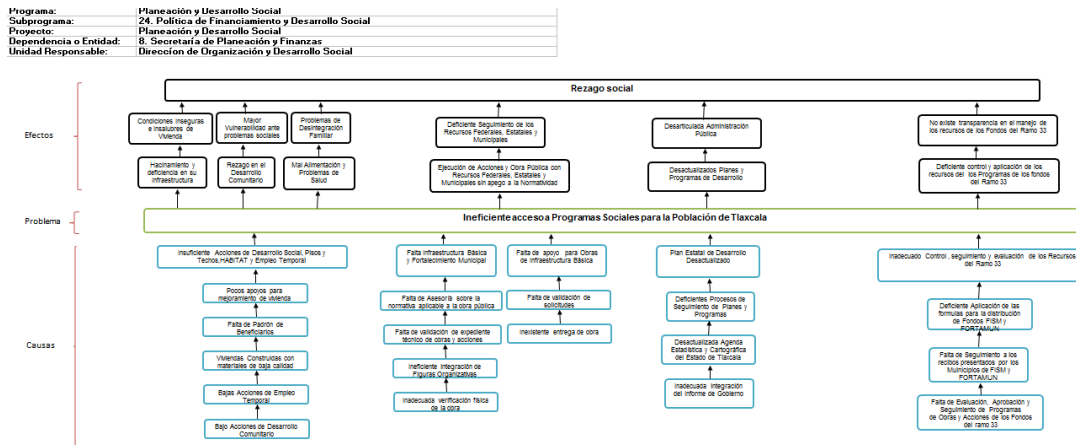
III.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema que se busca resolver con el FISE en el Estado de Tlaxcala es relativo a disminuir la pobreza a través de la dotación de infraestructura básica a los hogares más vulnerables a través del programa “Firmeza por una vivienda digna” e “Infraestructura Social Básica”, cuyo objetivos, de acuerdo con los “Lineamientos generales de operación de los programas de infraestructura social básica y firmeza por una vivienda digna del fondo de aportaciones para la infraestructura social en su apartado estatal para el ejercicio 2015”, es llevar a cabo acciones de desarrollo social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los tlaxcaltecos. Estas acciones son el suministro de materiales de construcción para pisos firmes y techos seguros, en el caso de Firmeza por una Vivienda Digna. Para el programa Infraestructura Social Básica, el objetivo que plantea es coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de las comunidades con rezago social, mediante la realización de obras de infraestructura social básica, con el apoyo de autoridades municipales y beneficiarios.

En este tipo de acciones gubernamentales es frecuente que el objetivo no se muestre de manera clara. Para el caso del FISE, se identificó que el problema a resolver no se plantea de manera negativa ni tampoco se describe con claridad en alguno de los documentos oficiales y programáticos. Como se muestra en la ilustración 1, el árbol de problemas proporcionado corresponde a la descripción desde un nivel muy general, lo que provoca una inconsistencia con el FISE, pues el problema que se trata de resolver, según el programa, es el ineficiente acceso de la población a programas sociales.

Aunque la problemática se plantea de manera negativa, no es posible ver con puntualidad qué resuelve el programa de Pisos y Techos o Infraestructura Básica, ya que el punto central respecto a la necesidad de mejorar la condición de las viviendas es confuso cuando se menciona también como problema a resolver, la inclusión de la población a los programas sociales.

Ilustración 1. Árbol del Problema del FISE en Tlaxcala en 2015.



Fuente: Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

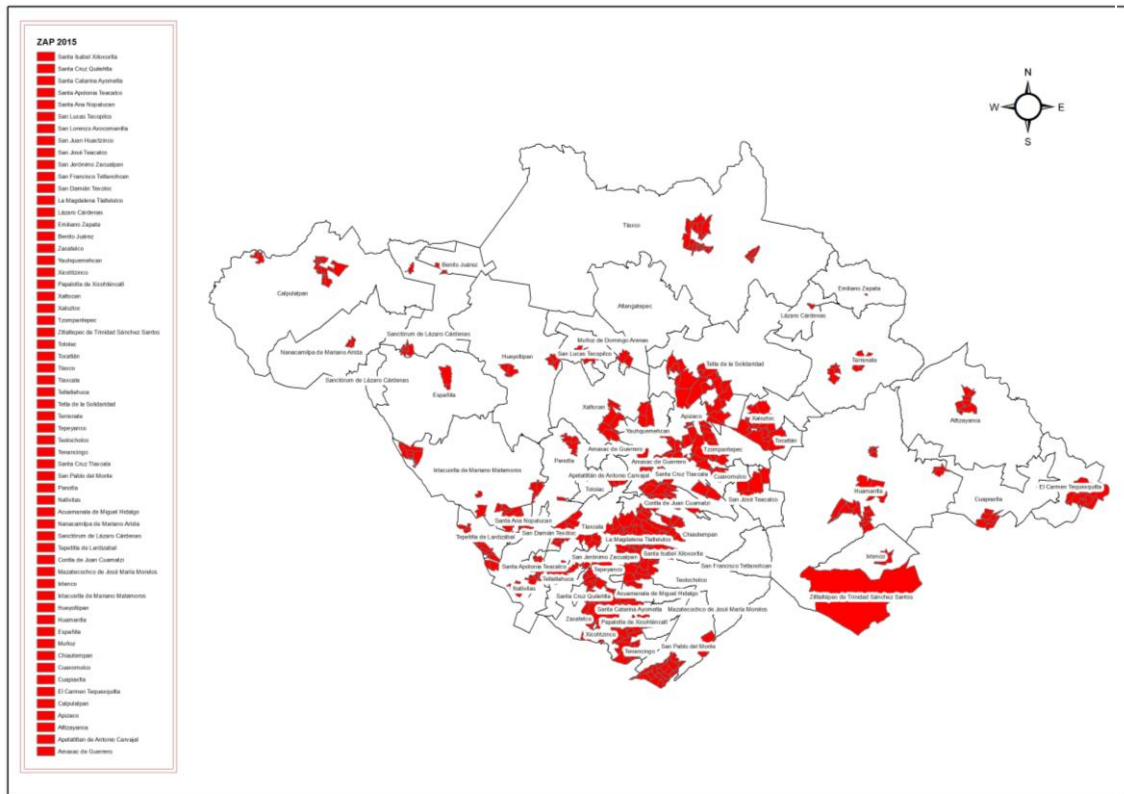
Una de las recomendaciones de mejora al Programa es la elaboración de un árbol de problemas que se refiera en específico a Pisos y Techos y para Infraestructura Básica, que sean puntuales en cuanto a la problemática que se pretende atender.

Como justificación se sugiere plantear la importancia del mejoramiento de la infraestructura de los hogares mencionando que la falta de un piso y techos firmes o servicios básicos conducen a un problema de salud pública, ya que aumentan las enfermedades parasitarias por ingesta de alimentos en el hogar, es decir, el problema que se atiende son las enfermedades, no la falta de los servicios o infraestructura.

III.2 SOBRE LA POBLACIÓN ATENDIDA

En el Estado de Tlaxcala, los dos componentes del FISE se enfocan en la población que habita en localidades vulnerables o Zonas de Atención Prioritarias, y buscan atender de manera prioritaria las carencias sociales identificadas en el Informe Anual sobre la situación pobreza y rezago social que publica la SEDESOL en el Diario de la Federación (véase la ilustración 2).

Ilustración 2. Zonas de Atención Prioritaria 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDESOL.

Con información de las ZAP es posible cuantificar los lugares en los que se aplica el programa, puesto que una de las variables es la de viviendas particulares habitadas con piso de tierra y falta de infraestructura y servicios básicos. La verificación y actualización de esta información, se tiene programada en cada ejercicio fiscal, los datos quedan actualizados a más tardar el 31 de diciembre en cumplimiento a lo establecido por el Gobierno Federal.

Cabe señalar, que el apoyo de FISE es otorgado a la población objetivo que cumple con los requerimientos establecidos en los lineamientos generales de operación, capítulo IV, Artículo 20, inciso A para el caso de Infraestructura Básica que menciona:

- I. Pertenecer a sectores de población que presenten rezago social.
- II. Proponer acciones de infraestructura social básica que sean viables técnicamente y contribuyan a disminuir los rezagos

en este rubro, así como la preservación del medio ambiente e impulse el desarrollo sustentable.

- III. Sujetarse al procedimiento de selección.

En el caso del inciso B para el caso de Pisos y Techos que enuncia:

- I. Que el solicitante presente rezago social en vivienda (techo de lámina o piso de tierra).
- II. Contar con vivienda propia y construida con materiales precarios o se encuentre inconclusa (obra nueva) o con asentamiento para el caso de techos. El solicitante debe garantizar que cuenta con estructura que soporte concreto armado.
- III. Sujetarse al procedimiento de selección.

En ambos casos el primer inciso se refiere la necesidad principal que debe de presentar el individuo; el segundo para el caso de pisos y techos, indica las necesidades mínimas en cuanto a infraestructura que debe tener el hogar del individuo y para Infraestructura Básica indica tres características necesarias a) viabilidad, b) disminución de rezago y c) preservación del medio ambiente; y en el tercero se adiciona a las dos primeras, estar sometido a un proceso de selección. Esto refleja que el procedimiento está estructurado y que su sistema de selección es igualitario para los posibles beneficiarios.

III.3 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

Existen investigaciones que justifican este tipo de apoyos a la población por sus resultados directos en la salud. Por ejemplo, Segura y Escobar-Mesa (2005), hicieron un estudio transversal integrado de 281 localidades en Veracruz entre 1997 y 2001 sobre el comportamiento epidemiológico de la enfermedad de Chagas. Esta investigación implicó cuestionarios y pruebas de sangre a 9,728 individuos en 2,526 viviendas y hubo un ejercicio de clasificación de las viviendas según el material de muros, piso y techo, respecto al riesgo de albergar insectos portadores del parásito.

Entre los principales hallazgos se encontró que el material de construcción de la vivienda representa un factor importante en la transmisión de la enfermedad, ya que puede proveer las características para permanencia y reproducción del insecto. Por esta razón, entre las recomendaciones que dejan los autores, es

“evidente” que debe mejorar las vivienda de los hogares, especialmente los materiales de construcción y ventilación de la misma, pues con medidas básicas como estas, aseguran se ha logrado el control de los transmisores (Segura y Mesa-Escobar, 2005).

Por otra parte, Ana Cristina Torres y Felicia Knaul, en su investigación del 2003 titulada “Determinantes del gasto de bolsillo en salud e implicaciones para el aseguramiento universal en México: 1992-2000”, tratan de comprobar que el pago por servicios de salud del bolsillo es ineficiente y tiende a generar injusticias en el financiamiento, ya que en momentos de urgencia por enfermedad, no se negocia el precio ni la calidad del servicio que se recibirá.

En su investigación analizan los factores principales que conducen a que el gasto en salud se considere catastrófico para los hogares, es decir que sea mayor al 30% del gasto total menos el gasto por alimentos. Los datos analizados son tomados de la ENIGH de INEGI, en los años de 1992 a 2000, analizando más de 10 mil hogares por año.

Utilizando distintos modelos estadísticos y en cuanto a infraestructura de los hogares se refiere, encontraron que si bien el gasto en el bolsillo en hogares en salud que contaban con carencia de agua, piso o techo firme no era catastrófico, si es en mayor proporción para los hogares que tienen estas características sobre los que no las tienen. Es decir, el contar con techo o piso firme e infraestructura básica, reduce el gasto en salud de los hogares.

Otro estudio que nos habla sobre la relación entre la carencia de servicios y su influencia en la salud de los integrantes de los hogares, es el que realizan María Teresa Guerrero Hernández; Yolanda Hernández Molinar; María Eugenia Rada Espinosa; Álvaro Aranda Gámez; Martha Inés Hernández. Este equipo de investigadores estudia el entorno rural mexicano, recolectando datos de 621 niños en edad escolar en 9 municipios de la Huasteca mexicana, tomando en cuenta las condiciones básicas de saneamiento, vivienda, presencia de diarreas y expulsión de parásitos intestinales durante dos meses.

Entre los principales hallazgos fue encontrar prevalencia de parasitosis intestinal en el 30 por ciento de la población. De estos, el 63% contaba con piso de tierra en sus hogares y el 40% de las viviendas tenía techo de palma. Concluían de manera directa, que en los municipios de alta marginalidad existe una prevalencia de parásitos intestinales en

niños que se desarrollaban en condiciones de pobreza y con carencia de servicios básicos en sus hogares, como son pisos firmes y techos de loza.

Desde un punto de vista diferente, hay estudios que mencionan la necesidad de una vivienda no enfocándose a las complicaciones de salud que trae consigo no tenerla, si no por ser un derecho constitucional que los legisladores tienen obligación de crear el marco legal para llegar a ello.

Por su parte, Liam Flores Rodríguez expresa en un documento de trabajo publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) que la situación de las familias en pobreza se encuentra muy por debajo de los que se pudiera considerar como vivienda digna. Menciona que aunque existe una importante demanda de vivienda nueva en zonas urbanizadas por el crecimiento de las mismas, las carencias presentadas por la vivienda existente son importantes, además de que hay sectores de la población donde este tipo de problemas son más evidentes.

Para dar un ejemplo, menciona que el 96% de los indígenas en el país cuentan con una casa independiente, es decir, en este sector el problema de la cobertura en vivienda es menor (aunque no por eso deja de ser importante); sin embargo, según datos para 2007, el 46% de estos hogares contaba con piso de tierra, 47% techo de desechos, 50% materiales sólidos en las paredes y solo 19% tenía agua entubada (Flores, 2009). Es decir, el problema en este caso, es la calidad de la vivienda y las condiciones de los hogares.

Una de las conclusiones más importantes a las que llega el documento de Flores (2009), es que las soluciones de vivienda deben de tener una flexibilidad importante en cuanto a sus instrumentos de actuación para ajustar las políticas habitacionales a las necesidades locales, independientemente si son de creación de zonas habitacionales nuevas o instrumentos para mejorar las existentes, el fin es mejorar los derechos de propiedad de sus habitantes. Además de que debe haber un apoyo por medio de subsidios y asesoría técnica a la autoconstrucción, pues es la principal opción para las familias en situación de pobreza.

En cuanto a la proporción de servicios básicos, un documento de la UNICEF del 2000 con el nombre "¿Servicios básicos para todos? El

gasto público y la dimensión social de la pobreza" y escrito por Mehrotra, Vandemoortele y Delamonica, expone datos directos, como que el contar con agua potable y condiciones básicas de saneamiento mejora las condiciones de alimentación y la capacidades de aprendizaje de los niños al reducir la difusión de enfermedades infecciosas, sobre todo la diarrea. Además, menciona 4 argumentos que justifican el suministro generalizado de los servicios básicos: moral, instrumental, consensual e histórico.

El argumento moral se sustenta en que los servicios básicos tienen un valor inherente y deben ser proporcionados en cualquier tipo de circunstancia, aunque no parezca existir demanda expresa de dichos bienes, es decir, que los servicios sociales básicos cuentan con valor intrínseco por generar beneficios como la salud, por lo que deberían de ser accesibles a todo mundo.

El instrumental se basa en que el contar con servicios básicos es un medio que ayuda para alcanzar otras metas relacionadas con el desarrollo humanos, pues asegura que incrementan la productividad, mejora la salud y ayuda a tener una distribución de las ganancias más equitativa, además de reducir la pobreza de manera directa.

El consensual consiste en argumentar que la proporción de estos servicios es un principio aceptado por la opinión general basado en reglamentos internacionales como:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- El Acuerdo sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),
- En la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986)
- En la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (1990) y,
- En la Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (1995).

El argumento histórico desarrolla como los países en vías de industrialización durante el siglo XIX fueron adoptando diferentes medidas que llevaron a tomar conciencia de que el crecimiento industrial exigía que las comunidades contaran con un desarrollo tanto económico como social. Por ejemplo, la transformación de los

cuidados sanitarios que surgieron por la necesidad de las economías por contar con mano de obra sana, llevando a estas a tomar acciones sobre la salud pública como la construcción de hospitales y clínicas, el suministro público de agua y sistemas de saneamiento, así como un sistema complejo de control de la producción alimenticia, etc.

De esta manera, podemos ver que las intervenciones del programa al trabajar en conjunto con los beneficiados en la proporción de infraestructura, techos de loza y pisos firmes a los hogares de alta marginalidad, es una práctica que está justificada al tener beneficios directos en la salud de los habitantes de las viviendas, como en el gasto generado por las enfermedades. También podemos observar que lejos de ser una práctica que ayuda a las familias de escasos recursos, es un apoyo a generar igualdad entre la población al crear espacios dignos de vivienda.

IV. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS Y METAS NACIONALES Y SECTORIALES

El objetivo de analizar la contribución del programa a las metas nacionales y sectoriales es aportar fortalecimiento e institucionalidad a su creación e implementación. Con ello, se logra capitalizar de manera tangible y real, la importancia de la existencia del programa y como éste coadyuva a resolver la problemática nacional en materia de pobreza vinculada a la carencia de infraestructura.

En este sentido, el FISE encuentra su contribución de manera específica con los Objetivos del Milenio de la ONU, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2011-2016, tal y como se menciona en el siguiente cuadro:

Objetivos del Milenio	Plan Nacional de Desarrollo	Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	<p>Meta: México Incluyente</p> <p>Objetivo: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Estrategia:</p> <p>2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar la calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.</p> <p>2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.</p>	<p>Estrategia General de Desarrollo</p> <p>III. Desarrollo social incluyente para fortalecer el bienestar.</p> <p>3. Infraestructura para impulsar el crecimiento.</p> <p>2.2 Recaudación de los programas sociales de la entidad.</p> <p>2.3 Ampliación y fortalecimiento de la infraestructura social.</p> <p>2.5 Impulso prioritario a la participación Social Comunitaria.</p>

Derivado de la revisión y análisis de cada uno de los documentos enunciados anteriormente, en lo que respecta a los Objetivos del Milenio, relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; si bien, es cierto que en sus metas específicas no existe alguna que se refiera de manera puntual a temas de infraestructura y vivienda, sí lo es que de manera general busca abatir la pobreza independientemente de los mecanismos que se utilicen para ello.

