

**Evaluación Integral del Desempeño 2016**  
**Programa Firmeza por una Vivienda Digna**

**Secretaría de Planeación y Finanzas**  
**Gobierno del estado de Tlaxcala**

**Tlaxcala, abril, 2016**

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Objetivo General .....   | 4  |
| Objetivos Específicos .....  | 4  |
| Sobre la evaluación y metodología .....  | 5  |
| 1. Principal objetivo del Fondo de Infraestructura Social para los Estados .....                   | 6  |
| 1.1 Ramo 33 .....  | 6  |
| 2. Características generales del programa .....  | 9  |
| 2.1 Programa FISE en Tlaxcala .....  | 9  |
| 3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa .....                     | 12 |
| 3.1 Un problema que se plantea de manera negativa .....  | 12 |
| 3.2 Sobre la población atendida .....  | 13 |
| 3.3 Justificación teórica .....  | 15 |
| 4. Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales ..... | 18 |
| 5. Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección .....                   | 21 |
| 5.1 Unidad de medida .....   | 21 |
| 5.2 Definición de plazos para su revisión .....  | 22 |
| 5.3 Definición de la población objetivo .....  | 22 |
| 5.4 Metas de cobertura .....   | 23 |
| 5.5 Metodología de focalización y fuentes de información .....                                     | 24 |
| 5.6 Cobertura del programa en el tiempo .....  | 25 |
| 5.7 Percepción de la población atendida .....  | 31 |
| 6. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención .....                             | 34 |
| 7. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados .....                                      | 36 |
| 7.1 Fichas de indicadores .....  | 38 |
| 7.2 Análisis puntual .....   | 40 |

|   |           |
|---|-----------|
| 8. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales ..... | 42        |
| 8.1 Coincidencias .....   | 42        |
| 8.2 Complementariedades.....  | 43        |
| 9. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia .....                                      | 45        |
| 9.1 Transparencia y rendición de cuentas .....  | 45        |
| 10. Valoración del programa .....   | 46        |
| <b>11. Conclusiones.....</b>  | <b>49</b> |
| <b>12. Buenas prácticas y programas de referencia.....</b>                                      | <b>66</b> |
| <b>Anexo 1. Descripción general del programa .....</b>  | <b>50</b> |
| <b>Anexo 2. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.....</b> | <b>52</b> |
| <b>Anexo 3. Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>Anexo 4. Matriz de indicadores para resultados .....</b>                                     | <b>54</b> |
| <b>Anexo 5. Indicadores .....</b>   | <b>55</b> |
| <b>Anexo 6. Metas del programa .....</b>  | <b>56</b> |
| <b>Anexo 7. Propuesta de mejora de la matriz de indicadores para resultados .....</b>           | <b>58</b> |
| <b>Anexo 8. Complementariedad y coincidencia entre programas federales .....</b>                | <b>59</b> |
| <b>Anexo 9. Gasto desglosado del programa (resumen económico por destino del gasto) .....</b>   | <b>60</b> |
| <b>Anexo 10. FODA .....</b>   | <b>61</b> |

## Anexos

|           |  |
|-----------|--|
| Anexo 1.  | Descripción general del programa   |
| Anexo 2.  | Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo       |
| Anexo 3.  | Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios         |
| Anexo 4.  | Matriz de Indicadores para Resultados  |
| Anexo 5.  | Indicadores  |
| Anexo 6.  | Metas del programa   |
| Anexo 7.  | Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados                  |
| Anexo 8.  | Complementariedad y coincidencia entre programas federales                       |
| Anexo 9.  | Gasto desglosado del programa ( <i>Resumen Económico por Destino del Gasto</i> ) |
| Anexo 10. | Matriz FODA  |
| Anexo 11. | Buenas prácticas y programas de referencia                                       |

## Objetivo General

Evaluar de forma integral el desempeño del programa *Firmeza por una Vivienda Digna* en su ejercicio fiscal 2015, a partir de un análisis y valoración general del diseño, cobertura, operación, procesos, eficiencia y resultados del programa con información entregada por las unidades responsables de los programas.

La finalidad es tener un documento que ofrezca evidencia sobre los aspectos que permiten obtener resultados, así como los aspectos que pueden ser fortalecidos con la experiencia de otros programas y ayudar a la toma de decisiones. Dicha evaluación tiene forma libre, con énfasis y características de un reporte.

## Objetivos Específicos

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
2. Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de la planeación sectorial y nacional.
3. Identificar y analizar las poblaciones potencial y objetivo del programa, así como sus mecanismos de atención.
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
6. Analizar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados conforme a la Metodología de Marco Lógico.
7. Analizar otro tipo de indicadores complementarios que sirvan para el monitoreo de resultados del programa.
8. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales, internacionales, sectoriales o esquemas de apoyo para los que haya evidencia.
9. 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

La evaluación integral se divide en once temas:

| Temas  | Características   |
|--|---|
| 1. Diagnóstico y descripción del problema  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación secundaria, evidencia, contexto</li> </ul>   |
| 2. Características del programa  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción y fundamentos existentes</li> </ul>  |
| 3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Temática, prioridades, procesos y fundamentos</li> </ul>   |
| 4. Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis comparativo</li> </ul>  |
| 5. Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Comparativos en base de datos y encuestas nacionales</li> </ul>  |
| 6. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cálculo, publicación, estadística descriptiva</li> </ul>   |
| 7. Análisis de Indicadores para Resultados   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Baterías de indicadores MIR, PbR/ SED, internacionales y de expertos</li> </ul>  |
| 8. Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas y evidencia de política pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evidencia de políticas relevantes</li> </ul>   |
| 9. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis, registro e interpretación de mecanismos vigentes e ideales</li> </ul>  |
| 10. Los resultados del programa  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación estratégica de la eficiencia y efectividad en los componentes, metas y objetivos alcanzados. (retornos capital, social y efecto multiplicador)</li> </ul> |
| 11. Conclusiones y valoración final  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mostrar evidencia y análisis específico para hablar de éxitos, oportunidades, ASM y metodologías relevantes.</li> </ul>  |

# 1. Principal objetivo del Fondo de Infraestructura Social para los Estados

## 1.1 Ramo 33

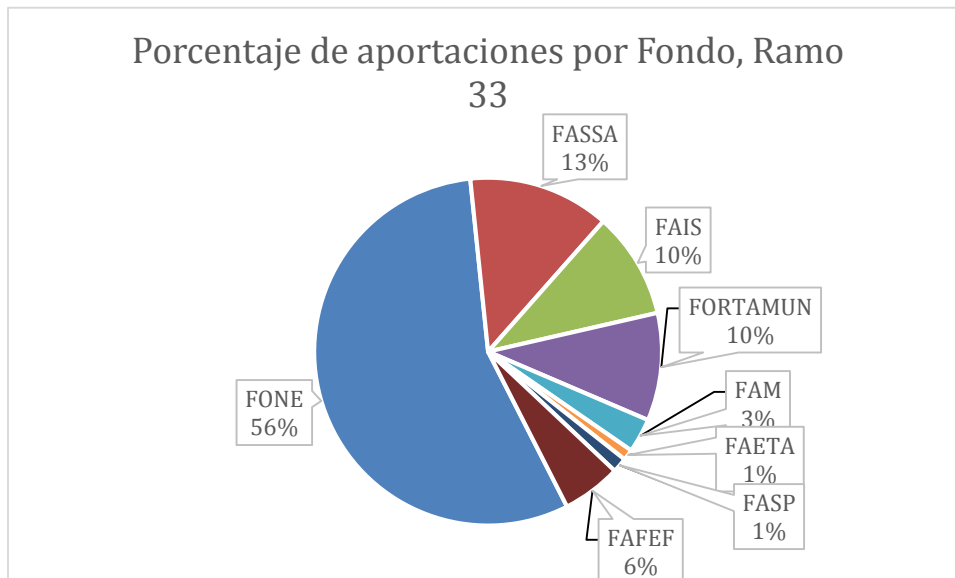
A lo largo de la historia de la centralización en México, uno de los temas con mayor importancia fue la concentración del capital público. Tanto a nivel federal, como estatal, se tiene una concentración territorial de la infraestructura y del personal de educación, salud y administración dejando a los gobiernos locales en desventaja a la hora de la asignación de los recursos públicos (Scott, 2004). Es ahí, en el plano municipal, en donde existe una mayor probabilidad de que los municipios más pobres carezcan de la capacidad de asignar de manera equitativa y eficaz los recursos (Scott, 2004).

