

Evaluación Específica de Operación y Resultados
Fondos III y IV Ramo General 33
Ejercicio Fiscal 2016

Coordinación de Salud



F028
Fomento a la Salud



RESUMEN EJECUTIVO

La presente Evaluación Específica de Operación y Resultados del Programa Presupuestario F028 – Fomento a la Salud, es resultado de un análisis de gabinete y de campo, con base en información proporcionada por el Sistema de Agua y Saneamiento del Municipio de Centro, Tabasco, así como información de otras fuentes que permitieran contextualizar el desempeño de la Unidad Responsable.

Se consideraron los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se desarrollaron reactivos propios a fin de realizar la evaluación de todos los temas contenidos en los términos de referencia para la evaluación específica de operación y resultados de programas presupuestarios del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, que contaron con financiamiento de los Fondos III y IV del Ramo General 33, ejercicio fiscal 2016, cuyos hallazgos se resumen de la siguiente forma:

Planeación.

Se cuenta con la normatividad necesaria para realizar el PbR, y por ende una evaluación al desempeño del programa, sin embargo, es notorio la falta de diseño de los programas, ya que este carece de una definición correcta de la población objetivo y sin esta, el programa no puede realizar una estructura de acciones que incida en la disminución o erradicación del problema.

Fue realizado un análisis de la información proporcionada por la Unidad Responsable, con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 y la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Fomento a la Salud. La unidad responsable debe generar un diagnóstico que sea de acuerdo a las características del programa, mismas que se circunscriben en la prevención de riesgos sanitarios, y coadyuvar con la población para generar acciones de prevención por la salud.

El diagnóstico se obtuvo de diferentes fuentes, pero se encontró que presenta causas, efectos del problema, así como la cuantificación y características de la población que presenta el problema. Se recomienda establecer un diagnóstico del programa que incluya el análisis establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados, asimismo se requiere una cuantificación, características y ubicación territorial de los componentes establecidos.

El programa está vinculado a los programas del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, a través de la Matriz de Indicadores para Resultados, y es posible determinar una alineación, la cual no es explícita en la evidencia presentada por la Unidad Responsable, a pesar de que existe una población objetivo vinculante. Se recomienda agregar una alineación menos laxa de los programas de la estructura programática a los programas del PDM, asimismo se recomienda desarrollar indicadores que permitan la interrelación entre los objetivos de los Planes Nacional y Estatal.



El programa es resultado de un ejercicio de planeación institucionalizado, son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa y se tienen establecidas las metas. Se recomienda generar un lineamiento más explícito, que contenga formatería estándar para la elaboración del Programa Operativo Anual a fin de homogeneizar la entrega de la información por parte de las áreas responsables del programa presupuestario, el cual deberá contener líneas de acción, unidades de medida, programación de los avances de las metas y criterios de semaforización.

El propósito del programa es que los habitantes de Centro, disminuyen los riesgos sanitarios y adoptan una cultura de prevención. A través del análisis de los Programas Federales, es posible vincular este PP. al Programa Comunidad Diferente, que contribuye a mejorar las condiciones sociales de vida en las localidades de alta y muy alta marginación, a través de la Conformación de Grupos de Desarrollo que implementen, de proyectos comunitarios.

Se recomienda dar seguimiento a los ASM derivados en esta evaluación para generar un proceso de mejora continua del Pp.

El Pp cuenta con una MIR que establece la relación del Propósito con el Plan Municipal de Desarrollo, de igual forma existen conceptos comunes entre ambos documentos. Es necesario que los proyectos asociados a este programa presupuestario contengan proyectos que de forma lógica permitan contribuir al logro de los objetivos, en especial con recursos del Ramo 33, su manejo debe considerarse de mejor uso y con los criterios de economía, eficacia y eficiencia.

No existe evidencia documental para concluir que el programa tenga un enfoque de transversalidad en ninguno de sus componentes, de igual forma, su propósito incluye de manera indistinta tanto a hombres como a mujeres por lo que se requiere se formule con un enfoque diferenciado de población objetivo que permita crear componentes que generen políticas compensatorias.

El programa no muestra evidencia de que se haga un beneficio explícito de entrega de bienes o servicios diferenciados a hombres y mujeres. Es necesario que el Pp incluya en alguna parte de su planeación una forma de hacer explícito el beneficio de una política compensatoria para mujeres, la salud es una de las actividades que permiten disminuir de una manera más efectiva la brecha de desarrollo entre hombres y mujeres.

