



TLAXCALA
CONSTRUIR Y CRECER JUNTOS
GOBIERNO DEL ESTADO 2017-2021



EVALUACIÓN ESPECÍFICA DEL DESEMPEÑO

PROGRAMA DE APOYO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN ESTADO DE NECESIDAD (PAPPEN) 2017

Programa Anual de Evaluación 2018



Evaluación Específica de Desempeño.

Programa de Apoyo para la Protección de Personas en Estado de Necesidad (PAPPEN).

Estado de Tlaxcala.

Ejercicio fiscal 2017.

Programa Anual de Evaluación 2018.

Ortega & Trujillo Consultoría, S. C.

Sistema Estatal Desarrollo Integra de la Familia.

Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Coordinación general:

Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Coordinadores.: Yolanda Trujillo y Santiago Munevar Salazar.

Colaborador: Efrén Pérez de la Mora y María Teresa Ortega Lecona.

Consulte el catálogo de publicaciones en: <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de O & T Consultoría, S. C. y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Evaluación Específica del Desempeño.

Programa de Apoyo para la Protección de Personas en Estado de Necesidad (PAPPEN), Ramo 12 – Salud.

Estado de Tlaxcala 2017.

ÍNDICE

I. OBJETIVOS	4
Objetivo general	4
Objetivos específicos.....	4
II. DATOS GENERALES DEL PROGRAMA	6
III. RESULTADOS Y PRODUCTOS	12
III.1. Descripción del programa	12
III.2 Alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial.....	18
III.3 Indicadores de resultados y de gestión	23
III.4 Avance de indicadores y análisis de metas.....	29
III.5 Resultados (cumplimiento de sus objetivos)	31
III.6 Valoración	35
III.7 Cobertura	37
III.7.1 Población potencial	37
III.7.2 Población objetivo.....	38
III.7.3 Población atendida.....	39
III.7.4 Evolución de la cobertura	40
III.7.5 Análisis de la cobertura.....	41
IV. SEGUIMIENTO A ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	45
IV.1 Aspectos comprometidos en 2017	45
IV.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores	46
V. CONCLUSIONES.....	53
V.1 Fortalezas	53
V.2 Retos y recomendaciones	54
V.3 Consideraciones sobre la evolución del presupuesto	54
V.4 Fuentes de información	58
V.5 Calidad y suficiencia de la información disponible para la evaluación.....	62
V.6 Datos del proveedor adjudicado	63
VI. ANEXOS.....	64
Anexo 1. Programa a evaluar	64
Anexo 2. Abreviatura.....	64

I. OBJETIVOS.

Objetivo general.

La evaluación específica del desempeño busca dar una valoración concreta del desempeño de los programas presupuestarios Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (PAPPEN), perteneciente del ramo 12, ejercidos en el año 2017, por el gobierno del estado de Tlaxcala, de la información entregada por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), entidad responsable de su ejecución. El documento procura ofrecer evidencia sobre los resultados, los factores que han facilitado el logro de éstos y los aspectos susceptibles de mejora del programa.

Objetivos específicos.

De acuerdo con el Modelo de Términos de Referencia de Evaluación Específica del Desempeño 2018 emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, los objetivos específicos de la evaluación son los siguientes:¹

1. "Analizar la justificación de la creación y diseño del programa".
2. "Reportar los resultados y productos de los programas evaluados durante el ejercicio fiscal 2017, mediante el análisis de los indicadores de resultados y los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos del programa".
3. "Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2017 respecto a años anteriores y el avance en relación con las metas establecidas".

¹ Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, *Modelo de Términos de Referencia. Evaluación Específica del Desempeño 2018*, Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018, pp. 3-5.

4. "Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de planeación sectorial y nacional".
5. "Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora de los programas".
6. "Analizar la evolución de la cobertura y el presupuesto de los programas".
7. "Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones de los programas".
8. "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".

La evaluación ofrecerá un análisis de los principales elementos con que cuenta el programa para generar resultados, destacando el tipo de resultados y el impacto que tiene en la población según su fin, recursos y capacidades. En algunos casos, puede no haber información o soporte documental que muestre claramente los resultados; para estos casos, se realizará una valoración con base en elementos existentes, así como plantear la metodología adecuada para monitorear y evaluar resultados, utilizando para tal fin evidencia de diversas fuentes, programas similares o complementarios o problemática relevante nacional o internacional.

Habrà oportunidad hacer una revisión previa entre pares, a fin de sacar mayor provecho a la evidencia y valor agregado que este tipo de evaluaciones ofrecen. La valoración final del programa se incluirá como parte de las conclusiones y tendrá un carácter estratégico, prescriptivo y de mejora. Más allá de una simple calificación el objetivo se centra en ofrecer elementos para mejorar el desempeño del programa.

II. DATOS GENERALES DEL PROGRAMA.

En su artículo 28, la Ley de Asistencia Social encarga al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) la coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. El SNDIF es un organismo descentralizado, agrupado al sector coordinado por la Secretaría de Salud, responsable del desarrollo y la ejecución del Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (PAPPEN).

El PAPPEN está formado por dos subprogramas: en primer lugar, el Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad, cuyo objetivo es “otorgar apoyos económicos y en especie a personas en situación de vulnerabilidad”² está compuesto, a su vez, por distintos tipos de apoyo: Apoyos Directos Económicos Temporales, Apoyos Directos en Especie y Apoyos para Acogimiento Residencial Temporal. En segundo lugar, el Subprograma de Financiamiento de Proyectos, cuyo objetivo es “financiar proyectos de servicios o infraestructura básica de atención a personas sujetas de asistencia social, beneficiarias en los SEDIF [Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia], SMDIF [Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia] y OSC [Organizaciones de la Sociedad Civil]”.³

Como se desprende de la cita anterior, los recursos del Subprograma de Financiamiento de Proyectos son subsidios federales, que para fines de su aplicación y fiscalización no pierden su carácter federal y su implementación depende de las Reglas de Operación federales vigentes, pero los responsables de la instrumentación de los proyectos son los SEDIF, SMDIF y OSC, a través de la suscripción de convenios con el SNDIF. Según lo establecido en el Presupuesto de

² Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2016, numeral 4.4.2., p. 75.

³ *Ibid.*, p. 86.

Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, los recursos para la implementación y operación del PAPPEN fueron de 166 millones de pesos.⁴ Por su parte, el Estado de Tlaxcala recibió un presupuesto asignado de 2 millones de pesos, es decir, 1.2% del total nacional.

En el caso específico del programa evaluado en este Informe, el SEDIF Tlaxcala se encargó de ejecutar las acciones correspondientes, que correspondieron al Subprograma de Financiamiento de Proyectos. Como resultado de la firma del Convenio de Coordinación del Subprograma Financiamiento de Proyectos entre el SNDIF y el SEDIF Tlaxcala, se ejecutó el proyecto denominado "Rehabilitación del Albergue 'Casa de los Niños de Todos'". El Proyecto presentado por el SEDIF planteó los siguientes objetivos específicos:

1. "Rehabilitación del edificio en donde se le brinde los cuidados básicos necesarios a la población menor albergada".
2. "Garantizar la seguridad de la infraestructura manera interna y externa del menor albergado a través de áreas específicas por grupos de edad en el Albergue Temporal 'Casa de los Niños de Todos'".⁵

Según las Reglas de Operación 2017, el PAPPEN contribuye al cumplimiento de las metas y objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, (PND), pues "busca integrar la visión de la política garante de derechos, superando la visión exclusivamente asistencial, generando una alternativa de acceso a distintos servicios de acogimiento residencial temporal, con el enfoque específico con el

⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, Tomo II Ramos Administrativos, Ramo 12 Salud.

⁵ SEDIF Tlaxcala, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos, numeral 8 (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

que cada Entidad Federativa atiende las necesidades particulares de su población".⁶

Específicamente, el Programa se alinea con la segunda meta del PND, "México Incluyente", que propone "enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen".⁷ Contribuye al Objetivo 2.1, "garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población", y al Objetivo 2.2, "transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente", cuya Estrategia 2.2.2 establece "articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población", a través de líneas de acción tales como "promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil".⁸

Respecto al *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED)*, el PAPPEN se alinea con los objetivos del capítulo "Inclusión e integración social", específicamente con el 2.18, "reducir la vulnerabilidad de la población en Tlaxcala", cuya Estrategia 2.18.1 plantea "reordenar la política social en los ámbitos estatal y municipal a fin de mejorar su efectividad, su sustentabilidad y su conexión con las oportunidades de desarrollo económico de Tlaxcala", y más exactamente con la línea de acción 2.18.1.3, "Impulsar las acciones de asistencia social integral, en los ámbitos estatal y municipal, de los sistemas para el desarrollo integral de la familia, con personal profesional acorde a las demandas de atención de la población vulnerable".⁹

⁶ Secretaría de Salud, "Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017", sección 1, página 66.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, SHCP, 2013, p. 43.

⁸ *Ibid.*, pp. 115-116.

⁹ Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021", *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 17 de julio de 2017, pp. 122-125.

El PAPPEN también se alinea con el Objetivo 2.19, “reducir las inequidades que padecen las personas que hablan una lengua indígena, las mujeres, los niños y adolescentes, así como las personas con discapacidad, a fin de mejorar su calidad de vida”, cuya Estrategia 2.19.3 plantea “mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes de Tlaxcala. Específicamente, contribuye a lo establecido por la línea de acción 2.19.3.2, “fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de Desarrollo Familiar del DIF Estatal”, y la 2.19.3.7, “mejorar los espacios de los albergues de niñas, niños y adolescentes para atenderlos en forma diferenciada con distinción de su problemática”.¹⁰

La evaluación de la operación y resultados del PAPPEN se realiza a través de la matriz de indicadores para resultados (MIR) definida dentro de las Reglas de Operación 2017:

Cuadro 1. Matriz de Indicadores para Resultados Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (SNDIF)

Resumen narrativo		Indicadores				
		Nombre	Definición	Método de cálculo	Frecuencia de medición	Medios de verificación
Fin	Contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país mediante alternativas de accesos de recursos o medios para mitigar su situación de vulnerabilidad.	Porcentaje de personas en condiciones de pobreza.	Mide a las personas cuyo ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar Económico (LBE) y cuenta con una o más carencias en el espacio de los derechos sociales	(Número de personas en condiciones de pobreza / Número de personas en el país) X 100	Bianual	Informe de medición de la pobreza multidimensional, CONEVAL y Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto en hogares INEGI. Actualización de la información bianual.
Propósito	Las personas sujetas de asistencia social cuentan con alternativas de accesos a recursos o medios para mitigar su situación de vulnerabilidad.	Porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad que acceden a recursos y medios del programa	Mide la cobertura de atención que brinda el programa, en relación al total de la población en condiciones de pobreza en el país.	(Número de personas en situación de vulnerabilidad que acceden a recursos y medios del programa / Número de personas en el país en condiciones de pobreza) X 100	Anual	Bases de datos para el seguimiento del programa que se encuentran bajo el resguardo de la Unidad de Atención a Población Vulnerable y la Dirección General de Integración Social cuya actualización es anual y el Informe de medición de la pobreza multidimensional, CONEVAL, actualización de la información bianual.

