

# **“Evaluación Específica de Desempeño”**

Evaluación Externa del Fondo de Aportaciones para los Servicios de  
Salud (FASSA) 2018-2019

## **Informe Ejecutivo de Evaluación**

## **DIRECTORIO**

### **Gobierno del Estado de Jalisco**

**Mtro. Enrique Alfaro Ramírez**

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

**Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera**

Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

**Dra. Mónica Ballescá Ramírez**

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

### **Unidad de Evaluación**

#### **Titular**

**Dra. Mónica Ballescá Ramírez**

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

#### **Equipo técnico**

**Dr. Radamanto Portilla Tinajero**

Director de Evaluación para la Mejora Pública

**Lic. Gamaliel Cortés Lozano**

Coordinador General de Evaluación Institucional

**Mtra. Laura del Sagrario Mosqueda Castro**

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad

#### **Sectorial**

**Lic. Sugely Edith Salazar Delgadillo**

Coordinadora General de Planeación del Desarrollo

**Lic. Yosemite Santiago Franco**

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

#### **Contacto:**

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

<b>Nombre de la evaluación:</b>	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
<b>Tipo de evaluación:</b>	Evaluación Específica de Desempeño.
<b>Año del ejercicio evaluado:</b>	2018-2019
<b>Programa anual de evaluación:</b>	2019
<b>Fecha de publicación:</b>	Febrero 2020
<b>Entidad evaluadora:</b>	 Numera, S.C.
<b>Investigador principal:</b>	<b>Mtro. Fernando Mellado Meza</b> Director de la Evaluación.
<b>Equipo de investigación:</b>	<b>Mtro. Edgar Estrada Eslava</b> Coordinador de la Evaluación. <b>Dr. Leonardo Vázquez Rueda</b> Coordinador de Procesamiento de la Información. <b>Mtro. Martín Pérez</b> Coordinador de Analistas. <b>Lic. Juan Mario Fenech Reynoso</b> Representante Legal de Numera, S.C.

## **I. Introducción**

La evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), consiste en una investigación formal, sistemática y puntual del desempeño y la coordinación del Fondo en el período fiscal 2018 y su avance en 2019, mediante el análisis de la estructuración de este, los actores clave involucrados, atribuciones y actividades, entre otros aspectos.

Así mismo, se realizó la valoración de la contribución y destino de las aportaciones en la entidad, la identificación y análisis de los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones, con lo cual se pretende dar respuesta a los objetivos de investigación.

Para efectos de valorar dichos aspectos, se estableció una escala de valores del 1 al 4, donde 1 es insuficiente al 4 suficiente.

El objetivo general de la evaluación consiste en evaluar el desempeño y la coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018-2019.

Los objetivos específicos determinados en los Términos de Referencia para el presente proceso evaluativo son los siguientes:

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
2. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones del Fondo en la entidad federativa.
3. Identificar y analizar los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del fondo en la entidad federativa.

La metodología del estudio consistió en un estudio documental con enfoque predominantemente cualitativo con valoración sintética en preguntas de investigación. El alcance del análisis es descriptivo, concluyente con recomendaciones y propuestas de mejora. Las técnicas de investigación fueron predominantemente cualitativas, no experimentales, como el análisis documental y las entrevistas a profundidad con actores.

## **II. Síntesis de los resultados de la evaluación por apartado**

### **Síntesis general**

A nivel general, la valoración promedio de los apartados de evaluación, correspondió a 3.47 en la escala del 1 al 4, donde 1 es insuficiente y 4 suficiente. Los apartados que incidieron en la calificación promedio, fueron la estructura de coordinación (3.5 y el apartado de contribución y destino (3.33), el apartado de gestión y operación fue el de mejora valoración con 3.6 de promedio.

### **Apartado 1. Estructura de Coordinación**

La valoración del apartado, tomando en cuenta la escala del 1 al 4, siendo 1 insuficiente y 4 suficiente, fue de 3.5, siendo éste el desempeño más bajo con respecto a la media.