Para 1998, bajo una serie de reformas fiscales que daban apoyo a los estados para la creación de fuentes de ingresos, se incluyó una nueva modalidad de transferencias por parte de la federación a través del ramo 33, también de reciente creación.

Según el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2016 y su estrategia programática, el ramo 33 se compone actualmente de 8 fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
2. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
3. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
4. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
  - a. Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE)
  - b. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
6. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

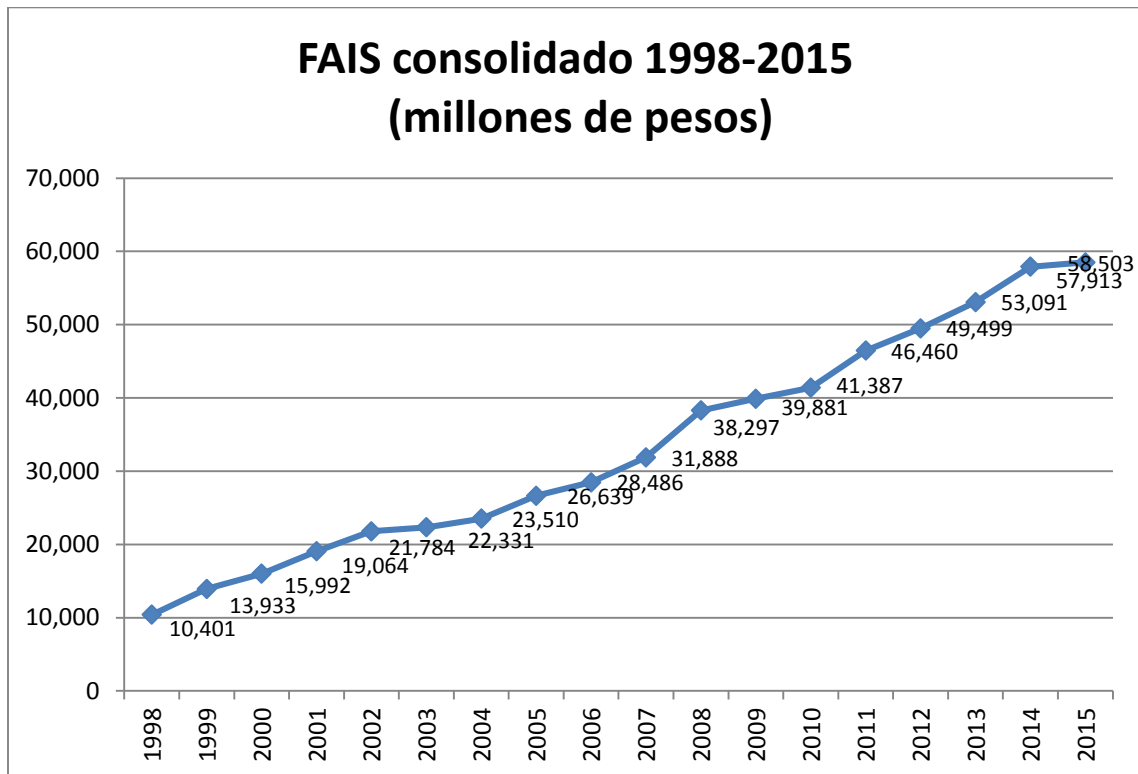
Del total de presupuesto asignado al Ramo 33, más de la mitad (56 por ciento) de los recursos componen el FONE, le siguen el FASSA con 13 por ciento, el FAIS y FORMTAMUN con 10 por ciento cada uno, FAFEF con 6 por ciento, FAM con 3 por ciento y FAETA y FASP con 1 por ciento respectivamente. Como podemos observar en la gráfica 1, el FAIS es uno de los fondos con mayor importancia en cuanto a recursos asignados.



Desde su creación ha tenido un promedio de 33 mil millones de pesos<sup>1</sup> asignados de manera anual con incrementos de 2.8 mil millones por año. Esto nos indica un crecimiento constante para el fondo, tal y como se puede observar en la gráfica 2.

<sup>1</sup> Millones de pesos nominales.





El FISE, se compone de dos partes:

- a. Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE)
- b. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

Ambos se encargan de dotación de infraestructura, el primero se enfoca al nivel estatal y el segundo al municipal. Entre los servicios que deberán proveer están:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Drenaje y letrinas
- Urbanización municipal
- Electrificación rural y de colonias pobres
- Infraestructura básica del sector salud y educativo
- Mejoramiento de vivienda, y
- Mantenimiento de infraestructura

Es decir, el Fondo se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza

extrema y localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, esto según lo mencionado en el artículo 33 del la Ley de Coordinación Fiscal.

## **2. Características generales del programa**

El Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) inicia sus operaciones como parte de 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), encargado, según sus reglas de operación<sup>2</sup>, de 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. Y específicamente, está enfocado a dotar de apoyo a los estados para mejorar su capacidad de respuesta ante esta problemática.

De esta manera, la creación de infraestructura básica en este sector de la población contribuye al desarrollo humano e incrementa la cantidad y calidad de los servicios vinculados con éste. Por mencionar algunos datos sobre el significado de tener un piso de cemento o uno de tierra, tenemos que contribuye a disminuir la incidencia de enfermedades parasitarias en un 78 por ciento, la anemia en un 81 por ciento y los episodios de diarrea en un 49 por ciento. Estas acciones tienen un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños y adolescentes, entre un 36 por ciento y 96 por ciento, de acuerdo con el rango de edad.<sup>3</sup>

### **2.1 Programa FISE en Tlaxcala**

Estamos 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.

<sup>2</sup> Véase en el sitio web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4944435&fecha=26/02/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944435&fecha=26/02/1999)

<sup>3</sup> Véase en el siguiente sitio web:

[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas\\_Desempeno2012/SEDESOL/20\\_S216/20\\_S216\\_Completo.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S216/20_S216_Completo.pdf)

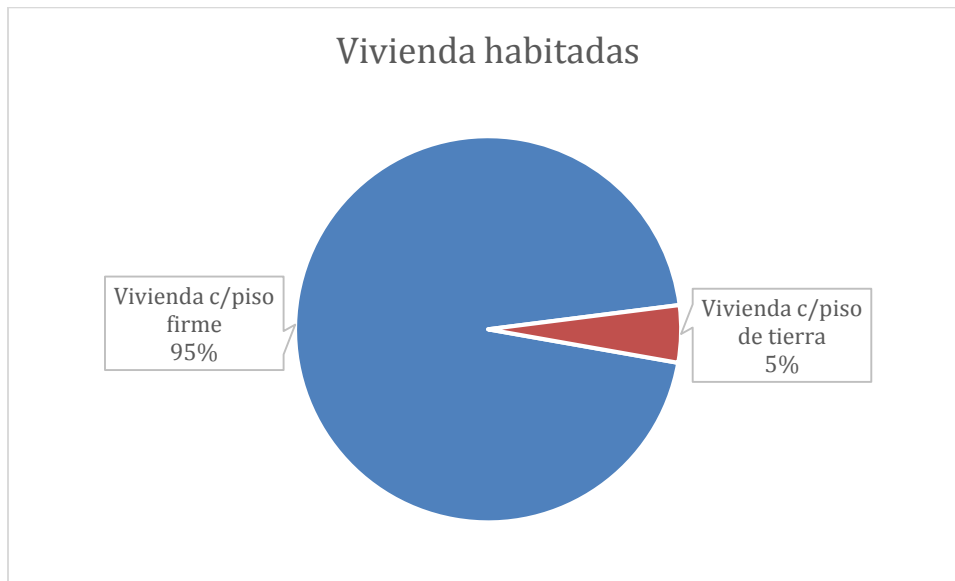
Al avanzar del tiempo y debido al sometimiento de este programa social a diferentes evaluaciones, se ha notado un avance significativo en cuanto a diseño y funcionamiento, y aunque se tiene un camino difícil con este tipo de ejercicio, al mismo tiempo se crean nuevas oportunidades para mejorar y fortalecer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

En Tlaxcala, este Fondo se divide en dos programas; el Programa Firmeza por una Vivienda Digna provee de infraestructura básica en piso y techo (pisos firmes y techos de concreto) a los hogares en situación precaria; por la otra parte, el programa Infraestructura Social Básica, realiza obras de infraestructura básica o suministra materiales de construcción para este fin. Para efectos de esta evaluación, sólo nos centraremos en el Programa Firmeza por una Vivienda Digna.