¹⁰ Loc. cit.

Resumen narrativo	Indicadores					
	Nombre	Definición	Método de cálculo	Frecuencia de medición	Medios de verificación	
Componentes	Los proyectos de servicios o infraestructura básica de atención a personas sujetas de asistencia social de los Sistemas Estatales DIF, Sistemas Municipales DIF y las Organizaciones de la Sociedad Civil financiados.	Porcentaje de proyectos financiados por el programa	Mide el número de proyectos financiados por el programa, en relación al total de proyectos presentados por los Sistemas Estatales DIF, Sistemas Municipales DIF y Organizaciones de la Sociedad Civil.	(Número de proyectos financiados por el programa / Total de proyectos presentados por los Sistemas Estatales DIF, Sistemas Municipales DIF y Organizaciones de la Sociedad Civil) X 100	Anual	Base de datos para el seguimiento del programa que se encuentran bajo el resguardo de la Unidad de Atención a Población Vulnerable. Actualización de la información anual.
	Apoyos en especie, económicos y de atención especializada otorgados	Porcentaje de apoyos otorgados a personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico.	Mide el número de apoyos otorgados a las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico de acuerdo al estudio socioeconómico, en relación a los apoyos solicitados.	(Número de apoyos proporcionados a personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico / Total de apoyos solicitados) X 100	Trimestral	Informes de avance físico financiero y Padrón de la Población Objetivo Beneficiada, Solicitudes de apoyo presentadas por las personas en el Sistema Nacional DIF. Bajo el resguardo de la Dirección General de Integración Social. Actualización de la información trimestral.
Actividades	Aprobación de proyectos presentados para su financiamiento.	Porcentaje de acciones realizadas para la aprobación de proyectos.	Mide el número de acciones realizadas para la aprobación de proyectos con relación a los programados.	(Número de acciones realizadas para la aprobación de proyectos / Total de acciones programadas) x 100	Trimestral	Base de datos para el seguimiento del programa que se encuentran bajo el resguardo de la Unidad de Atención a Población Vulnerable. Actualización de la Información mensual.
	Solicitudes de apoyos y revaloraciones tramitadas con estudios de trabajo social.	Porcentaje del trámite de solicitudes de apoyos y revaloraciones sustentadas en estudios de trabajo social.	Mide el grado de solicitudes de apoyos y revaloraciones tramitadas respecto a las solicitudes atendidas con apego a un estudio de trabajo social.	(Número de solicitudes de apoyo y revaloraciones, tramitadas con estudio de trabajo social / Total de solicitudes de apoyos y revaloraciones atendidas) x 100	Trimestral	Padrón de la Población Beneficiada y Estudios de trabajo social. Bajo el resguardo de la Dirección General de Integración Social. Actualización de la información trimestral.

Fuente: Secretaría de Salud, "Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2016, p. 97.

En los documentos de trabajo relacionados con el presupuesto basado en resultados, el SEDIF Tlaxcala utiliza la siguiente matriz particular para el PAPPEN:

Cuadro 2. Matriz de Indicadores para Resultados Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (SEDIF)

	OBJETIVOS	INDICADORES	TIPO	MÉTODO DE CALCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	Contribuir en proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante los programas sociales asistenciales en favor de la población vulnerable.	Porcentaje de menores ingresados víctimas de maltrato, abandono, explotación sexual, migrantes y en trámites de tutela entre otros diversos situaciones jurídico-legales de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados sus derechos.	Estratégico	Porcentaje de Menores Ingresados	INEGI (fuente de medición de menores víctimas que han sido vulnerados de sus derechos a nivel Nacional y por Entidad Federativa)	Equidad e igualdad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Albergue "Casa de los Niños de Todos".
PROPOSITO	Atender los mínimos de bienestar social de manera Integral a la población menor de edad canalizada para ser albergada en espacios acondicionados garantizando su integridad física y psicológica.	Porcentaje de menores sujetos a beneficiar a través del proyecto.	Estratégico	Porcentaje de Menores Promedio Anual que Ingresaron al Albergue/Total de Menores Promedio Mensual Ingresados al Albergue *100	Registro de ingresos al albergue.	La población albergada en la "Casa de los Niños de Todos" aprovecha los espacios físicos.
CÓMPONE NÚMERO	1. Rehabilitación del Albergue "Casa de los Niños de Todos".	Porcentaje de edificios rehabilitados en el albergue "Casa de los Niños de Todos"	Gestión	Número de Edificios Rehabilitados/Total de Edificios Rehabilitados *100	Informe final de Resultados y evidencia fotográfica del proceso de la obra.	Los espacios rehabilitados son aprovechados por los menores albergados.
ACTIVIDADES	1.1 Supervisión de la obra de rehabilitación del albergue "Casa de los Niños de Todos".	Porcentaje de acciones realizadas en la rehabilitación de la Obra.	Gestión	Porcentaje de Acciones Realizadas/Total de Acciones Programadas *100	Registro de Acciones Programadas para la Rehabilitación del Edificio del Albergue. Estimaciones proporcionadas por la SECODUVI. Expediente Técnico de la obra.	Se mejora la Infraestructura con la rehabilitación del albergue "Casa de los Niños de Todos".

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2017" (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

III. RESULTADOS Y PRODUCTOS.

III.1. Descripción del programa.

Según las Reglas de Operación 2017 del PAPPEN, el objetivo general del Programa es “facilitar alternativas de acceso a recursos o medios para las personas sujetas de asistencia social, que contribuyan a mitigar su situación de vulnerabilidad”.¹¹

El origen del PAPPEN se encuentra en 2016, cuando se fusionaron tres programas presupuestarios distintos. Hasta el ejercicio fiscal 2015, el SNDIF operaba varios programas que tenían objetivos similares a los que en la actualidad tiene el PAPPEN:

- S149 Programa para la protección y el Desarrollo Integral de la Infancia.
- S150 Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable.
- S250 Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia.

En 2016, como resultado de la metodología del Presupuesto Base Cero y del análisis de los Programas Presupuestarios (Pp), se llegó a la conclusión de que los tres tenían similitudes, complementariedades y duplicidades, pues todos ellos atendían a personas en situación de vulnerabilidad, fuera por su estado de necesidad, indefensión, desventaja física o mental. Por tanto, según el Diagnóstico inicial realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la creación del programa presupuestario S272, correspondiente al Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, tuvo como objetivo “implementar una política a nivel nacional de derechos

¹¹ Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, numeral 3, p. 75.

sociales universales y subsidios focalizados a los grupos más vulnerables, con reglas de operación integrales".¹²

El PAPPEN se compone de dos subprogramas. En primer lugar, está el Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad, cuyo objetivo específico es "otorgar apoyos en especie, económicos y de atención especializada bajo la característica de acogimiento residencial temporal, a personas en situación de vulnerabilidad". Este Subprograma, a su vez, otorga tres tipos de apoyos:

1. Apoyos Directos Económicos Temporales, consisten en aportaciones económicas temporales de hasta \$2,500, por 3, 6, 9 o 12 meses y tiene como fin apoyar a víctimas de comisión de delitos y/o violaciones a los derechos humanos, apoyar la desinstitucionalización o prevención de institucionalización en Centros de Asistencia Social, u otorgar apoyos para para terapias de rehabilitación física, psicoterapias o tratamiento contra las adicciones.¹³
2. Apoyos Directos en Especie, que son apoyos vinculados con problemas de salud y carencia sociales, tales como ayudas para prótesis, sillas de ruedas, medicamentos especializados, gastos de hospitalización y honorarios, Estudios de laboratorio y gabinete, pasaje foráneo por atención a la salud o reintegración familiar, gastos funerarios y gastos de pernocta y alojamiento para personas víctimas de delitos o violación a derechos humanos.¹⁴
3. Apoyos para Acogimiento Residencial Temporal, que consiste en aportaciones mensuales a instituciones que acojan a personas que

¹² Coneval, "Diagnóstico del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (S272)", 2016, https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2015/Salud_S272.pdf, consultado el 29 de marzo de 2018, p. 1.

¹³ Secretaría de Salud, "Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017", numeral 4.2.4.1, p. 76.

¹⁴ *Ibid.*, numeral 4.2.4.2, pp. 77-78.

requieran Acogimiento Residencial en centros de asistencia social, por un tiempo de 6, 12, 18 o 24 meses.¹⁵

El segundo subprograma del PAPPEN es el Subprograma de Financiamiento de Proyectos, cuyo objetivo específico es "financiar proyectos de servicios o infraestructura básica de atención a personas sujetas de asistencia social, beneficiarias en los SEDIF, SMDIF y OSC", que se otorga a Los SEDIF, SM DIF y las OSC que presenten ante el SNDIF proyectos que busquen fortalecer la atención a personas en situación de vulnerabilidad.¹⁶

Los recursos del Subprograma de Financiamiento de Proyectos son subsidios federales, que para fines de su aplicación y fiscalización no pierden su carácter federal y su implementación depende de las Reglas de Operación federales vigentes, pero los responsables de la instrumentación de los proyectos son SEDIF, SMDIF (a través de los SEDIF) y OSC, a través de la suscripción de convenios con el SNDIF.

En el ejercicio fiscal 2017, el SEDIF Tlaxcala obtuvo recursos, a través del Subprograma de Financiamiento de Proyectos, para el proyecto denominado "Ampliación de la Infraestructura del Albergue 'Casa de Todos', a través de la Construcción, Habilitación y Equipo de un edificio para la atención a Niñas, Niños y Adolescentes", a través de la firma del Convenio de Coordinación del Subprograma Financiamiento de Proyectos entre el SNDIF y el SEDIF Tlaxcala en marzo de 2017, que planteaba la construcción de un nuevo edificio para el albergue.¹⁷ El Convenio estipuló la transferencia de un monto de \$2,000,000, que fueron entregados al SNDIF el 8 de junio de 2017.

¹⁵ *Ibid.*, 4.2.4.3, 78.

¹⁶ *Ibid.*, numeral 5, p. 86.

¹⁷ Convenio de Coordinación del Subprograma Financiamiento de Proyectos entre el SNDIF y el SEDIF Tlaxcala (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

Posteriormente, en septiembre de 2017, el SEDIF analizó el contenido y los alcances del proyecto presentado al SNDIF y llegó a la conclusión de que el presupuesto asignado no era suficiente para llevar a cabo al 100% la construcción y equipamiento del nuevo edificio, por lo que el SEDIF replanteó el proyecto original y presentó uno nuevo, denominado “Rehabilitación del albergue ‘Casa de los Niños de Todos’”.¹⁸ La modificación tenía sustento en lo establecido en las Reglas de Operación 2017 y fue autorizada por el SEDIF en octubre de 2017.¹⁹

Según el proyecto de rehabilitación planteado por el SNDIF financiado por el PAPPEN, se buscaba rehabilitar toda la infraestructura del albergue infantil, pues esta se encontraba en mal estado debido al uso y a factores ambientales. Los objetivos específicos del proyecto eran los siguientes:

1. “Rehabilitación del edificio en donde se le brinde los cuidados básicos necesarios a la población menor albergada”.
2. “Garantizar la seguridad de la infraestructura manera interna y externa del menor albergado a través de áreas específicas por grupos de edad en el Albergues Temporal ‘Casa de los Niños de Todos’”.²⁰

¹⁸ SEDIF, Oficio de solicitud de modificación ante la Unidad de Atención a Población Vulnerable del SNDIF, (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

¹⁹ SEDIF, Oficio de modificación del PAPPEN (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

²⁰ SEDIF Tlaxcala, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos, numeral 8.