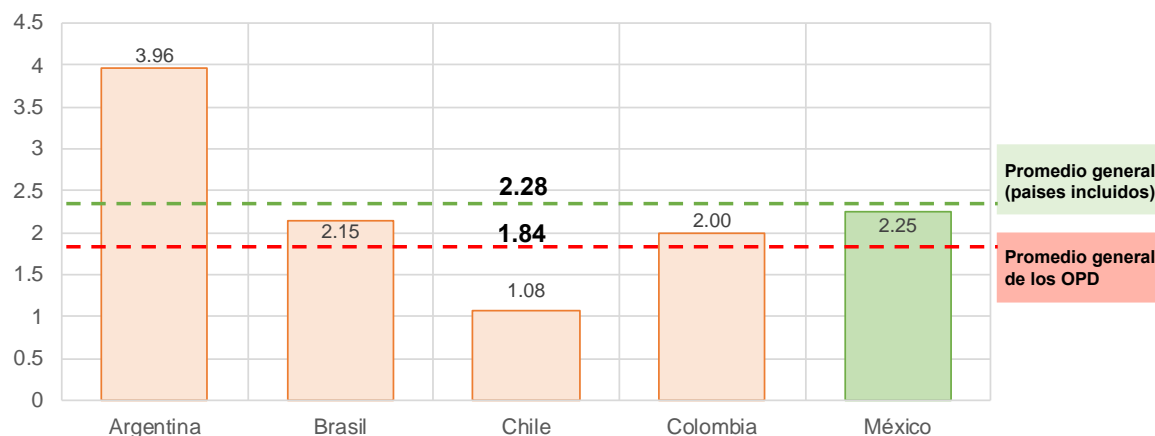
Se identificaron como las unidades responsables de la operación de las aportaciones del Fondo en la entidad al Organismo Público Descentralizado Hospital Civil de Guadalajara y el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco, los cuales tienen definidas sus atribuciones en la normatividad de cada organismo, en este sentido, se realizó un análisis de la vinculación de sus atribuciones con la normatividad del Fondo, encontrando coherencia en las principales atribuciones.

En cuanto a la suficiencia de recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con las atribuciones de los actores responsables del Fondo, se realizó la valoración de los recursos con que cuentan los OPDs, para tal efecto, se tomó como base indicadores e información pública sobre el personal médico, las camas censales, la infraestructura hospitalaria y el análisis de los recursos económicos.

Para obtener el indicador de médicos por cada 1,000 habitantes, se consultó el banco de datos del Banco Mundial, tomando como referencia la estadística publicada en dicho portal, de manera que, para realizar el análisis, se consideraron los datos correspondientes a países de américa latina con el fin de hacer comparable la medición, con lo anterior, se consideraron los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

La media de los países analizados fue de 2.28 médicos por cada 1,000 habitantes, en el caso de México correspondió a 2.25 médicos por cada 1,000 habitantes.

**Gráfico 1.** Médicos por cada 1,000 habitantes, en países de Centro y Sur América Latina (2016).



Fuente: Elaboración propia con información poblacional de la población sin seguridad social en la entidad, obtenida a través de los cubos dinámicos de la Secretaría de Salud Jalisco.

Para calcular el promedio de médicos que disponen los OPDs Hospital Civil de Guadalajara y OPD Servicios de Salud Jalisco, se tomó como referencia la población estimada a 2018 que no cuentan con seguridad social, obtenida a través de los Cubo Dinámicos de la Dirección General de Información de la Secretaría de Salud (Secretaría de Salud, 2018), resultando un total de 4,002,113 habitantes en el estado que no cuentan con servicios de salud.

Por otro lado, el total de médicos de los OPDs correspondió a 7,357 médicos (ambos OPDs) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018), con lo cual se obtuvo como resultado, que los OPDs disponen de 1.84 médicos por cada 1,000 habitantes que no cuentan con seguridad social en la entidad (Secretaría de Salud, 2016).

En este sentido, se observó una necesidad de fortalecer los recursos humanos, de manera que se pueda alcanzar la media nacional de 2.25 médicos por cada 1,000 habitantes, así como la media de los países.

Con el objetivo de realizar una comparativa de los recursos materiales y la infraestructura con que disponen los OPDs para atender sus atribuciones en la entidad, se tomó como referencia el promedio de camas censables<sup>1</sup>, el cual permite posicionar a los OPDs en un

<sup>1</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?view=chart>

marco de referencia que permita identificar un comportamiento positivo o no, sobre las medias analizadas.