La población a la que se encuentra dirigida este programa debe cubrir un perfil de necesidades, principalmente, el de carencia de calidad y espacio en la vivienda. Este perfil lo podemos ver en el cuadro 1, en el cual se expone de manera puntual las características con las que debe contar el hogar para ser considerado como carente de calidad y espacio. Cabe mencionar que estos criterios son utilizados por instituciones nacionales como CONEVAL e INEGI, entre otros.

| 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             |

De esta manera, para el caso del Estado de Tlaxcala, en el documento Población Potencial FISE 2014, creado con datos del INEGI para ese año, menciona que el Estado cuenta con un universo total de 274,202 viviendas habitadas, de las cuales 45,226 tienen algún tipo de carencia (población potencial). De estas viviendas habitadas con algún tipo de carencia 13,123 viviendas cuentan con piso de tierra (población objetivo), lo que representa un 5 por ciento del total de viviendas habitadas a nivel estatal.



Así, para el año 2015, se atendió a un total de 3,989 viviendas según el Padrón de Beneficiarios, para lo cual en el ejercicio fiscal del mismo año, el FISE contó con un total de 64 millones 604 mil 315 pesos, de los cuales se asignaron 38 millones 604 mil 315 pesos para el programa Firmeza para una Vida Digna (Periódico Oficial No. Extraordinario, Diciembre 29 del 2014, p25).

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 a haber una diferencia entre los dos componentes del FISE; Infraestructura 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:

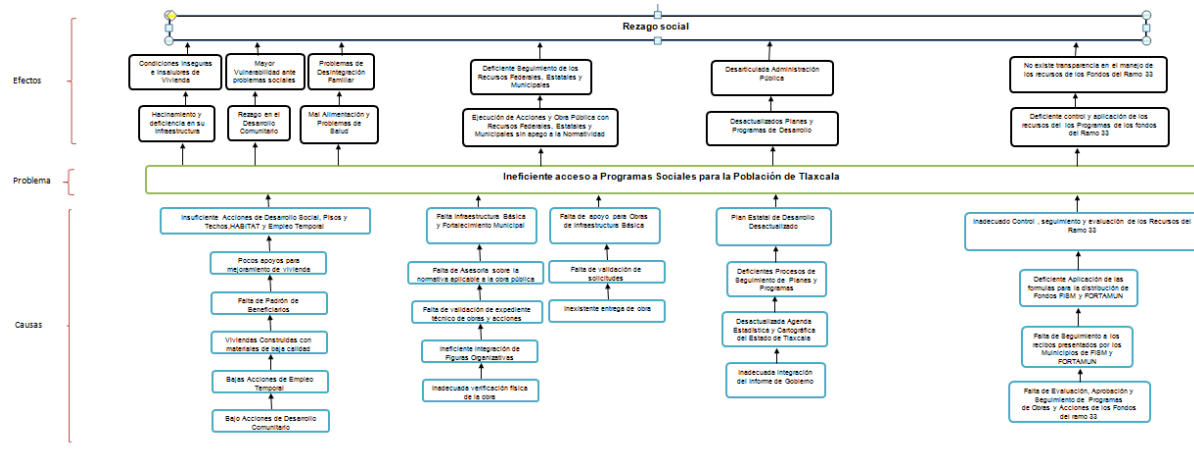
- *Convocar, recepcionar (sic) y validar solicitudes de acciones de pisos y techos para vivienda.*
- *Integración de figuras organizativas y firma de convenios de acciones de vivienda.*
- *Supervisión y seguimiento de acciones de vivienda, y*
- *Verificación de obras de viviendas terminadas*

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

#### 3.1 Un problema que se plantea de manera negativa

El problema que se busca resolver con el FISE en el Estado de Tlaxcala es bastante puntual: 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”, cuyo objetivo, 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, de ahí el nombre del programa.

En este tipo de acciones gubernamentales es frecuente que el objetivo no se muestre de manera clara. Para el caso del FISE se encontró 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 imagen 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*.

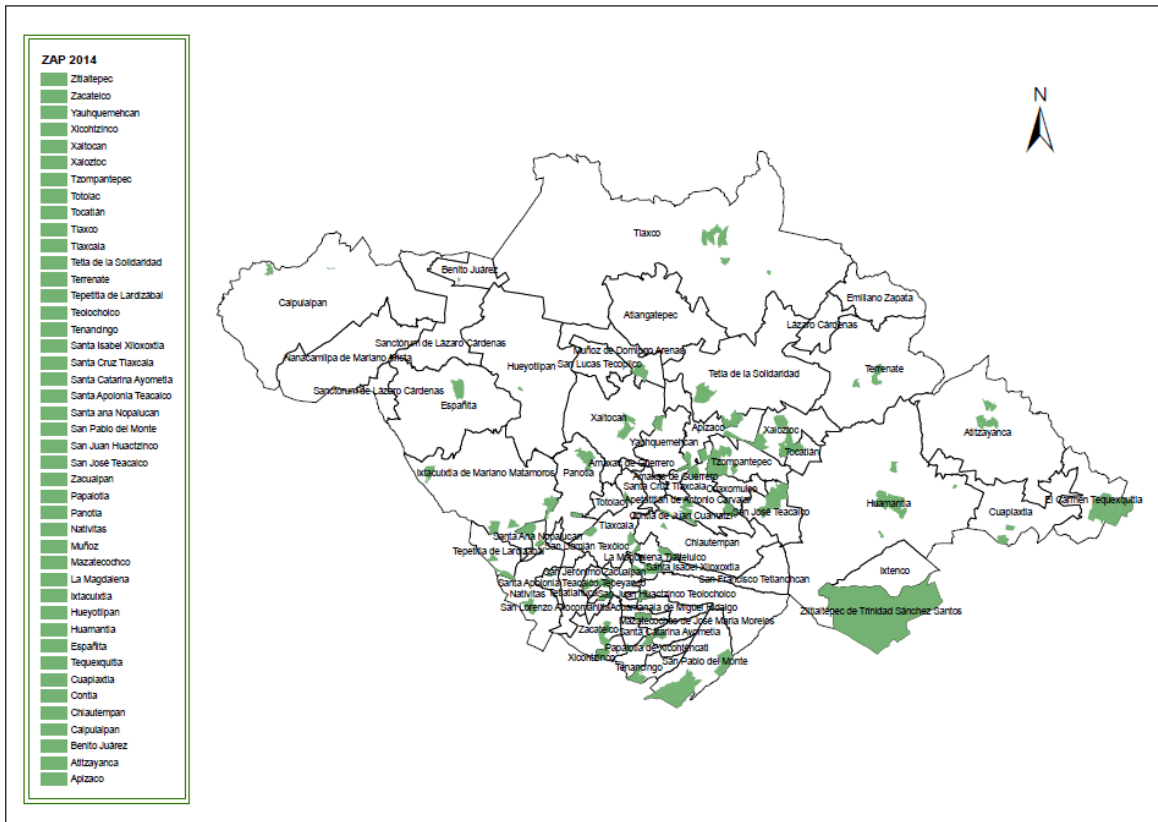
Aunque la problemática se plantea de manera negativa, no es posible ver con puntualidad qué resuelve el programa de Pisos y Techos, ya que el punto central respecto a la necesidad de mejorar la condición de las viviendas es confuso cuando se menciona también, como problema a resolver, *la inclusión de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

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, que sea puntual 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 puede conducir a un problema de salud pública ya que aumentan las enfermedades parasitarias por ingesta de alimentos en el hogar.

