

## Resumen Ejecutivo

### Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa: K008 Infraestructura para la salud para el año 2014, Jalapa, Tabasco.

#### Introducción

La evaluación de los Fondos Federales y los programas financiados por estos, son señaladas como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto el Municipio de Jalapa, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa "**K008 Infraestructura para la salud**", el cual es financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

#### Objetivo General:

Analizar el diseño del Programa "*K008 Infraestructura para la salud*" en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan, construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

#### Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.

- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- ▶ Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

### ▶ Metodología y Técnicas utilizadas

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del FAIS se realizará conforme a lo establecido en el título cuarto de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que establece que *“Los recursos del FAIS estarán sujetos a evaluación, en términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SFP en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007”* (CONEVAL, 2014 :3).

En cuanto a la metodología de la evaluación, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, establecen en su artículo trigésimo que *“Para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet”* (CONEVAL, 2007: 6).

En este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el modelo de términos de referencia para la

Evaluación en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL, el cual se basa en el numeral décimo octavo, apartado I,<sup>1</sup> de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Es importante destacar que, cumpliendo con las prescripciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis del Diseño del Programa fue la Metodología del Marco Lógico (MML).

En las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

---

<sup>1</sup> En Materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del programa y evalúa su alineación con la política pública; es decir, valora la contribución del programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis técnico sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la estructura analítica del programa presupuestario: *Árbol de Problemas*, *Árbol de Objetivos* y *Matriz de Indicadores para Resultados*.

Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto*, *medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.

3. **Análisis comparativo:** Compara los planteamientos del programa con los de otros programas presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos programas.

Por último, es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL —obtenida a partir de lo declarado por la institución— de una evaluación que implica investigación y confrontación de fuentes.

### ► Principales Hallazgos

Aun cuando formalmente el Árbol de Problema cuenta con los elementos necesarios, presenta **deficiencias, especialmente de causalidad**.

**No se cuenta con una cuantificación y definición de la población que presenta el problema.**

**No se cuenta con un padrón de beneficiarios del programa** ni se recupera información socioeconómica.

**El Árbol de Objetivos y la MIR muestran que los niveles están por debajo del que corresponde.**

**Si bien existe correspondencia entre los objetivos planteados en el Árbol de Objetivos y los establecidos en la MIR hay deficiencias en su redacción** lo que da origen a **ambigüedades**.

**No cuenta con las fichas técnicas correspondientes a los indicadores del programa**, ello representa un incumplimiento a la normativa en “Materia Matriz de indicadores<sup>2</sup>” establecidas por CONEVAL.

## ► **Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**

### **Fortalezas**

- El municipio presentó varios documentos oficiales que justificaron teóricamente el tipo de intervención que lleva a cabo el programa en la población objetivo.
- El programa presupuestario contribuye al logro de los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación a nivel nacional y estatal.
- Las Actas de Asamblea Comunitaria son un excelente medio para conocer la demanda detallada de la población; se encuentran sistematizadas y, dado que corresponden a unidades territoriales del municipio, permiten conocer las características socioeconómicas de los solicitantes a través de su cruce con la información estadística disponible.
- El programa cuenta con una MIR, una relación de causalidad clara (con excepción del Fin del programa) y varios indicadores que son pertinentes.

---

2

<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MatrizIndicadores/MatrizIndicadoresNormatividad.aspx>

## Oportunidades

- ▶ La carencia en servicios de salud es alta, por lo que direccionar la inversión hacia ellos es relevante.
- ▶ El municipio está muy por debajo de la cobertura del estado; ello podría utilizarse como estrategia de negociación para atraer recursos estatales tanto para infraestructura de salud como para personal médico.
- ▶ Este tipo de obra está catalogada como de incidencia directa en la pobreza multidimensional, por lo que se puede ampliar la inversión sin límites normativos.