El proyecto de rehabilitación planteó la entrega de las siguientes obras:

Cuadro 3. Obras del Proyecto “Rehabilitación del Albergue ‘Casa de los Niños de Todos’”

Obras	Número de obras	Fecha de inicio	Fecha de término
Edificio			
Preliminares	11	Octubre de 2017	Octubre de 2017
Cimentación	13	Octubre de 2017	Noviembre de 2017
Estructura	2	Octubre de 2017	Noviembre de 2017
Albañilería y acabados	25	Octubre de 2017	Diciembre de 2017
Herrería	5	Noviembre de 2017	Diciembre de 2017
Instalaciones	14	Noviembre de 2017	Diciembre de 2017
Obra exterior			
Albañilería y acabados	1	Noviembre de 2017	Diciembre de 2017
Estructura	3		
Instalaciones	3	Octubre de 2017	Diciembre de 2017

Fuente: SEDIF Tlaxcala, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos.

La cobertura del PAPPEN es nacional. En la práctica, la operación del Subprograma de Financiamiento de Proyectos depende de las jurisdicciones de las instancias ejecutoras, es decir los SEDIF. En este caso, se analizará la cobertura del PAPPEN en el estado de Tlaxcala, bajo la ejecución del SEDIF de la entidad.

La población de la intervención del PAPPEN se divide en potencial, objetivo y atendida. Según las Reglas de Operación del programa a nivel federal, la población potencial se define como las “personas en situación de vulnerabilidad”, esto es “aquellas personas que pertenecen a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, es decir aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les Impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.”

Respecto a la población objetivo, en el caso del **Subproyecto de Apoyo a Personas en Estado de Necesidad**, está constituida por “mujeres (niñas, adolescentes, urbanas, rurales, con discapacidad, adultas mayores y víctimas) y hombres (niños, adolescentes, con discapacidad y adultos mayores), que presenten al menos una carencia social y un Ingreso menor al valor en la línea de bienestar económico urbano o rural”.²¹ En el caso del Subprograma de Financiamiento de Proyectos, la población objetivo se define como “Personas en situación de vulnerabilidad, atendidas por los SEDIF, SM DIF y OSC”.²²

En el caso específico del proyecto “**Rehabilitación del Albergue ‘Casa de los Niños de Todos’**”, la población objetivo no está claramente definida, pero se observa en la formulación del proyecto que se refiere a las niñas, niños y adolescentes ingresados en el Albergue, que constituyen un promedio mensual de 73 menores, con un promedio anual de 200 a 250 ingresos. Los menores atendidos son “víctimas de maltrato, abandono, orfandad total o parcial, abuso sexual, extravío, violencia intrafamiliar e hijos de padres privados de la libertad”.²³

Respecto a la población atendida, las Reglas de Operación 2017 no incluyen una definición de población atendida, aunque describen a los beneficiarios del programa como “personas, Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia y Organizaciones de la Sociedad Civil que brinden atención a las Personas en situación de vulnerabilidad, a través de sus proyectos apegados a este Programa”.²⁴

²¹ Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, numeral 4.2.2, p. 75.

²² *Ibid.*, numeral 5.2.2, p. 86.

²³ SEDIF Tlaxcala, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos, numerales 6-7.

²⁴ Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, numeral 2, p. 72.

III.2 Alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial

Según las Reglas de Operación 2017, el PAPPEN contribuye al cumplimiento de las metas y objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, (PND), pues “busca integrar la visión de la política garante de derechos, superando la visión exclusivamente asistencial, generando una alternativa de acceso a distintos servicios de acogimiento residencial temporal, con el enfoque específico con el que cada Entidad Federativa atiende las necesidades particulares de su población”.²⁵

Específicamente, el Programa se alinea con la segunda meta del PND, “México Incluyente”, que propone “enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen”.²⁶ Contribuye al Objetivo 2.1, “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”. Sin embargo, respecto a este objetivo, las Reglas de Operación no mencionan la estrategia o línea de acción específica con que se alinea el Programa, ni es notorio que esté alineado con alguna de ellas.

El PAPPEN también contribuye al Objetivo 2.2, “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, cuya Estrategia 2.2.2 establece “articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población”, a través de líneas de acción tales como “promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil”.²⁷ Respecto a la alineación con indicadores, se observa que el

²⁵ *Ibid.*, sección 1, página 66.

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, SHCP, 2013, p. 43.

²⁷ *Ibid.*, pp. 115-116.

PAPPEN, específicamente el Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad, está alineado con el Indicador VII.2.1, “Carencias de la población en pobreza extrema”, pues ese subprograma define a su población objetivo como aquellas personas “que presenten al menos una carencia social”, como se vio en la sección anterior. El Subprograma de Financiamiento de Proyectos no está alineado con ningún indicador del PND.

Respecto al *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021* (PED), el PAPPEN se alinea con los objetivos del capítulo “Inclusión e integración social”, específicamente con el 2.18, “reducir la vulnerabilidad de la población en Tlaxcala”, cuya Estrategia 2.18.1. plantea “reordenar la política social en los ámbitos estatal y municipal a fin de mejorar su efectividad, su sustentabilidad y su conexión con las oportunidades de desarrollo económico de Tlaxcala”, y más exactamente con la línea de acción 2.18.1.3, “Impulsar las acciones de asistencia social integral, en los ámbitos estatal y municipal, de los sistemas para el desarrollo integral de la familia, con personal profesional acorde a las demandas de atención de la población vulnerable”.²⁸

El PAPPEN también se alinea con el Objetivo 2.19, “reducir las inequidades que padecen las personas que hablan una lengua indígena, las mujeres, los niños y adolescentes, así como las personas con discapacidad, a fin de mejorar su calidad de vida”, cuya Estrategia 2.19.3 plantea “mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes de Tlaxcala. Específicamente, contribuye a lo establecido por la línea de acción 2.19.3.2, “fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de Desarrollo Familiar del DIF Estatal”, y la 2.19.3.7, “mejorar los espacios de los albergues de niñas, niños y adolescentes para atenderlos en forma diferenciada con distinción de su problemática”. El PED no plantea la creación de indicadores, por lo que el Programa no puede alinearse con ellos.²⁹

²⁸ Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, “Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021”, *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 17 de julio de 2017, pp. 122-125.

²⁹ *Loc. cit.*

Al recibir recursos federales del Ramo 12, el PAPPEN está vinculado al Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (PSS), específicamente con el Objetivo 4, "Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país", cuya Estrategia transversal "Perspectiva de género" plantea "Fortalecer e incrementar los centros de atención integral, de justicia, albergues, refugios y casas de tránsito".³⁰ No hay una alineación específica en el nivel de indicadores.

Respecto al Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS), el PAPPEN se alinea con su Objetivo 5, que plantea "asegurar protección integral a las personas en estado de abandono y vulnerabilidad", específicamente con la Estrategia 5.1, "Fortalecer la atención que se brinda en los Centros Asistenciales". Respecto a los indicadores, el Programa se alinea con el 5.1, "Cobertura de atención de instituciones públicas que solicitan asesoría para el desarrollo de su modelo de intervención en asistencia social, para atender a población en desamparo".³¹

Aunque el SEDIF presentó al equipo evaluador un documento en que es específica la alineación del Proyecto "Rehabilitación del Albergue 'Casa de los Niños de Todos'" al PND, al PED y a las Reglas de Operación 2017, no se encontraron documentos en que se demuestre que el PAPPEN registra de alguna manera su contribución a los objetivos y estrategias mencionados anteriormente. Por lo tanto, se recomienda registrar y monitorear la aportación específica del PAPPEN al cumplimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción a los Planes y Programas citados, así como la alineación de los indicadores señalados.

³⁰ Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, México, Secretaría de Salud, 2013, pp. 45-92.

³¹ Secretaría de Salud, "Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343103&fecha=30/04/2014 (consultado el 19 de marzo de 2018).

Cuadro 4. Alineación del PAPPEN a la política de planeación nacional, estatal y sectorial

Plan o programa	Objetivos	Estrategias y líneas de acción	Indicadores
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Meta 2, "México incluyente": 2.1. Garantizar el ejercicio de los derechos sociales para toda la población	-	VII.2.1. Carencias de la población en pobreza extrema (para el Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad).
	2.2. Transitar a una sociedad equitativa e incluyente	2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población -Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil	
Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021	2.18. Reducir la vulnerabilidad de la población en Tlaxcala	2.18.1. Reordenar la política social en los ámbitos estatal y municipal a fin de mejorar su efectividad, su sustentabilidad y su conexión con las oportunidades de desarrollo económico de Tlaxcala -2.18.1.3: Impulsar las acciones de asistencia social integral, en los ámbitos estatal y municipal, de los sistemas para el desarrollo integral de la familia, con personal profesional acorde a las demandas de atención de la población vulnerable	-
	2.19. Reducir las inequidades que padecen las personas que hablan una lengua indígena, las mujeres, los niños y adolescentes, así como las personas con discapacidad, a fin de mejorar su calidad de vida	2.19.3. Mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes de Tlaxcala -2.19.3.2 Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de Desarrollo Familiar del DIF Estatal. -2.19.3.7 Mejorar los espacios de los albergues de niñas, niños y adolescentes para atenderlos en forma diferenciada con distinción de su problemática	-
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país	4.3. Fortalecer los servicios de promoción y atención brindados a la población indígena y otros grupos en situación de vulnerabilidad Estrategia transversal de "Perspectiva de género": Fortalecer e incrementar los centros de atención integral, de justicia, albergues, refugios y casas de tránsito.	-
Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018	5. Asegurar protección integral a las personas en estado de abandono y vulnerabilidad	5.1. Fortalecer la atención que se brinda en los Centros Asistenciales	5.1 Cobertura de atención de instituciones públicas que solicitan asesoría para el desarrollo de su modelo de intervención en asistencia social, para atender a población en desamparo



Evaluación Específica del Desempeño

PAPPEN



Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, SHCP, 2013; Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021", *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 17 de julio de 2017; Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, México, Secretaría de Salud, 2013; Secretaría de Salud, "Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.

III.3 Indicadores de resultados y de gestión.