### 3.2 Sobre la población atendida

El programa se enfoca en la población que habita en poblaciones vulnerables o zonas prioritarias, y busca 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. Según datos de la SEDESOL, en el Estado de Tlaxcala, hay Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), como se muestra en la imagen 2, a las cuales estaría dirigido principalmente el apoyo.

### Zonas de Atención Prioritaria 2014 SEDESOL



Mediante la obtención de estos datos, es posible cuantificar los lugares en los que se aplicaría el programa, pues una de las variables es la de Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.

La verificación y actualización de esta información, se hará cada año, pues cada año a más tardar el 31 de diciembre del año fiscal, SEDESOL actualiza estos datos.

Para que el apoyo sea otorgado, los posibles beneficiarios deben de cubrir ciertas características específicas, las cuales se encuentran enunciadas en los lineamientos generales de operación, capítulo IV, Artículo 20, inciso B que menciona:

- 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.

El primer inciso se refiere la necesidad principal que debe de presentar el individuo; el segundo indica las necesidades mínimas en cuanto a infraestructura que debe tener el hogar del individuo; 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.

### 3.3 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 9728 individuos en 2526 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 encontraron 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 ENIG 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 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 lo 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.

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.

De esta manera, podemos ver que las intervenciones del programa al trabajar en conjunto con los beneficiados en la proporción de 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.

## 4. 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  |
|--|--|---|
| <p>Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.</p> | <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>A. 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 uno de ellos se refiere a la *Erradicación de la pobreza extrema y el hambre*; sin 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 división de 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 vivienda*<sup>4</sup>.

Por lo que se refiere al PND 2012-2018 en el Diagnóstico hecho en la meta “México Incluyente” nos arroja los siguientes datos:

- 10.4 por ciento 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 por ciento de los municipios del país el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75 por ciento (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 apega directamente con el Plan de Acción que busca ***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 a al 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 de Tlaxcala, en el cual se menciona que habrá que considerar, principalmente, a aquellas asociadas con la dotación de infraestructura básica, y de manera prioritaria, en las zonas rurales, el FISE encuentra su razón de ser y se alinea con la

---

<sup>4</sup> Véase en el sitio web: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

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 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.

## 5. Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección

### 5.1 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.

En el segundo caso, es donde 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, lamina 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.*

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.

### Cuantificación

Sobre la cuantificación de la población, esta se basa en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para 2010, 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 especifica cómo es utilizada para lograr esto. 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.

Una vez más no se explica cómo se llega a ese número, y si bien la ENIGH es un medio viable para el análisis de datos representativos a nivel nacional, al ser tan específicos al utilizarla llegando a escoger o cuantificar hogares, no se debe olvidar que esta encuesta 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 las diferentes tipos de poblaciones para este estudio, pues de no hacerlo, deja varios vacíos de información y dudas que pueden ocasionar interpretaciones incompleta de los datos ofrecidos.

## 5.2 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 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.

## 5.3 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 la población objetivo fuera el número de viviendas que se pueden atender en cada año, de acuerdo con el presupuesto asignado para este fin.

La definición que presenta, cuenta con las características necesarias para identificar, por lo que da una buena perspectiva. Algo interesante, es que al final de la definición deja como aclaración que el universo apoyado estará sujeto al presupuesto asignado.

#### 5.4 Metas de cobertura

Según los Lineamientos Generales de Operación de los Programas de Infraestructura Social Básica y Firmeza Digna del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su Apartado Estatal, 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 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 5100 apoyos.



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 cuál 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.

### 5.5 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 programa se encuentra soportada en las utilizadas por los organismos que calculan los índices de pobreza y marginación de las localidades, como lo son CONEVAL, INEGI, Sedesol, etc. 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.



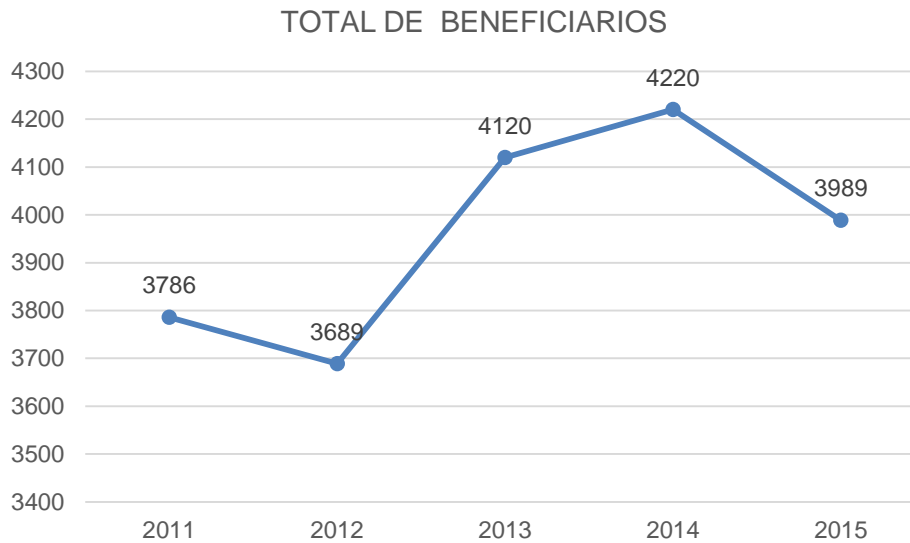
Los indicadores provistos por el INEGI, para realizar le calculo generalmente son los siguientes:

- *Ingreso corriente per cápita,*
- *Rezago educativo promedio en el hogar,*
- *Acceso a servicios de salud,*
- *Acceso a seguridad social,*
- *Calidad y espacios de la vivienda,*
- *Acceso a los servicios básicos en la vivienda,*
- *Acceso a la alimentación, y*
- *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.

## 5.6 Cobertura del programa en el tiempo

Desde 2011 y hasta 2015, el programa ha tenido un promedio de 3,961 beneficiarios por año, llegando a su máximo en 2014 con 4,220 beneficiarios atendidos. El año con menor población beneficiada, fue 2012, con 3620 personas adheridas al programa. La variabilidad de las personas atendidas por el programa se ha dejado notar, pues le comportamiento en estos año se aleja de ser constante.



Las caídas y recuperaciones se notan a simple vista en estos años, sin embargo esto no pasa de la misma manera en cuanto presupuesto invertido, el cual ha ido en aumento desde 2011, llegando a 2015 con \$ 38,561,720 pesos y un total acumulado de \$ 165,068,350 en estos cinco años.

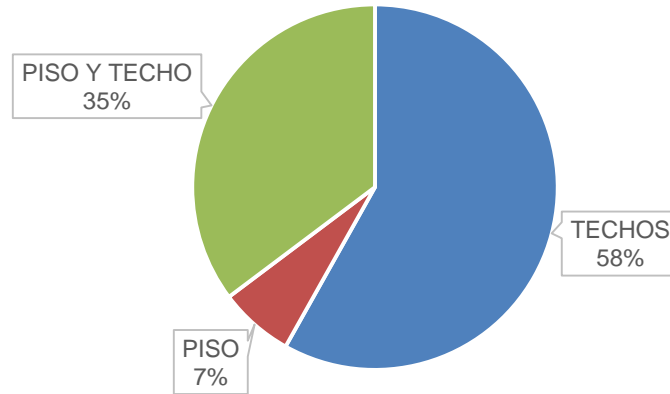
Importe invertido por año 2011-2015  
(miles de pesos)



Este comportamiento llama la atención, pues aunque el presupuesto desde sus inicios no ha dejado de incrementar año con año, responde al total de beneficiarios atendidos, con lo cual el efecto que puede existir proviene de diferentes situaciones externas relativas al mercado como por ejemplo el aumento de los precios de los diferentes materiales, traslados o mecanismos de distribución.