## Debilidades

- ▶ El planteamiento del problema en el Árbol de Problema es ambiguo.
- ▶ El Árbol de Problema presenta deficiencias en las relaciones de causalidad, lo que se traduce en un planteamiento incorrecto de Árbol de Objetivos que a su vez provoca imprecisiones en la MIR.
- ▶ No se proporcionó evidencia de una metodología para la definición de los diferentes tipos de población, por lo que al carecer de un proceso metodológico hay una falta de precisión en la cuantificación de las diferentes poblaciones.
- ▶ No se proporcionó evidencia de un padrón de beneficiarios del programa ni se recupera información socioeconómica.
- ▶ El Árbol de Objetivos y la MIR muestran que los niveles están por debajo del que corresponde; es decir, el propósito debería ser el Fin, ya que es la contribución directa del programa con infraestructura de salud a la política pública de mejorar el acceso a los servicios de salud.
- ▶ Por su parte, el Componente debería ser el Propósito, ya que éste se refiere al logro directamente atribuible al programa, mientras que las Actividades deberían ser los Componentes.
- ▶ Los indicadores del nivel de actividades no guardan lógica, ya que, por ejemplo, el que haya obras de rehabilitación y/o ampliación no mide la calidad y condiciones en las Casas de Salud. Asimismo, el que haya nuevos Centros de Salud construidos no mide el grado de cumplimiento del municipio a la población.
- ▶ Los indicadores no cuentan con fichas técnicas.
- ▶ Las metas de los indicadores del programa se presentan en 0 (cero).
- ▶ En el apartado correspondiente, el municipio no identifica gastos de operación y mantenimiento.

- ▶ El municipio no publicó los resultados del programa en su página de transparencia.

### Amenazas

- ▶ En los próximos ejercicios fiscales se prevén reducciones en las participaciones federales tanto a los estados como a los municipios debido a la posible contracción del presupuesto a causa de la caída de los precios del petróleo; esto es una amenaza porque los montos de asignación del FAIS son con base a los montos del Presupuesto Federal Programable.
- ▶ Un factor de amenaza al incremento de este programa es que, de acuerdo al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social emitido por el CONEVAL (numeral II, que señala los indicadores de carencia social), el acceso a los servicios de salud es el factor menos importante dentro de las carencias de servicios.
- ▶ Que la competencia en materia de servicios de salud es de nivel estatal, lo que hace que la decisión de proveer de personal médico no dependa del municipio. Adicionalmente, el pago a personal de salud depende en gran medida de FASSA y éste crece conforme a una fórmula federal establecida limitada, mientras que la necesidad de personal médica del municipio es de más del doble de lo que tiene el municipio. Lo anterior hace poco factible su incremento significativo en el corto plazo, así que el incremento de las unidades médicas sin el personal médico suficiente pone en riesgo de subutilización las instalaciones y el equipamiento.

### ▶ Conclusiones y recomendaciones

#### Del análisis del marco normativo:

- ▶ El municipio presentó varios documentos oficiales que justificaron teóricamente el tipo de intervención que lleva a cabo el programa en la población objetivo.
- ▶ La valoración más alta se dio en la contribución a la meta y estrategias nacionales, ya que el programa se vincula de manera importante a los objetivos y estrategias de los instrumentos de planeación de los tres niveles de gobierno.

- ▶ En referencia a la transparencia y rendición de cuentas, en la página de transparencia no fue posible encontrar a menos de tres clics ni los documentos normativos ni los resultados del programa. Además, no precisa si cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

### **Del análisis técnico:**

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que estos *presentan imprecisiones importantes*, las cuales se enlistan a continuación:

- ▶ Aunque en la sección Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad el programa obtuvo una valoración de 11 de 20 puntos posibles (55%), ya que cumple con la cuantificación de población objetivo y potencial, el dato de población atendida no se encuentra. Además, en cuanto a la metodología para su cuantificación refiere a estudios de campo y cédulas censales derivadas de las asambleas de COPLADEMUN, que son elementos importantes para la determinación de las poblaciones. A pesar de esto, no se proporcionó evidencia de una metodología para la definición de los diferentes tipos de población, por lo que al carecer de un proceso metodológico hay una falta de precisión en la cuantificación de la población.
- ▶ El Árbol de Problema cuenta con los elementos necesarios, aunque presenta deficiencias en la causalidad, ya que, como se mencionó anteriormente, si el programa está enfocado a la mejora de la infraestructura de salud, el problema central está mal planteado, pues el que los centros de salud no cuenten con medicamentos suficientes y la población no tenga cultura de prevención pertenecen a un ámbito de atención diferente al que el programa busca. Incluso la falta de equipamiento es cuestionable.
- ▶ No se observa una correcta traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no corresponden en cantidad con lo planteado en la MIR.

- ▶ En cuanto a los indicadores también se presentan inconsistencias, debido a que no todos miden lo establecido en su Resumen Narrativo y varios presentan elementos con problema de sintaxis matemática, entre ellos las Fichas técnicas, y, por ende, de datos relevantes, como año base y metas que permitan verificar la congruencia del indicador y la eficiencia del logro.