Según los documentos entregados por el SEDIF al equipo evaluador, el PAPPEN cuenta con tres grupos de indicadores. En primer lugar, los que se definen en las Reglas de Operación 2017 para la ejecución del programa a nivel federal; en segundo lugar, los definidos en el documento de Presupuesto basado en Resultados de la Secretaría de Finanzas; y en tercer lugar los definidos en el Proyecto “Rehabilitación del Albergue ‘Casa de los Niños de Todos’”, presentado por el SEDIF al SNDIF.

Cuadro 5. Indicadores del PAPPEN identificados para el ejercicio 2017

	Reglas de operación (SNDIF)	PAPPEN (PbR)	PAPPEN (Proyecto de rehabilitación del albergue)
Fin	Porcentaje de personas en condiciones de pobreza.	Porcentaje de menores ingresados víctimas de maltrato, abandono, explotación sexual, migrantes y en trámites de tutela entre otros diversos situaciones jurídico-legales de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados sus derechos.	
Propós	Porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad que acceden a recursos y medios del programa	Porcentaje de menores sujetos a beneficiar a través del proyecto.	Porcentaje de adolescentes beneficiados través de la ejecución del Proyecto
Componentes	Porcentaje de proyectos financiados por el programa. Porcentaje de apoyos otorgados a personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico.	Porcentaje de edificios rehabilitados en el albergue "Casa de los Niños de Todos"	
Actividades	Porcentaje de acciones realizadas para la aprobación de proyectos. Porcentaje del trámite de solicitudes de apoyos y revaloraciones sustentadas en estudios de trabajo social.	Porcentaje de acciones realizadas en la rehabilitación de la Obra.	Porcentaje de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del Proyecto.

Fuentes: Secretaría de Salud, "Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2016; SEDIF, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador); Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2017" (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

A partir de los criterios establecidos en el anexo 3 del Modelo de Términos de Referencia para una Evaluación Específica de Desempeño, se han seleccionado los indicadores sombreados para su análisis en esta evaluación.

Se incluyeron indicadores de resultados y de gestión. También se procuró incluir indicadores que reflejen lo indicado por la MIR establecida por las Reglas de Operación federales. La información básica correspondiente a cada uno es la siguiente:

Cuadro 6. Indicadores del PAPPEN

Nombre	Definición	Sentido del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Año base	Meta 2017	Valor 2017	Valor 2016	Avances anteriores	Medios de verificación
Porcentaje de menores ingresados víctimas de maltrato, abandono, explotación sexual, migrantes y en trámites de tutela entre otros diversos situaciones jurídico-legales de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados sus derechos	Refleja el porcentaje de menores ingresados víctimas de maltrato, abandono, explotación sexual, migrantes y en trámites de tutela entre otros diversos situaciones jurídico-legales de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados sus derechos	Descendente	-	Porcentaje	Anual	2016	100%	-	-	-	INEGI (fuente de medición de menores que han sido vulnerados de sus derechos a nivel Nacional y por Entidad Federativa)
Porcentaje de menores sujetos a beneficiar a través del proyecto	Refleja el porcentaje de menores a beneficiar a través del proyecto	Ascendente	Porcentaje de Menores Promedio Anual que Ingresaron al Albergue/Total de Menores Promedio Mensual Ingresados al Albergue	Porcentaje	Anual	-	100%	-	-	-	Registro de ingresos al albergue
Porcentaje de edificios rehabilitados en el albergue "Casa de los Niños de Todos"	Refleja el Porcentaje de Acciones para C culminación de la Obra	Ascendente	Número de Edificios Rehabilitados/Total de Edificios Rehabilitados	Porcentaje	Anual	-	100%	-	-	-	Informe final de Resultados y evidencia fotográfica del proceso de la obra
Porcentaje de acciones realizadas en la rehabilitación de la Obra	Refleja porcentaje de acciones realizadas en la rehabilitación de la Obra	Ascendente	Porcentaje de Acciones Realizadas/Total de Acciones Programadas	Porcentaje	Mensual	-	100%	-	-	-	Registro de Acciones Programadas para la Rehabilitación del Edificio del Albergue. Estimaciones proporcionadas por la SECODUVI. Expediente Técnico de la obra
Porcentaje de adolescentes beneficiados a través de la ejecución del Proyecto	-	-	Número de menores beneficiados a través de la ejecución del Proyecto/ Número de menores que se pretende beneficiar con la ejecución del Proyecto	-	-	-	"Se espera contar con el edificio rehabilitado para brindar el servicio a la población que es canalizada para la atención integral en el albergue"	-	-	-	Cédulas de Información de la Población Objetivo Beneficiada (CIPOB) o Padrón de la Población Objetivo Beneficiada. (Tomando en consideración los términos establecidos por el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPG), así como en el

Nombre	Definición	Sentido del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Año base	Meta 2017	Valor 2017	Valor 2016	Avances anteriores	Medios de verificación
											Manual de Operación del SIIPP-G)
Porcentaje de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del Proyecto.	-	-	Número de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del Proyecto/Número de obras y acciones comprometidas en el proyecto	-	-	-	"Se espera atender a 65 menores en abandono, desamparo o procesos jurídicos legales"	-	-	-	-Relación de gastos, firmada por la Instancia Ejecutora con la fecha, número, nombre del proveedor o prestador del servicio, concepto de facturas o recibos fiscales; obra o acción en que se usó el recurso, importe total, así como reintegros que se realice a la TESOFE. -Informes trimestrales de avance físico financiero. -Bitácora fotográfica, que evidencien la ejecución y culminación de las obras. -Informe final de resultados.

Fuente: SEDIF, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador); Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2017" (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

Las fichas técnicas de indicadores no contienen información suficiente para elaborar gráficas del avance de los indicadores ni para registrar adecuadamente los avances anteriores. Aunque, como se verá en la siguiente sección, dos de los indicadores son comparables con los proyectos de 2015 y 2016, la información disponible no es suficiente para dar seguimiento al indicador.

Respecto a la construcción de los indicadores, es posible observar varios aspectos que ayudarían a mejorar la calidad con la que están elaborados:

- Se recomienda tener consistencia entre los indicadores enunciados en la formulación del proyecto (formato elaborado por el SEDIF y solicitado por el SNDIF) y los de la MIR (que está contenido en el documento de PbR elaborado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Tlaxcala). Para ello, es posible mejorar la coordinación institucional entre ambas instituciones para tener mediciones comunes.
- Las definiciones de los indicadores contenidos en la MIR repiten el nombre del indicador; podrían mejorar si incluyeran factores relevantes del objetivo del indicador (qué y en quién se va a medir) y el aspecto específico que el indicador particular contribuye a medir (dimensión), tal como lo recomienda el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* elaborado por el Coneval.³²
- La descripción de los medios de verificación podría mejorar si incluyera nombre completo del documento, el nombre del área que genera o publica la información, la periodicidad con que se genera el documento y un vínculo a la página de la que se obtiene la información, es decir, que fuera información pública y transparente y no solamente documentos internos. Como ha establecido el Coneval, “los medios de verificación no son

³² Coneval, *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, Coneval, 2013, pp. 33-37.

únicamente la manera de transparentar la operación del programa; también permiten definir si es factible construir un indicador planteado, o no”.³³

- Las fichas de indicadores tienen todos los campos establecidos en los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales, específicamente en el Anexo 9, “Ficha técnica de los indicadores MIR”, pero no tienen datos para llenar los campos. En tres de los cuatro indicadores contenidos en la MIR no se define año base ni su valor, ni están actualizados los datos de 2017, a pesar de que en las fichas se menciona que la información se obtendría en diciembre de 2017.
- El método de cálculo de los indicadores “Porcentaje de menores sujetos a beneficiar a través del proyecto” y “Porcentaje de edificios rehabilitados en el albergue ‘Casa de los Niños de Todos’” no es claro o no coincide con el nombre del indicador.
- Los indicadores contenidos en el Proyecto presentado por el SEDIF tienen métodos de cálculo más claros y mejor definidos, pero no incluyen toda la información de los indicadores, porque no forma parte del formato solicitado en las Reglas de Operación.
- Las Metas de los indicadores contenidos en el proyecto presentado por el SEDIF no están expresadas en términos de la unidad de medida del indicador.

De esta manera, se recomienda recopilar adecuadamente información de los ejercicios anteriores para poder analizar su evaluación en el tiempo y elaborar gráficas de su avance. También se sugiere volver a trabajar las definiciones de los indicadores y los medios de verificación, incluyendo la información mencionada en el párrafo anterior.

³³ *Ibid.*, pp. 53-54.

III.4 Avance de indicadores y análisis de metas.

Como se mencionó, el PAPPEN surgió en 2016, por lo que el ejercicio 2017 es su segundo año de ejecución y por lo tanto sus indicadores podrían ser comparables para dos ejercicios. Además, en 2015 se puso en práctica, como parte del Programa de Atención a Familias y población Vulnerable (PAFPV), el Proyecto denominado “Adquisición de Mobiliario para el Albergue y Casa de los Niños de Todos”, financiado por el Subprograma de Apoyo a la Proyectos de Asistencia Social. Como se mencionó, el PAFPV es uno de los programas que antecedieron al PAPPEN, y algunos de sus apoyos eran similares a los que otorga este último programa, por lo que la comparación entre ambos programas para los ejercicios 2015, 2016 y 2017 resulta pertinente.

Sin embargo, debido a que tales programas se ejecutan a nivel estatal a través de proyectos específicos, sus indicadores no siempre resultan comparables. De hecho, solo dos indicadores son similares en los tres proyectos de los ejercicios mencionados. En el caso del PAPPEN 2017, los dos indicadores corresponden a los contenidos en el Proyecto de Rehabilitación del Albergue, pero ninguno a los que están en el MIR del PBR.

Cuadro 7. Indicadores comparables del PAFPV y PAPPEN, 2015, 2016, 2017.

Año	Programa	Subprograma	Proyecto	Indicadores	Valores
2015	Programa de Atención a Familias y población Vulnerable	Subprograma de Apoyo a la Proyectos de Asistencia Social	Adquisición de Mobiliario para el Albergue y Casa de los Niños de Todos	Porcentaje de población objetivo del programa beneficiada a través del proyecto diseñado e instrumentado en el marco del PAFPV	105%
				Porcentaje de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del proyecto	-
2016	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	Subprograma de Apoyo a Proyectos	Construcción de Techumbre en la cancha deportiva del Albergue “Casa	Porcentaje de población objetivo del programa beneficiada a través del proyecto diseñado e instrumentado en el marco del Programa	100%

Año	Programa	Subprograma	Proyecto	Indicadores	Valores
			de los Niños de Todos"	Porcentaje de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del proyecto	96%
2017	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	Subprograma de Financiamiento de Proyectos	Rehabilitación del Albergue "Casa de los Niños de Todos"	Porcentaje de adolescentes beneficiados través de la ejecución del Proyecto	142.46%
				Porcentaje de obras y/o acciones realizadas a través de la ejecución del Proyecto.	100%

Fuentes: SEDIF, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador); El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2017; El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016.