En ese aspecto, con la finalidad de realizar la comparativa del indicador sobre los OPDs, se determinó que el cálculo de este tomara como base la población que no dispone de servicios de salud, es decir, aquella que no dispone de acceso a la seguridad social, lo anterior por tratarse de la población objetivo a la que se dirigen dichos organismos.

El promedio de camas censables para los países miembros fue de 3.8 camas por cada 1,000 habitantes, mientras que, las camas censables con las que dispone el OPD HCG fue de 0.3 camas por cada 1,000 habitantes que no tienen seguridad social, en tanto que el estimado para el OPD SSJ es de 07 camas por cada 1,000 habitantes sin seguridad social, lo que da un total de 7.3 camas censables por cada 1,000 habitantes que no tienen acceso a servicios de seguridad social en la entidad.

Sobre los recursos financieros con los que disponen los ODPS, se realizó el análisis de las aportaciones del Fondo en los últimos 6 años (2014 a 2019), identificándose que los recursos del Fondo han disminuido en promedio al año 0.43% con respecto al monto nacional.

Como parte del análisis de la evolución de los recursos del Fondo, se aplicó la técnica de deflactación de precios / pesos, mediante la aplicación del coeficiente de deflactación sobre los montos asignados a los Organismos, esta técnica permite hacer una comparación de las asignaciones presupuestales eliminando el efecto de la inflación, de manera que permite inferir la evolución real de los montos haciendo comparables los recursos.

Como parte de dicho análisis, se concluyó que las aportaciones resultan ser menores en comparativa, debido a que en lo general no superan el índice inflacionario, este aspecto representa un área de oportunidad, en cuanto a la gestión de otras fuentes de financiamiento que ayuden a fortalecer los recursos humanos, materiales y financieros de los Organismos Públicos Descentralizados.

Se identificó una adecuada articulación entre las instituciones encargadas de la operación de los recursos del Fondo, pues se encontró evidencia documental de como los

responsables a nivel federal (Secretaría de Salud) mantienen la articulación con los Organismo Público Descentralizados con flujos de información para integración de los proyecto de presupuesto, análisis de la matriz de indicadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de igual manera a nivel Estatal se observó articulación entre las instituciones encargadas de la Administración (Secretaría de la Hacienda Pública Jalisco) y los responsables de la ejecución de las aportaciones.

Se identificaron mecanismos de seguimiento y supervisión a través de los cuales los actores responsables verifican el cumplimiento de los objetivos del Fondo y de los Programas Presupuestarios en los cuales convergen los recursos del Fondo, por una parte, se los mecanismos de supervisión se centran en el registro de información financiera y administrativa mediante Sistemas de armonización contable.

## **Apartado 2. Contribución y destino**

La valoración general del apartado de Contribución y destino correspondió a 3.33, como resultado los hallazgos encontrados en las respuestas de investigación.

Se registró que los actores responsables del fondo disponen de un Plan Institucional 2019, en que presenta la situación que guardan los Organismos, en cuanto a los recursos humanos, materiales y financieros, sin embargo en el Plan Institucional no se identifican las causas de las cuales se deriven las necesidades de los recursos humanos, materiales y financieros, este aspecto representa un área de oportunidad en cuanto a la integración de un aparatado en el documento que describa las causas que originan las necesidades.

Para la distribución de los recursos en el interior de la entidad, se registró que el principal criterio de referencia, es el Acuerdo de Concertación laboral para la plena homologación en prestaciones de los servidores públicos de base del OPD Hospital Civil de Guadalajara, donde se concertaron 5,393 plazas de la plantilla de base del OPD HCG, por lo que derivado de este acuerdo se determina la cantidad de recursos del FASSA para el pago de servicios personales de las plazas homologadas.

Se observó que los Organismo Públicos Descentralizados tienen otras fuentes de financiamiento que concurren con las aportaciones del Fondo para el cumplimiento del pago de los servicios personales y gastos de operación, en el caso del programa presupuestario del OPD HCG las aportaciones del Fondo representan el 24.69%, mientras para los Pp del



OPD SSJ la aportación representa 78.38% de monto total de los programas presupuestarios, de manera que se tienen otras fuentes de financiamiento para cubrir los gastos de servicios personales y de operación

### **Apartado 3. Gestión y Operación**

La valoración general del apartado de gestión y operación correspondió a 3.6 como resultados de los hallazgos en las preguntas de investigación.