#### **Del análisis comparativo:**

- ▶ Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, se identificó que el municipio manifiesta desconocer si existen otros programas ya sea a nivel estatal o federal que puedan complementarse con el K008 a fin de encontrar una sinergia y aprovechamiento en la aplicación de recursos para el beneficio de la población. De igual forma, no considera complementariedades con el sector salud, básico para que las unidades médicas otorguen servicios de este tipo con personal adecuado y suficiente.

#### **En cuanto a las recomendaciones:**

En relación con la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, es necesario establecer la estrategia de cobertura del programa, para lo cual es factible aprovechar las Actas de Asamblea Comunitarias en las que se plasman las necesidades de la población. Una vez analizadas, es posible determinar que 34 de las 63 localidades del municipio manifiestan requerir algún tipo de intervención referente a la salud pública, desde abasto de medicamentos y contar con médicos las 24 horas hasta la construcción de centros de salud.

Derivado de lo anterior, una vez que se ha decidido con base en un análisis que tome en cuenta diferentes factores, como población, vías de comunicación, etcétera, el municipio definirá el mejor lugar para la construcción del Centro de Salud y qué Casas de Salud serán rehabilitadas o ampliadas.

En lo referente al padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, se recomienda llevar a cabo un levantamiento de los mismos y publicarlo en

sus páginas de internet, así como hacer públicos los procedimientos para otorgar apoyos a la población.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, es importante contar con un diagnóstico que proporcione información correcta para la construcción del Árbol de Problema, dado que a partir de éste se desarrollará el Árbol de Objetivos y a su vez la MIR. Además, se debe tener especial cuidado en la integración de los Resúmenes Narrativos a fin de que sigan la secuencia lógica en las relaciones causa-efecto que establece la metodología para la construcción de la MIR. Así, las Actividades son las necesarias y suficientes para producir cada Componente, cada Componente es necesario para lograr el Propósito, si se logra el Propósito el programa contribuirá al logro de un Objetivo superior, y el Fin contribuye a un Objetivo superior.

Esto se puede resolver reasignando los niveles de Objetivo:

- Eliminar el Fin actual
- Pasar Propósito a Fin
- Pasar Componente a Propósito
- Pasar Actividades a Componentes
- Desarrollar Actividades necesarias (procesos) para producir los bienes manifestados en los Componentes.

Por otra parte, se recomienda la generación de indicadores que cumplan con las características establecidas y que cuenten con fichas técnicas que contengan la información necesaria para su cálculo.

Es importante que cualquier obra de ampliación de la infraestructura en salud vaya acompañada del incremento de personal médico. Por ello, se necesita convenir con las autoridades estatales de salud la decisión de las nuevas obras mediante una instancia legal o formal por la cual se comprometan a asignar recursos humanos médicos para la atención de las unidades.

Con respecto al apartado de Presupuesto y rendición de cuentas, es altamente recomendable la identificación de los gastos inherentes a la ejecución del programa, pero no sólo en lo referente al capítulo 6000, sino

también a la publicación de los resultados del mismo en las páginas electrónicas del municipio.

Por otra parte, deben conocer los programas que a nivel federal y estatal puedan complementar los que se ejecuten a nivel municipal a fin de lograr una sinergia entre los órdenes de gobierno y una mayor concurrencia de recursos en beneficio de la población.

Por lo anterior, es altamente recomendable que el personal responsable de la integración no sólo de éste sino también de los programas presupuestarios del municipio se capacite en el Presupuesto basado en Resultados y en la Metodología de Marco Lógico, lo que redundará en la creación de mejores programas y, por ende, en la creación de valor público.

## Identificación del programa y la dependencia

**Nombre del programa evaluado:**

K008 Infraestructura para la salud

**Fecha de inicio de la evaluación:** 14 de mayo de 2015

**Fecha de término de la evaluación:** 14 de octubre de 2015

**Responsable de la evaluación:**

Lic. Luis Enrique Pérez Alvarado

**Unidad Administrativa:**

Consejo Municipal de Evaluación

**Principales colaboradores de la Unidad:**

Nerio Cecilio Olán Andrade

Ing. Yolanda Tosca López

José Antonio Hernández Hernández

Luis Alfredo Guillén Calderón

**Principales colaboradores de la Empresa Evaluadora:**

Luis David Guzmán Alanís

Nancy Paola Hernández Clavijo

Lorena Gutiérrez Ugalde