Aunque los tres indicadores son comparables, en realidad no permiten ver el avance en la atención a la población potencial, es decir la población que presenta el problema que busca revertir el programa. En el caso del indicador que se refiere al porcentaje de obras realizadas, expresa solamente el cumplimiento de lo realizado sobre lo planeado al inicio del proyecto. Ahora bien, respecto al indicador que se refiere al porcentaje de población potencial del programa beneficiada a través del proyecto, la meta establecida es laxa porque se refiere al promedio de población atendida en el albergue. Debido a que la población es fluctuante, en dos de los tres años considerados el indicador ha sido superior a 100% porque han recibido a más personas que el promedio.

Por otra parte, en ninguno de los tres casos el objetivo de los proyectos ha sido aumentar la capacidad del Albergue, por lo que tomar el número de niños atendidos no es un indicador óptimo del desempeño del programa. Se sugiere que se tomen en cuenta indicadores que reflejen los objetivos del proyecto y el resumen narrativo de la MIR, es decir, que expresen los cambios que ha experimentado la población objetivo como resultado de la ejecución del programa.

III.5 Resultados (cumplimiento de sus objetivos).

Como se señaló ya en la *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016*, este programa no ha tenido evaluaciones de impacto, tanto a nivel federal como estatal.³⁴ Tampoco se encontró información sobre las razones por las cuales no se han realizado este tipo de evaluaciones, aunque debe tomarse en cuenta, como ya se mencionó, que el ejercicio 2017 es el segundo en que se implementa. Sin embargo, sí hay otro tipo de evaluaciones que a nivel federal han planteado recomendaciones que resultan pertinentes, pues resultan de hallazgos directamente relacionados con el propósito y el desempeño del PAPPEN.

El Informe de *Evaluación de Diseño del Programa de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad 2016* encontró que, aunque el programa contaba con “metodologías para identificar y cuantificar sus poblaciones en los dos Subprogramas”, tales metodologías no eran “consistentes ni adecuadas para el tipo de intervención que se busca ofrecer, ya que se habla de personas en estado de vulnerabilidad en general”. Por otra parte, el mismo informe de evaluación señalaba que no quedaban claros los criterios para determinar cuáles grupos son vulnerables y cuáles no, además de que se utilizaban indistintamente los conceptos de *vulnerabilidad* y *necesidad*, lo cual causaba “confusión al momento de identificar a sus poblaciones”.³⁵

El PAPPEN modificó sus Reglas de Operación para el ejercicio 2017 con base en algunas recomendaciones de la Evaluación de Diseño citada. No obstante, según

³⁴ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016, p. 21.

³⁵ Idea Consultores, *Informe de Evaluación de Diseño del Programa de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad 2016*, Ciudad de México, 2016, p. 3.

la *Ficha de Monitoreo 2016-2017* del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, elaborada por el Coneval, aún se hallaron algunas debilidades que persisten en las Reglas de Operación del PAPPEN.

En primer lugar, la *Ficha de Monitoreo* encontró que los indicadores de resultados tenían la debilidad de mostrar un enfoque de cobertura, ya que no reflejaban un cambio en la población objetivo, por lo cual el Coneval hacía la recomendación de “Analizar y considerar la modificación de los indicadores de resultado de la MIR, para que reflejen la mejora en las condiciones de vida de la población atendida derivadas de la intervención del programa”.³⁶

El segundo hallazgo pertinente es que la definición de las poblaciones potenciales, objetivo y atendida no permitía identificar a grupos focales y prioritarios de atención, por lo que recomendaba “reflexionar cuáles son los grupos prioritarios cuyos problemas pueden ser atendidos por el programa, definiendo con mayor precisión la población potencial y objetivo”.³⁷

En tercer lugar, el Coneval encontró que las Reglas de Operación del PAPPEN no tenían una metodología para cuantificar a sus poblaciones, por lo que les recomendaba construir una metodología de cuantificación adecuada.³⁸

Los tres hallazgos y recomendaciones realizados al programa a nivel federal son pertinentes porque con base en ellos es posible identificar debilidades similares en la implementación del programa a nivel estatal. En primer lugar, como se señaló en la sección de indicadores, los contenidos en la MIR del Proyecto “Rehabilitación

³⁶ Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_12_S272.pdf (consultado el 23 de marzo de 2018).

³⁷ *Loc. cit.*

³⁸ *Loc. cit.*

del Albergue 'Casa de los Niños de Todos'" también se caracterizan por mostrar solamente un enfoque de cobertura y de cumplimiento de las acciones programadas, y no reflejan cambios en la población objetivo.

Por lo tanto, retomando la recomendación del Coneval, se sugiere reconsiderar la construcción de los indicadores para que estos reflejen en cambio en las condiciones de vida de la población atendida como resultado de la intervención del programa. Por otra parte, y también como ya se señaló, los medios de verificación de los indicadores no son de acceso público. De esta manera, resultan necesarios, pero no suficientes para verificar el cumplimiento del objetivo de la MIR.

En segundo lugar, en la información entregada por el SEDIF al equipo evaluador tampoco se encontraron criterios para identificar a grupos focales o prioritarios de atención. No hay, a nivel local, definiciones de las poblaciones potenciales, objetivo y atendida, lo cual dificulta saber cuáles son los grupos prioritarios y los criterios para la selección de los proyectos que se financian a través del Subprograma de Financiamiento de Proyectos del PAPPEN.

En tercer lugar, a nivel local tampoco hay metodologías claras para el cálculo de las poblaciones potencial, objetivo y atendida. Por ejemplo, en el Proyecto de Rehabilitación elaborado por el SEDIF a veces se toma como población objetivo el número promedio de menores albergados (73 en el caso de 2016) y a veces el promedio anual (200-250). Debido a las características particulares del proyecto, caracterizado por atender un albergue cuya población no es fija, se identifica una amenaza similar a la detectada por el Coneval a nivel federal: la dificultad para elaborar un padrón de beneficiarios debido a la movilidad poblacional y a la insuficiencia de los datos.

El SEDIF entregó un padrón de beneficiarios con la información disponible, pero este no incluye la periodicidad que toma en cuenta (no queda claro si es de un mes, trimestre o año, porque las cifras no se ajustan a los promedios que se anotan). Por lo tanto, se recomienda construir una metodología para cuantificar a las poblaciones y no solamente considerar registros históricos de los promedios anuales o mensuales de periodos anteriores.

Por último, y ante las dificultades para llevar a cabo una evaluación de impacto, se sugiere diseñar una estrategia de seguimiento y evaluación del PAPPEN a mediano plazo. Para ello, se plantean aquí tres ejes de acción:

1. Consolidación del diseño: atender las recomendaciones de evaluaciones de ejercicios anteriores y de este, especialmente las que tienen que ver con la construcción de indicadores, sus métodos de cálculo, medios de verificación y relación con el nivel de la MIR; los criterios para la selección de proyectos y obras por realizar, y la metodología para cuantificar a la población objetivo, beneficiaria y atendida.
2. Evaluación integral: considerar la elaboración de evaluaciones integrales del PAPPEN, que comprendan el diseño, la implementación y los resultados y reestructurar el programa según sus recomendaciones.
3. Desarrollo de capacidades: elaborar un *Análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto* (Coneval) y tomar en cuenta los elementos considerados en este para hacer un plan de desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo.³⁹

³⁹ Coneval, "Análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto (Coneval)", disponible en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf (consultado el 4 de abril de 2018).

III.6 Valoración.

En la *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016* se recomendó al SEDIF la creación de una MIR con base a la matriz de Marco Lógico (MML) que considerara todos los elementos de las fichas técnicas de los indicadores.⁴⁰ Tal como queda registrado en los documentos proporcionados por el SEDIF al equipo evaluador en 2017, dicha recomendación se tomó en cuenta, tanto para elaborar la MIR de 2016 como la de 2017 que se evalúa en este documento. Al respecto, es posible realizar las siguientes valoraciones:

- No se advirtió consistencia entre los indicadores contenidos en la MIR y los que están en el Proyecto de Rehabilitación del Albergue “Casa de los Niños de Todos” del Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF. Si bien los indicadores son similares, ni sus nombres ni sus métodos de cálculo coinciden.
- Los métodos de cálculo de los indicadores del Proyecto elaborado por el SEDIF son más claros y tienen relación con lo que busca medir el indicador.
- En el caso de los indicadores de la MIR, también se observan algunos aspectos que ayudarían a mejorar su redacción y cálculo. En el caso de indicador de fin, ni su nombre ni su descripción (que son casi iguales) permiten saber con certeza lo que se quiere medir. No queda claro si se refiere a los menores ingresados al Albergue “Casa de los niños de todos” (lo cual no sería adecuado como indicador en el nivel fin, que debe considerar los objetivos a mediano y largo plazo), a los menores ingresados a Centros de Asistencia a nivel nacional, o a menores que se encuentran en alguno de los supuesto enumerados en el nombre del indicador. Además, la referencia a los medios de verificación no es clara, ya que no tiene

⁴⁰ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, p. 24.

información completa, pues, aunque se trata de información pública elaborada por el INEGI, no se indican los elementos sugeridos por el Coneval: “nombre completo del documento que sustenta la información, nombre del área que genera o publica la información, periodicidad con que se genera el documento y enlace a la página de la que se obtiene la información”.⁴¹

- En el caso de indicador de propósito, la descripción del indicador indica que se busca medir la cobertura del programa, pero la fórmula no es adecuada para medirla, pues define como numerador el promedio de ingresos anuales al albergue y como denominador el promedio de ingresos mensuales.
- En el caso de indicador de componente, la fórmula tampoco permite calcular lo definido por el indicador.
- En los cuatro indicadores de la MIR, las fichas técnicas contienen todos los campos establecidos en el Anexo 9, “Ficha técnica de los indicadores MIR”, de Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales, pero muchas veces esos campos se encuentran vacíos, por ejemplo, en la determinación de los años base, el valor del indicador para esos años y para los años anteriores.
- Los medios de verificación no contienen la información completa sugerida por el Coneval (los cuatro elementos señalados más arriba) ni son de acceso público.
- Los indicadores buscan reflejar la cobertura del programa, no sus efectos en la población objetivo, por lo que no reflejan lo indicado en el resumen narrativo, lo cual es cierto sobre todo para los indicadores de los niveles fin y propósito.

⁴¹ Coneval, *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, D. F., Coneval, 2014, pp. 53-54.

III.7 Cobertura.

III.7.1 Población potencial.

Las Reglas de Operación 2017 del PAPPEN no incluyen una definición de la población potencial del programa. Ante esta falta, distintas evaluaciones han tratado de proponer definiciones diversas. Según el "Diagnóstico del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (\$272)",⁴² elaborado por el Coneval, y el *Informe de Evaluación de Diseño* de 2016,⁴³ la población potencial puede considerarse como las personas en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellas que presentan una o más carencias sociales, por lo cual la población potencial sería de 95.3 millones de personas.

Por su parte, la *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016*⁴⁴ afirma que tal población es la que cuente con un ingreso inferior a la línea de bienestar definida por el Coneval.