Se registró que existe consistencia entre el proceso de gestión de los recursos del Fondo (planeación del presupuesto, y la normatividad enmarcada en la Ley de coordinación Fiscal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, así mismo, se registró consistencia del proceso de gestión y las acciones que llevan a cabo las dependencias encargadas de la integración, administración, distribución, destino y supervisión de los recursos del Fondo.

De acuerdo con el análisis de la información se observó que los organismos públicos descentralizados cuentan con mecanismos de transferencias de las aportaciones que permiten verificar que estas se realicen de acuerdo con lo programado.

Así mismo, los organismos públicos descentralizados, cuentan con mecanismos de supervisión, seguimiento y evaluación, para verificar el uso adecuado de las aportaciones del Fondo en la entidad.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Como parte de las conclusiones del estudio, se realizó un análisis FODA el cual presentó resultados por cada uno de los apartados de evaluación, con lo cual presentamos los siguientes aspectos positivos

- El Fondo dispone de una estructura de coordinación claramente definida y consistente con la normatividad.
- Se idéntica una articulación de coordinación entre los diferentes actores que participan en la integración, distribución, destino y seguimiento de los recursos del Fondo.
- Se tienen claramente definidas las atribuciones de los actores de conformidad con lo dispuesto en la LCF, LGS y Reglamentos Internos de los organismos públicos descentralizados.

- Los organismos disponen de Plan Institucional donde presentan una valoración organizacional de las instituciones.
- Los organismos llevan a cabo el análisis del presupuesto del ejercicio anterior como elemento de valoración de necesidades
- Se dispone en tiempo y forma del documento del anteproyecto de presupuesto, mediante el cual se distribuyen los recursos del Fondo.
- Los procesos de gestión del Fondo (planeación, distribución, seguimiento y evaluación, transparencia y rendición de cuentas) que llevan a cabo los organismos públicos son consistentes con la normatividad del Fondo
- Los organismos públicos descentralizados cuentan con mecanismos adecuados que permiten verificar que las transferencias se hacen de acuerdo a lo programado
- Los organismos públicos descentralizados disponen de mecanismos pertinentes de seguimiento que permiten verificar el adecuado uso de los recursos.

Por otro lado, como parte de dicho análisis de fortalezas, debilidades, oportunidad y amenazas se presentan las siguientes áreas de mejora:

- Se registró la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros por parte de las instituciones responsables para cumplir con sus atribuciones.
- Los indicadores de la MIR presentan lógica causal con los objetivos de la MIR, así mismo a nivel de así mismo, el componente presenta ambigüedad.
- No se identifica en el documento Plan Institucional del OPD HCG un apartado que describa las causas que generan las necesidades de los recursos humanos.
- El Plan Institucional no identifica las causas que dan origen a las necesidades de los recursos humanos, materiales y financieros.
- En el portal de transparencia de los organismos públicos no se identifica un documento que desglose la distribución de los recursos por programa presupuestario, fuente de financiamiento y capítulo del gasto, con lo que favorezca el principio de máxima publicidad.

#### **Recomendaciones:**

1. Determinar las necesidades de recursos humanos, financieros y materiales del OPD HCG, que permita diagnosticar la situación y generar un plan de acción que organismos que favorezca el cumplimiento de sus atribuciones.

2. Determinar las necesidades de recursos humanos, financieros y materiales del OPD SSJ, que permita diagnosticar la situación y generar un plan de acción que organismos que favorezca el cumplimiento de sus atribuciones.
3. Analizar y adecuar los indicadores la MIR del Programa Presupuestario 715, de manera que permitan medir el cumplimiento de los objetivos de cada nivel.
4. Es recomendable incorporar un apartado al Plan Institucional donde se describan las causas que dan origen a las necesidades de los recursos humanos, materiales y financieros del OPD HCG.
5. Es recomendable incorporar un apartado al Plan Institucional donde se describan las causas que dan origen a las necesidades de los recursos humanos, materiales y financieros del OPD SSJ.
6. Es recomendable incorporar en el portal de transparencia un documento que desglose el presupuesto por programa presupuestario, fuente de financiamiento y capítulo del gasto.