

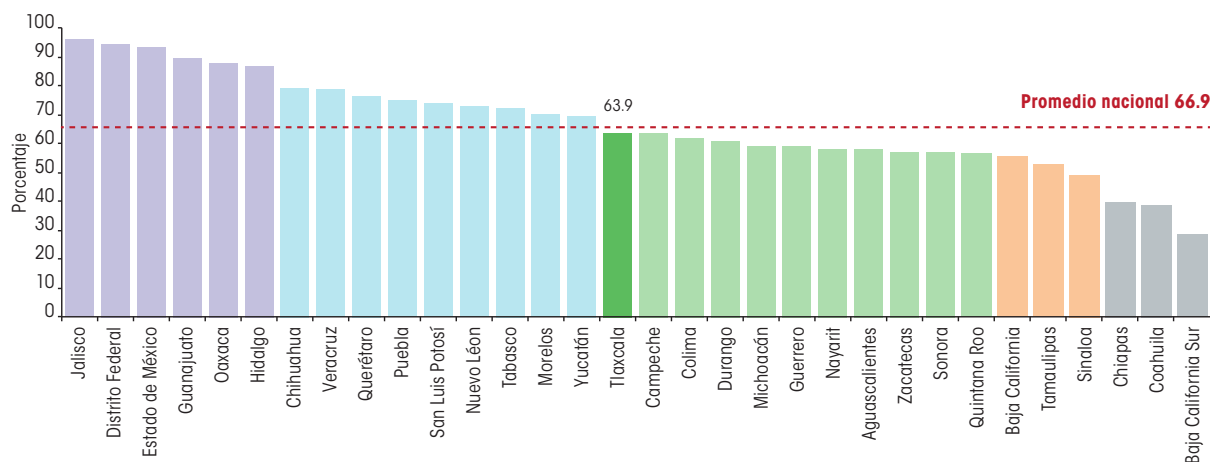
TLAXCALA

POSICIÓN



I. RESULTADOS GENERALES

Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015. Tlaxcala

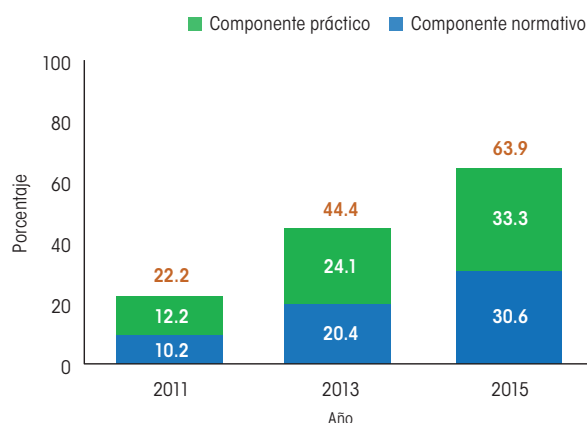


En la gráfica 1 se muestra que Tlaxcala se ubicó en el grupo de entidades con avance medio en el Índice de monitoreo y evaluación. A cuatro años de la realización del primer ejercicio de Diagnóstico, ha registrado un avance constante al pasar del grupo de entidades con menor avance en 2011 al grupo de entidades con avance medio-bajo en 2013 y, por último, al grupo de avance medio en la regulación e implementación de elementos que fortalecen el proceso de monitoreo y evaluación de la política y programas de desarrollo social en 2015.

En 2011 Tlaxcala se colocó en la posición 31 con un Índice global de 22.2 por ciento; en 2013, en la posición 20 con 44.4 por ciento, y en 2015, en la posición 16 con 63.9 por ciento, es decir, 3.0 puntos por debajo del promedio nacional.

En la gráfica 2 se observa que de 2011 a 2015 Tlaxcala registró un aumento en el Índice global de 41.7 puntos porcentuales.

Gráfica 2. Índice de monitoreo y evaluación. Tlaxcala, 2011-2015



En el periodo 2013-2015 se observó un aumento global de 19.5 puntos porcentuales. El componente normativo se incrementó 10.2 puntos porcentuales debido a la emisión de documentos para regular la evaluación y su publicación, la creación de programas, así como la existencia del área responsable de la evaluación. El práctico aumentó 9.2 puntos porcentuales, explicado por la elaboración de padrones, la difusión de información de los programas y la generación de evaluaciones e indicadores.

