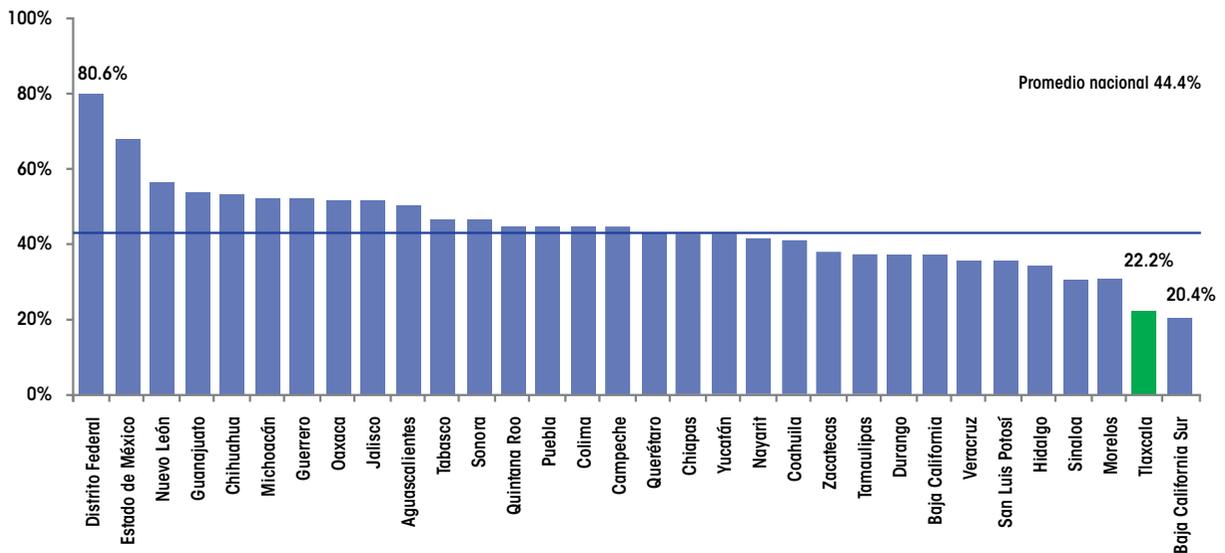


# Tlaxcala

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), no obstante, la normativa establece la realización de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Tlaxcala (LOAP) señala como atribuciones de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y estatales en sus respectivos ámbitos de competencia. También, estipula como facultad de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas, dependiente del Gobernador la evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo en la entidad.
- El estado cuenta con indicadores de gestión para algunos de sus planes y programas sociales, sin embargo no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Tlaxcala respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

## Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del (LOAP) y en la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LAIP) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados:

En 2010 y 2011 su Presupuesto de Egresos (PEET) establece elaborar ROP y evaluar los resultados de los programas y presupuesto de las dependencias y entidades, aunque cabe mencionar que la vigencia de este Decreto es anual.

No se detectó que se persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una LDS.

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que se establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, lo cual limita la certeza jurídica de su permanencia para atender a la población que más lo requiere.
- No se detectaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- El PEET 2011 instituye que las dependencias y entidades deberán emitir ROP para los programas que ejecuten destinados a promover la producción, consumo, educación, seguridad, fomento a las actividades agropecuarias, industriales, servicios, salud y bienestar de la población y que además, destinen apoyos directos a beneficiarios de manera individual; éstas deben ser aprobadas por la Secretaría de Desarrollo Social del estado (SEDESET). Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Se establecen criterios mínimos que deberán contener las ROP como la población objetivo, montos de apoyo y mecanismos de seguimiento y evaluación, no se identificó el mandato de integrar el objetivo del programa, el tipo de apoyo, la forma de entrega y criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

- Se acuerda la integración de un padrón de beneficiarios (Registro Estatal de Beneficiarios) a cargo de la SEDESET únicamente de los programas que emanen del Programa Sectorial de Desarrollo Social. Asimismo, conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben difundir los beneficiarios de los sus planes y programas, que se deduce, incluye lo social. Sin embargo, no se identificó la información o características que debe contener esta publicación y dado que este instrumento se refiere sólo a un conjunto de programas, se limi-

ta la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.

- Se dispone la realización de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Para 2011 este precepto se fortalece con lo establecido en el PEET, al señalar que se evaluarán trimestralmente los resultados obtenidos de la aplicación de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades estatales, que se deduce, incluye lo social. Se decreta que deberán adecuarse las ROP o lineamientos de los programas derivado de las recomendaciones de las evaluaciones, pero no se especificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política no es vinculante.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo y si podrán desarrollarse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello. Aunque en el PEET 2011 se menciona un programa anual de evaluación, no se menciona su elaboración como atribución específica de alguna dependencia o entidad.
- Se señala como atribución de la Secretaría de Finanzas (SF) y de la Secretaría de la Función Pública (SFPT) concertar y validar indicadores de resultados y de gestión con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal. Además, para 2011 el PEET marca que cada programa - proyecto debe tener una ficha de indicadores para resultados con sus objetivos, indicadores y metas identificados, y usar el seguimiento de estas últimas para las evaluaciones.