Para realizar esta evaluación se desarrolló una base de datos propia a partir de los registros contables del Sistema SIAHM, por lo que de acuerdo a las cifras es posible identificar y cuantificar los gastos desglosados en dos conceptos establecidos: Gasto de operación, por un monto de \$16,963,972.36, desglosado en capítulo 1000, con un monto de \$13,218,308.11, capítulo 2000, con un monto de \$2,412,307.55, y capítulo 3000, con un monto de \$1,333,356.70; y Gasto de capital, desglosado en capítulo 5000, con un monto de \$1,153,376.48. Gracias a que esta información se genera mediante sistema, es posible elaborar un reporte que permita



la identificación de acuerdo a los criterios establecidos por el CONEVAL. Asimismo, es importante vincular estos costos a los componentes del programa presupuestario para determinar el costo de la producción de bienes y servicios.

Del análisis de los registros contables para el Programa Presupuestario de Fomento a la Salud se encontraron 4 fuentes de financiamiento, tanto estatales, municipales y federales. Las cuales se desglosan de la siguiente manera:

Fuente de Financiamiento	Monto	%
Apoyo Financiero compensable	648,284.79	3.57
Participaciones	12,777,046.09	79.52
Ramo 33 Fondo IV	1,073,876.48	5.92
Recursos Propios	3,618,141.48	19.97

De los cuales, las Participaciones representan el 79.52%, siendo la fuente de financiamiento del programa, mientras que el Ramo 33, representa un 5.92% del total de los recursos ejecutados por el programa.

Cobertura y Focalización.

El programa no presenta evidencias de elementos de cobertura y focalización, por lo que es necesario fortalecer los lineamientos en materia de definición de Pp y así se puedan desarrollar mejores estrategias de cobertura.

El Pp no cuenta con un documento que haga evidente una estrategia de cobertura de acuerdo a su MIR. Se requiere que la Unidad Responsable determine un documento formal donde haga explícita su estrategia de cobertura con los elementos de definición correcta de la población objetivo, las metas anuales planteadas a corto, mediano y largo plazo, y que este sea congruente con el programa durante todo el ciclo presupuestario.

El Pp cuenta con procedimientos establecidos en el Manual de Procedimientos, para Control Médico Venéreo, Atención médica a la ciudadanía, Control Canino y Regulación Sanitaria, los cuales están difundidos públicamente y cuentan con una base normativa. De igual forma, están estandarizados, pero no se encontró evidencia de que estuvieran sistematizados. Es necesario que se separen los diferentes beneficiarios del programa a fin de establecer controles y procedimientos para otorgar apoyos de acuerdo a problemáticas mejor definidas.

El Pp sí cuenta con mecanismos de monitoreo de avance físico-financiero durante su periodo ejecución, ya que integra el Programa Operativo Anual, los avances de indicadores de gestión, y estos son consistentes en el Manual de Organización presentado. Se requiere actualizar la



normatividad para que esta permita la integración de los diferentes mecanismos para dar seguimiento explícito a la MIR que se establece como instrumento de planeación.

El programa fue aprobado desde el presupuesto de egresos del municipio, con fecha 16 de enero de 2016, además, por la misma razón de haber sido presentado a los miembros del cabildo, se determina que son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa. De igual forma, desde el presupuesto y las subsecuentes adecuaciones al POA, se establecieron metas a nivel de indicadores de desempeño, y estas adecuaciones muestran que son revisados y se actualizan. A pesar de completar los 4 puntos del análisis preliminar, no se puede dar la máxima calificación ya que existen carencias metodológicas en la elaboración del POA, ya que no se da seguimiento a la Matriz de Indicadores para Resultados. A pesar de contener los elementos que demuestran la existencia de Planes de Trabajo Anuales, es necesario revisarlos ya que se presentan áreas de oportunidad para hacerlos integrales durante el ciclo presupuestal, en primera instancia porque el POA da seguimiento a los indicadores de desempeño establecidos en el Presupuesto, pero en los trimestres subsecuentes se realiza un análisis cualitativo del avance del Plan Municipal de Desarrollo el cual no está articulado a la Matriz de Indicadores para Resultados desarrolladas por la Unidad Responsable.