En este mismo periodo de tiempo, el apoyo más recurrente ha sido la proporción de Techo de concreto, con 58% de los apoyos otorgados, le siguen la combinación de Piso y Techo con 35% y por último con 7% el dotar a los hogares de piso firme.

Tipo de apoyo otorgado  
(2011-2015)



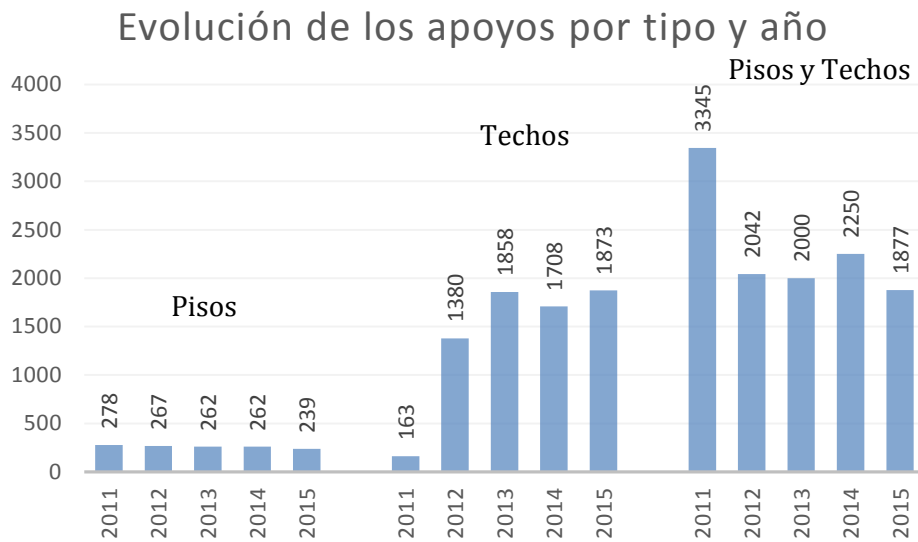
La población atendida ha ido a la alza desde 2011 a la fecha, al igual que las el total de acciones realizadas, sugiriendo un avance constante de la cobertura del programa. Aunque se han dado pequeñas reducciones con respecto a las acciones realizadas, estas bajas no han sido significativas.

De las tres modalidades de apoyo otorgadas, las de Piso de firme y Techo de concreto por separado si bien muestran comportamientos 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 vis a vis el rezago en estas carencias.

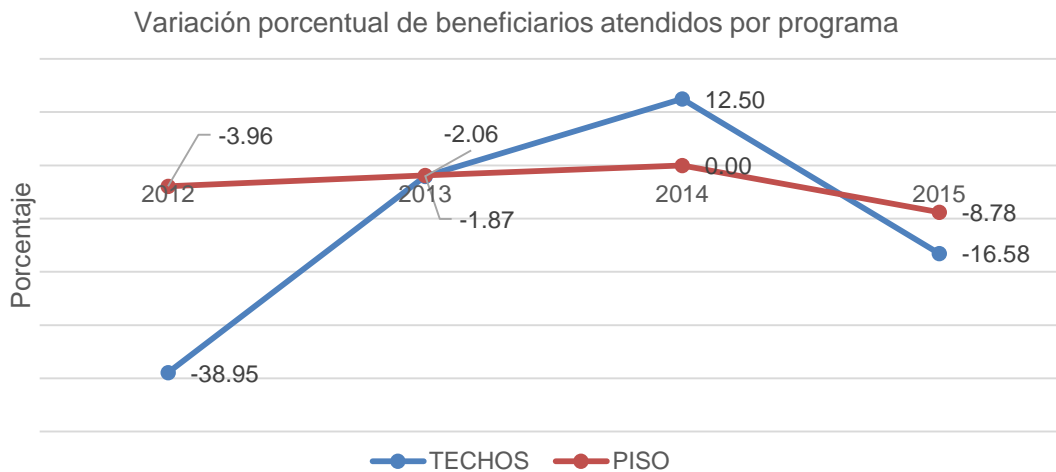
| Tipo de apoyo          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| TECHOS                 | 3345 | 2042 | 2000 | 2250 | 1877 |
| PISO                   | 278  | 267  | 262  | 262  | 239  |
| PISO Y TECHO           | 163  | 1380 | 1858 | 1708 | 1873 |
| TOTAL DE BENEFICIARIOS | 3786 | 3689 | 4120 | 4220 | 3989 |
| TOTAL DE ACCIONES      | 3949 | 5069 | 5978 | 5928 | 5862 |

En cuanto a apoyo otorgado por municipio, encontramos que los 10 municipios con mayor apoyo económico acaparan más del 50% del total de acumulado desde 2011 a 2015, estando en primer lugar el municipio de Tlaxco, con \$ 16, 027,310 pesos, le sigue el municipio de Huamantla con más de 14 millones y medio de pesos. Apenas abajo con 14 millones 352 mil pesos está Atlatzayacan en el tercer lugar. Para el cuarto lugar,

encontramos a Calpulalpan con un apoyo acumulado de 9 millones 575 millones de pesos, hasta llegar al número 10 ocupado por Chihuahutempan con 4 millones 142 mil pesos.



En el caso de Piso firme, desde 2012 la tendencia es relativamente estable observando repuntes en 2014 y un ajuste en 2015.

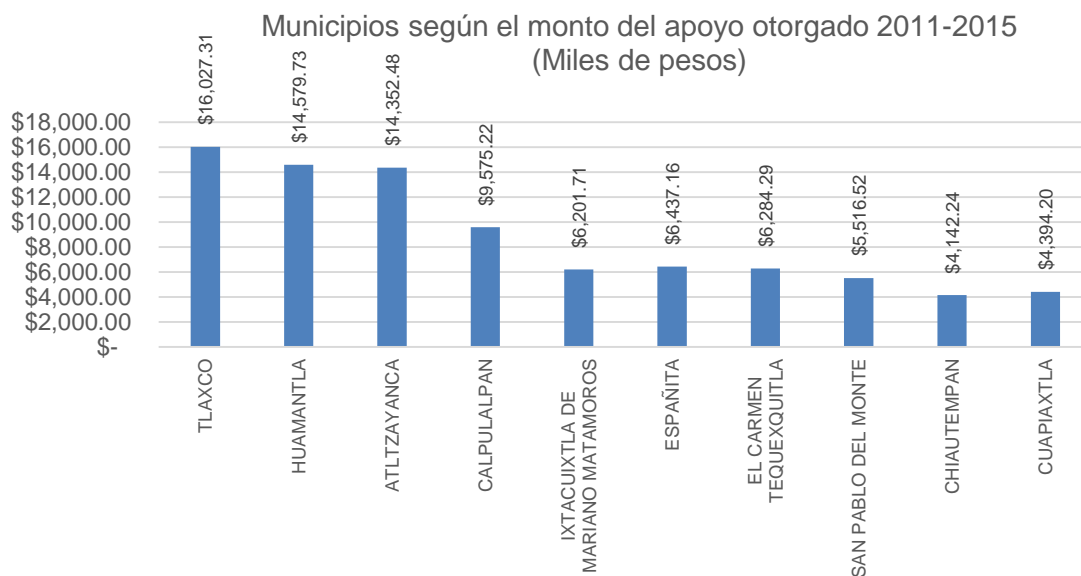


En el caso de Techos de concreto el comportamiento ha sido similar y con algunas variaciones más pronunciadas. Sin embargo en términos agregados para el periodo 2011 – 2015 la tendencia neta en la población que le fue proporcionado este apoyo es positiva.