Cabe mencionar que no se detectó información de los indicadores que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se indica que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben publicar información de sus planes y programas que se deduce, incluye lo social, como el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad y los beneficiarios. No se detectó el mandato de difundir la evaluación ni los indicadores de resultados y de gestión.
- La LOAP establece como atribución de la SF y la SFPT, en el ámbito de sus competencias la coordinación de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos estatales. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

En esta misma Ley se instituye que la planeación, evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo en la entidad estarán a cargo de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas, dependiente del Gobernador. Debido a que no es claro a qué se refiere con "programas de desarrollo en la entidad" no es posible delimitar su ámbito de acción.

También, la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene como facultad la evaluación de los tres niveles de gobierno.

La SF y la SFPT forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La SF y la SFPT están a cargo de coordinar conjuntamente la evaluación de los recursos públicos estatales y validar los indicadores estratégicos y de gestión. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas dependencias son normar la evaluación, realizar la planeación de las valoraciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera de los programas y políticas estatales.

## Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Tlaxcala:

- En el PEET para los años 2009 a 2011, no es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SEDESET.
- El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social del Instituto Estatal de la Mujer, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, la Coordinación General de Ecología. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no haber información para todos los programas no es posible hacerlo.
- Para Tlaxcala no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- Hay padrones de beneficiarios para algunos programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Tlaxcalteca de Cultura, en los cuales es posible referir el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, pero no el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Para la entidad no se detectó evidencia de evaluaciones realizadas a programas ni del uso de estudios o valoraciones, todos en el ámbito estatal, para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de un programa anual de evaluación de programas estatales.
- Asimismo no se identificaron indicadores de resultados. Respecto de los de gestión, algunas dependencias y entidades publican información acerca de sus programas y en ellos, se establece un apartado de indicadores con el nombre de los indicadores y la meta para el ejercicio fiscal 2011. En algunos casos corresponde a objetivos en lugar de indicadores y unidades de medida en lugar de metas.

Para los indicadores, no se encontró información sobre su medición, descripción de lo que buscan medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y línea base.

- Para la SF y la SFP no se detectaron elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo. Tampoco fue posible determinar los que corresponden a la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas y al COPLADE.

## Conclusiones

La LOAP tiene como objeto establecer los principios de la organización, funcionamiento y coordinación de la Administración Pública de Tlaxcala. Aun cuando se determinan la evaluación y el monitoreo, debido a su naturaleza, no se detectaron los elementos mínimos que den pie a generar acciones en ese sentido de los programas y políticas estatales, en específico de los de desarrollo social.

Si bien, en 2010 y 2011 se realizó un esfuerzo por especificar elementos de evaluación y monitoreo en el PEET, dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran llevarse a cabo año con año, detalle que toma relevancia al notar que su instrumentación es una tarea de mediano plazo.

Asimismo, se plantea que los recursos estatales deben estar sujetos a la evaluación, mas no se determina el objeto de la misma: programas, acciones, instituciones, etcétera, lo cual también limita conocer su objetivo en sí, es decir, si se refiere únicamente al ejercicio del gasto o si se considera la operación y resultado para una mejor toma de decisiones de política pública.

Existen elementos clave que no se detectaron en la normativa como el ente facultado para normar la evaluación, para generar el programa anual de evaluación, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y darles seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la de desarrollo social.

En el estado la SF y la SFPT por un lado; la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas y, el COPLADE Tlaxcala por el otro, tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas. No se detectó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores mencionados para los programas y políticas. Por tanto, el reto que afronta Tlaxcala es estructurarlas, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

## Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Tlaxcala:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, que vayan más allá de un decreto con temporalidad anual para no poner en riesgo su continuidad.

- Es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere analizar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económico, etcétera), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESET son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Por norma ciertos programas deben contar con ROP, sin embargo no fueron detectadas, por lo que es fundamental determinar y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la publicación de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas que vaya más allá de los programas que conduce la SEDESET, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con un programa anual de evaluación que permita especificar los programas a evaluarse en base a las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.
- La primera tarea para implementar acciones de evaluación sistemática de los programas o políticas es desarrollar un sistema de indicadores de gestión y de resultados. Los indicadores que corresponden a gestión, además de dar cuenta del ejercicio de los recursos, también deben hacerlo de la operación de los programas y del desarrollo de las actividades, y permitir tomar decisiones de ajuste en el corto plazo. Aquellos de resultado a nivel programa deben permitir conocer el efecto de la intervención sobre la población objetivo que recibe el apoyo, ya que aun cuando no se pueda contar con esta información en el corto plazo, son los que permitirán tomar decisiones acerca de la modificación o cancelación de un programa. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.

- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizarla así como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.