Existen reportes que integran un conjunto de formatos definidos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo de los beneficiarios y estos se encuentran apegados al Manual de Procedimientos de la Unidad Responsable, el cual es el documento normativo del Pp. Este Pp requiere de un análisis para ver la posibilidad de desagregarse en distintos programas que permitan realizar una identificación más clara de la población objetivo a atender, ya que actualmente el indicador no presenta características de ser eficiente para solucionar un problema sino como de seguimiento al quehacer de la unidad responsable.

Operación, control y seguimiento.

La operación, control y seguimiento es de las fortalezas del programa ya que se da seguimiento puntual a los indicadores de desempeño, los cuales monitorean el quehacer de la Coordinación de Salud, sin embargo, este proceso no está en concordancia con la MIR establecida por la unidad responsable.

De acuerdo al Reglamento de la Administración Pública Municipal, se cuenta con la Coordinación de Salud, la cual es la unidad responsable de la ejecución del programa presupuestario. Se requiere anexar a los documentos mencionados los apartados del periódico oficial o gaceta municipal, donde se valide la publicación de dichos documentos.

Se presentó evidencia comprobatoria, donde se observó que se remite información a diferentes instancias municipales para cumplir con los lineamientos para capturar los Avances Físicos del ejercicio del gasto público en los sistemas de maneja el Ayuntamiento como Alpha, SIAHM y



SICAFI. Se requiere complementar la evidencia, y se deja como una recomendación mejorar los canales de comunicación para evitar falta de información que justifique la existencia de los sistemas.

Derivado del análisis del Manual de Procedimientos de la Coordinación de Salud, no se encontraron procedimientos para verificar supervisar la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo a los beneficiarios. Es necesaria la revisión de los Manuales de Procedimientos, donde se incluyan mecanismos con los cuales se asegure que los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo puedan ser monitoreados y cualquier ciudadano pueda replicarlos.

El Manual de Procedimientos de la Coordinación de Salud muestra evidencia de que se cuenta con procedimientos que están estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente en la página de internet del Ayuntamiento. Incluir criterios de elegibilidad para los procedimientos, en especial, para el de Atención Médica, ya que es altamente probable que personas con servicio médico usen estas brigadas debido a que su recorrido es cercano a su hogar. De igual forma, es necesario revisar los procedimientos para que el programa elija de una forma certera a sus beneficiarios.

El Pp sí cuenta con mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de acciones, sin embargo, no se presentó evidencia para validar el cumplimiento de las características de apego a la normativa del programa y estandarización. Por otra parte, la presentación del Programa Operativo Anual, es suficiente para comprobar que estos mecanismos son conocidos por los operadores del programa y que están sistematizados para su actualización trimestral. Es necesario que el área responsable integre y elabore documentación comprobatoria para evidenciar los mecanismos con el cual se da seguimiento a la ejecución de acciones realizadas, ya que estos forman parte de Manuales de Procedimientos de otras áreas y no se especifica su interrelación para con el programa.

La Coordinación de Salud, mostró evidencia de que existe una aplicación informática institucional para la captura de información la cual establece un periodo y fecha límite para su actualización.

Estos sistemas permiten, tanto a los usuarios, como a los tomadores de decisiones, contar con información integrada de sus propios proyectos y programas presupuestarios, respecto a sus avances físicos y financieros. Sin embargo, al ser ellos mismos los generadores de la información, la confiabilidad requiere procesos de verificación y validación. Asimismo, también se ha observado que existe una sobrecarga en el seguimiento de la información, ya que existen diferentes formatos los cuales presentan una posibilidad muy grande de presentar cifras distintas, además que requieren considerar el ciclo presupuestario completo. Existen diversas solicitudes de información.

Esto es un fenómeno común entre organismos públicos que empiezan a generar sistemas de información a partir de aplicaciones informáticas. Estos sistemas muchas veces son creados por petición de una unidad responsable con el fin de contar con información que sea de utilidad propia y con las características específicas para sus fines. Sin embargo, no es sano



para un sistema sobrecargarse de sistemas. A partir de esto, la realización del POA, de los expedientes técnicos, del llenado del SICAFI, de los registros contables, aunque no son innecesarios, es prudente validar la pertinencia de cada uno de ellos y su posible integralidad.