En tal sentido, el FISE a través de su componente de Firmeza por una Vivienda Digna se alinea de manera indirecta a las Metas del Milenio reduciendo la pobreza en una de sus dimensiones más significativas: calidad y espacios en la vivienda²⁸.

Por lo que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en el diagnóstico de la meta “México Incluyente” se muestran los siguientes datos:

- 10.4% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema (carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales).
- En 40% de los municipios del país el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75% (la mayoría son municipios pequeños, en localidades rurales y con altos porcentajes de población de habla indígena).
- La mitad de la población en situación de pobreza extrema del país se concentra en 190 municipios.

Por lo anterior, la creación del FISE se vincula directamente con la política de planeación nacional, la cual tiene como propósito integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, así como con el objetivo de crear puentes que permitan el acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial; los avances durante las últimas dos décadas en materia de vivienda e infraestructura social básica han sido significativos pero no de manera uniforme en todas las regiones del país, en zonas rurales la carencia de servicios básicos en la vivienda afectó el 50.4%, y es precisamente por esta razón que es importante implementar programas que se avoquen a contribuir al resarcimiento del abandono en el que se encuentra este sector de la población.

Según datos del INEGI, la población tlaxcalteca crece a una tasa media anual de 1.9 por ciento, mayor que la tasa nacional de 1.4 por ciento, es precisamente por esto que es de vital importancia diseñar e implementar políticas públicas de corto y mediano plazo en materia de educación, empleo, salud, transporte y vivienda. En este sentido y con base en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 del Estado Tlaxcala, el cual menciona que habrá que considerar, principalmente

²⁸ Véase en el sitio web: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

a aquellas asociadas con la dotación de infraestructura básica, y de manera prioritaria, en las zonas rurales, el FISE encuentra funcionalidad y se alinea con la necesidad de dinamizar las acciones para la mejora de los hogares, lo cual busca obtener un beneficio efectivo para la población, teniendo en cuenta que los espacios de mayor demanda se localizan en las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, y según lo mencionado por el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 de Tlaxcala, los programas de mantenimiento y construcción de los servicios de infraestructura social básica deberán concentrarse en las zonas rurales en situación vulnerable y deberán propiciar el mejoramiento de la calidad de vida y la disminución de la pobreza de la población tlaxcalteca.

V. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO, Y MECANISMOS DE ELECCIÓN

V.1 UNIDAD DE MEDIDA

Sobre este aspecto, el programa tiene un documento llamado "Población potencial para atención de los programas FISE". En dicho documento expone criterios en cuanto a carencias de infraestructura en los hogares que deben de cumplir la población a la que va dirigida el programa para participar en él.

Maneja indicadores separados para cada una de las vertientes del programa, por un lado el programa Infraestructura Social Básica, y por el otro Firmeza para una Vivienda Digna.

Para Firmeza por una Vivienda Digna, enuncia las características de las viviendas que deben tener para participar en el programa, en dicho apartado se refieren a los materiales de construcción de las viviendas (pisos, muros y techos) como indicadores. Estos son:

- Material de piso: tierra
- Material del techo: cartón, lámina o de desecho
- Material de los muros: desechos, cartón, lámina, carrizo, bambú, palma, embarro
- Índice de hacinamiento: cuando existen más de 2.5 personas por cuarto.

Para el programa Infraestructura Social Básica, en el mismo documento menciona las características que debe tener una vivienda con carencia de servicios básicos como son:

- Acceso al agua: si el agua de la vivienda proviene de un pozo, río, lago o arroyo; si es acarreada de otra vivienda o si el agua se obtiene por la llave pública o hidrante.
- Disponibilidad de drenaje: si la vivienda no tiene drenaje, o si tiene pero está conectado a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. Si la vivienda tiene fosa séptica no se considera como carente del servicio.
- Disponibilidad de electricidad: no dispone de luz eléctrica dentro de la vivienda.

Al final menciona, que una vivienda con necesidad es la que presenta por lo menos una de las dos carencias, refiriéndose a ellas por cada uno de los dos programas. Así, notamos desde este punto que la unidad de medida son las viviendas.

V.1.1 CUANTIFICACIÓN

Sobre la cuantificación de la población, esta se basa en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), la cual se levanta cada dos años a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Si bien se menciona a la ENIGH como medio de identificación de las viviendas con necesidades, así como aquellos hogares en situación de pobreza, no es claro cómo se utiliza la información para identificar a las personas y atender la necesidad mediante el FISE. Posteriormente, el número arrojado por su ejercicio de cuantificación de su población potencial de 45,226 viviendas con carencia de piso, agua o drenaje de las 274,202 viviendas habitadas en el Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, es ambiguo el resultado de la cuantificación. Cabe señalar que la ENIGH es de tipo muestral, pues en la descripción de la base, comenta estos puntos en la sección 1.3.3 Factores de expansión:

- Al ser una encuesta muestral se debe de contar con un ponderador, el cual hace que un hogar represente a un grupo de hogares.
- Para obtener cualquier tipo de información se requiere multiplicar el valor de la variable en estudio, por el factor mencionado.

Con esto, lo que se busca exponer es que debe de haber un desarrollo sobre el uso de los datos y el cálculo de los diferentes tipos de poblaciones para este estudio, pues de no hacerlo, la información incompleta puede incitar a interpretaciones incorrectas sobre la información ofrecida.

V.2 DEFINICIÓN DE PLAZOS PARA SU REVISIÓN

El Programa menciona que los plazos de revisión, serán cada dos años y en su caso serán actualizados. Indica que esto también dependerá

de la disponibilidad de los datos de sus fuentes de información, como INEGI, CONEVAL o SEDESOL. Así como que cada ejercicio fiscal se hará un “barrido de viviendas” para localizar hogares que cuenten con carencias que los hagan partícipes del programa.

Respecto al párrafo anterior, pareciera que los datos con los que justifica la cuantificación de la población objetivo son del año 2010, lo que pudiera indicar que no ha sido necesario actualizarlos, pues de ser así tomarían datos de 2014, que son los más recientes y disponibles. Si esto que se propone fuera posible, es necesario anexar una nota aclarando las razones de no hacer la actualización, dando una explicación que justifique la validez de los cálculos realizados con datos que no son los más frescos, por decirlo de alguna manera.

V.3 DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Al definir a la población objetivo, el documento lo hace de la siguiente manera:

La población objetivo de los Programas del FISE, Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica, es la población que tiene carencias y se encuentra en pobreza extrema, así como, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y, en las Zonas de Atención Prioritaria

La población objetivo es un subconjunto de la población potencial de viviendas con carencia que se puede atender con los Programas FISE “Firmeza por una Vivienda Digna” e “Infraestructura Social Básica”, en el corto y mediano plazo, tomando en consideración:

- ✓ Los recursos presupuestales aprobados para cada ejercicio fiscal;
- ✓ Las reglas de operación de la SEDESOL,
- ✓ Las características técnicas de cada obra en particular

Se considera que la población objetivo son el número de viviendas que se pueden atender en cada ejercicio fiscal, según el presupuesto asignado.

V.4 METAS DE COBERTURA

Según los Lineamientos Generales de Operación de los Programas de Infraestructura Social Básica y Firmeza por una Vivienda Digna del FISE, los beneficiarios serán todos aquellos sectores de la población que presenten rezago social y pobreza de las zonas urbanas y rurales de los 60 municipios del Estado de Tlaxcala.

Por lo tanto, la estrategia de cobertura es considerada directamente de la normatividad federal, mostrando congruencia con la normatividad del programa. Estas metas consisten en cubrir las solicitudes recibidas dando prioridad a aquellas que se encuentren en desventaja y siempre estará sujeta al ejercicio y alcance presupuestal. De esta manera, como meta de cobertura, según el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para 2015, se tiene programado proporcionar 5,100 apoyos para el caso de Pisos y techos, mientras que para Infraestructura Social Básica se programaron 250 acciones.

Sin embargo, no existe una programación para el cumplimiento de metas intermedias de cobertura de la población objetivo y es lógico ya que se avanza en este aspecto por medio de las solicitudes recibidas; es decir, se trabaja bajo un método de autoselección que parte de la demanda efectiva por parte de los candidatos, con la cual los operadores del programa validan estas solicitudes y registran a los que cumplen con las características específicas.

Aunque en la MIR se encuentran establecidas algunas metas y se especifican periodos mensuales y anuales para cumplirlas, ninguna se refiere a la cobertura de la población; dichas metas están enfocadas a los indicadores de fin, propósito, componentes y actividades.

V.5 METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN

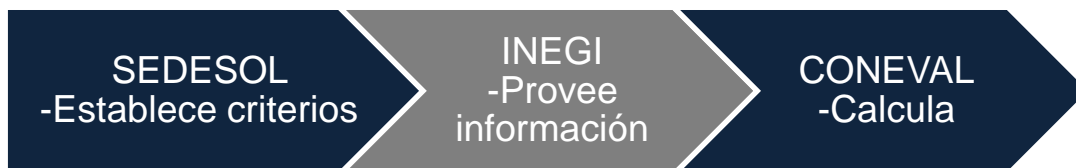
Esta cobertura se focaliza a las ZAP, ya que por su reglamentación debe dar preferencia a dichas zonas dirigiendo por lo menos el 70% de su ingreso presupuestal.

La metodología y las fuentes de información para elegir las localidades en las que se enfatizarán los esfuerzos del Fondo, está soportada en las utilizadas por los organismos que calculan los índices de pobreza y marginación de las localidades, como lo son el CONEVAL, el INEGI y la SEDESOL. Por lo tanto, el programa estatal

como tal, no cuenta con una metodología de focalización propia, si no que utiliza los índices para actualizar año con año el universo de comunidades donde pueden aplicar el programa.

Por ejemplo, según el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015, se estarían tomando en cuenta las localidades que se encuentren en el territorio estatal de las 18,139 Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs) urbanas en 3,950 localidades urbanas de 2,271 municipios que incluye a un total de 6.54 millones de hogares censales y que cumplen con las condiciones de ser catalogadas a nivel nacional.

El establecimiento de las ZAP se desprende del artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social y se encuentra orientada por los criterios de resultados que define el CONEVAL, pero es responsabilidad de la SEDESOL establecer los distintos instrumentos que se utilizarán y procedimientos para su determinación anualmente. El INEGI, por su parte, será el proveedor de la información necesaria para realizar la medición.



Los indicadores provistos por el INEGI, para realizar el cálculo generalmente son los siguientes:

1. Ingreso corriente per cápita,
2. Rezago educativo promedio en el hogar,
3. Acceso a servicios de salud,
4. Acceso a seguridad social,
5. Calidad y espacios de la vivienda,
6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda,
7. Acceso a la alimentación, y
8. Grado de cohesión social.(Cita CONEVAL)

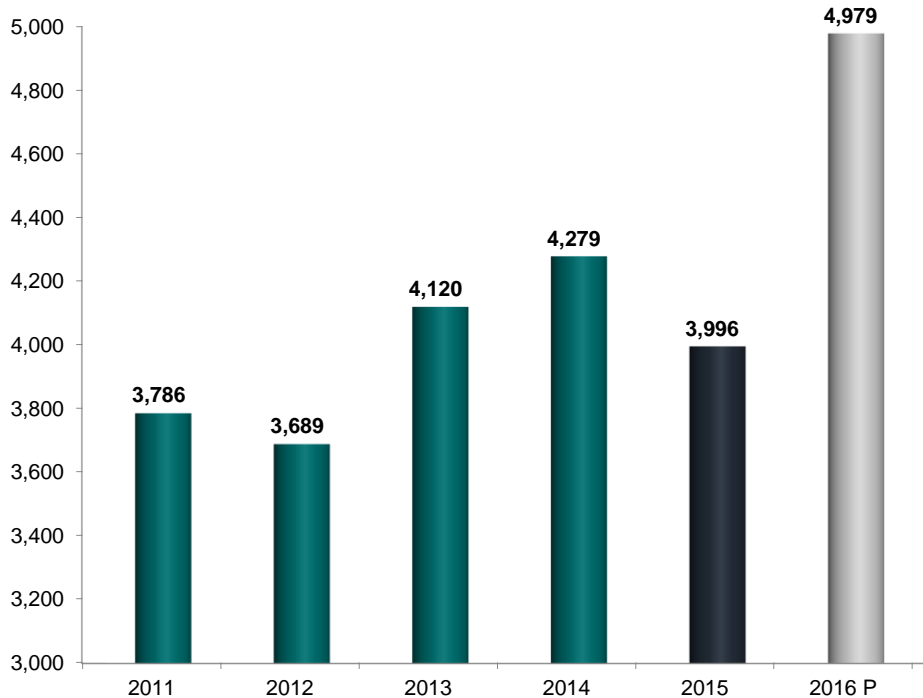
A parte de esto, se tienen otras consideraciones especifica de adición de municipios, como por ejemplo, agregar 849 con grado de marginación muy alto y alto establecido por CONAPO al utilizar otras

variables diferentes y complementar las ya existentes y expuestas por los otros organismos implicados.

V.6 COBERTURA DEL PROGRAMA FIRMEZA POR UNA VIVIENDA DIGNA

El Programa Firmeza por una Vivienda Digna ha atendido en promedio a 3,974 beneficiarios anuales del año 2011 al 2015, respectivamente pasó de un total de 3,786 viviendas habitadas beneficiadas a un total de 3,996 viviendas. Como se puede apreciar en la gráfica 11, para el ejercicio fiscal de 2016 se tiene una proyección de 4,979 viviendas beneficiadas.

Gráfica 11. Beneficiarios del Programa Firmeza por una Vivienda Digna en Tlaxcala: 2011-2015

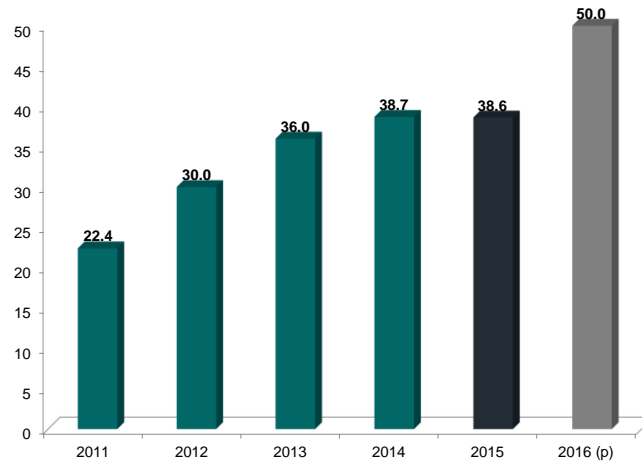


Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.
P/. Proyección de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Por su parte la inversión en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna pasó de \$22.4 millones de pesos en 2011 a \$38.6 millones de pesos en 2015, con una proyección de \$50 millones para el año 2016 (véase la gráfica 12). Este comportamiento llama la atención, a pesar de que el presupuesto ha crecido año con año, el número de beneficiarios se mantiene más constante, puesto que el efecto proviene de diferentes situaciones externas relativas al mercado, por

ejemplo a un incremento de los precios de los diferentes materiales, traslados o mecanismos de distribución y a la suficiencia presupuestal.

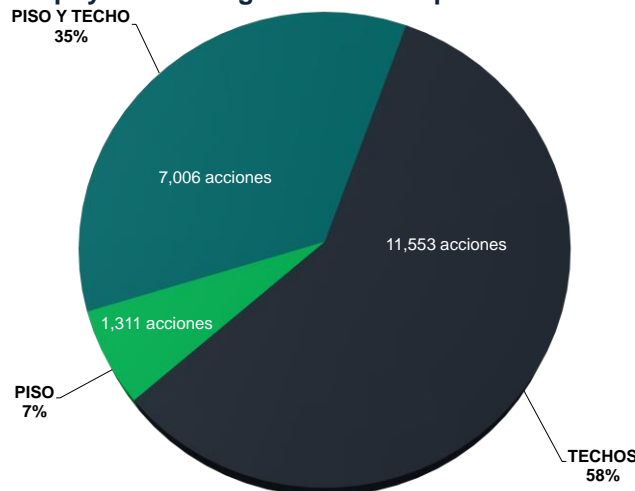
Gráfica 12. Inversión en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna 2011-2015 (Miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.
P/. Proyección de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Como se aprecia en la gráfica 13, en el periodo de 2011 a 2015 el apoyo más recurrente ha sido la proporción de techo de concreto, con 58% de los apoyos otorgados, seguido de la combinación de piso y techo con 35%, y las acciones de piso firme significan 7%.

Gráfica 13. Tipos de apoyo en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna: 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

De 2011 a 2015 la población atendida por el Programa Firmeza por una Vivienda Digna ha tenido un avance positivo y constante,

aunque se han dado pequeñas reducciones con respecto a las acciones realizadas. De las tres modalidades de apoyo otorgadas (piso firme, techo de concreto y piso y techo) se observa un comportamiento a la baja año con año, el análisis debe ser en términos de la población total atendida acumulada. Estas variaciones porcentuales de la población atendida lo demuestran cuando se consideran el total de familias atendidas respecto al abatimiento del rezago en espacios en la vivienda (véase la tabla 2).