En el periodo 2011-2013 se presentó un incremento de 22.2 puntos porcentuales en el Índice global: 10.2 en el componente normativo y 12.1 en el práctico, ya que, por un lado, se identificó más información de las reglas de operación, además de realización de evaluaciones y estudios, y por el otro, se normaron elementos para realizar la evaluación, el seguimiento a los resultados y los indicadores de resultados y de gestión.

En 2011 Tlaxcala mostró un mayor avance en el componente práctico: 12.0 por ciento, en contraste con 10.2 del normativo. Esto representó un reto para la entidad en cuanto al fortalecimiento de los instrumentos que regulan las prácticas de monitoreo y evaluación.

II. COMPONENTE NORMATIVO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

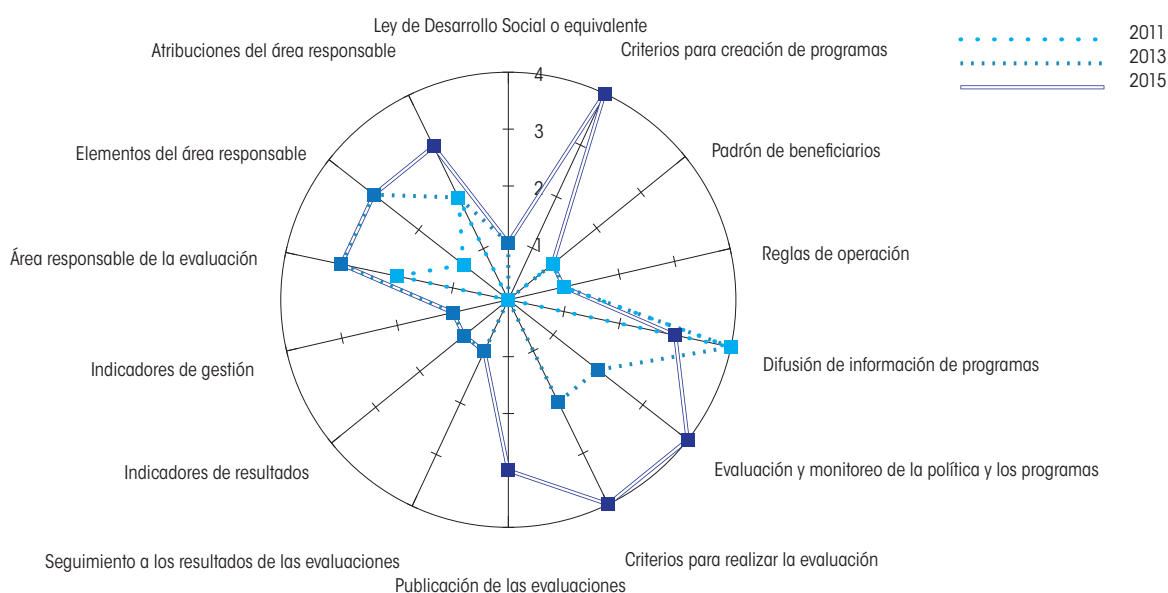
- En enero de 2015 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas que complementa la normativa encontrada anteriormente sobre la regulación de los elementos y atribuciones del área responsable de la evaluación; establece que la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED) es un área con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, y sin atribuciones para operar la política y programas de desarrollo social.
- En abril de 2015 se emitieron los Lineamientos para la Formulación de Nuevos Programas Sociales. Estos definen los criterios que se deben tener en cuenta para la creación de programas nuevos e indican que se deberá elaborar un diagnóstico previo del problema que se busca atender, especificarse cuál será el área responsable de la operación del programa a crear, el nombre de la Unidad Responsable y los datos del contacto, la población objetivo, el tipo de apoyo que entrega el programa, así como la elaboración de matrices de indicadores para el monitoreo y la evaluación.
- En ese mismo mes se expidieron los Lineamientos Generales de Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas, los cuales regulan el diseño de los indicadores de resultados de los programas de desarrollo social y más elementos para llevar a cabo el monitoreo y evaluación (p. ej., que las evaluaciones se usen para la toma de decisiones presupuestales, que estas se publiquen y que se dé seguimiento a los resultados de las evaluaciones).
- Los Lineamientos también definen el contenido de la publicación de las evaluaciones, establecen que se debe difundir el objetivo general, la metodología usada para realizar la evaluación, así como los principales hallazgos, fortalezas y oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones del evaluador.