Bajo esta misma lógica se observa lo que sucede con el apoyo combinado del programa, es decir, proporcionar a los beneficiarios materia para la construcción de piso firme y techo

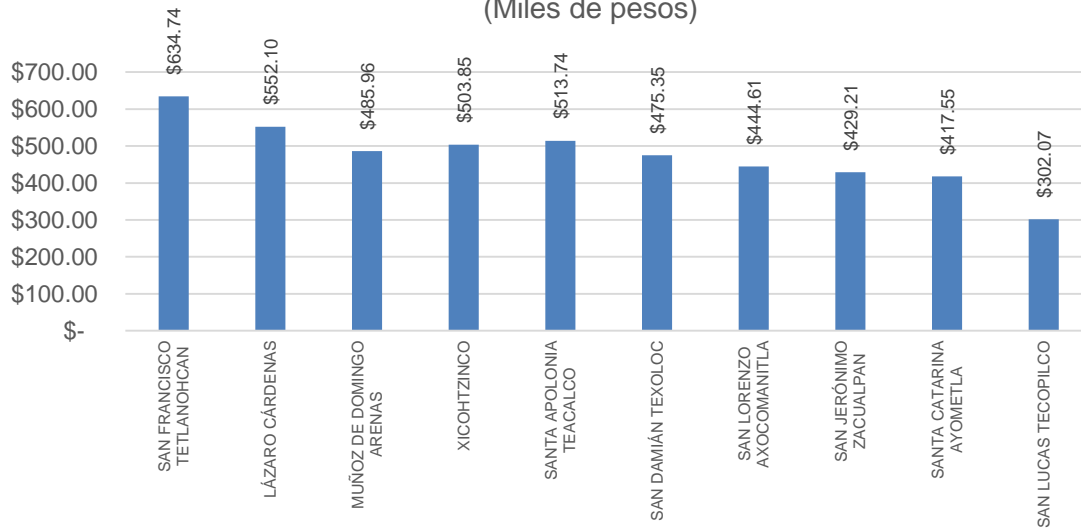
de concreto al mismo tiempo. Para 2012 se tiene un aumento exponencial al crecer arriba del 700%, lo que significó en ese momento pasar de 163 apoyos en 2011 a 1380 en 2012. En 2013 se sigue creciendo, teniendo un alza del 34.6% y para 2015 se logró un aumento nuevamente del 9.6%.

En cuanto a apoyo otorgado por municipio, encontramos que los 10 municipios con mayor apoyo económico acaparan más del 50% del total de acumulado desde 2011 a 2015, estando en primer lugar el municipio de Tlaxco, con \$ 16, 027,310 pesos, le sigue el municipio de Huamantla con más de 14 millones y medio de pesos. Apenas abajo con 14 millones 352 mil pesos está Atlatzayacan en el tercer lugar. Para el cuarto lugar, encontramos a Calpulalpan con un apoyo acumulado de 9 millones 575 millones de pesos, hasta llegar al número 10 ocupado por Chihuautempán con 4 millones 142 mil pesos.

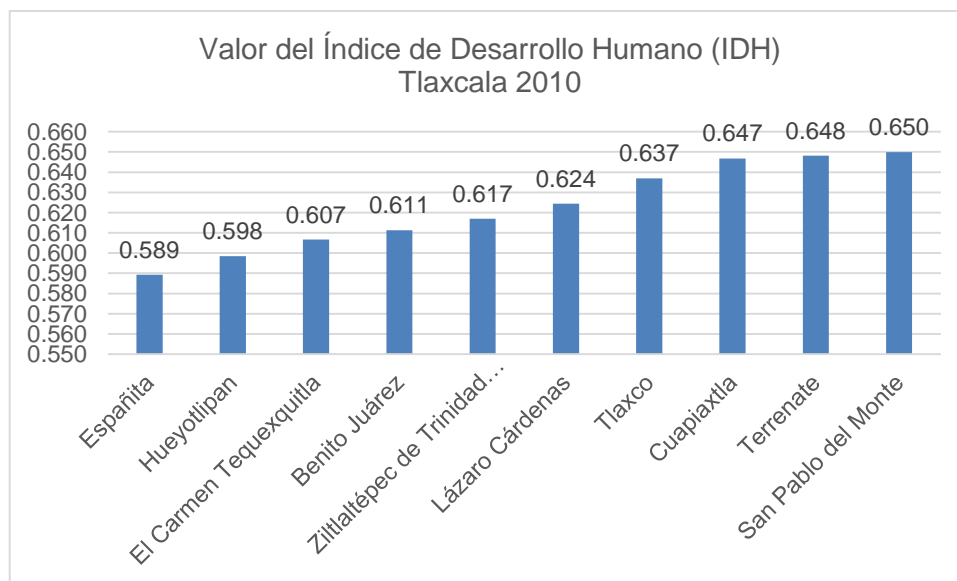


El contraste viene cuando revisamos las 10 comunidades con menos apoyo en estos años y encontramos que juntas apenas han recibido el 2.88% del total acumulado en este periodo. El municipio con menos presupuesto invertido ha sido San Lucas Tecopilco, con 302 mil pesos, seguido de Santa Catarina Ayometla, con 417 mil, San Jeronimo Zacualpan con 429 mil, San Lorenzo Axocomanitla con 429 mil, hasta llegar a San Francisco Tetlanohcan con 634 mil pesos.

Municipios según el monto del apoyo otorgado 2011-2015  
(Miles de pesos)



Si contrastamos a los 10 municipios con mayor apoyo y a los 10 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), encontramos que hay algunos de los apoyos han estado bien dirigidos a estas localidades, pero no existe una coincidencia total de menor índice-mayor apoyo. Por ejemplo, el municipio de Españita, es la que presenta el menor IDH con .589, pero en la lista de municipios apoyados, se encuentra en el sexto lugar. Por el otro lado, quien recibe mayor apoyo es el municipio de Tlaxco, pero en el IDH cuenta con .637 lo que representa 6 lugares por arriba del municipio con menor IDH.



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.

## 5.7 Percepción de la población atendida

El programa maneja una encuesta sobre satisfacción del beneficiario, el objetivo como lo muestra el documento es recabar información de quienes reciben los apoyos. Esta encuesta 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.

Un aspecto que hay que destacar, 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 incita a tener un mejor servicio y es el primer paso para acceder a un sistema de rendición de cuentas o solicitud de resultados.

El cuestionario también pregunta 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 saber si por alguno de los materiales de construcción proporcionados fue solicitado algún tipo de pago o remuneración. Es muy importante saber, 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.

Para lograr que el instrumento funcione 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 este instrumento de recolección de datos, por ejemplo:

1. Cuando la pregunta es cerrada 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 le 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.

## 6. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

En los lineamientos del FISE 2015, capítulo 4, artículo 20, apartado “B”, se exhiben las características de la población que podría ser acreedora a los beneficios del programa 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; sin embargo, en el documento “Padrón 2015 transparencia”, se muestra el monto del apoyo de acuerdo con el bien o el monto de apoyo recibido, vinculado con el bien. Lo que causa una inconsistencia en la información mostrada debido a que no fue posible identificar un documento que contuviera la equivalencia del tope del monto con los suministros de materiales otorgados, ya que 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.