Tabla 2. Total de acciones y beneficiarios por el Programa Firmeza por una Vivienda Digna en Tlaxcala de 2011 a 2016

TIPO DE APOYO	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
TECHOS	3,345	2,042	2,000	2,288	1,878	2,294
PISO	278	267	262	265	239	240
PISO y TECHO	163	1,380	1,858	1,726	1,879	2,445
TOTAL DE BENEFICIARIOS	3,786	3,689	4,120	4,279	3,989	4,979
TOTAL DE ACCIONES	3,949	5,069	5,978	6,005	5,875	7,424

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

P/. Proyecciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

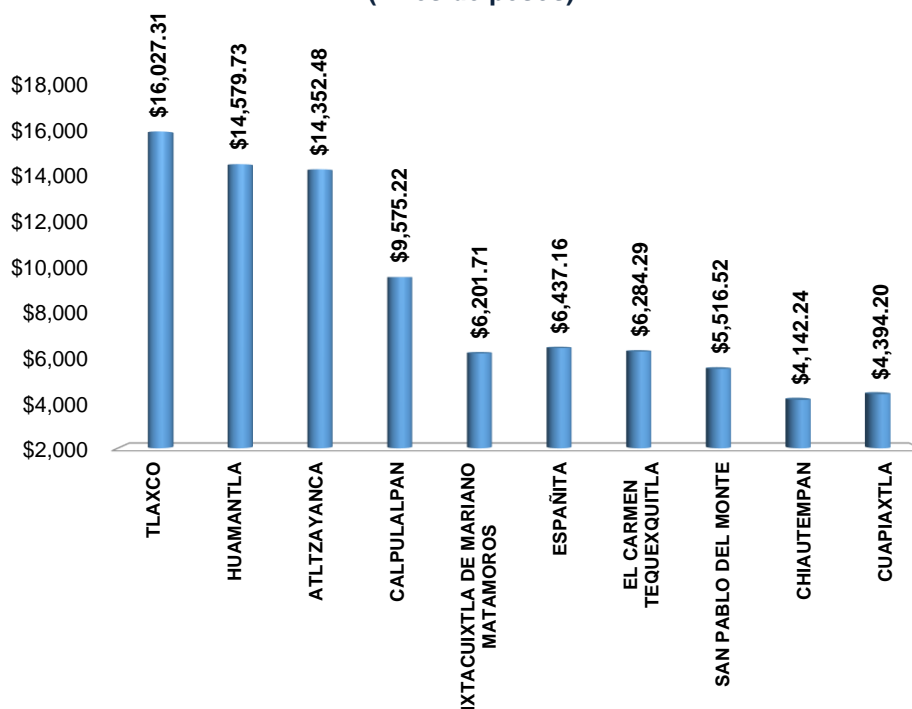
En el caso de piso firme, desde el año 2012, la tendencia es relativamente estable observando repuntes en 2014 y un ajuste en 2015. En el caso de techos de concreto el comportamiento ha sido similar y con algunas variaciones más pronunciadas. Sin embargo, en términos agregados para el periodo 2011 – 2015 la tendencia neta en la población que le fue proporcionado este apoyo, es positiva.

En la misma lógica está el apoyo combinado del programa, es decir, proporcionar a los beneficiarios materia para la construcción de piso firme y techo de concreto al mismo tiempo. Para 2012, se tiene un

aumento exponencial al crecer arriba del 700%, lo que significó en ese momento pasar de 163 apoyos en 2011 a 1,380 en 2012. En 2013 se sigue creciendo, teniendo un alza del 34.6% y para 2015 se logró un aumento nuevamente del 9.6%.

Según información de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas, con información de análisis de 2011 a 2015 de los beneficiarios del Programa Firmeza por una Vivienda Digna, se observa una mayor concentración de apoyos en 10 de los 60 municipios que conforman al Estado de Tlaxcala, los cuales suman más del 50% del total del recurso acumulado. Como se muestra en la gráfica 14, Tlaxco es uno de los municipios con mayor número de viviendas apoyadas con pisos y techos, por lo que la inversión supera \$16 mdp, seguido de Huamantla con \$14 mdp, Atltzayanca con \$14.3 mdp y Calpulalpan con \$9.5 mdp.

Gráfica 14. Municipios con mayor monto del apoyo otorgado en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna de 2011 a 2015 (Miles de pesos)

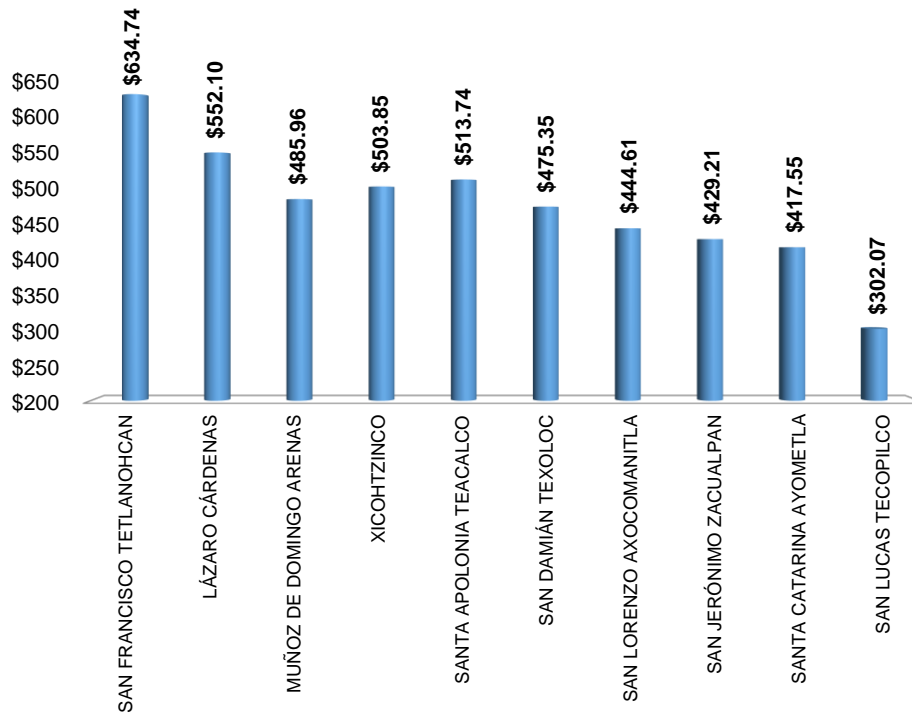


Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

El contraste viene cuando revisamos los 10 municipios con menos apoyo entre 2011 y 2015, los cuales suman 2.88% del total de la inversión ejercida en este periodo (véase gráfica 15). El municipio con

menos acciones son San Lucas Tecopilco (\$302 mil pesos), Santa Catarina Ayometla (\$417 mil pesos), San Jerónimo Zacualpan (\$429 mil pesos), San Lorenzo Axocomanitla (\$429 mil pesos) y San Francisco Tetlanohcan (\$634 mil pesos).

Gráfica 15. Municipios con menor monto del apoyo otorgado en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna de 2011 a 2015 (Miles de pesos)



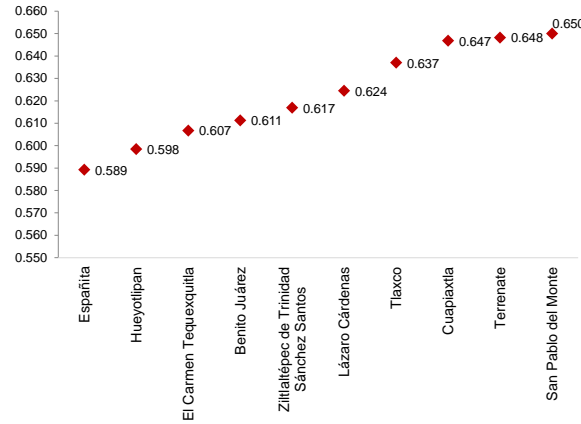
Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Cabe señalar que se analiza la información de los 10 municipios con mayor apoyo respecto a los 10 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), encontramos que algunos de los apoyos han estado bien dirigidos a estas localidades, pero no existe una coincidencia total de menor índice-mayor apoyo. Con cifras de 2010, el municipio de Españita, es el que presenta el menor IDH con 0.589, pero en la lista de municipios apoyados, se encuentra en el sexto lugar. En contraste, el municipio de Tlaxco es el que recibe mayor apoyo, pero en el IDH cuenta con 0.637 lo que representa 6 lugares por arriba del municipio con menor IDH.

Cabe señalar que los municipios de Terrenate, Zitlaltépec, Benito Juárez y Hueyotlipan son municipios que se encuentran en esta lista

de municipios con bajo IDH en el Estado de Tlaxcala, pero de los cuales, no se encuentran en el listado de los diez municipios con mayor apoyo del programa analizado. Una situación un tanto preocupante, es el caso del municipio de Lázaro Cárdenas, el cual se encuentra en el listado IDH bajo con .624 y también en la lista de los municipios con menor apoyo (véase la gráfica 16).

Gráfica 16. Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) Tlaxcala 2010

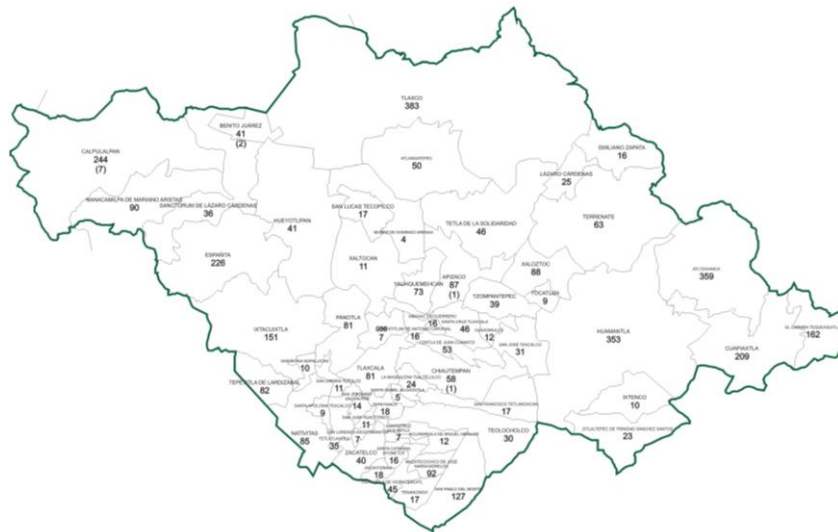


Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 3. Mapa del Programa Firmeza por una Vivienda Digna 2015



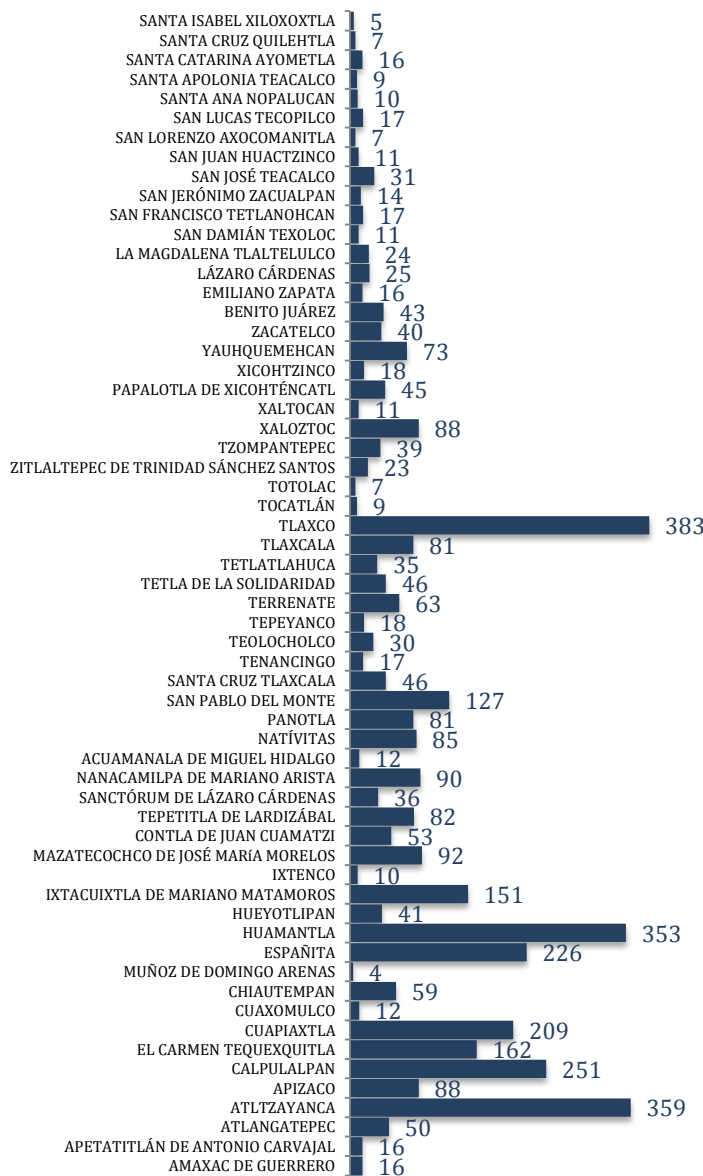
GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS
Programa Firmeza por una Vivienda Digna 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

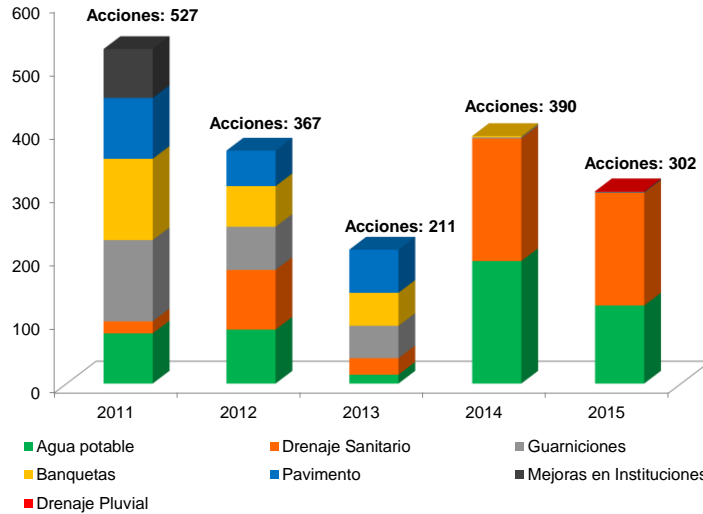
Como se aprecia en la ilustración 3 y gráfica 18, el municipio de Tlaxco fue el que el municipio que recibió una mayor cantidad de acciones por el Programa Firmeza por una vivienda digna (383 viviendas habitadas en 2015), seguido del municipio de Atltzayanca (359) y Huamantla (353), en contraste solamente se realizaron 5 acciones en Santa Isabel Xiloxotla y 7 en Santa Cruz Quilehltla.

Gráfica 17. Viviendas apoyadas con el Programa Firmeza por una Vivienda Digna por Municipio en 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

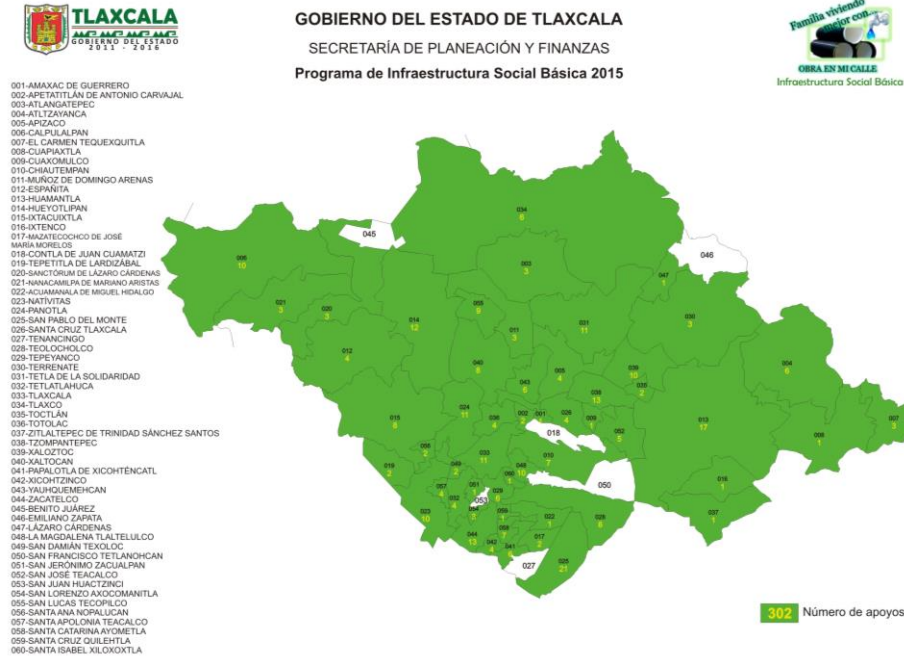
Gráfica 18. Acciones del Programa Infraestructura Social Básica en Tlaxcala: 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

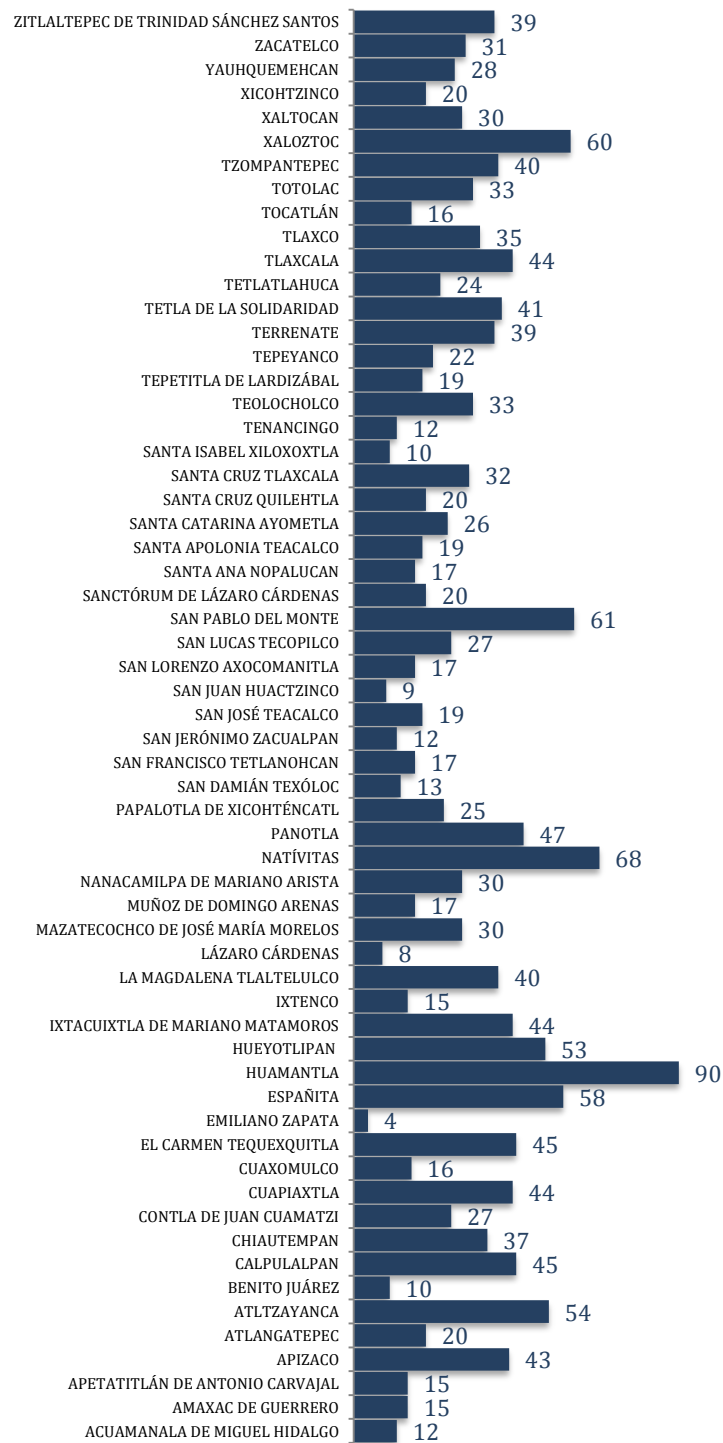
Respecto al número de acciones realizadas a través del Programa Infraestructura Social Básica, en promedio de 2011 a 2015 se han realizado poco más de 300 obras anuales, respectivamente pasó de un total de 527 obras realizadas a 302 en 2015 (véase la gráfica 17).