- En noviembre de 2015 la entidad emitió su Ley de Desarrollo Social, la cual enmarca los actores que participan en la implementación de la política social; adicionalmente, regula temas relacionados con la ejecución, operación y evaluación de la política de desarrollo social. Esta Ley no se consideró en el ejercicio de Diagnóstico 2015 porque el periodo de recolección de información había concluido en agosto de 2015.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 3 se observa que entre 2011 y 2015 Tlaxcala avanzó en este componente debido a la emisión o mejora de normativa que regulara los criterios en el diseño de programas nuevos, el monitoreo y la evaluación de la política y programas, así como por la publicación referente a los resultados de las evaluaciones y el área responsable de la evaluación. Por otro lado, la entidad no reflejó avances en cuanto a la normativa de indicadores y el seguimiento a los resultados de la evaluación.

Gráfica 3. Cambios en el componente normativo. Tlaxcala, 2011-2015



- ✓ **Criterios para la creación de programas nuevos:** si bien en 2011 y 2013 no se encontró normativa que definiera criterios para la crear programas, en el ejercicio 2015 se identificaron los Lineamientos para la Formulación de Nuevos Programas Sociales que especifican los criterios para crear programas de desarrollo social.
- ✓ **Difusión de información de los programas:** en 2011 y 2013 dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos se estableció que las dependencias y entidades deben publicar sus reglas de operación, e incluir en estas el objetivo del programa y la población objetivo. En el ejercicio 2015 dicho Decreto excluyó dicho apartado, pero la Ley de Transparencia del Estado de Tlaxcala aún establece algunos elementos que los programas deben difundir.



- ✓ **Evaluación y monitoreo de la política y programas:** en 2011 no se identificó normativa para esta variable, en 2013 la normativa establecía que se debía evaluar y monitorear la política y programas de desarrollo social pero no se determinaban los procesos para cumplir con lo anterior. En 2015 se identificó que los Lineamientos Generales de Evaluación de Proyectos Programas y Políticas Públicas indicaban los procesos y actividades necesarias para realizar el monitoreo y la evaluación de la política y programas del Gobierno del Estado.
- ✓ **Criterios para realizar la evaluación:** en 2011 no se identificó normativa para esta variable, en 2013 la normativa establecía algunos criterios para efectuar la evaluación de la política de desarrollo social y en 2015 se identificó que los Lineamientos Generales de Evaluación de Proyectos Programas y Políticas Públicas complementaban los criterios para ese efecto.
- ✓ **Publicación de las evaluaciones:** en 2011 y 2013 no se encontró normativa que regulara la publicación de las evaluaciones. En este ejercicio se identificó que los Lineamientos Generales de Evaluación de Proyectos Programas y Políticas Públicas establecían la publicación de las evaluaciones realizadas a la política y programas de desarrollo social, así como la información con la que debían contar.
- ✓ **Área responsable de la evaluación:** en 2011 no se identificó normativa para esta variable, en 2013 la normativa señaló que la UTED era el área responsable de la evaluación y en 2015 el estado publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas que establece la existencia, funcionamiento y atribuciones del área responsable de la evaluación.