Por último, la *Ficha de Monitoreo 2016-2017*,⁴⁵ también elaborada por el Coneval, considera que la población potencial del programa corresponde a la cifra de personas que viven en condiciones de pobreza extrema según el Informe de Pobreza 2014, es decir, 11,442,303 personas. Tales desacuerdos reflejan la falta de una definición clara en las Reglas de Operación del programa y la necesidad de

⁴² Idea Consultores, *Informe de Evaluación de Diseño del Programa de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad 2016*, p. 5.

⁴³ Coneval, "Diagnóstico del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (\$272)", p. 2.

⁴⁴ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, p. 25.

⁴⁵ Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*.

crear una definición y un método de cuantificación. A nivel local tampoco se cuenta con definiciones o métodos de cálculo de la población potencial, y por lo tanto tampoco valor o unidad de medida.

III.7.2 Población objetivo.

Las Reglas de Operación del PAPPEN no definen una población objetivo para todo el programa, sino para cada uno de los subprogramas. En el caso del Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad, la población objetivo está constituida por “Mujeres (niñas, adolescentes, urbanas, rurales, con discapacidad, adultas mayores y víctimas) y hombres (niños, adolescentes, con discapacidad y adultos mayores), que presenten al menos una carencia social y un Ingreso menor al valor en la línea de bienestar económico urbano o rural”.⁴⁶

Por su parte, el Subprograma a de Financiamiento de Proyectos, dentro del cual se inscribe el Proyecto “Rehabilitación del Albergue ‘Casa de los Niños de Todos’”, define su población como “personas en situación de vulnerabilidad, atendidas por los SEDIF, SM DIF y OSC”.⁴⁷ Ante la falta de un método de cálculo de población objetivo, el Coneval calculó en la *Ficha de Monitoreo 2016-2017* que, en 2016, la población con esas características era de 1,361,155 personas, aunque sin citar fuente ni método de cálculo.⁴⁸

En la *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016* se calcula la población objetivo con base en el Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS)

⁴⁶ Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, numeral 4.2.2, p. 75.

⁴⁷ *Ibid.*, numeral 5.2.2, p. 86.

⁴⁸ Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*.

realizado por el INEGI;⁴⁹ sin embargo, esta fuente no tiene información sobre toda la población considerada en la definición de población objetivo del Subprograma de Financiamiento de Proyectos.

En el caso específico del Proyecto "Rehabilitación del Albergue 'Casa de los Niños de Todos'", según el Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF, en 2017 se esperaba atender a un promedio mensual de 73 niños.⁵⁰

III.7.3 Población atendida.

Las Reglas de Operación del PAPPEN tampoco tiene una definición de población atendida ni un método de cuantificación. Según la *Ficha de Monitoreo 2016-2017* del Coneval, la población atendida a nivel nacional por el PAPPEN fue de 1,769,468, aunque la Ficha no incluye fuente, ni método de cálculo.⁵¹

En el caso específico del Proyecto "Rehabilitación del Albergue 'Casa de los Niños de Todos'", la población atendida fue de 104 menores, según se desprende del Padrón de Beneficiarios proporcionado por el SEDIF al equipo evaluador.⁵² Sin embargo, como se mencionó, el padrón no especifica si se trata de datos mensuales, trimestrales o anuales.

⁴⁹ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, pp. 25-26.

⁵⁰ SEDIF, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

⁵¹ Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*.

⁵² SEDIF, Padrón de la Población Objetivo Beneficiada 2017 (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

III.7.4 Evolución de la cobertura.

Debido a que no se halló una definición ni método de cálculo de la población potencial del PAPPEN, no es posible hacer un análisis de su evolución de la cobertura. Respecto a la población objetivo del Subprograma de Financiamiento de Proyectos, con base en las Evaluaciones de Desempeño de años anteriores y en documentos proporcionados por el SEDIF, se puede observar que la cobertura ha evolucionado de la siguiente manera:

Cuadro 8. Evolución de la cobertura

Ejercicio	Presupuesto ejercido	Programa	Subprograma	Proyecto	Población objetivo	Población atendida
2015	130,824.00	Programa de Atención a Familias y población Vulnerable	Subprograma de Apoyo a la Proyectos de Asistencia Social	Adquisición de Mobiliario para el Albergue y Casa de los Niños de Todos	-	80
2016	1,040,871.08	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	Subprograma de Apoyo a Proyectos	Construcción de Techumbre en la cancha deportiva del Albergue "Casa de los Niños de Todos"	-	91
2017	1,985,212.75	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	Subprograma de Financiamiento de Proyectos	Rehabilitación del Albergue "Casa de los Niños de Todos"	73	104

Fuente: SEDIF, Relación de gastos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador); El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2017; El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016.

III.7.5 Análisis de la cobertura.

Como se mencionó, debido a la falta de claridad en definiciones y metodologías, se han usado diferentes criterios para calcular la población potencial y objetivo del PAPPEN y del Subprograma de Financiamiento de Proyectos. La información proporcionada por el SEDIF tampoco permite identificar con suficiente claridad la población potencial, objetivo y atendida, por lo que resulta difícil hacer un análisis de la cobertura del alcance de la cobertura del programa.

Respecto a la focalización, las características de las definiciones de población también dificultan considerar cuáles son los grupos en que se debe focalizar la atención. Como ha señalado el Coneval en la *Ficha de Monitoreo 2016-2017*, "la definición de población retoma el concepto de personas en estado de necesidad, no cuenta con características específicas que impide la identificación de grupos focales y prioritarios que atiende".⁵³

En entrevista con miembros del SEDIF Tlaxcala, el equipo evaluador pudo constatar que en 2017 se tomaron en cuenta algunos criterios para focalizar la atención y elaboración del proyecto. El primer criterio fue que el proyecto no tuviera duplicidad con otros programas, pues en un primer momento se propuso la construcción de un comedor para padres y familiares de internados en una zona de hospitales, pero ese proyecto implicaba duplicar funciones que correspondían al Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Espacios Alimentarios (SIRREA).

En un segundo momento, se planteó el proyecto "Ampliación de la Infraestructura del Albergue 'Casa de Todos', a través de la Construcción, Habilitación y Equipo

⁵³ Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*.

de un edificio para la atención a Niñas, Niños y Adolescentes”, que se mencionó más arriba, pero no se llevó a cabo por restricciones presupuestarias, por lo que se decidió poner en marcha el Proyecto “Rehabilitación del Albergue ‘Casa de los Niños de Todos’”.

Así pues, queda claro que hay una intención de los responsables del programa por definir criterios para focalizar los apoyos a grupos que se consideran prioritarios; sin embargo, tales criterios no son explícitos ni están definidos en documentos normativos. Por lo tanto, se sugiere, por una parte, elaborar documentos que, siendo consistentes con las definiciones de las Reglas de Operación, definan con mayor claridad a las poblaciones potencial, objetivo y atendida del Subprograma, así como su método de cuantificación. Por otra parte, se sugiere establecer lineamientos claros sobre qué proyectos, obras o grupos de población se deben tomar en cuenta al momento de definir la población atendida.

Respecto a la evolución de la cobertura, la única población para la que hay datos precisos para hacer un seguimiento, es para la población atendida. Esta población ha crecido constantemente desde 2015, como se observa en el Cuadro 8. Igualmente, el presupuesto ejercido ha aumentado en ese periodo.

No obstante, también debe señalarse una debilidad encontrada en la cuantificación de la población atendida. Debido al carácter fluctuante de la población atendida en el albergue, resulta difícil integrar un padrón; sin embargo, la operación del programa mejoraría si se registra con mayor precisión la población del albergue, pues se encontraron algunas inconsistencias en los datos proporcionados por el SEDIF y los que se recogieron en las *Evaluaciones Específicas de Desempeño* en 2015 y 2016.

Según la Evaluación de 2015, el número de residentes en el albergue era de 91, además anotaba que ese “número no corresponde con el Concentrado de Beneficiarios del Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías Infantiles en el que se reportan 153 residentes”;⁵⁴ según la Evaluación de 2016, el promedio mensual de atención era de 80 menores. En 2017, el promedio estimado en el Formato para la Identificación y Validación de Proyectos era de 73 menores, y el promedio de ingresos anuales era de 200 a 250 menores.

Por su parte, el Padrón proporcionado al equipo evaluador contó a 104 beneficiarios. Aunque, como se mencionó, hay dificultades para integrar el padrón debido a las características de la atención proporcionada por el albergue y de los menores atendidos, se sugiere hacer un esfuerzo adicional por registrar mejor la información y distinguir entre la población del albergue en un momento dado, la población promedio y el número promedio de ingresos mensuales y anuales.

Finalmente, con la información discutida en las entrevistas, el equipo evaluador y los operadores del programa llegaron a una propuesta de definición de las poblaciones que se presenta a continuación:

Población potencial: niños y jóvenes menores de 18 años que son canalizados por el Ministerio Público por haber visto vulnerados sus derechos.

Población objetivo: niños y jóvenes menores de 18 años que son canalizados por el Ministerio Público por haber visto vulnerados sus derechos y que pueden ser atendidos en el albergue (capacidad aproximada de 100 personas).

Población atendida: niños y jóvenes menores de 18 años que son canalizados por el Ministerio Público por haber visto vulnerados sus derechos y a los que se atiende en el albergue en un ejercicio fiscal dado.

⁵⁴ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016, p. 47.

IV. SEGUIMIENTO A ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA.

IV.1 Aspectos comprometidos en 2017.

Como se mencionó, el PAPPEN comenzó a operar en 2016, por lo que hay una Evaluación Específica de Desempeño correspondiente a ese año; además, en 2015 se operó el Programa de Atención a Familias y población Vulnerable, y se realizó una Evaluación Específica de Desempeño, por lo que se tomaran en cuenta las recomendaciones contenidas en ambas evaluaciones. En 2015 se realizaron las siguientes recomendaciones:

1. Dar consistencia a la información correspondiente al padrón de beneficiarios del Proyecto "Adquisición de Mobiliario para el Albergue Casa de los Niños de Todos" y usar un sistema informático para gestionarla.
2. Llevar a cabo acciones de contraloría social.
3. Determinar una línea base para los indicadores.
4. Establecer metas con base en la población potencial, objetivo y atendida en años previos, "con la finalidad de establecer verdaderos retos de cobertura al programa".⁵⁵

En 2016, las recomendaciones más importantes fueron las siguientes:

1. Diseñar una Matriz de Indicadores de Resultados según la Metodología de Marco Lógico.
2. Cuidar la redacción de los indicadores, para que tengan relación con el programa.

⁵⁵ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015, Tlaxcala*, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016, pp. 55-56-

3. Integrar sistemas o mecanismos de resguardo de información correspondiente a años anteriores “para la valoración y análisis a nivel institucional o para evaluaciones”.
4. Registrar las acciones de contraloría social.
5. “Presentar de manera legible el Acta entrega Recepción de obras equipo, según sea el caso de acuerdo con el tipo de apoyo”.⁵⁶

IV.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores.