La evidencia presentada es suficiente para acreditar la existencia de diagramas de flujo que den cuenta del proceso general para cumplir con el servicio, alineado a la MIR. Es necesario que el Programa Presupuestario cuente con lineamientos o reglas de operación específicos donde se haga explícito el procedimiento a través de diagramas de flujo donde se cumpla con los componentes establecidos en la MIR.

La evidencia presentada es suficiente para acreditar la existencia sobre el cumplimiento de reglas de operación. Es necesario que el Programa Presupuestario cuente con lineamientos o reglas de operación específicos donde se haga explícito el seguimiento a la MIR.

Matrices de Indicadores para Resultados

La MIR requiere de un proceso de fortalecimiento, a partir de la capacitación continua de los servidores públicos. Asimismo, en caso de no poder desagregarse en otros programas, se recomienda que se establezcan más indicadores de nivel propósito, aunque la teoría no aprueba esta práctica, las limitaciones de la modificación de la clave presupuestaria podrían dejar esta alternativa.

La MIR presentada por la unidad responsable no contiene elementos de lógica vertical ya que fue pensada como un formato donde deben estar reflejadas las acciones de los diferentes departamentos de la Coordinación de Salud. Sin embargo, el propósito sí contiene elementos para establecer un indicador de desempeño y existe una contribución de este propósito al mejoramiento el bienestar y calidad de vida de los habitantes de Centro. El programa presupuestario requiere de una valoración para considerar separarlo en programas más específicos que den cuenta por unidades responsables separadas, ya que cada una de ellas ataca diferentes problemáticas de salud pública.

La lógica horizontal exige que el objetivo planteado tenga un indicador adecuado, y a su vez este cuente con una forma de verificar su cumplimiento a través de un medio de verificación, finalmente un pequeño análisis de riesgo, bajo la idea de que es una situación que debe ocurrir para lograr el cumplimiento de determinado objetivo. Para el caso del Pp esto no ocurre en los niveles de componente y actividades que refieren indicadores que solo muestran una “eficiencia” en las actividades, así como proyectos asociados a los niveles, sin mencionar cuáles son. El programa requiere de una valoración para considerar separarse en programas más específicos que permitan analizar y delimitar poblaciones objetivo con mayor claridad.

Los indicadores no son consistentes con los criterios de Claridad, Relevancia, Economía,



Monitoreable, Adecuado. Durante trabajo participativo, las unidades responsables, deben desarrollar indicadores, que además de permitir alcanzar el objetivo, cumplan con los criterios CREMA.

Hay evidencia de que los indicadores son consistentes con los medios de verificación y estos son suficientes para monitorear su avance. Realizar un análisis de la MIR, esta necesita ser fortalecida en su desarrollo y que sea parte de un ciclo presupuestal integral ya que los proyectos que se ejecutaron con el ramo 33 alineados a este programa no persiguen los objetivos planteados a pesar de estar justificados de manera administrativa.

La Unidad Responsable, presentó un documento que cuenta con una MIR del programa presupuestario donde se establecen los elementos, de resumen narrativo de Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Este programa requiere ser dividido en programas más específicos ya que el fomento a la salud genera demasiados problemas al momento de identificar a la población objetivo, por lo cual la MIR queda como un simple formato y no cumple con su propósito de presentar la información del programa de una forma sintética.

Se cuenta con un archivo Excel, con una pestaña de nombre MIR. De la cual se observan las fichas de indicadores para cada nivel de la MIR, con lo cual del 85 al 100% de las fichas técnicas tienen las características establecidas. Establecer formalmente los procedimientos para la elaboración de fichas técnicas de acuerdo a los criterios y verificar que sean consistentes para dar monitoreo y evaluación al Programa Presupuestario.

En la MML, se aprecia que existe una meta, definida como un índice, y esta fue factible de alcanzar, ya que el programa registró un avance del 101% de la meta planteada. Es necesario fortalecer la capacitación para la elaboración de la MIR y sus diferentes documentos asociados ya que existen carencias en la información, ya que no es consistente en todos sus documentos normativos.

Este programa no cuenta con evaluaciones externas previas. Retomar los ASM derivados de esta evaluación para futuras referencias.