III. COMPONENTE PRÁCTICO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

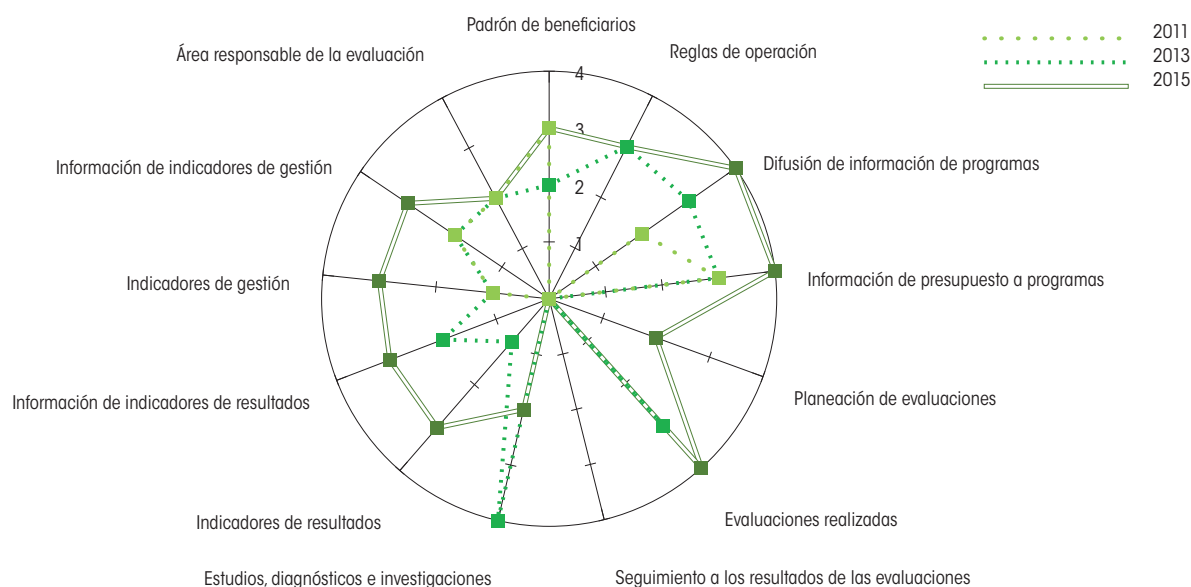
- Se encontraron padrones de beneficiarios con la siguiente información: perfil y domicilio del beneficiario, programa del cual recibe el apoyo, área responsable de integrar el padrón y tipo de apoyo otorgado. Cabe señalar que los padrones no están concentrados y sistematizados en una base que refleje la existencia de un padrón único.
- Se difundió información de los programas de desarrollo social a través de la página web de la UTED. Esta cuenta con información sobre el objetivo del programa, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa. Cabe señalar que más de la mitad de los programas difundidos especifican los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, el presupuesto asignado al programa e información sobre los indicadores de monitoreo y evaluación utilizados por el programa.
- Se identificaron dos Planes Anuales de Evaluación correspondientes a los ejercicios fiscales 2014 y 2015 que detallan los programas de desarrollo social que se evaluarán y el tipo de evaluación que se realizará a cada programa, aunque no se definen los plazos para su ejecución.

- Se encontraron nueve evaluaciones públicas realizadas a programas de desarrollo social a cargo de organismos independientes del ejecutor del programa. En todas las evaluaciones se establecieron sus principales resultados, las recomendaciones realizadas a los programas evaluados y los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado. La mayoría cuenta además con el objetivo y la metodología usada para realizar la evaluación. Por último, pocas evaluaciones tienen un resumen ejecutivo y los datos del evaluador.
- En este ejercicio se hallaron fichas técnicas de indicadores de resultados y de gestión que cuentan con formatos homogéneos en los cuales se plasman los siguientes elementos: nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 4 se observa que entre 2011 y 2015 Tlaxcala experimentó un aumento en este componente, ya que publicó más información acerca de sus padrones de beneficiarios; difundió información de los programas, del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social, de las evaluaciones realizadas y sobre los indicadores de resultados y de gestión, así como de una planeación de las evaluaciones.

Gráfica 4. Cambios en el componente práctico. Tlaxcala, 2011-2015



- ✓ **Padrón de beneficiarios:** en promedio, se encontró más información en los padrones de beneficiarios identificados en comparación con lo detectado en 2011 y 2013, ya que incluyeron datos referentes al área responsable de integrar el padrón y el tipo de apoyo que reciben los beneficiarios.



- ✓ **Difusión de información de programas:** en promedio, se halló más información de los programas de desarrollo social en comparación con la encontrada en 2013. La mayoría de la información se localizó en la página de internet de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED).
- ✓ **Información de presupuesto a programas:** en comparación con 2013, hubo más información sobre el presupuesto asignado para la mayoría de los programas de desarrollo social estatales, desagregado por programa.
- ✓ **Planeación de las evaluaciones:** en 2011 y 2013 no se encontró planeación de las evaluaciones de programas de desarrollo social; en contraste, en 2014 y 2015 se publicó un Plan Anual de Evaluación.
- ✓ **Evaluaciones realizadas:** en promedio, las evaluaciones presentaron más información. A diferencia de 2013, integran los datos de los responsables de la ejecución de la política o programas evaluados y el que da seguimiento a la evaluación.
- ✓ **Seguimiento a los resultados de las evaluaciones:** en ninguno de los tres ejercicios de Diagnóstico (2011, 2013 y 2015) hubo evidencia de que la entidad haya dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
- ✓ **Indicadores de resultados y de gestión:** en promedio, se encontró mayor uso de los indicadores de resultados y de gestión en comparación con el ejercicio 2013, ya que presentaron medición actualizada y se concentraron en matrices de indicadores.
- ✓ **Información de los indicadores de resultados y de gestión:** se identificó más información sobre el diseño de indicadores estratégicos y de gestión en comparación con 2013, ya que se incluyó la descripción de lo que busca medir el indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE ACCIÓN



Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que brinde información para retroalimentar la política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo. Para su logro, se requiere una combinación de elementos técnicos y políticos, así como la coordinación y articulación interinstitucional entre los diseñadores, operadores y responsables de la evaluación de la política de desarrollo social.