Ilustración 4. Mapa del Programa de Infraestructura Social Básica 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Gráfica 19. Obras realizadas por el Programa Infraestructura Social Básica por – Municipio en 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Como se observa en la ilustración 4 y gráfica 19, los municipios con mayor cantidad de obras de infraestructura realizadas por el Programa Infraestructura Social Básica son Huamantla con 90 obras, Nativitas con 68, San Pablo del Monte con un total de 61 y Xaloztoc con un total de 60. En tanto los municipios con menos de 10 obras realizadas son Emiliano Zapata con (4 obras), Lázaro Cárdenas (8 obras) y San Juan Huactzinco (9 obras).

V.7 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

Cada uno de los programas que conforman FISE cuenta con una encuesta que tiene objetivo de captar información del nivel de satisfacción de los beneficiarios, el propósito es recabar información de quienes reciben los apoyos. La encuesta correspondiente al programa Firmeza por una Vivienda Digna consta de 15 reactivos incluyendo las preguntas abiertas y sin contar los datos de fechas de aplicación y reactivos de identificación.

En general, el documento cumple con las características generales de información del programa y las características de los beneficiarios, sin embargo, hay algunas cuestiones que cabe destacar.

Dicho instrumento, en una primera sección recaba información general de identificación como sexo, edad, estado civil, localidad y municipio. Inmediatamente después, pregunta sobre el método de afiliación al programa, la manera en la que supo del programa, y pide calificar la atención recibida por parte del personal.

Otro aspecto que se debe resaltar, es que indaga si los beneficiarios conocen el proceso de presentar quejas o denuncias, lo cual es importante en cualquier proceso o programa, ya que promueve hacia un mejor servicio y es el primer paso para acceder a un sistema de rendición de cuentas o solicitud de resultados.

El cuestionario también registra información sobre la resolución de dudas, obtención de asesorías y pregunta directamente sobre la satisfacción que siente al recibir el apoyo.

Una pregunta importante, es la que está dirigida a calcular si hubo algún mal uso del programa por parte de algún actor involucrado, pues hace referencia a identificar si por alguno de los materiales de construcción proporcionados fue solicitado algún tipo de pago o remuneración. Es muy importante conocer, tanto para los planeadores del programa como para quienes lo llevan a cabo,

sobre abusos, prácticas de corrupción y aprovechamiento del programa para beneficios directos para personas inmiscuidas en su desarrollo. Debido a esto, es vital tener este tipo de reactivos en los materiales dirigidos a los beneficiarios finales.

Sobre este instrumento, se tienen algunas observaciones para tener mejores resultados, como agregar reactivos que indaguen sobre la calidad del material otorgado y la suficiencia de este. Indagar también sobre si la asesoría cubrió todos los aspectos del programa y si lejos de haberle dado a conocer los derechos y obligaciones, los comprende. En este último punto, podrían agregarse preguntas en donde se le indique mencionar tres derechos y 3 obligaciones.

Otra sugerencia es sobre la pregunta P05 del cuestionario, en donde se pregunta sobre el servicio que recibió al solicitar información. En este apartado sería interesante saber sobre el tipo de información requerida por el usuario, pues al saber si solicitó, el tipo de información solicitada y quien se la proporcionó, se pueden subsanar huecos importantes en el flujo de información del programa.

Por su parte, la encuesta del Programa Infraestructura Social Básica consta de 12 preguntas sin incluir la sección de identificación del usuario y el folio. En la primera parte se le pide al entrevistado marque el tipo de apoyo recibido, seguido de la forma en la que se enteró del programa y el medio por el que presentó su solicitud. En las preguntas inmediatas posteriores el instrumento es igual al de Pisos y Techos, pues utiliza las mismas preguntas al indagar sobre para calificar el servicio proporcionado por el personal que opera el programa, si le solicitaron alguna cuota para resolver algún trámite y la manera de presentar quejas.

También se identifican reactivos sobre cómo fue proporcionado el material de construcción en cuanto tiempo, si estuvo completo y si lo considera de buena calidad. Es importante resaltar que en este caso si hay reactivos referentes a calidad del material entregado, sin embargo se debe hacer ahondar más en el tema, pues hacer solo una afirmación sobre si es bueno o malo es un tanto ambiguo, pues no sabemos contra que se está comparando esta calificación. Además la manera en que se encuentra planteada la pregunta, puede llegar a incidir en la respuesta, ya que se da por sentado que el material es de buena calidad y se pide que se descalifique de no

considerarlo. Como sugerencia, debe crearse mayor neutralidad en la pregunta, por ejemplo:

P05 La calidad del material proporcionado fue:

- a) Regular
- b) Buena
- c) Mala

Porque_____

De esta manera, se puede tener una visión más puntual sobre la percepción de la calidad de los materiales y las características que cada uno de estos tiene según el usuario, creando un sistema de retroalimentación que puede ser importante a la hora de tomar decisiones.

A esta parte, le siguen preguntas sobre el desarrollo del programa y sus diferentes actores, su participación en el proceso, y si recomendaría el programa.

Existen dos observaciones para finalizar con la descripción de este instrumento que tiene la intención de captar la satisfacción del usuario. Primero, la pregunta P12 no cuenta con justificación aparente ya que se auto responde al poner como posible respuesta para enunciar los beneficios directos la opción "drenaje" cuando uno de los apoyos otorgados es justo el material para construcción de drenaje, provocando confusión tanto para el entrevistador como para el entrevistado, pues además de lo mencionado, mezcla dos tipos de respuesta: las de provisión del servicio (drenaje y servicio de agua) vistos como beneficio directo y de desarrollo, como son las de mejoramiento de salud, calidad de vida y contaminación del ambiente. Segundo, que la pregunta P11, es la única que pide calificar el servicio ofrecido, lo cual en un instrumento que se supone que debe captar la percepción de la población atendida, no es un buen indicio. Se sugiere agregar más preguntas relacionadas y modificar la existente, con una mejor escala y otro tipo de redacción que pueda arrojar un índice más exacto, por ejemplo:

P10 En la escala del 1 al 10, donde el 1 es nada satisfecho y 10 es muy satisfecho, ¿qué tan satisfecho se encuentra con los beneficios recibidos por el programa?

Nada satisfecho	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Muy satisfecho
-----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----------------

Para lograr que ambos instrumentos funcionen de manera correcta y no se provoque un sesgo en las respuestas a raíz de inducir en estas, se tiene que cuidar que el levantamiento de información no sea por parte del personal que provee el servicio, si no que sea un tercero, para que el encuestado pueda desarrollarse de manera natural y recordarle que no habrá consecuencia alguna para ellos en caso de tener una opinión desfavorable de algún aspecto u actor del programa.

También existen algunas sugerencias generales de forma para darle una mejor fluidez a los instrumentos de recolección de datos, por ejemplo:

1. Cuando la pregunta limita las diferentes respuestas a un abanico de opciones, lo ideal es que se presenten en forma de lista, esto facilitará la aplicación evitando confusiones y ayudará al encuestador en su aplicación. Además, se debe incluir una leyenda que mencione si es o no permitido registrar más de una opción.
2. Cuando las preguntas llevan una escala como respuesta, tiene que haber un desarrollo antes de la aplicación que explique el mecanismo que se utilizará. Entre mayor sea la claridad de la pregunta, mayor será la puntualidad de la respuesta. La explicación que se sugiere se realiza en referencia a la pregunta P03 del cuestionario y es la siguiente: En la escala del 1 al 5, donde 1 es muy malo, 2 es malo, 3 regular, 4 bien y 5 muy bien, ¿Cómo calificaría la atención recibida en los Módulos de Recepción de Solicitudes y Orientación?
3. Dejar un espacio en el extremo derecho de cada pregunta en donde se deje un espacio que indique el número de la pregunta y la respuesta codificada. Esto ayudará a la captura de las respuestas del cuestionario y agilizará el procesamiento de datos, así como su validación.
4. No dejar en el mismo renglón de la pregunta las opciones de respuesta, pues esto puede provocar confusión en el encuestador al momento de registrar la respuesta.

También se sugiere que para futuras evaluaciones, se proporcione las bases de datos realizadas a partir de la captura de estos instrumentos

para su revisión o en dado caso que no sea posible por algún motivo interno, se proporcionen estadísticas básicas de los resultados obtenidos para su análisis.

VI. ANÁLISIS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

En los lineamientos del FISE 2015, capítulo 4, artículo 20, se exhiben las características de la población que podría ser acreedora a los beneficios del programa, en el apartado "A" para Infraestructura Social Básica, y en el apartado "B" para Firmeza por una Vivienda Digna.

En el artículo 26 de este mismo documento se señala que los apoyos consistirán en la proporción de los materiales. Por otro lado, en el documento "Padrón 2015 transparencia", se muestra el monto de acuerdo con el bien o apoyo recibido y a su vez vinculado con el bien. Lo que causa una inconsistencia en la información, debido a que no fue posible identificar un documento que contuviera la equivalencia del tope del monto con los suministros de materiales otorgados, pues en el documento normativo menciona que el beneficio será entregado en especie y no monetario.

Tabla 3. Padrón de beneficiarios del Programa Firmeza por una Vivienda Digna 2015

NOMBRE	PATERNO	MATERNO	DIRECCION	NUMERO	COLONIA	MUNICIPIO	LOCALIDAD	APORTE	ESTADO
JOSE ISIDRO	NAVA	NAVA	CALLE 15 DE JUNIO	0	SAN MIGUEL XALTIPAN	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
GIOVANNI	PEREZ	RODRIGUEZ	C 5 DE MAYO	83	SECCION SEXTA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
AMELIA	SALINAS	HERNANDEZ	CALLE 20 DE NOVIEMBRE	0	SAN MIGUEL XALTIPAN	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	30	Piso y
REYNA	ZAMORA	RODRIGUEZ	23 DE MARZO	37	BARRIO DE CUBA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
LUISA	NETZAHUALCOY	MORALES	C GASOLUCTO	81	SECCION PRIMERA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	20	Piso y
ROSaura	ESPINOSA	CELESTINO	PRIV 20 DE NOVIEMBRE	6	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
JUAN	HERNANDEZ	FLORES	AV JOSE MARIA MORELOS	17	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
AUGUSTINA	NAVA	ACOLTZI	CALLE 5 DE FEBRERO	10	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
JULIAN	HERNANDEZ	TULLAYATZI	CALLE 23 DE MARZO	93	SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
ALTAGRACIA	FLORES	TULLAYATZI	16 DE FEBRERO	71	SECCION SEXTA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	25	Piso y
JULIAN	GALICIA	CONDE	AV FRANCISCO I MADERO	133	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
ANDREA	GALICIA	XICHTITZI	PRIV JOSE MARIA MORELOS	4	SECCION SEGUNDA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
ELBERTO	TULLAYATZI	XICHTITZI	23 DE MARZO	72	BARRIO TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	25	Piso y
MAURO	SANCHEZ	MUNGUIA	CALLE 23 DE MARZO	38	SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
VIRGINIA	CORTES	ROMANO	FRANCISCO I MADERO	228	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
MARINA	REYES	REYES	C DE JESUS DE LA ROSA	12	SAN FELIPE CLAHTENCIO	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	16	Piso y
MARCELA	PEÑA	GALICIA	10 DE FEBRERO	23	SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	30	Piso y
JOSQUIN	NAVA	BAUTISTA	CALLE PRINCIPAL	215	SAN MIGUEL XALTIPAN	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
FLAVIO	GARCIA	ACOLTZI	AV ALVARO OBREGON	179	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
ALMAQUIO	PAUL	COPALCUA	CALLE JUAN CUAMATZI	34	BARRIO DTLAHUACA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	30	Piso y
LIZETH	RODRIGUEZ	XICHTITZI	C MOTENHUATZI	188	SECCION SEXTA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
EDUARDO	COCOLETZI	CUAMATZI	CALLE LALUZ	9	BARRIO LALUZ	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
MARIA DE JESUS	XELHUANTZI	TULLAYATZI	C MOTENHUATZI	187	SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
LAURENCIA	PAUL	COPALCUA	C REFORMA	11	BARRIO LALUZ	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
MARGARITA	CUAMATZI	REYES	CALLE REFORMA	3	BARRIO DE LA LUZ	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	20	Piso y
EVANGELINA	PEÑA	CHAVEZ	C PRIVADA MORELOS	0	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
ELILAJA	DE LA ROSA	HERNANDEZ	C XICHTENCIO	16	SECCION PRIMERA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
MARIA DE LA PAZ	TULLAYATZI	CAHUANTZI	10 DE FEBRERO	3	SECCION SEXTA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
LUISA	PILOTZI	QUINTERO	C REFORMA	22	BARRIO LALUZ	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	25	Piso y
LIDIA	TULLAYATZI	XICHTITZI	23 DE MARZO	16	BARRIO SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
TENNY	HERNANDEZ	CORTES	CALLE FRANCISCO I MADERO	227	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
MARCELI	COCOLETZI	REYES	CALLE LALUZ	11	BARRIO LALUZ	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
LOURDES	AHUACTIN	ROMANO	CALLE UNION Y PROGRESO	10	SAN MIGUEL XALTIPAN	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
CARLOS	ACOLTZI	NAVA	CALLE 15 DE JUNIO	0	SAN MIGUEL XALTIPAN	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
JOSEFINA	VASQUEZ	ABLA	AV FRANCISCO I MADERO	212	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	28	Piso y
JESUS	HERNANDEZ	COCOLETZI	AV JOSE MARIA MORELOS	21	SECCION SEPTIMA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y
LETICIA	XICHTITZI	GALICIA	CALLE MOTENHUATZI	188	SANTA MARIA TLACATECPA	CONTI LA DE JUAN CUAMATZI	CONTI LA	32	Piso y

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Como se observa en las tablas 3 y 4, los padrones de beneficiarios de los Programas Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica se presentan en un formato Excel, es decir en formato de datos

abiertos que nos permite comparar la cobertura entre los ejercicios fiscales; sin embargo, a pesar de estar en un formato electrónico, es posible que algunas instancias de evaluación lo consideren como un elemento que no cuenta con las características necesarias para definirlo como "sistematizado".

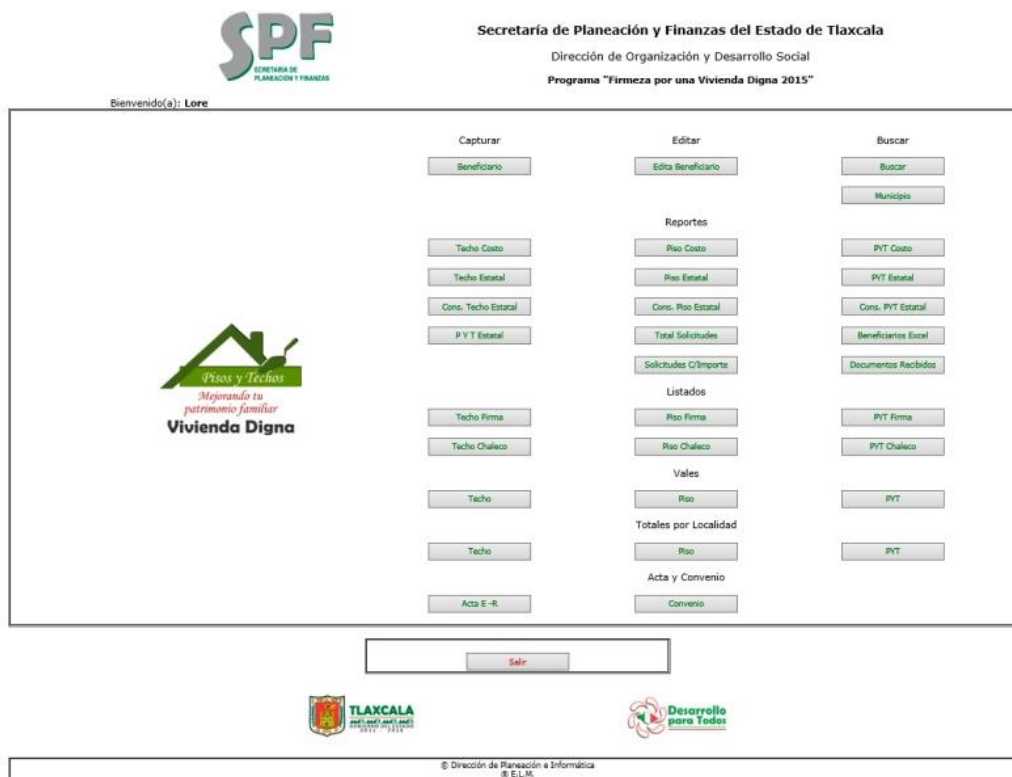
Tabla 4. Padrón de beneficiarios del Programa Infraestructura Social Básica 2015

GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA														
PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL BASICA														
FISE 2015														
FOLIO	MUNICIPIO	LOCALIDAD	PRESIDENTE DE COMITÉ	OBRA	UBICACION	COSTO ESTIMADO			META	META	BENEFICIARIOS	HOMBRES	MULHERES	AGE'S
						TOTAL	MATERIAL	MANO DE OBRA						
205	AMAXAC DE GUERRERO	SEGUNDA SECCION	ADRIAN HERNANDEZ HERNANDEZ	REHABILITACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 15'	CALLE MIGUEL HIDALGO	\$ 849,058.90	\$ 427,908.95	\$ 421,149.95	560.00	ML	320	150	170	FUERA
206	APETATITLAN DE ANTONIO CARVAJAL	TICOLOTLA	ALEJANDRO MUÑOZ COCOLETZI	REHABILITACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE 5 DE MAYO	\$ 209,610.35	\$ 73,308.07	\$ 136,302.28	450.00	ML	200	110	90	FUERA
207	APETATITLAN DE ANTONIO CARVAJAL	TLATEMPAN	MA. ENGRACIA PATRICIA MONROY PLUMA	REHABILITACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 12"	CALLE COLONIAL	\$ 318,721.95	\$ 151,378.67	\$ 167,343.28	277.00	ML	120	60	60	FUERA
208	ATLANGATEPEC	SANTA CLARA OZUMBA	JOSE ALFONSO FLORES FARFAN	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	RANCHO LA PROVIDENCIA ENTRE LA LAGUNA Y CARRETERA A STA. CLARA OZUMBA	\$ 74,403.73	\$ 15,807.28	\$ 58,596.47	605.00	ML	30	17	13	FUERA
286	ATLANGATEPEC	ATLANGATEPEC	MARTIN HERNANDEZ NOLASCO	AMPLIACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 12"	CALLE AGUSTIN VILLORDO ENTRE CANAL Y CAMINO A MUÑOZ	\$ 197,860.01	\$ 95,581.79	\$ 102,278.22	216.00	ML	54	29	25	FUERA
209	ATLANGATEPEC	BENITO JUAREZ TEZOYO	JOSE ALEJANDRO JIMENEZ BARRERA	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE SAN ANTONIO ABAD Y CALLE MOISES PALACIOS	\$ 49,186.99	\$ 10,269.22	\$ 38,917.77	371.00	ML	35	19	16	FUERA
210	ALTIZAYANCA	SAN JOSE BUENA VISTA	JOSE PEDRO RODRIGUEZ CRUZ	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE ALTIZAYANCA - BUENA VISTA Y CAMINO SIN NOMBRE	\$ 119,677.32	\$ 23,928.80	\$ 95,750.52	750.00	ML	240	110	130	FUERA
211	ALTIZAYANCA	MESA REDONDA	JOSE ANDRES MENDOZA LREAL	REHABILITACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE 15 DE MAYO, 16 DE SEPT. E IGNACIO ZARAGOZA	\$ 126,016.35	\$ 26,422.87	\$ 99,593.48	970.00	ML	90	40	50	FUERA
212	ALTIZAYANCA	MESA REDONDA	SALOMON LIMA RESENDIZ	AMPLIACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 12"	CALLE 15 DE MAYO, 16 DE SEPT. E IGNACIO ZARAGOZA	\$ 377,576.37	\$ 184,123.58	\$ 193,452.79	410.00	ML	90	40	50	FUERA
213	ALTIZAYANCA	SANTA CRUZ POCTOS	JOSE ALBERTO LEON GARCIA CERON	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	PROLONGACION JUAREZ SOBRE CARRETERA A NEXNOPALA	\$ 23,547.28	\$ 4,839.53	\$ 18,707.75	160.00	ML	30	16	14	FUERA
214	ALTIZAYANCA	SANTA CRUZ POCTOS	JOSE ALBERTO LEON GARCIA CERON	AMPLIACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 12"	PROLONGACION JUAREZ SOBRE CARRETERA A NEXNOPALA	\$ 147,019.59	\$ 71,693.04	\$ 75,326.55	160.00	ML				FUERA
215	ALTIZAYANCA	SAN JOSE PILANCON	JOSE LUIS CABALLERO RECIBA	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE SIN NOMBRE SOBRE CALLE PRINCIPAL	\$ 117,395.37	\$ 24,972.21	\$ 92,423.16	950.00	ML	42	22	20	FUERA
108	APIZACO	SANTA ANITA HUILOAC	CATALINA HERNANDEZ SOLIS	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE CAMINO REAL	\$ 18,634.29	\$ 3,724.32	\$ 14,909.97	105.00	ML	48	22	26	0753
109	APIZACO	SANTA ANITA HUILOAC	ROSALIA ORDOÑEZ LIMON	AMPLIACION DE RED PARA DRENAJE SANITARIO 12"	PRIVADA DURAZNOS	\$ 62,633.59	\$ 29,817.50	\$ 32,816.09	60.00	ML	30	12	18	0768
296	APIZACO	SANTA ANITA HUILOAC	LAURA CESARIO HIDALGO	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE 24 DE MAYO	\$ 17,456.26	\$ 3,421.16	\$ 14,035.10	95.00	ML	48	22	26	FUERA
297	APIZACO	COL. JOSE MARIA MORELOS	YANETH HERNANDEZ ORTEGA	AMPLIACION DE RED PARA AGUA POTABLE DE PVC 2"	CALLE PROLONGACION EJIDO	\$ 10,983.59	\$ 2,138.23	\$ 8,845.56	60.00	ML	30	14	16	FUERA

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

No obstante, fue posible identificar una serie de imágenes (capturas de pantalla), de las cuales se puede inferir la existencia de un sistema que contiene información detallada de la población atendida y los beneficios otorgados, sin embargo, no fue posible ahondar en ella debido a que no se tiene acceso al servidor que alberga la información. Es necesario tener como documentos de fácil acceso los manuales de operación o algún flujo del proceso para la captura de los datos (véase la ilustración 5).

Ilustración 5. Sistema de captura del FISE en Tlaxcala



Fuente: Dirección de Desarrollo Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

A pesar de que se realiza, no se encontró información o una bitácora sobre la depuración y actualización de la información, sin embargo, el análisis realizado del programa nos lleva a concluir que, por sus características, el apoyo otorgado, la dación única del beneficio y la renovación anual del padrón completo, no se requiere un proceso de depuración y actualización para el manejo del padrón. Más bien, es necesario y se sugiere, la conservación de los históricos de los apoyos otorgados para fines comparativos, particularmente a lo que respecta a los apoyos otorgados.

VII. ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

El uso de la Matriz de Indicadores para Resultados, se desprende de la visión del enfoque de Gestión para Resultados, el cual nace en la década de los 80 para la Administración Pública con el surgimiento de la Nueva Gerencia Pública, pero que se retoma de los conceptos

desarrollados por Peter Drucker en los 50 y 60 para el ámbito privado.²⁹ Principalmente, las diferentes estrategias surgidas en este tiempo en el mundo, incluyendo América Latina, iban encaminadas a modificar el modelo burocrático de Weber que ya se había viciado para ese entonces provocando instituciones rígidas, pesadas, piramidales y que se encontraban orientadas a realizar procedimientos cuadrados, en lugar de estar enfocadas a la obtención de resultados.³⁰

Con la implantación del nuevo modelo, se intentaba tener una AP más abierta, que se encontrara dirigida a corresponder a las demandas y necesidades de los ciudadanos y a su vez incrementando su eficiencia en los costos de operación, es decir, tomando en cuenta los costos presupuestarios y no solo haciendo uso del gasto por su simple ejercicio. Así, la Gestión basada en Resultados, según el Glosario de principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OECD de 2010, se refiere a una estrategia de gestión centrada el desempeño y el logro del producto, efectos e impacto.

El primer paso y uno de los pilares para el ciclo de la GpR, es la Planificación para Resultados y el instrumento principal es la MIR. Esta matriz, es una herramienta que utilizan los programas o fondos que reciben presupuesto público en donde se establecen los objetivos en los que se dirigirán esos recursos. Este instrumento a su vez, incorpora indicadores para medir los avances y resultados esperados.

En el caso específico del FISE, el marco normativo que sustenta el uso de esta herramienta se encuentra bajo 3 líneas federales. Primeramente, bajo el artículo 23 de la Ley General de Desarrollo Social, donde establece que el gasto social se basará en indicadores y lineamientos de eficacia. Por otro lado, el artículo 74 de la misma ley menciona que la evaluación de los resultados de los programas deberá incluir indicadores de gestión y servicios en los que se basará la medición de su cobertura, calidad e impacto. Por último, en los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y el DF, y de operaciones del Ramo 33, donde menciona que los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales, serán estructurados dentro de una MIR que aplicará de forma

²⁹ CLAD, SF, Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación.

³⁰ Clear, Fortaleciendo-la-GpRD-en-México

homogénea y general a nivel nacional. (Cálculo de indicadores MIR, 2015. SEDESOL)

El FISE, muestra en conjunto sus dos programas en una sola MIR, lo cual para efectos de elaboración del documento puede llegar a ser más cómodo en su construcción, pero desde el punto de vista del funcionamiento, operación y análisis, no es correcto, pues complica su análisis.

El resumen de la Matriz de Indicadores de los programas Pisos y Techos e Infraestructura Básica, contiene las partes principales como lo son el Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Cada una de estas, se encuentran alineadas con otros documentos como los Lineamientos generales de operación de los programas de infraestructura, la ROP, etc.

Indicador	Objetivo
Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, mediante acciones de infraestructura social básica y vivienda.
Propósito	Los servicios básicos; los pisos y techos de viviendas de la población tlaxcalteca que vive en pobreza extrema y con rezago social, han mejorado.
Componentes	1. Infraestructura Social Básica
	2. Firmeza por una Vivienda Digna
Actividades	1.1. Convocar, recepcionar (sic) y validar las solitudes de acciones de infraestructura social básica
	1.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de obras
	1.3. Supervisión y seguimiento de obras
	1.4. Firma del acta de entrega-recepción de obra.
	2.1. Convocar, recepcionar (sic) y validar solitudes de acciones de pisos y techos para vivienda
	2.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de acciones de vivienda
	2.3. Supervisión y seguimiento de acciones de vivienda
	2.4. Verificación de obras de viviendas terminadas

Como se muestra en el cuadro anterior, cuenta con todas características necesarias. Sin embargo, es una matriz compartida. Al menos en cada uno de sus partes deja notar que es utilizada para dos programas distintos, que si bien comparten características y un objetivo global, no son iguales.

Es entendible que siendo componentes que derivan del FISE, que es un mismo fondo orientado a la infraestructura social, los programas en los que se divide tengan un mismo fin, pero al hacer esa división deben ser considerados como programas diferentes, por lo que deberían tener matrices diferentes.

Se debe tomar una decisión en cuanto a documentos de gestión como estos, porque si bien ambos programas comparten características y hasta el mismo fondo de financiamiento, deben ser considerados como programas independientes, pues tienen distintos comportamientos y cada uno de manera individual da resultados diferentes a la población atendida. Denota falta de consistencia al aplicar la metodología al momento que el programa cuenta con el mismo objetivo, el mismo propósito y las mismas actividades.

VII.1 FICHAS DE INDICADORES

Las fichas de los indicadores cuentan con todas las características obligatorias para desarrollarse como lo son Nombre, Definición, Método de cálculo, Unida de Medida, Frecuencia de Medición, Línea base, Metas y Comportamiento del indicador. Sin embargo, esto no quiere decir que dichas fichas no presenten problemas.

Primeramente, hay que aclarar que las fichas analizadas se encuentran en el archivo "FICHAS PROGRAMATICAS 2015 PLANEACIÓN", discrepan en algunos elementos y no coinciden al cien por ciento con el Resumen de la MIR que se encuentra en el archivo "mir_2014(1)". Sería ideal que estos dos documentos lleguen a empatar, pues ambos están basados en el mismo documento. Quizá el elemento que se debe atender se encuentran en la redacción de los objetivos pero esto no hace menor la observación. Algunos ejemplos se desarrollan en el cuadro siguiente:

Indicador	Objetivos	
	Resumen de la MIR	Ficha de indicadores
Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca con obras y acciones de programas sociales.	Mejorar el acceso a Programas Sociales para la población de Tlaxcala.
Propósito	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, mediante acciones de infraestructura social básica y vivienda.	Los servicios básicos; los pisos y techos de viviendas de la población tlaxcalteca que vive en pobreza extrema y con rezago social, han mejorado.
Componentes	Incremento de Acciones de Desarrollo Social, Pisos y Techos, HABITAT y Empleo Temporal.	1.- Infraestructura Social Básica.
	Infraestructura básica y fortalecimiento municipal.	2.- Firmeza por una Vivienda Digna.
Actividades	Recepción y validación de solicitudes pisos y techos.	1.1. Convocar, recepcionar (sic) y validar las solicitudes de acciones de infraestructura social básica.
	Validación de expediente técnico de obras y acciones apegadas a normatividad.	1.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de obras.

Aunque muestran el mismo sentido en algunos casos, esto no debería pasar. La redacción debe coincidir al 100 por ciento en cada caso. Existen pequeños errores como en el caso de los componentes y la forma de presentarlos, sin embargo, por la redacción que maneja se puede confundir y dar la apariencia de que se trata de programas distintos. Por otro lado, errores de consistencia entre estos documentos denota la necesidad de tener mayor cuidado y atención en su construcción.

VII.2 ANÁLISIS PUNTUAL

- Fin: La unidad de medida no es pertinente, el mencionar "Reporte" no lo hace medible. La unidad tiene que ir de acuerdo a lo que se está calculando, en este caso una medida correcta sería "Acciones".
- Propósito: El indicador muestra falta de coherencia en su elaboración, ya que en un principio no coincide con los objetivos del programa específico Firmeza por una Vivienda Digna ni al programa Infraestructura Básica. El indicador muestra como objetivo "Mejorar el acceso a programas sociales para la población de Tlaxcala" y como Definición del indicador "Analizar los programas sociales realizados en el Estado".

Primeramente, no hay relación directa entre el objetivo y la definición, además de que ninguno de estos parece ser parte de los programas que forman parte del FISE, más bien se nota que fue extraído y tratado de forzar su adaptación de una matriz con objetivos más generales.

- Componentes: La unidad de medida para el componente 2 no es correcta, pues menciona que se medirá por expedientes, esto no es pertinente dado que el incentivo a la mejora no se encuentra al entregar expedientes como fin de medición del indicador, además que el objetivo del programa es ambiguo mostrando solo el enunciado Infraestructura básica y fortalecimiento municipal. Además, se repite el mismo fenómeno antes descrito que este mismo indicador corresponde a un programa distinto al que se evalúa.
- Actividades: Las unidades de medida de cada una de las actividades, no es correcta y confunden. Las enunciadas en los indicadores, dejan dudas de como se hace una medición efectiva del indicador. Padrón, supervisión, expedientes técnicos, deben de ser reconsiderados como unidades.

En términos generales, ninguno de los indicadores muestra una línea base, lo cual serviría en algunos casos para ver el comportamiento a través del tiempo como en el caso de los que intentan medir el número de apoyos otorgados.

Otra observación es que, en las fichas de indicadores deben de presentar los resultados de las metas a las que se llegaron en los años anteriores. Esto puede ayudar a planear y ver desde otra perspectiva el comportamiento de los indicadores y ayudar a mejorarlos. Por ejemplo, si se ve superada la meta en todos los años quiere decir que tiene que haber un replanteamiento y planear metas mayores o con más dificultades, ya que no están incentivando un esfuerzo o crean las metas "a modo", para siempre cumplirlas. Hay que tener en claro que no llegar a la meta no quiere decir que sea un fracaso total, siempre y cuando los resultados en años anteriores sean superados, pues el no cumplir una meta provoca reconsideraciones en los procesos y un mayor esfuerzo para lograrla posteriormente.

VIII. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

De acuerdo con el análisis realizado de los programas con los que podría complementarse o coincidir el FISE mediante su Programa Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica se encontró que actualmente existen muchas iniciativas a nivel federal que buscan disminuir una de las ocho dimensiones de la pobreza (CONEVAL) calidad y espacios en la vivienda. En este sentido, se observó que la mayoría de ellos responden a una necesidad nacional, por lo tanto, su cobertura es nacional y el recurso proviene de fondos federales.

VIII.1 COINCIDENCIAS

Respecto a las coincidencias fue posible identificar dos programas que pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y son operados a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), a continuación se presenta el análisis realizado.

Dependencia	Nombre del Programa	Institución que lo opera	Cobertura	Modalidad Presupuestal	Objetivo	Características Generales			Presupuesto original en 2015	Observaciones
						Beneficiarios	Tipos de Apoyo	Operación		
SEDATU	Programa de Vivienda Rural	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	Nacional	Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios. Sujetos a Reglas de Operación Definidos en el Decreto de PEF y los que se incorporen en el ejercicio.	Otorga subsidios a hogares en situación de pobreza para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.	Hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.	A partir de 48 y hasta 63 mil pesos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural.	El gobierno federal, a través del FONHAPO, aporta recursos financieros; también participan los gobiernos estatales y municipales. Los beneficiarios contribuyen con al menos 5% del valor de la acción en efectivo, o bien, con la mano de obra para construir, ampliar o mejorar su vivienda.	773.26	A partir del 2016, los Programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural se unificaron, dando origen al Programa de Apoyo a la Vivienda.
	De 15 a 20 mil pesos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales.						De 10 a 15 mil pesos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales.		1,712.08	

Como se observa en la tabla anterior adjunta, el programa atiende al tipo de población al que se enfocan los programas que componen FISE. Adicionalmente, existen montos diferenciados para los municipios clasificados con un índice de alto o muy alto rezago social por el CONEVAL, y el otorgamiento de los subsidios se concede prioritariamente a los siguientes solicitantes:

- ✓ Los de mayor pobreza.
- ✓ Los que padecen alguna discapacidad o que tienen un dependiente económico discapacitado.
- ✓ Las madres solteras.
- ✓ Los hogares cuyo jefe de familia es un adulto mayor de 60 años y más.
- ✓ Los hogares con niños de hasta 14 años de edad.

Por lo que respecta al tema de los recursos otorgados, para el programa operado por el FISE, en el 2015 se destinaron \$38.6 mdp para el Programa Firmeza por una Vivienda Digna y \$25.2 mdp al Programa Infraestructura Social Básica, lo que suma un total de \$65.4 mdp, mientras que para los dos programas operados por FOHNAPO el monto fue de \$2,485,034 mdp, cantidad que si se dividiera equitativamente entre las 32 entidades, guardaría coherencia con el monto destinado para FISE, en sus dos vertientes.

La gran coincidencia entre el programa analizado y los mencionados de la SEDATU, es que los tres otorgan los apoyos directamente a los beneficiarios, y estos, comparten características específicas de elegibilidad, por ejemplo, habitar en zonas de alta marginación y tener carencia de calidad y espacios de la vivienda.