Principales Resultados del Pp

El indicador de desempeño muestra una eficiencia de 101%, sin embargo al no poder contar con un elemento de valoración en campo, no es posible determinar que esto sea correcto, además, el planteamiento de este indicador de nivel fin no es consistente con lo estipulado en la MIR, por lo que no se cuenta con una ficha de indicadores que muestre qué dimensión del indicador se está evaluando, pero a partir del análisis realizado, se observó que es de tipo gestión y no de desempeño como debiese ser.



El Pp cuenta con elementos para determinar que la información recolectada para monitorear el desempeño es oportuna, ya que se le da un seguimiento trimestral, de igual forma, está sistematizada para contar con un sistema de indicadores de desempeño, y de igual forma está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente. Es altamente recomendable que los indicadores de desempeño sean consistentes durante todo el ciclo presupuestal, ya que se requiere que sean los mismos en todos los documentos normativos para realizar un monitoreo correcto y que esté expresado en la MIR. De acuerdo a la información proporcionada por la unidad responsable, el programa reporta información a diferentes sistemas de información, como son el SIAM, SICAFI y Alpha. Los indicadores de desempeño presentan ciertas inconsistencias, ya que no son los mismos en diferentes sistemas de monitoreo, es necesario fortalecer la construcción de indicadores para verificar mejor el grado de cumplimiento.

El Pp documenta sus resultados de los indicadores de desempeño mediante la publicación del Programa Operativo Anual, el cual deriva del presupuesto de egresos del municipio. Sin embargo, estos no son consistentes con la MIR desarrollada por la unidad responsable y que fue presentada para esta evaluación.

Se verificó que existen elementos suficientes para garantizar que se realiza un monitoreo del avance físico y financiero del programa a través de distintos sistemas que se tienen. A pesar de que se realiza un monitoreo, no se encontró evidencia de que este sea consistente para todas las áreas que reciben esta información, asimismo, es mejor integrar un solo sistema que permita generar la información para las demás áreas.

Se observó que se realiza un monitoreo trimestral a los indicadores de desempeño que fueron establecidos en el presupuesto de egresos. Se requiere mayor capacitación para que los procesos de planeación estratégica fundamenten la operación del programa, y no sean simples formatos que se integren y pierdan consistencia en diferentes etapas del ciclo presupuestal.

A pesar de que se cuenta con un monitoreo para indicadores de desempeño, no se encontró evidencia documental de que se realice un análisis sobre estos, especialmente en su construcción, así como la periodicidad de medición. Realizar mesas de trabajo, reuniones hasta determinar un documento que sirva de guía para la mejora en la construcción de los indicadores de desempeño, tanto a nivel fin como a nivel propósito.

Derivado del análisis al documento POA 2016, seguimiento de los indicadores. Se observa que, en primer punto que este sí mide el desempeño al establecer un indicador de Eficiencia en la administración del programa, como la razón entre número de acciones realizadas y apoyos otorgados entre el número de acciones y apoyos programados; el resultado se multiplica por 100.

Asimismo, la medición de los indicadores de desempeño es trimestral, y acumulada al final del año, para el primer trimestre se obtuvo una eficiencia de 84.77%, para el segundo, 121.55%, para el tercero 98.54% y para el cuarto, 107%, para obtener un resultado final de 101%.



Mientras que no existe un monitoreo de avance de las acciones y componentes que integran la MIR, y tampoco del propósito, por otra parte, el indicador de Fin no es estratégico y requiere una revisión.

No se presentó evidencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por la unidad responsable y tampoco se encontraron listados en el Manual de Procedimientos. Establecer los procedimientos para que la unidad responsable cuente con mecanismos de transparencia, ya sea en Reglas de Operación específicas para el programa o en el Manual de Procedimientos.

El programa da seguimiento a indicadores de desempeño a través del documento del Programa Operativo Anual, los cuales dan seguimiento a lo establecido desde el presupuesto de egresos del municipio. No se perciben los resultados sobre los componentes y actividades de la MIR, asimismo, la existencia de dos indicadores diferentes, uno establecido en el presupuesto de egresos y otro en la MIR, hace hincapié a que se necesita fortalecer la capacitación y modificar los formatos con que se pide esta información. Además, derivado de lo anterior, no es posible correlacionar con los objetivos y metas del PMD 2016-2018.

Percepción de los beneficiarios.

No se realizó un análisis de la percepción de los beneficiarios.

Avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

El programa no cuenta con ASM a seguir. Se recomienda dar seguimiento, con una estrategia bien definida, a los ASM derivados de esta evaluación.