En ese sentido, desde 2011 Tlaxcala realizó esfuerzos en los planos normativo y práctico encaminados a la consolidación de los elementos de monitoreo y evaluación, lo cual se refleja en su constante avance en el Índice de monitoreo y evaluación, ya que del grupo de entidades con avance bajo en 2011 pasó al grupo de entidades con avance medio-bajo en 2013 y, por último, formó parte del grupo de entidades con avance medio en el Índice 2015.

No obstante, es fundamental que Tlaxcala fortalezca sus instrumentos de monitoreo y evaluación. Para ello, debe trabajar en la integración de un padrón único de beneficia-

rios, mejorar la planeación de las evaluaciones y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones. A continuación se presentan sugerencias de acción por componente.

COMPONENTE NORMATIVO

Tlaxcala cuenta con una base normativa que sustenta la institucionalización de elementos para promover el monitoreo y la evaluación de la política social. Sin embargo, es necesario fortalecer dichos instrumentos (sobre todo la normativa relativa a la creación de padrones de beneficiarios) e incluir criterios que definan los elementos para su elaboración (p. ej., perfil del beneficiario, domicilio geográfico del mismo y programa del cual recibe el apoyo).

Con el propósito de contar con documentos que determinen los elementos que se requieren para ser beneficiario de un programa, se sugiere mejorar la normativa relacionada con la creación de reglas de operación, en particular que deben incluir el objetivo general del programa, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa.

De igual forma, se sugiere que la normativa estatal determine qué criterios se deben considerar en el diseño de indicadores de resultados y de gestión: nombre, descripción de lo que busca medir el indicador y unidad de medida, entre otros. Por último, se sugiere implementar normativa que regule el proceso y contenido del reporte del seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

COMPONENTE PRÁCTICO

Si bien se encontró información sobre presupuesto, reglas de operación, padrones de beneficiarios e indicadores de resultados y de gestión para programas de desarrollo social, se sugiere establecer la correspondencia entre el número de instrumentos para cada programa social, puesto que no siempre los programas que tienen reglas de operación cuentan con padrón de beneficiarios o indicadores de resultados. Lo anterior permitirá articular el diseño y la operación de la política y programas de desarrollo social.

Se sugiere realizar el seguimiento a los resultados de las evaluaciones porque en el mediano y largo plazo esto mejorará la política y programas de desarrollo social. Asimismo, se sugiere integrar más información de la UTED en su página web (p. ej., los mecanismos de vinculación con otras áreas que a su vez poseen atribuciones de monitoreo y evaluación, así como el ámbito geográfico de acción).

Se sugiere integrar más información en los planes anuales de evaluación que incluya en particular los plazos para la ejecución de las evaluaciones de los programas.



V. HALLAZGOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN TLAXCALA

La fase de integrar la información para llevar a cabo el Diagnóstico 2015 se basó en dos procesos: 1) la información proporcionada por un enlace oficial designado por el Poder Ejecutivo del estado (en este caso el enlace fue la Secretaría de Planeación y Finanzas) y 2) la información recolectada a través de un ciudadano simulado.²⁹ En este ejercicio se consideró la búsqueda en las páginas web de las dependencias estatales y las solicitudes al portal de Transparencia. A continuación se presentan los hallazgos identificados en el segundo proceso.

El sistema de solicitud de información de Tlaxcala se encuentra en la plataforma Infomex. Para realizar una solicitud, el sistema no permite el anonimato y requiere que se determine la dependencia a la cual se solicita la información. De la información no identificada en las páginas web se enviaron seis solicitudes, de las cuales ninguna obtuvo respuesta.



En el portal de Transparencia se encontraron Matrices de Marco Lógico para cada uno de los programas sociales del estado, así como indicadores de gestión. Esta información se localizó con facilidad en la página principal de dicho portal.



Si bien fue posible localizar padrones de beneficiarios de los programas sociales que operan en la entidad, no existe normativa que especifique qué criterios se deben considerar para construirlos.

²⁹ Con el propósito de verificar que la información fuera pública y estuviera disponible para la ciudadanía, se llevó a cabo un ejercicio simulado en el cual un externo contestó el cuestionario del Diagnóstico 2015. Con ese objeto, realizó una búsqueda independiente de la información en los portales oficiales de las dependencias estatales y mediante solicitudes de transparencia.