VIII.2 COMPLEMENTARIEDADES

✓ **SEDESOL - Calidad de la vivienda**

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de su iniciativa Calidad de la Vivienda opera dos programas cuyo propósito es otorgar apoyos a la población que habita en las ZAP's y tienen un ingreso por debajo de la línea de la pobreza para que mejoren sus viviendas; sin embargo, a diferencia de los programas analizados anteriormente, los que a continuación se mencionan, operan a través de municipios, comunidades, asociaciones (en algunos casos es posible otorgarlos directamente a los beneficiarios), y mediante la presentación de un proyecto.

Los programas que por sus características y alcances podrían complementar al de Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica son los siguientes:

✓ **Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)**

El programa, en su modalidad de mejoramiento a la vivienda, apoya a las familias en pobreza principalmente con la provisión de pisos firmes, muros reforzados y techos en municipios de alta y muy alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritaria. Los apoyos se otorgan a comunidades, localidades y/o asociaciones, y se centran básicamente en dos rubros:

1. Mejoramiento de la Vivienda: Piso firme, servicio sanitario, fogones, estufas rústicas, muros reforzados y techos.

2. Paquete de Infraestructura Social y de Servicios: Provisión de agua potable, obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje. Rellenos sanitarios, centros de salud, redes de energía eléctrica, entre otros.

La Unidad Administrativa responsable del programa es la Unidad de Microrregiones.

✓ **Programa Tu Casa**

Apoya a las familias mexicanas en situación de pobreza que requieran mejorar sus condiciones habitacionales, con la entrega de un subsidio federal para que adquieran o construyan su vivienda o bien, mejoren o amplíen la que tienen; operar a nivel nacional en localidades semiurbanas, urbanas y rurales, y da prioridad las obras y acciones que, por mencionar los más importantes, incluyan participación financiera de estados y/o municipios, incluyan mano de obra de la comunidad en cuestión y cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios de PROSPERA y del Programa de Apoyo Alimentario. Los apoyos son otorgados para:

1. Adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de vivienda: Apoyo económico a las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de su vivienda.

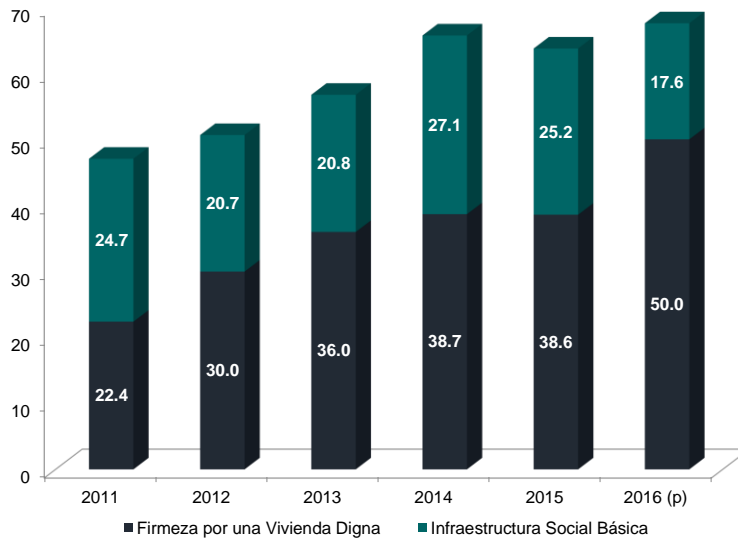
La Unidad Administrativa responsable del programa el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

IX. PRESUPUESTO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Los programas Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica, reciben su presupuesto de fuentes federales provenientes del Ramo 33 Gasto Federalizado mediante el FISE. Para el ejercicio fiscal de 2015, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala informó un gasto total ejercido de \$65.7 millones de pesos (mdp); de los cuales, \$1.9 mdp fueron gastos indirectos, \$25 mdp fue distribuido a través del Programa de Infraestructura Social Básica y \$38.5 millones fue distribuido al Programa Firmeza por una Vivienda Digna.

CONCEPTO	EJERCIDO 2015
Firmeza por una Vivienda Digna	\$38,561,717.60
Infraestructura Social Básica	\$25,049,785.02
Gastos Indirectos 3%	\$1,961,255.38
TOTAL	\$65,732,627.25

Gráfica 20. Inversión de FISE en Tlaxcala: 2011-2016



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Planeación y Finanzas.
P/. Cifras proyectadas por la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Como se observa la gráfica 18, se tiene un crecimiento paulatino en la inversión de FISE de 2011 a 2015, no obstante si comparamos el comportamiento de los componentes Firmeza por una Vivienda Digna

e Infraestructura Social Básica, destaca que es más fuerte en términos de presupuesto las acciones orientadas a pisos y techos firmes.

IX.1 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Sobre la rendición de cuentas, el programa y al estar financiado por dinero federal, tiene que rendir cuentas a la federación, esto lo hace por medio de mecanismo como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

El tema de transparencia, no hay una página especializada para el programa en específico si no que tiene un espacio compartido en la página de la Secretaría de Planeación del Estado de Tlaxcala (<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>) En ella se muestra información de FISE en sus dos componentes. Se muestran las convocatorias de visita a los municipios para anexar nuevos beneficiarios al programa, los lineamientos de FISE, MIR 2013, 2014 y 2015, listados de los documentos que las personas deben de presentar en caso de querer formar parte del programa, datos financieros del total invertido por año por programa desde 2011 y algunos formatos del ejercicio financiero para cada año hasta 2015.

Algo que hay que destacar, es que en la página principal se muestra casi de inmediato los datos de contacto del operador del programa con teléfono y extensión, para que en caso de duda pueda ser contactada, sin embargo, no menciona correo electrónico u otro contacto a parte de este al que se pudiera contactar al primero.

Otra observación va en relación al marco normativo en el que se sustenta el programa, aunque muestra el listado de leyes, quedaría más completo si hubiera enlaces directos que enviaran a las versiones electrónicas de los reglamentos referidos.

Por último, solo mencionar que mucha de la documentación sigue mostrándose compartida con el programa de apoyo a servicios básicos de la vivienda, lo cual en algunos apartados puede confundir al usuario.

X. VALORACIÓN DEL PROGRAMA

Los programas que componen a FISE en lo que llevan funcionando, han logrado avanzar sobre un diseño consistente, tienen un sustento teórico fuerte por parte de investigaciones nacionales e internacionales y cuentan con puntos a favor al tener identificado de manera puntual las localidades que son susceptibles de tener el apoyo.

Además, se sustentan en documentos que exponen los criterios específicos en cuanto a carencias de infraestructura en los hogares que deben de cumplir la población a la que va dirigida el programa para participar en el. Identifica además de forma precisa la población objetivo y se soporta en una metodología puntual que define las Zonas de Atención Prioritarias.

Por otro lado, ambos programas cuentan con documentos programáticos y de gestión como las fichas de los indicadores que cumplen con todas las características obligatorias para desarrollarse, y documentos no programáticos muy importantes, como las encuestas de satisfacción del usuario del programa que significa mucho en cuanto a rendición de cuentas y preocupación por proveer un mejor servicio se refiere.

Este tipo de programas que operan de manera exitosa tanto para el gobierno como para la gente, no puede estar exento de algunos problemas e inconsistencia en su planeación. A primera vista, podemos decir que la dotación de techos de concreto y pisos firmes se ha enfocado a proveer el servicio y atender las brechas de desigualdad, sin embargo, en momentos se ha descuidado la sistematización de los formatos que sirven para realizar sus funciones. Esto lejos de ser una crítica directa, nos dice que se ha preocupado en subsanar el problema lo más rápido posible.

De igual forma, se percibe que la evidencia sobre el impacto directo por parte de los diferentes estudios que hay sobre el apoyo otorgado, no es utilizada a favor del programa. Además de existir problemas de extrema generalidad en los documentos programáticos y de gestión, como en el árbol de problemas.

Así también, la manera del uso de las herramientas en las que se apoya para desarrollarse en su ejercicio, como el uso de la ENIGH en

la identificación de las viviendas con necesidades, así como aquellos hogares en situación de pobreza, no se encuentra plasmado en documentos oficiales o no oficiales.

Existe oportunidad y se ha señalado la necesidad de plasmar en documentos el proceso de depuración o actualización de las bases de datos y la relación que guardan las diferentes áreas involucradas.

De esta manera, tenemos de frente un programa que funciona y da resultados tangibles y directos a la población y existen diferentes estudios que los avalan, no por algo es un modelo que se ha desarrollado en diferentes estados y países dotando de bienestar a las familias necesitadas y que son las más vulnerables a enfermedades y donde los costos que generan estas últimas, son más considerables.

Al avanzar del tiempo y debido al sometimiento de este programa social a diferentes evaluaciones, se ha notado un avance significativo en cuanto a diseño y funcionamiento, y aunque se tiene un camino difícil con este tipo de ejercicio, al mismo tiempo se crean nuevas oportunidades para mejorar y fortalecer los puntos débiles del programa.

Para esta valoración se observan los componentes utilizando ocho reactivos para la valoración final.

Esta valoración de ninguna forma se puede considerar una calificación definitiva únicamente una aproximación comparativa que habla sobre los resultados de las acciones y recursos invertidos del Fondo utilizando un parámetro de valoración agregada.

1. AVANCES EN CUMPLIMIENTO DE METAS

Ponderación: 15%

Resultado: 15/15

Es la única entidad en donde el Estado aporta el material de construcción y la población beneficiaria “la mano de obra”, maximizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Eso permitió que entre 2011 y 2015 se realizaran 34 mil acciones de pisos y techos que benefició a 29 mil familias. En total se han invertido 216 millones de pesos.

En lo relativo al Programa de Infraestructura Social, se han realizado en total 1,914 obras de agua potable y drenaje sanitario, lo que ha beneficiado directamente a 174 mil personas en Tlaxcala.

Los principales resultados, según la Encuesta Intercensal del INEGI, es que en materia de vivienda, en Tlaxcala 92 de cada 100 personas tienen techo firme y 98 de cada 100 cuentan con piso firme en sus hogares.

2. AVANCES MIR

Ponderación: 10%

Resultado: 9/10

Al ser un programa federal, el SP cuenta con una matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esta MIR se puede consultar en la página electrónica del CONEVAL.

Sobre los indicadores de resultados del programa en los documentos programáticos del FISE, se menciona por medio de la MIR, como indicador Fin, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por medio de acciones de infraestructura social básica y vivienda. Como Propósito se refiere a la mejora de los pisos y techos de las viviendas.

Se tiene una lógica horizontal y vertical de la MIR. Pero en términos generales, ninguno de los indicadores muestra una línea base, lo cual serviría en algunos casos para ver el comportamiento a través del tiempo como en el caso de los que intentan medir el número de apoyos otorgados.

Las fichas de indicadores deben de presentar los resultados de las metas a las que se llegaron en los años anteriores. El no cumplir una meta provoca reconsideraciones en los procesos y un mayor esfuerzo para lograrla posteriormente.

3. AVANCES EN ASM

Ponderación: 10%

Resultado: 8/10

El programa monitorea las recomendaciones y aspectos de mejora susceptibles de ser atendidos con forma a revisiones y evaluaciones previas. Sin embargo, este avance debe mejorar su reporte periódico de avance que se ha logrado.

4. ENFOQUE EN RESULTADOS

Ponderación: 10%

Resultado: 9.5/10

La estrategia de cobertura es extraída directamente de la normatividad federal, mostrando congruencia con la normatividad del programa. Estas metas consisten en cubrir las solicitudes recibidas dando prioridad a aquellas que se encuentren en desventaja y siempre estará sujeta al ejercicio y alcance presupuestal. De esta manera, se tiene programado proporcionar 5,100 apoyos para el caso de Pisos y techos, mientras que para Infraestructura Social Básica se programaron 250 acciones.

Su cobertura se focaliza a las ZAP, ya que por su reglamentación debe dar preferencia a dichas zonas dirigiendo por lo menos el 70% de su ingreso presupuestal.

De las tres modalidades de apoyo otorgadas, las de Piso firme y Techo de concreto por separado muestran que se consideran el total de familias atendidas respecto al abatimiento del rezago en espacios en la vivienda.

En el caso de piso firme, desde el año 2012, la tendencia neta en la población que le fue proporcionado este apoyo, es positiva.

Para la construcción de piso firme y techo de concreto al mismo tiempo. Para 2012, se tiene un aumento exponencial al crecer arriba del 700%, lo que significó en ese momento pasar de 163 apoyos en 2011 a 1380 en 2012. En 2013 se sigue creciendo, teniendo un alza del 34.6% y para 2015 se logró un aumento nuevamente del 9.6%.

5. EFICIENCIA OPERATIVA

Ponderación: 20%

Resultado: 18/20

El cuanto a satisfacción de los usuarios el programa muestra una alta calificación. En general el cuestionario cumple con las características generales de información del programa y las características de los beneficiarios.

En los lineamientos del FISE 2015, capítulo 4, artículo 20, se exhiben las características de la población que podría ser acreedora a los beneficios del programa, en el apartado "A" para Infraestructura Social Básica, y en el apartado "B" para Firmeza por una Vivienda Digna.

En el artículo 26 de este mismo documento se señala que los apoyos consistirán en la proporción de los materiales. Por otro lado, en el documento "Padrón 2015 transparencia", se muestra el monto de acuerdo con el bien o apoyo recibido y a su vez vinculado con el bien. Lo que causa una inconsistencia en la información, debido a que no fue posible identificar un documento que contuviera la equivalencia del tope del monto con los suministros de materiales otorgados, pues en el documento normativo menciona que el beneficio será entregado en especie y no monetario.

Por otro lado, el padrón identificado, a pesar de estar en un formato electrónico, es posible que algunas instancias lo consideren como un elemento que no cuenta con las características necesarias para definirlo como "sistematizado", debido a que es una tabla simple en formato Excel.

Por sus características, el apoyo otorgado, la dación única del beneficio y la renovación anual del padrón completo, no se requiere un proceso de depuración y actualización para el manejo del padrón. Más bien, es necesario y se sugiere, la conservación de los históricos de los apoyos otorgados para fines comparativos, particularmente a lo que respecta a los apoyos otorgados.

Proceso	Valoración
Planeación	Buena
Operación	Buena
Seguimiento y Evaluación	Buena

6. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTATALES Y FEDERALES

Ponderación: 10%

Resultados: 10/10

De acuerdo con la revisión de alineación a los objetivos estatales, se encuentra que el Programa contribuye al logro de las metas de desarrollo estatal y nacional. En este sentido, el FISE encuentra su contribución de manera específica con los Objetivos del Milenio de la ONU, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2011-2016

7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Ponderación: 15%

Resultados: 14/15

Existe evidencia respecto del proceso mediante el cual el programa rinde cuentas de los recursos estatales ejercidos, conforme a los reportes de avance y cumplimiento ante la SPF y la SHCP.

Sin embargo, no existe una página especializada para el programa en específico si no que tiene un espacio compartido en la página de la Secretaría de Planeación del Estado de Tlaxcala (<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>) que muestra información de FISE en sus dos componentes.

Se muestran las convocatorias de visita a los municipios para anexar nuevos beneficiarios al programa, los lineamientos de FISE, MIR para 2014 y 2013, listados de los documentos que las personas deben de presentar en caso de querer formar parte del programa, datos financieros del total invertido por año por programa desde 2011 y algunos formatos del ejercicio financiero para cada año hasta 2015.

Es posible dar seguimiento de avance presupuestal del programa por reportes trimestrales.

8. AVANCES RESPECTO ULTIMA EVALUACIÓN

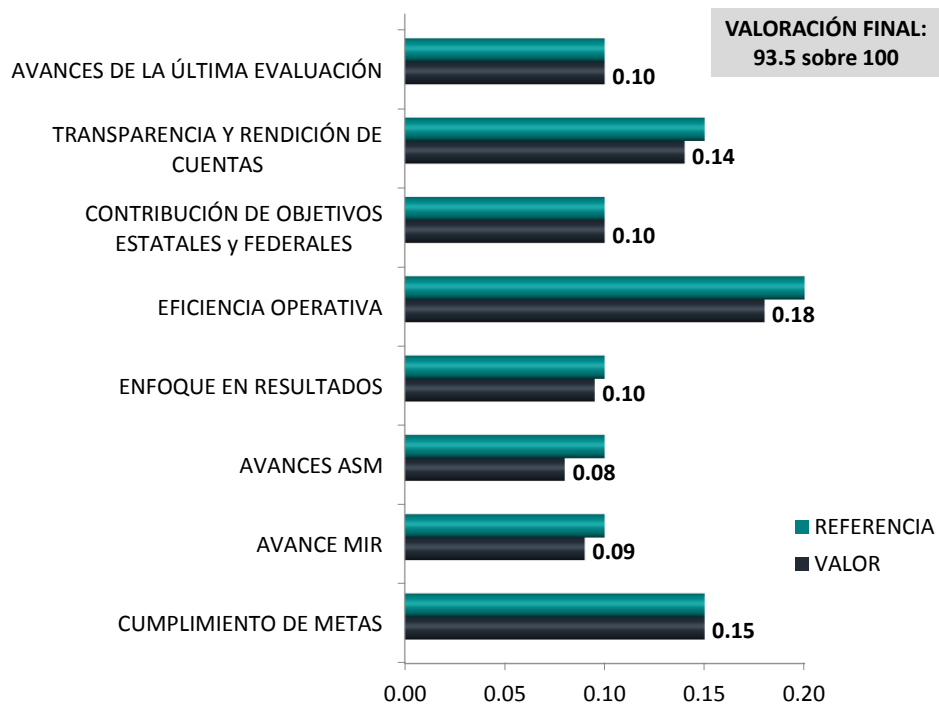
Ponderación: 10%

Resultados: 10/10

El equipo operador de FISE atiende los aspectos de mejora y recomendaciones que emergen de reportes evaluaciones y observaciones de entes externos como la ASF. Y mantiene su propio mecanismo de seguimiento.