Según se reportó en la *Evaluación Específica de Desempeño 2016*, ese año el SEDIF no presentó pruebas de atención a las recomendaciones realizadas en la *Evaluación Específica de Desempeño 2015*; sin embargo, la evaluación de 2016 también apunta que ese año se presentó un padrón de beneficiarios del albergue.⁵⁷ Posteriormente, el SEDIF han presentado documentos de trabajo que demuestran que ha llevado a cabo seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora planteados en 2015 y 2016, como lo fue, a través de reuniones de funcionarios del SEDIF con funcionarios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Tlaxcala.

Respecto a las recomendaciones de la Evaluación de 2016, el SEDIF presentó los siguientes avances como parte del documento de Presupuesto basado en Resultados:⁵⁸

⁵⁶ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, pp. 30-31

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁸ Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, “Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2016” (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

1. Respecto de la elaboración de la MIR, el SEDIF afirmó que “se elaboró la Matriz de Marco Lógico al Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016, contemplando línea base, medios de verificación”.
2. Respecto al establecimiento de metas, según el SEDIF, “la diversidad de programas federales no permite dar seguimiento anual; como lo es en este año 2016 el Programa denominado Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad del cual se logró obtener el recurso. Esto conlleva a que no se cuenta con información anual, ya que solo el proyecto se ejecuta de acuerdo a las vertientes autorizadas por dicho programa del Sistema DIF Nacional”.
3. Respecto a la integración del Padrón, el SEDIF afirmó que “Derivado de la naturaleza de la población menor albergada (población fluctuante), se atienden las necesidades del menor de acuerdo los requerimientos detectados por el grupo interdisciplinario de atención a esta población; sin embargo, se anexo el padrón de los menores atendidos con el desarrollo del proyecto conforme las reglas de operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016”.

Así pues, se pueden resumir los avances en los aspectos susceptibles de mejora resultado de las recomendaciones de las evaluaciones de 2015 y 2017 de la siguiente manera:

1. Respecto al Padrón de beneficiarios, el SEDIF entregó información de los Beneficiarios de 2016, correspondiente al Proyecto de Construcción de Techumbre; de 2017 del Proyecto Rehabilitación. La información se encuentra sistematizada en un sistema informático de acuerdo con el formato de las Reglas de Operación del PAPPEN. Sin embargo, se

recomienda que el padrón incluya la periodicidad que se toma en cuenta en su elaboración.

2. Sobre las acciones de contraloría social, el SEDIF reportó en el Informe Final de Resultados del Proyecto de Rehabilitación que había realizado las siguientes acciones de contraloría social:

3.

Cuadro 9. Acciones de contraloría social reportadas por el SEDIF Tlaxcala para el ejercicio 2017.

1.	Informar al SNDIF el nombre y datos del Coordinador de Participación Social y Responsable.	Se realizó vía oficio
2.	Elaboración de un Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social.	Sí se realizó
3.	Constitución y Registro de los Comités de Contraloría Social.	Sí se realizó
4.	Diseño del Plan de Difusión	Sí se realizó
5.	Capacitación a los Responsables de Contraloría Social en el SEDIF y SMDIF (a través de los SEDIF).	Sí se realizó
6.	Elaboración de Cédulas de Vigilancia e Informe Anual.	Sí se realizó
7.	Mecanismos para la Captación, Investigación y Atención de Quejas y Denuncias.	No hubo quejas sobre el desarrollo del proyecto.
8.	Acciones para el Registro y Seguimiento a las actividades de Promoción y Operación de la Contraloría Social.	Sí se realizó

Fuente: Informe final (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador), p. 3.

Sin embargo, en la documentación proporcionada por el SEDIF al equipo evaluador solo se encontró documentación sobre el segundo punto, pues se recibió el Plan Estatal de Trabajo de Contraloría Social 2017 y una bitácora fotográfica con las acciones de difusión, como anexos al Informe Final de resultados, pero no hay información sobre el Enlace de Contraloría Social, información de los comités de contraloría social, de Capacitación a los Responsables de Contraloría Social, de elaboración de Cédulas de Vigilancia e Informe Anual ni de acciones para el registro y seguimiento a las actividades de promoción y operación de la contraloría

- social. Por lo tanto, se recomienda realizar las acciones de contraloría social establecidas o, si ya se llevaron a cabo, documentarlas.
4. Respecto al diseño de una Matriz de Indicadores de Resultados según la Metodología de Marco Lógico, se registra que se creó una MIR para los proyectos de 2016 y 2017. Las matrices elaboradas tienen espacio para todos los campos considerados en los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales, pero no tienen información completa en los campos de el establecimiento de líneas base y metas.
 5. Sobre el cuidado en la redacción de los indicadores, no se observó avances, pues, como se comentó en la sección de indicadores, hay varios aspectos que aún se pueden mejorar: que la descripción de estos incluya elementos más completos, que se revisen las fórmulas y que se construyan indicadores que midan el cambio en la población objetivo, no solo cobertura del programa.
 6. Sobre la recomendación de integrar sistemas o mecanismos de resguardo de información correspondiente a años anteriores, se han hecho avances, como el registro de padrones de beneficiarios de los proyectos o creación de bitácoras fotográficas. Sin embargo, este aspecto podría mejorar, pues no se incluyen aspectos como la información de acciones de contraloría social. Además, como se mencionó más arriba, también podría mejorarse la información sobre el registro de los menores ingresados en el albergue.
 7. Sobre la recomendación de presentar actas de entrega-recepción de obras o equipo, en para este ejercicio se presentó el documento "Acta de entrega y recepción física de los trabajos (Secoduvi-beneficiario)".

En el siguiente cuadro se resume la información de los aspectos susceptibles de mejora realizados en evaluaciones anteriores, el avance realizado y la actualización de las recomendaciones:

Cuadro 10. Análisis de los aspectos susceptibles de mejora del PAPPEN (2015-2017)

PARÁMETRO	ASM (2015-2016)	RECOMENDACIONES (2015-2016)	RESPUESTA Y/O JUSTIFICACIÓN DEL SEDIF TLAXCALA	ACTUALIZACIÓN DE LOS ASM (2017)	ACTUALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES (2017)
PADRÓN DE BENEFICIARIOS	-	Dar consistencia a la información correspondiente al padrón de beneficiarios y usar un sistema informático para gestionarla.	"Derivado de la naturaleza de la población menor albergada (población fluctuante), se atienden las necesidades del menor de acuerdo los requerimientos detectados por el grupo interdisciplinario de atención a esta población, sin embargo, se anexo el padrón de los menores atendidos con el desarrollo del proyecto conforme las reglas de operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016"	El padrón de beneficiarios no indica el periodo de tiempo que abarca.	Que el padrón incluya la periodicidad que se toma en cuenta en su elaboración.
ACCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL	No se han realizado acciones de contraloría social	Llevar a cabo acciones de contraloría social.	Se realizaron ocho acciones de contraloría social (Cuadro 9).	No hay información sobre el Enlace de Contraloría Social, información de los comités de contraloría social, de Capacitación a los Responsables de Contraloría Social, de elaboración de Elaboración de Cédulas de Vigilancia e Informe Anual ni de acciones para el registro y seguimiento a las actividades de promoción y operación de la contraloría social.	Realizar las acciones de contraloría social establecidas o, si ya se llevaron a cabo, documentarlas
MIR	-	Diseñar una Matriz de Indicadores de Resultados según la Metodología de Marco Lógico.	"Se elaboró la Matriz de Marco Lógico al Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016"	La MIR no tienen información completa en todos los campos	Completar la información faltante en los campos de la MIR, tales como el año base, el valor del indicador en esos

PARÁMETRO	ASM (2015-2016)	RECOMENDACIONES (2015-2016)	RESPUESTA Y/O JUSTIFICACIÓN DEL SEDIF TLAXCALA	ACTUALIZACIÓN DE LOS ASM (2017)	ACTUALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES (2017)
					años y los valores más recientes
INDICADORES	-	Cuidar la redacción de los indicadores, para que tengan relación con el programa.	El apoyo de recurso al albergue 'Casa de los Niños de Todos' proviene del Ramo 12 de la Federación, sin embargo la gestión se ha realizado a través de diferentes programas que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tiene a fines para la atención a este sector de la población en el Estado de Tlaxcala, como lo fue en el 2015 el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, sin embargo la diversidad de programas federales no permite dar seguimiento anual; como lo es en este año 2016 el Programa denominado Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad del cual se logró obtener el recurso Esto conlleva a que no se cuenta con información anual, ya que solo el proyecto se ejecuta de acuerdo a las vertientes autorizadas por dicho programa del Sistema DIF Nacional	La construcción de indicadores aún tiene deficiencias.	Que la descripción de los indicadores incluya factores relevantes del objetivo (qué y en quién se va a medir) y su dimensión (el aspecto específico que contribuye a medir); que se revisen las fórmulas y que se construyan indicadores que midan el cambio en la población objetivo, no solo cobertura del programa.

PARÁMETRO	ASM (2015-2016)	RECOMENDACIONES (2015-2016)	RESPUESTA Y/O JUSTIFICACIÓN DEL SEDIF TLAXCALA	ACTUALIZACIÓN DE LOS ASM (2017)	ACTUALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES (2017)
COBERTURA	-	Programar metas con base en la atención a cargo del SEDIF y SMDIF o la programación de supervisiones a fin de tener un padrón de estos y sus necesidades y poder verificar su avance en la cobertura de atención.	Derivado de la naturaleza de la población menor albergada (población fluctuante), se atienden las necesidades del menor de acuerdo los requerimientos detectados por el grupo interdisciplinario de atención a esta población, sin embargo, se anexo el padrón de los beneficiarios.	No hay información acerca de los criterios de focalización y priorización de proyectos beneficiados y tipos de obra a realizar; tampoco hay definiciones claras de definición de las poblaciones potenciales, objetivo y atendidas.	Hacer un esfuerzo adicional por registrar mejor la información y distinguir entre la población del albergue en un momento dado, la población promedio, el número promedio de ingresos mensuales y anuales Elaborar un documento específico donde se identifique y defina con claridad a cada una de las poblaciones (potencial, objetivo y atendida y se enlisten explícitamente los criterios de elegibilidad de proyectos y las fuentes de información actualizadas).

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2016". (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador); El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016; El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2017.

V. CONCLUSIONES.

V.1 Fortalezas.