|     | NO   | EJE | SECTOR      | REGION     | POBENT | PROGRAMA   | SUBPROGRA  | OBRA / ACCION | MUNICIPIO  | LOCALIDAD   | U. DE MEDIDA | CANTIDAD | GRUPO SOCIAL ATENDIDO | CANTIDAD |
|-----|------|-----|-------------|------------|--------|------------|------------|---------------|------------|-------------|--------------|----------|-----------------------|----------|
| 537 | 7790 | III | INFRAESTRUC | CENTRO SUR | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | SANTA CRUZ | GUADALUPE   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 538 | 5488 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | ATLTZAYANG | RANCHERÍA   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 539 | 5491 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | ATLTZAYANG | RANCHERÍA   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 540 | 6235 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | CUAPIAXTLA | SAN FRANCIS | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 541 | 8633 | III | INFRAESTRUC | ENTRO NORT | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | XALOZTOC   | SAN PEDRO   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 542 | 8911 | III | INFRAESTRUC | NORTE      | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | LÁZARO CÁR | LÁZARO CÁR  | M2           | 16       | FAMILIA               | 1        |
| 543 | 6212 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | CUAPIAXTLA | PLAN DE AYA | M2           | 16       | FAMILIA               | 1        |
| 544 | 8619 | III | INFRAESTRUC | ENTRO NORT | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | XALOZTOC   | XALOZTOC    | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 545 | 6205 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | CUAPIAXTLA | PLAN DE AYA | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 546 | 5306 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | ATLTZAYANG | CONCEPCIÓ   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 547 | 7903 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | TERRENATE  | TERRENATE   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 548 | 8920 | III | INFRAESTRUC | NORTE      | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | LÁZARO CÁR | LÁZARO CÁR  | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 549 | 7823 | III | INFRAESTRUC | CENTRO SUR | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | SANTA CRUZ | SAN MIGUEL  | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 550 | 7902 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | TERRENATE  | TERRENATE   | M2           | 16       | FAMILIA               | 1        |
| 551 | 8397 | III | INFRAESTRUC | NORTE      | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | TLAXCO     | SAN LORENZ  | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 552 | 8389 | III | INFRAESTRUC | NORTE      | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | TLAXCO     | SAN LORENZ  | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 553 | 8254 | III | INFRAESTRUC | NORTE      | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | TLAXCO     | TLAXCO      | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 554 | 6292 | III | INFRAESTRUC | CENTRO SUR | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | CHIAUTEMP  | SANTA ANA   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 555 | 5135 | III | INFRAESTRUC | CENTRO SUR | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | AMAXAC DE  | AMAXAC DE   | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 556 | 5269 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | ATLTZAYANG | ATLTZAYANCA | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |
| 557 | 5246 | III | INFRAESTRUC | ORIENTE    | SPF    | FIRMEZA PO | ACCIONES D | PISO          | ATLTZAYANG | ATLTZAYANCA | M2           | 32       | FAMILIA               | 1        |

Adicionalmente, 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.



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.

## 7. 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> CLAD, SF, Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación.

<sup>6</sup> Clear, Fortaleciendo-la-GpRD-en-México

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

El resumen de la Matriz de Indicadores del programa, contiene las partes principales como lo son el Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Cada una de estas está 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 solicitudes 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 solicitudes 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 dos programas que surgen del FISE, que es un mismo fondo encaminado a la infraestructura social, los programas en los que se divide tengan un mismo fin, pero al hacer esa división se deben ser tomados 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 distintos, 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.

## 7.1 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", mismas que 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, y 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 solitudes de acciones de infraestructura social básica   |
|             | Validación de expediente técnico de obras y acciones apegados 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.



## 7.2 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. 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 del programa analizado, 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 él no cumplir una meta provoca reconsideraciones en los procesos y un mayor esfuerzo para lograrla posteriormente.

## 8. 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** 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.

### 8.1 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   | Características Generales  |  |   |  | Presupuesto original en 2015 (millones de pesos) | Observaciones   |
|-------------|----------------------------|--|-----------|--|--|--|---|--|--|---|
|             |                            |  |           |  | Objetivo   | 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.<br>De 15 a 20 mil pesos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales.<br>De 10 a 15 mil pesos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales. | 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. |
|             | Programa de vivienda Digna |  |           |  |  |  |   | 1,712.08   |  |   |

Tal y como se observa en la tabla anterior, el programa atiende al tipo de población al que se enfoca el **Programa Firmeza por una Vivienda Digna**. 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 millones 561 mil 700 pesos**, mientras que para los dos programas operados por FOHNAPO el monto fue de **dos mil millones 485 mil 34 pesos**, 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.

## 8.2 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** 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.

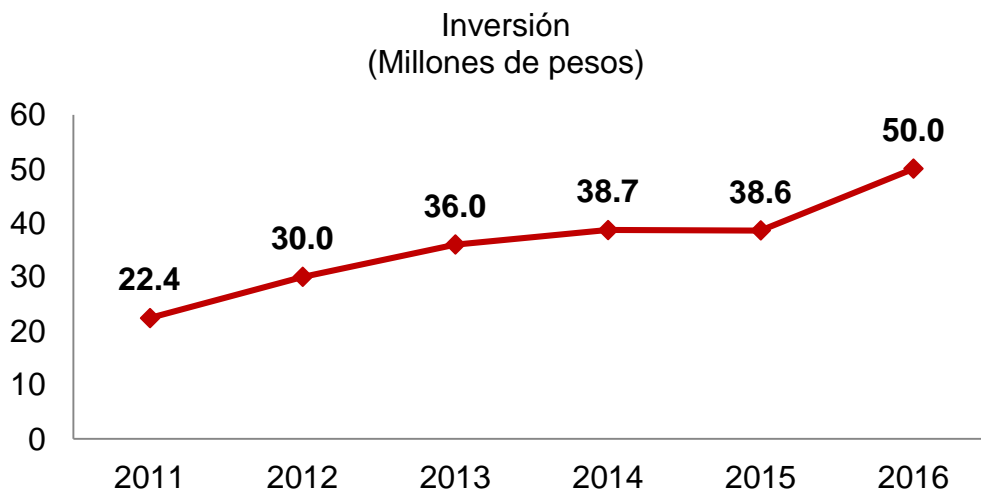
La Unidad Administrativa responsable del programa es el **Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)**.

## 9. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia

El programa Firmeza por una Vivienda Digna, como habíamos visto anteriormente recibe su presupuesto de fuentes federales del Ramo 33 por medio del Fondo FISE. Como parte de FISE y para el año 2015 se tuvieron los siguientes ingresos al programa.

| CONCEPTO                       | ASIGNADO                |
|--------------------------------|-------------------------|
| Firmeza por una Vivienda Digna | 38,561,717.60           |
| Infraestructura Social Básica  | 25,049,785.02           |
| Gastos Indirectos 3%           | 1,961,255.38            |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>\$ 65,572,758.00</b> |

Durante los últimos años, el presupuesto asignado al programa ha ido incrementándose, llegando a su máximo histórico para 2016 de 50 millones de pesos según la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Dirección de Desarrollo Social.



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).

### 9.1 Transparencia y rendición de cuentas.

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 ([planeacion.tlaxcala.gob.mx](http://planeacion.tlaxcala.gob.mx)) En ella se muestra información de FISE en sus dos vertientes. Se muestran las convocatorias de visita a los municipios para anexar nuevos beneficiarios al programa.

En esta página se encuentran 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.

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, pues aunque muestra el listado de leyes, quedaría más completo si hubiera links 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.

## **10. Valoración del programa**

El programa Firmeza por una vivienda en lo que lleva funcionando, ha logrado avanzar un diseño consistente, tiene un sustento teórico fuerte por parte de investigaciones nacionales e internacionales y cuenta con puntos a favor al tener identificado de manera puntual las localidades que son susceptibles de tener el apoyo.

Cuenta con 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 él. Identifica además de forma precisa la población objetivo y se soporta en una metodología puntual que define las Zonas de Atención Prioritarias.

También el programa cuenta con documentos programáticos y de gestión como las fichas de los indicadores que cumplen con todas las características obligatorias para desarrollarse. Pero también cuenta con documentos no programáticos muy importantes,

como la encuesta 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 opera 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, ese es su fin aún cuando en momentos de vea descuidando la sistematización de los formatos que sirven para llevarse a cabo. 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.

Por otro lado, 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.





## 11. 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 804 personas a través de 26 mil 786 acciones con una inversión superior a los 165 mil millones de pesos. Dando oportunidad para que para que esta arquitectura de programa sea replicada en otros estados de la República.