RESUMEN DE VALORACIÓN FINAL	VALOR	REFERENCIA
CUMPLIMIENTO DE METAS	0.15	0.15
AVANCE MIR	0.09	0.10
AVANCES ASM	0.08	0.10
ENFOQUE EN RESULTADOS	0.095	0.1
EFICIENCIA OPERATIVA	0.18	0.2
CONTRIBUCIÓN DE OBJETIVOS ESTATALES y FEDERALES	0.10	0.10
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	0.14	0.15
AVANCES DE LA ULTIMA EVALUACION	0.10	0.10
VALORACIÓN	0.935	1

Gráfica 21. Valoración final de la Evaluación Integral del Desempeño del FISE 2015 en Tlaxcala



Fuente: Elaboración propia.

XI. CONCLUSIONES

En años recientes la preocupación del Estado por abatir los altos índices de pobreza y marginación que sufre el país han derivado en la creación de diversos programas que coadyuven a mitigar los estragos que sufren más de 55 millones de mexicanos que tienen esta condición, lo que representa más del 46 por ciento de la población, de los cuales 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema, es decir, casi un 10 por ciento de los mexicanos, según cifras del 2014 del CONEVAL.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido sobre la necesidad de invertir más recursos en políticas urbanas y territoriales en la lucha contra la pobreza ya que nuestro país tiene una tendencia regresiva en materia de reducción de pobreza (informe "Diagnóstico de desarrollo territorial de México").

En este sentido, el esfuerzo del Estado en focalizar en una temática los apoyos, resulta en un mayor impacto a la sociedad. Para el caso del Estado de Tlaxcala, mediante la implementación del FISE a través de su Programa Firmeza por una Vivienda Digna se ha buscado combatir una de las ocho dimensiones de la pobreza, calidad y espacios en la vivienda. Las comunidades contempladas en la cobertura son aquellas que se localizan en Zonas de Alta Prioridad (ZAP's) y lo que se busca es identificar a las familias que enfrentan un mayor rezago social y representan una prioridad para el Estado, con la finalidad de dotarles los insumos necesarios para la colocación de pisos firmes y techos para así consolidar viviendas dignas.

Uno de las mayores ventajas en la implementación del programa es que el Estado absorbe los gastos de operación, por lo tanto, el efecto de las transferencias es más directo, generando mayor impacto en la reducción de las brechas de carencias.

De acuerdo con lo analizado en este documento son muchos los aciertos del Estado de Tlaxcala en la implementación del programa, ya que del 2011 al 2015 han sido beneficiadas 19 mil 870 personas a través de 26 mil 876 acciones con una inversión superior a los 165 millones de pesos. Dando oportunidad para que esta arquitectura de programa sea replicada en otros Estados de la República.

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Problema o necesidad que pretende atender:

El programa Firmeza por una Vivienda Digna tiene el cometido de realizar acciones de desarrollo social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los tlaxcaltecas, a través de la mejora de las condiciones habitacionales, dotando de materiales de construcción para dignificar las viviendas con pisos firmes y techos de concreto.

El programa Infraestructura Social Básica, busca ayudar a mejorar las condiciones de vida de las comunidades en condiciones de rezago social, mediante la realización de obras de infraestructura social básica, vigilando que las obras programadas se concluyan en tiempo y forma con el apoyo de autoridades municipales y beneficiarios.

1. Objetivos nacionales y sectoriales a los que se vincula:

OBJETIVOS DEL MILENIO	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE TLAXCALA
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	<p>Meta: México Incluyente</p> <p>Objetivo: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Estrategia:</p> <p>2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar la calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.</p> <p>2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.</p>	<p>Estrategia General de Desarrollo</p> <p>III. Desarrollo social incluyente para fortalecer el bienestar.</p> <p>3. Infraestructura para impulsar el crecimiento.</p> <p>2.2 Recaudación de los programas sociales de la entidad.</p> <p>2.3 Ampliación y fortalecimiento de la infraestructura social.</p> <p>2.5 Impulso prioritario a la participación Social Comunitaria.</p>

2. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece:

Entrega de materiales para la construcción de techos de concreto, pisos firmes así como la realización de obras de infraestructura de servicios básicos, en los 60 municipios del Estado, dando prioridad a las comunidades en situación de alta marginación y que se encuentren dentro de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

3. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida:

El número arrojado por su ejercicio de cuantificación de su población objetivo fue de 45,226 viviendas con carencia de piso, agua o drenaje de las 274,202 viviendas habitadas en el Estado de Tlaxcala (población potencial). La población atendida para el año evaluado fue de 3,996.

4. Cobertura y mecanismos de focalización:

La estrategia de cobertura es extraída directamente de la normatividad federal, mostrando congruencia con la normatividad del programa. Estas metas consisten en cubrir las solicitudes recibidas dando prioridad a aquellas que se encuentren en desventaja y siempre estará sujeta al ejercicio y alcance presupuestal. De esta manera, como meta de cobertura, según el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para 2015, se tiene programado proporcionar 5,100 apoyos.

La focalización se realiza por medio de la denominación de las ZAP, ya que en ellas se acentuará el ejercicio del programa.

5. Presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal sujeto a evaluación:

El presupuesto total asignado para FISE fue de 65, 572, 758.00 pesos, de los cuales le correspondieron al programa Firmeza por una Vivienda Digna \$38, 561, 717.60 y para el programa Infraestructura Social Básica \$25, 049, 785.02.

6. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes:

Según el resumen de la MIR, como principal meta el Fin se encuentra "Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población Tlaxcalteca con obras y acciones de programas sociales", como Meta de propósito esta "Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, mediante acciones de infraestructura social básica y vivienda." Como metas de los componentes, se tiene lo siguiente:

Componentes	Incremento de Acciones de Desarrollo Social, Pisos y Techos, HABITAT y Empleo Temporal
	Infraestructura básica y fortalecimiento municipal

7. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad:

El programa en general cuenta con un diseño sólido respaldado por el apoyo de un marco normativo fuerte e instituciones dedicadas que se nota que con el paso de los años han formado experiencia. Si bien se encuentran problemas e inconsistencias en sus documentos programáticos y otros aspectos el diseño es consistente con el actuar y sus resultados.

ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACIÓN OBJETIVO Y POBLACIÓN ATENDIDA DEL PROGRAMA FIRMEZA POR UNA VIVIENDA DIGNA

Tipo de población	Unidad de Medida	2011 ³¹	2012 ³²	2013	2014 ³³	2015
Población potencial	Número de personas con carencia en servicios básicos en la vivienda	139,744	159,442	N/D	119,145	N/D
Población objetivo	Viviendas (programadas)	3,786	3,689	4,120	4,279	3,996
Población Atendida	Viviendas (atendidas)	3,786	3,689	4,120	4,279	3,996
$\frac{P. A \times 100}{P. O}$	Porcentaje (%)	100%	100%	100%	100%	100%

N/D: No hay información. La frecuencia de medición del indicador es bienal, ya que depende de los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) es un esfuerzo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para proporcionar un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza, establecidas en la Ley General de Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y la Secretaría de Planeación y Finanzas.

La población potencial son todas aquellas personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda, según información del CONEVAL. La metodología para determinar la población objetivo del Programa de Firmeza por una Vivienda Digna considera la información de los techos presupuestales, costos de los materiales e incremento de la inflación anual,

³¹ De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2010, en el año 2010 un total de 139 mil 744 personas estaban en carencia por calidad y espacios en la vivienda.

³² De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2012, en el año 2012 un total de 159 mil 442 personas estaban en carencia por calidad y espacios en la vivienda.

³³ De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2012, en el año 2014 un total de 119 mil 145 personas estaban en carencia por calidad y espacios en la vivienda.

así como los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa FISE.

Del año 2011 al 2015 la cobertura del Programa Firmeza por una Vivienda Digna fue del 100%.

CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACIÓN OBJETIVO Y POBLACIÓN ATENDIDA DEL PROGRAMA INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA

Tipo de población	Unidad de Medida	2011 ³⁴	2012 ³⁵	2013	2014 ³⁶	2015
Población potencial	Número de personas con carencia en servicios básicos en la vivienda	162,876	197,038	N/D	153,002	N/D
Población objetivo	Número de acciones (obras programadas)	527	367	211	390	303
	Número de beneficiarios por obras programadas	66,688	31,692	21,813	26,152	29,732
Población Atendida	Número de acciones (obras ejecutadas)	527	367	211	390	303
	Número de beneficiarios por obras realizadas	66,688	31,692	21,813	26,152	29,732
$\frac{P.A \times 100}{P.O}$	Porcentaje (%)	100%	100%	100%	100%	100%

N/D: No hay información. La frecuencia de medición del indicador es bienal, ya que depende de los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) es un esfuerzo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para proporcionar un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza, establecidas en la Ley General de Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y la Secretaría de Planeación y Finanzas.

³⁴ De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2010, en el año 2010 un total de 162 mil 876 personas estaban en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Tlaxcala.

³⁵ De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2012, en el año 2012 un total de 197 mil 038 personas estaban en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Tlaxcala.

³⁶ De acuerdo con el Informe de Medición de la Pobreza del CONEVAL, según cifras del MCS-ENIGH 2012, en el año 2014 un total de 153 mil 002 personas estaban en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Tlaxcala.

ANEXO 3. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

La Secretaría de Planeación y Finanzas, a través de la Dirección de Desarrollo Social en conjunto con la Dirección de Planeación y Evaluación, desarrolló el Sistema "Sistema de control FISE", en el cual se captura información correspondiente a cada beneficiario (nombre, dirección, municipio, localidad, tipo de apoyo, meta, entre otros). El sistema se lleva el registro de los apoyos otorgados en sus tres modalidades (techo, piso, y piso y techo).

The screenshot shows a web browser window with the URL 'http://10.50.32.23/ProgramaBeneficiario/Fisep...'. The page title is 'Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala'. Below the title, it reads 'Dirección de Organización y Desarrollo Social' and 'Programa "Vivienda por una vivienda digna 2014"'. The main heading is 'Captura Beneficiario'. The form contains the following fields and options:

- * Nombre: [Text input]
- * Dirección: [Text input]
- * Municipio: [Dropdown menu]
- * Localidad: [Text input]
- * Apoyo: [Dropdown menu]
- * Sexo: [Dropdown menu]
- * Observación: [Text input]
- * Clase Habitad: [Text input]
- * CURP: [Text input]
- * Meta: [Text input]
- * Edif. Apoyo: [Dropdown menu]
- * Azotea: [Dropdown menu]
- Documentación Recibida:
 - Solicitud:
 - Título Propiedad:
 - FSE:
 - Dictamen:
 - AZDA de Nac. o CURP:
 - Constancia:
 - Credencial:

At the bottom of the form, there is a 'Guardar' button and a 'Cancelar' button. Below the form, there are logos for 'TLAXCALA' and 'Desarrollo para Todos'. At the very bottom, it says '© Dirección de Planeación e Informática - 2015'.

El proceso de captura se realiza una vez año de manera generalizada, los datos de cada beneficiario son cotejados con documentos de carácter oficial (INE, CURP, Título de propiedad) para evitar que personas ajenas tramiten apoyos a nombre de otras. Posteriormente, de manera esporádica se realizan algunas actualizaciones de datos de los beneficiarios.

Después de dicha actualización, el sistema nos arroja diversos reportes entre los que destacan reportes a nivel Estatal (muestra por municipio el número de apoyos en cada uno de los rubros así como la inversión que representa cada uno de estos), Municipal por tipo de apoyo (presenta información más detallada de cada beneficiario así como el material que se le otorgará) e impresión de vales (como su nombre lo indica realiza la impresión de los vales por cada beneficiario) entre otros.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TLAXCALA		SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TLAXCALA												SPF						
Dirección de Organización y Desarrollo Social		Programa "Financie por una Vivienda Digna 2014"												TOTAL DE SOLICITUDES						
MUNICIPIO	PROG.	SUBPROG.	P.T.T.	SOLICITUDES APROBADAS						SOLICITUDES PENDING						TOTAL	MONTOS			
				E. PROC.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. PROC.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.	E. REVIS.					
1	ANAAAC DE GOBIERNO	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4	7	3486.6	1517.2	4830.00	6397.00	7	6397.00	
2	APETATLAN DE ANTONIO CARRANZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	10574.9	2304	9000.0	11	9000.0		
3	ATLASCATEPEC	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12	26	33	3674.6	8543.8	23040.0	33	33218.6		
4	ATLIZAPANCA	0	9	21	30	9187.3	18826.26	24871.56	32764.00	30	18	37	177	6038	31336.96	90574.32	177620.26	276	188266.3	
5	APAZCO	2	37	26	38	5282.8	29148.46	23443.2	54992.26	8	12	3	15	0	19879.8	2081	131810.0	24	602183.94	
6	CAPULALPAN	0	25	6	23	0	26847	32916	35283	6	61	64	121	20816.4	48283.66	126048	123883.26	166	1817168.84	
7	EL CARMEN TEGUIGUETA	14	49	76	153	4837.6	35212.48	75243.4	134214.78	0	17	5	22	0	118424.6	5234.2	173918.7	175	1515833.48	
8	CUAPAXTLA	0	4	17	21	0	30581.1	183917.3	224403.8	3	22	34	58	9187.2	14744.46	31883.22	126734.88	80	754177.48	
9	CUAXOMULCO	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11	4	16	1734.2	60278.6	3884.7	129780.0	16	158789.3	
10	CHANGOTUPAN	1	17	3	23	1734.2	15245.36	16528.6	126683.26	1	19	11	27	3488.4	12565.0	157167	238712.0	38	454470.34	
11	BUÑIZ DE GUERRERO ANDRÉS	0	7	1	8	0	16437.96	11877	16414.06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	66414.06
12	ESPARRA	4	42	41	87	12138.4	34489.14	42940.84	85388.4	7	66	46	119	24278.9	161567.6	138842	113678.6	266	1542286.4	
13	HUAMANTELA	23	137	173	303	10788	128242.26	155482.14	128844.32	0	3	8	13	0	42447.1	87478.66	12924.78	276	2381171.24	
14	HUEYOTLAPAN	0	4	0	4	0	32613.4	0	32613.4	4	37	3	44	14077.8	24174.46	42218.7	32026.34	38	248884.34	
15	ATACOTLAN DE MARINO MATAMOROS	3	36	8	47	16881.2	47558.84	33914	341482.84	1	25	16	34	3488.6	116215.02	118778	116484.22	103	878916.24	
16	ATEZCO	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9	9	21	9187.2	76277.4	18125.1	147887.7	30	329445	
17	BUENAVISTA DE JOSÉ MARÍA MORELOS	1	11	18	30	3488.4	8854	212842.4	26445	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	324645
18	CORTA DE JUAN CARRANZA	0	34	22	56	0	28124	28228.4	34716.6	0	16	4	22	0	12842.76	7182	18484.76	60	742163.34	

Con esto se lleva el control del presupuesto de los materiales que se necesitaran para cubrir la totalidad de los apoyos, de esta manera evitamos que se realicen gastos por mal cálculo en la requisición de los materiales.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TLAXCALA		SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL ESTADO DE TLAXCALA												SPF				
Dirección de Organización y Desarrollo Social		Programa "Financie por una Vivienda Digna 2014"												LISTA DE BENEFICIARIOS PISO Y TECHO				
Municipio: ATLIZAPANCA																		
Nº	Nombre	Dirección	Localidad	Linea 1 (Piso/Techo)	Comedor (Cm)	Área (M2)	Área (M2)	Vuelto (M Piso)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)	Área (M2)
1	JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ GARCÍA	C-4 NORTE 6	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
2	HEREDIA LUNA MARÍA FRANCISCA	AV. JARREZ SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
3	MÉNDEZ TELÓN MANUEL	C-3 NORTE 20	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
4	RAMÍREZ MORENO MARÍA DEL CARMEN	C-4 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
5	PÉREZ SANCHEZ PATRICIA	C-2 ORTA 4	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
6	PARDEZ ROS MARÍA FELIX	C-5 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
7	HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ OLGA	C-4 NORTE 17	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
8	PODOL AGUILAR HERNÁNDEZ	C-4 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
9	ROSS LUNA MONICA	C-4 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
10	PALMEROS MUÑOZ ADOLFO	C-4 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
11	SOMER HUERTA BERNA	C-6 NORTE 11	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
12	MÉNDEZ LEÓN MARÍA YSIDRA	C-5 NORTE SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
13	VARELA LÓPEZ VICTOR	C-6 ORIENTE 17	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
14	QUIROZ SANDOVAL MARTINA	CARR. A XOPULCO SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
15	PODOL PUENTES JOSÉ JUSTINO COLÓN	CARR. A SAN GABRIEL SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
16	RODRÍGUEZ MÉNDEZ LUCÍA	CARR. A XOPULCO SIN	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								
17	BERNAL FLORES DAVID	PROJ. 3 SUR 10	ATLIZAPANCA	32	23	4	5	32	18	1887								

ANEXO 4. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

FIRMEZA POR UNA VIVIENDA DIGNA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2015

Objetivos	Descripción	Indicador	Método de cálculo	Meta Anual	Avance	Porcentaje de avance, %
Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población Tlaxcalteca con obras y acciones de programas sociales	Porcentaje de población que perciben una mejora en sus condiciones de vida	Porcentaje	100%	-	La fecha de corte de la información proporcionada, corresponde al mes de julio y la meta tiene como fecha de cumplimiento el mes de diciembre.
Propósito	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población tlaxcalteca, que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, mediante acciones de infraestructura social básica y vivienda.	Porcentaje de población atendida con los programas del FISE	Porcentaje	100%	-	La fecha de corte de la información proporcionada, corresponde al mes de julio y la meta tiene como fecha de cumplimiento el mes de diciembre.
Componente	1. Incremento de Acciones de Desarrollo Social, Pisos y Techos, HABITAT y Empleo Temporal	Porcentaje de la población atendida con obras de infraestructura social básica	Porcentaje	100%		La fecha de corte de la información proporcionada, corresponde al mes de julio y la meta tiene como fecha de cumplimiento el mes de diciembre.
	2. Infraestructura básica y fortalecimiento municipal	Porcentaje de la población atendida con acciones de mejoramiento de vivienda	Porcentaje	100%		La fecha de corte de la información proporcionada, corresponde al mes de julio y la meta tiene como fecha de cumplimiento el mes de diciembre.