En el cuadro siguiente se resumen las fortalezas identificadas en las secciones anteriores de esta evaluación del desempeño para el ejercicio 2017 del PAPPEN:

Apartado de la evaluación	Fortalezas
III. 2 Alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial	La alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial del PAPPEN es adecuada y clara en sus documentos normativos y suficientemente específica para identificar complementariedades a nivel de objetivos, estrategias o líneas de acción e indicadores.
III. 3 Indicadores de resultados y de gestión	Los indicadores cuentan con fichas técnicas bien diseñadas, pues toman en cuenta todos los campos establecidos en los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales.
III.4 Avance de indicadores y análisis de metas	Hay algunos indicadores cuya medición es monitoreable, a pesar de la diferencia en los proyectos implementados en los ejercicios 2015, 2016 y 2017.
III.5 Resultados (cumplimiento de sus objetivos)	Las Reglas de Operación 2017 del PAPPEN se modificaron con base en sugerencias de la Evaluación de Diseño del Programa de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad 2016.
III. 7 Cobertura	Se cuenta con padrones que cumplen con los requisitos de las Reglas de Operación 2017 del PAPPEN
IV.1 Aspectos comprometidos en 2017	A partir de 2016 se ha realizado seguimiento a los ASM
IV.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores	Ha habido avances en la integración del Padrón de Beneficiarios. Se ha elaborado la MIR para los ejercicios de 2016 y 2017. En el ejercicio 2016 se presentó el documento "Acta de entrega y recepción física de los trabajos (Secoduví-beneficiario)", con lo cual se solventa una de las recomendaciones hechas para el ejercicio 2016

V.2 Retos y recomendaciones.

En la tabla siguiente se resumen los retos identificadas en las secciones anteriores de esta evaluación del desempeño para el ejercicio 2017 del PAPPEN y las recomendaciones propuestas por el equipo evaluador:

Apartado de la evaluación	Retos	Recomendaciones
III. 2 Alineación a la política de planeación nacional, estatal y sectorial	No se identificaron mecanismos de seguimiento ni análisis de las contribuciones del PAPPEN a los objetivos sectoriales, estatales y nacionales con los que se alinea.	Procurar reorientar algunos indicadores del PAPPEN para que se asocien más directamente con los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores de los Planes y Programas citados.
III. 3 Indicadores de resultados y de gestión	Las fichas técnicas de indicadores no contienen información suficiente para elaborar gráficas del avance de los indicadores ni para registrar adecuadamente los avances anteriores.	Utilizar plenamente las capacidades de las fichas técnicas de indicadores, incluyendo todos los valores anteriores, de metas y gráficas, resumiéndolos.
	Los indicadores no están definidos adecuadamente.	Revisar las definiciones de los indicadores e incluir los factores relevantes del objetivo (qué y en quién se va a medir) y su dimensión (el aspecto específico que contribuye a medir).
	Los medios de verificación de los indicadores no están descritos correctamente.	Elaborar medios de verificación de indicadores que incluyan el nombre completo, el nombre del área que genera o publica la información, la periodicidad con que se genera el documento y un vínculo a la página de la que se obtiene

Apartado de la evaluación	Retos	Recomendaciones
		la información (con lo cual esta debe ser pública y transparente).
	Los indicadores del proyecto presentado por el SEDIF los de la MIR presentada por la Secretaría de Planeación y Finanzas no coinciden	Mejorar la coordinación institucional entre el SEDIF y la Secretaría de Planeación y Finanzas para elaboración de indicadores comunes en ambos documentos
	Los métodos de cálculo no son claros y no reflejan lo que se busca medir	Replantear los métodos de cálculo de los indicadores.
III.4 Avance de indicadores y análisis de metas	Las fichas técnicas de indicadores no contienen información suficiente para evaluar la adecuación de las metas.	Utilizar plenamente las capacidades de las fichas técnicas de indicadores, incluyendo todos los valores anteriores, de metas y gráficas, resumiéndolos.
III.5 Resultados (cumplimiento de sus objetivos)	No se han hecho evaluaciones de impacto del PCD o sus subprogramas.	Replantear los indicadores de las MIR, de manera que reflejen de manera directa lo que está haciendo el programa para mejorar las condiciones de vida de la población a la que está dirigido" y no solamente los procesos (implementación de proyectos) del programa.
		Establecer lineamientos o criterios claros para la determinación de los proyectos emprendidos, en los cuales se pueden incorporar consideraciones de salud.

Apartado de la evaluación	Retos	Recomendaciones
		<p>Diseñar una estrategia de seguimiento y evaluación del PAPPEN a mediano plazo en torno a tres ejes de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidación del diseño: atender las recomendaciones de evaluaciones de ejercicios anteriores y de este, especialmente las que tienen que ver con la construcción de indicadores, sus métodos de cálculo, medios de verificación y relación con el nivel de la MIR; los criterios para la selección de proyectos y obras por realizar, y la metodología para cuantificar a la población objetivo, beneficiaria y atendida. 2. Adecuación de procesos y normatividad: considerar la elaboración de evaluaciones integrales del PAPPEN, que comprendan el diseño, la implementación y los resultados y reestructurar el programa según sus recomendaciones. 3. Desarrollo de capacidades: elaborar un Análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto (Coneval) y tomar en cuenta los elementos considerados en este para hacer un plan de desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo
III. 7 Cobertura	No hay definiciones claras de poblaciones potencial, objetivo y atendida ni métodos de cuantificación.	Elaborar documentos específicos y consistentes con las definiciones de las Reglas de operación sobre la población potencial, objetivo y atendida de cada subprograma y elaborar lineamientos para su cuantificación.
	No hay criterios explícitos para la selección de la población atendida	Establecer lineamientos documentos específicos y consistentes con las definiciones de las Reglas de operación sobre la población potencial, objetivo y atendida de cada subprograma y elaborar lineamientos para su cuantificación

Apartado de la evaluación	Retos	Recomendaciones
IV.1 Aspectos comprometidos en 2017	-	-
IV.2 Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores	No se identificó información sobre acciones de mejora relacionadas con algunos aspectos identificados en las evaluaciones anteriores	Realizar y documentar acciones de contraloría social.

V.3 Consideraciones sobre la evolución del presupuesto

Cuadro 11. Presupuesto del PAPPEN 2017.

Año	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/modificado
2017	\$2,000,000	\$2,000,000	\$1,985,212.75	99.26%
Total	\$2,000,000	\$2,000,000	\$1,985,212.75	99.26%

Fuente: SEDIF, Relación de gastos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

Cuadro 12. Presupuesto del fondo en 2017 por Capítulo de Gasto

Capítulos de gasto	Concepto	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/Modificado
6000: Obras Públicas	6100 OBRA PÚBLICA EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	\$2,000,000	\$2,000,000	\$1,985,212.75	99.26%
	6200 OBRA PÚBLICA EN BIENES PROPIOS				
	6300 PROYECTOS PRODUCTIVOS Y ACCIONES DE FOMENTO				
	Subtotal de Capítulo 6000	\$2,000,000	\$2,000,000	\$1,985,212.75	99.26%
	Total	\$2,000,000	\$2,000,000	\$1,985,212.75	99.26%

Fuente: SEDIF, Relación de gastos (documento presentado por las unidades responsables al equipo evaluador).

V.4 Fuentes de información.

- Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, “Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021”, *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 17 de julio de 2017.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, Tomo II Ramos Administrativos, Ramo 12 Salud.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, SHCP, 2013.
- Secretaría de Salud, “Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343103&fecha=30/04/2014 (consultado el 19 de marzo de 2018).
- Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, México, Secretaría de Salud, 2013.
- Secretaría de Salud, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2016.

Documentos presentados por las unidades responsables al equipo evaluador:

- Convenio de Coordinación del Subprograma Financiamiento de Proyectos entre el SNDIF y el SEDIF Tlaxcala.
- SEDIF Tlaxcala, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos.
- SEDIF, Formato para la Identificación y Validación de Proyectos de los SEDIF Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Financiamiento de Proyectos.
- SEDIF, Informe final.
- SEDIF, Padrón de la Población Objetivo Beneficiada 2016.

- SEDIF, Padrón de la Población Objetivo Beneficiada 2017.
- SEDIF, Relación de gastos.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2016".
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, "Presupuesto basado en resultados (PbR) PAPPEN 2017".
- SNDIF, Oficio de modificación del PAPPEN.
- SEDIF, Oficio de solicitud de modificación ante la Unidad de Atención a Población Vulnerable del SNDIF.
- **Documentos adicionales:**
- Coneval, "Análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto (Coneval", disponible en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/E-VALUACIONES/EVALUACIONES-_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf (consultado el 4 de abril de 2018).
- Coneval, "Diagnóstico del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (\$272)", 2016, https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2015/Salud_S272.pdf, consultado el 29 de marzo de 2018.
- Coneval, *Ficha de monitoreo 2016-2017 del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad de la Secretaría de Salud*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_12_S272.pdf (consultado el 23 de marzo de 2018).

- Coneval, *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, Coneval, 2013.
- Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, *Modelo de Términos de Referencia. Evaluación Específica del Desempeño 2018*, Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018.
- El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2015. Ejercicio fiscal 2015*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2016.
- El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación específica de desempeño. Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad 2016. Ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2017.
- Idea Consultores, *Informe de Evaluación de Diseño del Programa de Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad 2016*, Ciudad de México, 2016.

V.5 Calidad y suficiencia de la información disponible para la evaluación.

En general, la información con la que contó el equipo evaluador fue suficiente. Los funcionarios del SEDIF Tlaxcala fueron accesibles y se mostraron dispuestos a responder las preguntas que surgieron en el proceso de análisis. No obstante, se identificaron algunas áreas susceptibles de mejora en lo que respecta a los documentos que elabora el PAPPEN:

- Utilizar plenamente las capacidades de las fichas técnicas de indicadores, incluyendo todos los valores anteriores, de metas y gráficas, resumiéndolos.
- Establecer lineamientos o criterios claros y explícitos para la determinación de los proyectos emprendidos, en los cuales se pueden incorporar consideraciones de salud.
- Elaborar documentos específicos y consistentes con las definiciones de las Reglas de operación sobre la población potencial, objetivo y atendida de cada subprograma.
- Documentar las acciones de contraloría social.

V.6 Datos del proveedor adjudicado

- Nombre de la instancia evaluadora: Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- Nombre de la consultoría: Ortega & Trujillo Consultoría, S. C.
- Nombre del coordinador de la evaluación: Yolanda Trujillo y Santiago Munevar Salazar.
- Nombres de los principales colaboradores: Efrén A. Pérez de la Mora y María Teresa Ortega Lecona.

VI. ANEXOS.

Anexo 1. Programa a evaluar.

No.	Institución	Modalidad presupuestal	Clave presupuestal	Nombre del programa
1	Secretaría de Salud (federal) SEDIF Tlaxcala (estatal)	S - Sujetos a reglas de operación	S272	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad. Subprograma de Financiamiento de Proyectos

Anexo 2. Abreviatura.

Aspectos Susceptibles de Mejora	ASM
Censo de Alojamiento de Asistencia Social	CAAS
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Presupuesto basado en Resultados	PbR
Matriz de Marco Lógico	MML
Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021	PED
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	PND
Programa de Atención a Familias y población Vulnerable	PAFPV
Programa de Apoyo para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	PAPPEN
Programas Presupuestarios	Pp
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	SEDIF
Sistema de Focalización del Desarrollo	SIFODE
Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia	SMDIF
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	SNDIF
Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad	SAPEN