## Anexo 1. Descripción general del programa

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

1. 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.**
2. 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>B. 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> |

3. 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 y de pisos firmes, 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).**

4. 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 3,989.**

5. 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 5100 apoyos.**

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

6. 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 38, 561, 717.60.**

7. 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                                     |

8. 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: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

| Tipo de población              | Unidad de Medida   | 2011 <sup>7</sup> | 2012 <sup>8</sup> | 2013  | 2014 <sup>9</sup> | 2015  |
|--------------------------------|--|-------------------|-------------------|-------|-------------------|-------|
| Población potencial            | Número de personas con carencia por calidad de espacios en la vivienda | 139,744           | 159,442           | -     | 119,145           | -     |
| Población objetivo             | Viviendas  | 3,786             | 3,689             | 4,120 | 4,220             | 3,989 |
| Población Atendida             | Viviendas  | 3,786             | 3,689             | 4,120 | 4,220             | 3,989 |
| $\frac{P. A \times 100}{P. O}$ | Porcentaje (%)   | 100%              | 100%              | 100%  | 100%              | 100%  |

Nota: se debe incluir información para todos aquellos años disponibles.

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, 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%.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

## **Anexo 3. Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios**

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

No se cuenta con información disponible.

La información disponible se refiere a la primera etapa del proceso, es decir el levantamiento de la información para dar de alta a los beneficiarios en el padrón siempre y cuando cumplan con las características, pero no hay un procedimiento en donde se mencione el tratamiento y seguimiento que se le da a la información recabada hasta llegar a la base de datos ni sobre resolución de problemas que llegasen a surgir, métodos de depuración, instancias o figuras encargadas de llevar el proceso, validación de información, software utilizado, etc.

## Anexo 4. Matriz de indicadores para resultados

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

| Firmeza por una Vivienda Digna<br>Matriz de Indicadores para Resultados 2015 |  |  |                   |            |   |  |
|--|--|--|-------------------|------------|---|--|
| Objetivos  | Descripción  | Indicador  | Método de cálculo | Meta Anual | Avance  | Porcentaje de avance, %  |
| <b>Fin</b>   | 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. |
| <b>Propósito</b>   | 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. |
| <b>Componente</b>  | 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. |
| <b>Actividad</b>   | 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/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica                         | N/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica  |
|  | 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/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica                         | N/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica  |
|  | 1.3. Supervisión y seguimiento de obras  | Porcentaje de verificación física a obras de infraestructura social básica                           | Porcentaje        | 100%       | N/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica                         | N/A<br>Corresponde al programa Infraestructura básica  |
|  | 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)  |
| <b>Gasto programado</b>  |  |  |                   |            | 38,561,717.60   |  |
| <b>Gasto ejercido</b>  |  |  |                   |            | 38,561,717.60   |  |

## Anexo 5. Indicadores

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 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 |
|---------------------|--|-------------------|-------|-----------|-----------|--------------|----------|------------|--------------------|------------------------|------------|-------|------------------------------|
| <b>Fin</b>          | Porcentaje de acciones realizadas con programas sociales                         | Porcentaje        | Sí    | Sí        | No        | Sí           | Sí       | Sí         | Reporte            | Anual                  | No         | Sí    | Regular                      |
| <b>Propósito</b>    | Número de programas sociales realizados en beneficio de la población Tlaxcalteca | Porcentaje        | Sí    | Sí        | No        | Sí           | Sí       | Sí         | Informe            | Anual                  | No         | Sí    | Regular                      |
| <b>Componente</b>   | 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                      |
| <b>Actividad</b>    | 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: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 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 |
|---------------------|--|---|------|------------------|-----------------------------------|---------------|----------|---------------|--------------------------------|
| <b>Fin</b>          | Porcentaje de acciones realizadas con programas sociales                         | Acciones realizadas / acciones programadas  | 100% | SI               | SI                                |               | SI       |               | No                             |
| <b>Propósito</b>    | 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                             |
| <b>Componente</b>   | 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                             |
| <b>Actividad</b>    | 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   | Numero de supervisiones realizadas /  | 100% | SI               | SI                                |               | SI       |               | No                             |

|  |  |  |      |     |     |     |     |     |     |
|--|--|--|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|  | obra terminada   | Numero de supervisiones programadas  |      |     |     |     |     |     |     |
|  | 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<br><br>/ No. de solicitudes recibidas                       | 100% | SI  | SI  |     | SI  |     | No  |
|  | Porcentaje de verificaciones físicas a obras y acciones ejecutadas | No. de expedientes técnicos verificados<br><br>/ 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: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

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

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: 2016

| Dependencia | Nombre del Programa        | Institución que lo opera                                       | Cobertura | Modalidad Presupuestal   | Características Generales  |  |  |  | Presupuesto original en 2015 (millones de pesos) | Observaciones   |
|-------------|----------------------------|--|-----------|--|--|--|--|--|--|---|
|             |                            |  |           |  | Objetivo   | 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. |
|             | Programa de vivienda Digna |  |           |  |  |  | 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)

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

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                       | ASIGNADO                |
|--------------------------------|-------------------------|
| Firmeza por una Vivienda Digna | 38,561,717.60           |
| Infraestructura Social Básica  | 25,049,785.02           |
| Gastos Indirectos 3%           | 1,961,255.38            |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>\$ 65,572,758.00</b> |

## Anexo 10. FODA

Nombre del programa: Firmeza por una Vivienda Digna

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: 2016

|   |  |  |
|---|--|--|
| Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa | <b>Fortaleza y Oportunidad</b>   | <b>Recomendación</b>   |
|   | 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  |
|   | <b>Debilidad o amenaza</b>   | <b>Recomendación</b>   |
|   | 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. |
|   | Generalidad de documentos programáticos y de gestión, como en el árbol de problemas.   | Crear documentos específicos enfocados a problemas puntuales que atiende el programa.                                |

|   |  |   |
|---|--|---|
| Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales | <b>Fortaleza y Oportunidad</b>   | <b>Recomendación</b>                                    |
|   | El diseño es consistente, tiene relación directa con líneas de acción federales y estatales. | N/A   |
|   | <b>Debilidad o amenaza</b>   | <b>Recomendación</b>                                    |
|   | 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, | <b>Fortaleza y Oportunidad</b> | <b>Recomendación</b> |
|--|--------------------------------|----------------------|



|  |  |  |
|--|--|--|
|  | catalogadas dentro de las ZAP a nivel estatal.   | 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 mariales 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 estado.  | Evitar que el instrumento de medición de satisfacción sea aplicado por personal del programa para evitar presión o 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  |   |
| Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados                                   | Fortaleza y Oportunidad  | 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 | N/A   |               |



|  |   |   |
|--|---|---|
|  | cálculo, Unida de Medida, Frecuencia de Medición, Línea base, Metas y Comportamiento del indicador. |   |
|  | <b>Debilidad o amenaza</b>  | <b>Recomendación</b>  |
|  | Es una matriz compartida por dos programas.   | Crear una MIR propia y exclusiva del 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. |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas</b> | <b>Fortaleza y Oportunidad</b>  | <b>Recomendación</b>  |
|   | Puede haber complementariedad creando un beneficio para los usuarios.   | N/A   |
|   | <b>Debilidad o amenaza</b>  | <b>Recomendación</b>  |
|   | La misma complementariedad puede afectar los números de cobertura ya que el método de afiliación se basa en la autoselección de los usuarios. | Diferenciar el programa estatal de los federales tratando de no caer en conflicto ni desprestigio, sino de trabajo conjunto en favor de la población. |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia</b> | <b>Fortaleza y Oportunidad</b>   | <b>Recomendación</b>  |
|  | El programa Firmeza por una Vivienda Digna, recibe 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   |
|  | <b>Debilidad o amenaza</b>   | <b>Recomendación</b>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | El manejo del presupuesto recibido se hace como FISE y no como programa individual.                       | Separar de FISE y llevar registro puntual del programa en específico, no como agregado de 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 del 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 se 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.