Actividad	1.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de obras	Porcentaje de solicitudes de acciones de infraestructura social básica aprobadas	Porcentaje	100%	N/D	
	1.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de obras	Porcentaje de figuras organizativas de obras de infraestructura social básica integradas y validadas	Porcentaje	100%	N/D	
	1.3. Supervisión y seguimiento de obras	Porcentaje de verificación física a obras de infraestructura social básica	Porcentaje	100%	N/D	
	1.4. Firma del acta de entrega-recepción de obra.	Porcentaje de actas integradas para finiquito de obras de infraestructura social básica	Porcentaje	100%	Meta cumplida al 100% en el mes de febrero.	
	2.1. Convocar, recepcionar (sic) y validar solicitudes de acciones de pisos y techos para vivienda	Porcentaje de solicitudes para pisos y techos aprobadas	Porcentaje	100%	Meta cumplida al 100% en el mes de febrero.	
	2.2. Integración de figuras organizativas y firma de convenios de acciones de vivienda	Porcentaje de figuras organizativas de acciones de pisos y techos integradas y validada	Porcentaje	100%	Se cumplió con la meta programada en el mes, con la supervisión del programa.	58.31 (8.3 por mes)
	2.3. Supervisión y seguimiento de acciones de vivienda	Porcentaje de verificación física a obras de pisos y techos	Porcentaje	100%	N/D	N/D
	2.4. Verificación de obras de viviendas terminadas	Porcentaje de obras de pisos y techos terminado	Porcentaje	100%	Se cumplió con la meta programada en el mes, con la supervisión del programa.	58.31 (8.3 por mes)
Gasto programado					38,561,717.60 pesos	
Gasto ejercido					38,561,717.60 pesos	

ANEXO 5. INDICADORES

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Nombre del Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Línea base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin	Porcentaje de acciones realizadas con programas sociales	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Reporte	Anual	No	Sí	Regular
Propósito	Número de programas sociales realizados en beneficio de la población Tlaxcalteca	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Informe	Anual	No	Sí	Regular
Componente	Incremento de las acciones de desarrollo social	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Acción	Mensual	No	Sí	Regular
	Porcentaje de obras y acciones realizadas en los municipios	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Expediente técnico	Mensual	No	Sí	Regular
Actividad	Incremento del número de solicitudes atendidas	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Solicitud	Anual	No	Sí	Regular
	Padrón de beneficiarios	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Padrón	Anual	No	Sí	Regular
	Supervisión de entrega de materiales y obra terminada	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Supervisión	Mensual	No	Sí	Regular
	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Porcentaje de expedientes validados.	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Solicitud	Mensual	No	Sí	Regular
	Porcentaje de integración de figuras organizativas	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Solicitud	Mensual	No	Sí	Regular
	Porcentaje de verificaciones físicas a obras y acciones ejecutadas	Porcentaje	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Verificación	Mensual	No	Sí	Regular

Nota: Se deben incluir todos los indicadores de cada uno de los niveles de objetivo.

Nota 2: Las fichas analizadas corresponden al archivo "FICHAS PROGRAMÁTICAS 2015 PLANEACIÓN"

ANEXO 6. METAS DEL PROGRAMA

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Nombre del Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Meta	Unidad de Medida	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la Meta
Fin	Porcentaje de acciones realizadas con programas sociales	Acciones realizadas / acciones programadas	100%	Si	Si		Si		No
Propósito	Número de programas sociales realizados en beneficio de la población Tlaxcalteca	Informe de programas sociales realizados / Informe de programas sociales programados	100%	Si	Si		Si		No
Componente	Incremento de las acciones de desarrollo social	Acciones atendidas 2015- Acciones atendidas 2014 / Acciones atendidas 2014	100%	Si	Si		Si		No
	Porcentaje de obras y acciones realizadas en los municipios	Expediente técnico de obras y acciones recibidos / Expediente técnico de obras y acciones recibidos	100%	Si	Si		Si		No
Actividad	Incremento del número de solicitudes atendidas	Número de solicitudes atendidas 2015- Número de solicitudes atendidas 2014 / Número de solicitudes atendidas 2014	100%	Si	Si		Si		No
	Padrón de beneficiarios	Padrón de beneficiarios realizado 2014 / Padrón de beneficiarios programado 2014	100%	Si	Si		Si		No
	Supervisión de entrega de materiales y obra terminada	Numero de supervisiones realizadas / Numero de supervisiones programadas	100%	Si	Si		Si		No
	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Porcentaje de expedientes validados.	Número de Expedientes Validados / Número de Expedientes Programados	100%	Si	Si		Si		No
	Porcentaje de integración de figuras organizativas	No. De solicitudes atendidas/ No. De solicitudes recibidas	100%	Si	Si		Si		No
	Porcentaje de verificaciones físicas a obras y acciones ejecutadas	No. De expedientes técnicos verificados/ No. De expedientes técnicos programados	100%	Si	Si		Si		No

ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Firmeza por una Vivienda Digna						
Matriz de Indicadores para Resultados 2015						
Objetivos	Descripción	Indicador	Método de cálculo	Meta Anual	Avance	Porcentaje de avance, %
Fin						
Propósito						
Componente						
Actividad						
Gasto programado					Miles de pesos	
Gasto ejercido					Miles de pesos	

No se tiene propuesta de mejora de Matriz de Indicadores para Resultados.

ANEXO 8. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIA ENTRE PROGRAMAS FEDERALES

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Dependencia	Nombre del Programa	Institución que lo opera	Cobertura	Modalidad Presupuestal	Objetivo	Beneficiarios	Características Generales		Operación	Presupuesto original en 2015	Observaciones
							Tipos de Apoyo				
SEDATU	Programa de Vivienda Rural	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	Nacional	Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios. Sujetos a Reglas de Operación Definidos en el Decreto de PEF y los que se incorporen en el ejercicio.	Otorga subsidios a hogares en situación de pobreza para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.	Hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.	A partir de 48 y hasta 63 mil pesos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural.	El gobierno federal, a través del FONHAPO, aporta recursos financieros; también participan los gobiernos estatales y municipales. Los beneficiarios contribuyen con al menos 5% del valor de la acción en efectivo, o bien, con la mano de obra para construir, ampliar o mejorar su vivienda.		773.26	A partir del 2016, los Programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural se unificaron, dando origen al Programa de Apoyo a la Vivienda.
	De 15 a 20 mil pesos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales.						De 10 a 15 mil pesos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales.			1,712.08	

ANEXO 9. GASTO DESGLOSADO DEL PROGRAMA (RESUMEN ECONÓMICO POR DESTINO DEL GASTO)

Para el desglose de gasto se deben considerar los siguientes conceptos:

- a) Gastos en Operación:
 - a. Directos:
 - i. Gasto derivado de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida. Considere capítulos 2000 y/o 3000.
 - ii. Gasto en personal para la realización del programa. Considere capítulo 1000.
 - b. Indirectos: permite aumentar la eficiencia; forman parte de los procesos de apoyo. Gastos de supervisión, capacitación y/o evaluación. Considere capítulos 2000 y/o 3000.
 - b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere capítulos 2000 y/o 3000.
 - c) Gasto de capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ejemplo: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
 - d) Gasto Unitario: Gastos Totales (Gastos en operación + gastos en mantenimiento)/población atendida. Para programas en sus primeros dos años de operación se debe de considerar adicionalmente en el numerador los gastos en capital.

Se requiere información desglosada por los conceptos que confieren este anexo, se presenta la información recabada.

CONCEPTO	EJERCIDO 2015
Firmeza por una Vivienda Digna	\$38,561,717.60
Infraestructura Social Básica	\$25,049,785.02
Gastos Indirectos 3%	\$1,961,255.38
TOTAL	\$65,732,627.25

ANEXO 10. FODA

Nombre del programa: Fondo de Infraestructura Social Estatal

Modalidad: U58 FISE

Ejercicio fiscal: 2015

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Social

Tipo de Evaluación: Evaluación Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2015

Programa Anual de Evaluación: 2016

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Tiene un sustento teórico fuerte por parte de investigaciones nacionales e internacionales.	N/A
	Identificación puntual de las localidades que son susceptibles de tener el apoyo.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	La evidencia sobre el impacto directo por parte de los diferentes estudios que hay sobre el apoyo otorgado no es utilizada a favor del programa.	Utilizar evidencia de resultados para justificar el actuar del programa dando un toque más profesional y científico.
Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales	Generalidad de documentos programáticos y de gestión, como en el árbol de problemas.	Crear documentos específicos enfocados a problemas puntuales que atiende cada programa.
	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección	El diseño es consistente, tiene relación directa con líneas de acción federal y estatal.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	La relación es casi directa por utilizar como marco principal la documentación federal.	Desarrollar normatividad propia exclusiva del programa.
Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Cuenta con documentos donde expone criterios específicos en cuanto a carencias de infraestructura en los hogares que deben de cumplir la población a la que va dirigida el programa para participar en él.	N/A
	Fija plazos específicos de depuración y actualización.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
Si bien se menciona a la ENIGH como medio de identificación de	Explicar de manera detallada el manejo de estos materiales	

	las viviendas con necesidades, así como aquellos hogares en situación de pobreza, no especifica cómo es utilizada para lograr esto.	especificando métodos de medición y procesamiento de la información para la cuantificación de sus diferentes poblaciones.
	Las mediciones y depuraciones de la base de datos dependerán de la disponibilidad de los datos de sus fuentes de información, como INEGI, CONEVAL o SEDESOL.	Crear mecanismos propios de actualización entre periodos de datos oficiales basados en proyecciones o metodologías similares a las utilizadas por los organismos federales. Estas cifras pueden utilizarse como "preliminares y de uso interno", para no causar conflicto con la normatividad o reglamentos.
Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Identificación exacta de la población objetivo.	N/A
	Metodología puntual para definir las Zonas de Atención Prioritarias.	N/A
	Actualización de los datos en el mediano plazo.	N/A
	Contar con estrategias de cobertura y focalización.	N/A
	Tiene un instrumento propio y específico para medir la satisfacción de usuario.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	No existe una metodología que justifique la elección de una comunidad sobre otra cuando las dos son catalogadas dentro de las ZAP a nivel estatal.	Crear una metodología propia de cómo serán abarcadas las comunidades a atender por el programa, es decir, manuales donde se plasmen estrategias propias de cobertura justificadas por las características propias del Estado.
	Si bien se menciona a la ENIGH como medio de identificación de las viviendas con necesidades, así como aquellos hogares en situación de pobreza, no especifica cómo es utilizada para lograr esto.	Crear manuales que especifiquen el uso de las bases e información estadística que se menciona es utilizada para beneficio del programa.
	La encuesta utilizada para medir la satisfacción de usuario no abarca temas de calidad de los materiales proporcionados.	Crear un apartado en donde el usuario pueda calificar la calidad de los materiales otorgados y su suficiencia.
Posible sesgo de las respuestas en caso de que la aplicación de las encuestas sean por parte del personal de Gobierno del	Evitar que el instrumento de medición de satisfacción sea aplicado por personal del programa para evitar presión o	

	Estado.	sesgo de los encuestados.
Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Al tener una definición puntual de las diferentes poblaciones para el programa, hace que haya puntualidad en la selección de beneficiarios.	N/A
	Alineación con reglamentos federales para especificar a los sujetos posibles de apoyo.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	No hay documentos que normen el proceso de depuración o actualización de las bases de datos y la relación que guardan las diferentes áreas involucradas.	Crear documentos que regulen el proceso de depuración, actualización del padrón de beneficiarios.
Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	La Matriz de Indicadores del programa, contiene las partes principales como lo son el Fin, Propósito, Componentes y Actividades	N/A
	Las fichas de los indicadores cuentan con todas las características obligatorias para desarrollarse como lo son Nombre, Definición, Método de cálculo, Unida de Medida, Frecuencia de Medición, Línea base, Metas y Comportamiento del indicador.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	Es una matriz compartida por dos programas.	Crear una MIR propia y exclusiva del para cada programa.
	Existen inconsistencias entre la MIR y el Resumen Narrativo de la MIR.	No descuidar el manejo de estos documentos y unificarlos bajo los mismos conceptos, objetivos y metas.
	No hay un seguimiento de las metas alcanzadas en años anteriores.	Llevar un registro de las metas alcanzadas por indicador, puede ayudar a planear y ver desde otra perspectiva el comportamiento de los indicadores.
Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Puede haber complementariedad creando un beneficio para los usuarios.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
La misma complementariedad puede afectar los números de	Diferenciar el programa estatal de los federales tratando de no	

	cobertura ya que el método de afiliación se basa en la autoselección de los usuarios.	caer en conflicto ni desprestigio, sino de trabajo conjunto en favor de la población.
Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia	Fortaleza y Oportunidad	Recomendación
	Los programas Firmeza por una Vivienda Digna e Infraestructura Social Básica, reciben su presupuesto de fuentes federales del Ramo 33 por medio del Fondo FISE.	Explotar al máximo la información que se pueda generar del uso del gasto.
	Cuentan con página de internet con datos de contacto e información en diferentes rubros.	N/A
	El presupuesto ha ido en aumento año con año desde 2011, logrando un gran apoyo para 2015.	N/A
	Debilidad o amenaza	Recomendación
	El manejo del presupuesto recibido se hace como FISE y no como programa individual.	Separar de FISE y llevar registro puntual del programa específico, no como agregado del fondo.
	No se pudo realizar el análisis del programa de manera puntual por capítulos del gasto (5000, 6000, etc.)	Proporcionar en evaluaciones posteriores la información del gasto solo para el programa por clasificación del gasto o lo más desagregada posible, incluyendo gasto de operación.
	La página es compartida.	Separar en un sitio o micro sitio independiente el actuar de cada programa.

ANEXO 12. BUENAS PRÁCTICAS Y PROGRAMAS DE REFERENCIA

La vivienda de calidad dotada de servicios básicos, es un derecho de todo ser humano. Según la OMS, más de 200 mil niños no se desarrollan plenamente debido a carencias y necesidades de salud. Una de las peticiones de esta organización mundial, es que los gobiernos hagan lo pertinente para poder llegar a una equidad sanitaria para la sociedad en general a través de la intervención de las viviendas, pues los lugares que la población ocupa para vivir son considerados como lugares clave para lograr este tipo de equidad a nivel global.

Según Reátegui, A. (2010) se pueden clasificar tres grandes grupos de variables que influyen en la calidad de una vivienda:

1. Las características físicas de la misma,
2. Las características de sus habitantes
3. Las características del entorno

Desde este punto de vista, existen múltiples maneras en que las condiciones de las viviendas inciden en el desarrollo de las comunidades, afectando de manera diferente a cada integrante del hogar y debido a esto es que todos los países invierten recursos para mejorar este sector con la intención de lograr un mayor bienestar.

En México, existen varios programas de apoyo a la vivienda enfocados a resolver diferentes tipos de problemas habitacionales, desde dotar a quienes carecen de ella, pasando por programas para proporción o mejoramiento de servicios, o mejoramiento de los espacios de la vivienda. Lo que se tiene claro, es que la simple dotación de espacios para vivir no asegura una mejora en la calidad de vida de las personas.

Por ejemplo, el remplazar los pisos de tierra con pisos de cemento tiene un impacto significativo en la salud para los miembros del hogar, como lo expusimos anteriormente en el capítulo 3 de esta evaluación. La reducción de diarreas, parasitosis, anemia y hasta aumento e habilidad cognitiva (SIEF, S/F) son algunos de los beneficios de este simple cambio en las viviendas.

En el año 2000, en México se inicia el Programa Piso Firme, con dos objetivos principales:

- Mejorar la salud infantil
- Mejora en la calidad de vida

El programa en sí, era bastante simple en su aplicación; se dotaba de 50 metros cuadrados de piso firme por hogar con un costo promedio de 150 dólares por obra. Para su construcción, el gobierno federal de ese entonces proporcionaba el material y los dueños de las viviendas, la mano de obra.

La justificación del programa fue muy completa y convincente, siempre abanderados de datos sobre salud a nivel mundial, por ejemplo, Los parásitos intestinales infectan aproximadamente a 3 mil millones y causan 3 mil millones de muertes... (SIEF, S/F) o implicaciones directas de enfermedades sencillas como una diarrea infantil:

- La diarrea reduce la absorción de calorías, afectando el desarrollo
- Parásitos se alimentan de micro nutrientes, en especial del hierro que lleva a la anemia
- Anemia crónica afecta el desarrollo cognitivo (SIEF, S/F)

Lejos de una buena argumentación y teniendo evidencias de resultados, se hicieron evaluaciones de impacto para fortalecer el actuar del programa. Así, se realiza una evaluación de impacto del programa en el municipio de Torreón, bajo los siguientes parámetros:

Coahuila Implementó PISO FIRME, pero el Estado vecino de Durango no.

- Ciudades gemelas Torreón (Coahuila) y Gómez Palacios and Lerdo (Durango).
- Región de "La Laguna"
- Separadas por un río, pero efectivamente una sola ciudad
- Ambas cuentan con buena agua y alcantarillado
- Ambas usan Albendazol para desparasitar
- No hay otras diferencias en programas de salud infantil y vivienda en la zona. (SIEF, S/F)

Las preguntas de investigación fueron directas y concisas:

1. ¿La implementación del programa mejoró las condiciones de salud de la población?
2. ¿Hubo un impacto positivo en las condiciones económicas del hogar?
3. ¿Los beneficiarios sienten que el programa fue beneficioso para su calidad de vida? (Cattaneo, Galiani, Gertler, Et. Al., 2005)

Los resultados fueron contundentes, pues demostró por medio de análisis estadístico que el programa "Piso Firme" logró incrementar significativamente la salud, el desarrollo físico y cognitivo, y el bienestar de los hogares beneficiarios.

¿Qué nos muestra este ejemplo? Que un problema, puede ser abordado de diferentes puntos de vista, pero el programa "Piso Firme" desde su planeación se dotó de pruebas sólidas, proveyéndose de sustento efectivo de manera sencilla y probada por estudios existentes. Si bien, el marco normativo federal en el que se basa el programa evaluado en esta ocasión para Tlaxcala es bastante puntual con respecto a los objetivos, en el trasfondo puede utilizarse este tipo de experiencias para fortalecer el marco normativo específico y de operación para la entidad.

Evaluación Integral del Desempeño
Fondo de Infraestructura Social Estatal
Programa Firmeza por una Vivienda Digna
Programa Infraestructura Social Básica

El Colegio de Tlaxcala, A.C.
Secretaría de Planeación y Finanzas
Gobierno del Estado de Tlaxcala

