



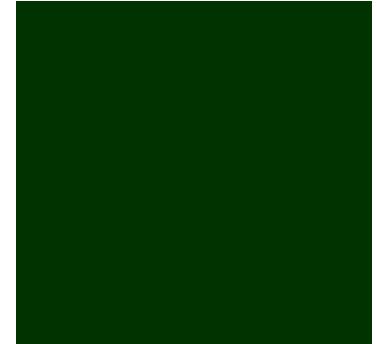
VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO
UNIVERSITARIO
PUEBLA

ICUS
INSTITUTO DE CONSULTORÍA UNIVERSITARIA SANTIN S.C.



FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA) INFORME EJECUTIVO



**AGOSTO
2016**

**Secretaría de Finanzas y Planeación
Subsecretaría de Planeación**

**Dirección General de Financiamiento y Seguimiento de Programas de
Desarrollo
Instituto de Consultoría Universitaria SANTIN S.C.**



A vertical decorative bar on the left side of the page features a solid green background with a series of thin, white, wavy lines that curve and overlap, creating a sense of depth and motion.

Informe Ejecutivo



Este documento pone a consideración del lector, el **Informe Final** de la Evaluación de Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33 correspondiente al ejercicio fiscal 2015, el cual después de cumplir con el Anexo I, Cronograma de Actividades que se planteó en un inicio en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 referente a la integración de Informes Finales y a los Términos de Referencia (TdR's) respecto al punto 6, productos e informes a integrar, se pone a disposición del lector el **Informe Final del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**, con la información proporcionada por **Servicios de Salud de Veracruz (SESVER**, quien desde 1998 empieza a manejar recursos del Fondo.

El objetivo general de la evaluación fue realizar un análisis sistemático de los Procesos Operativos de los Fondos del Ramo General 33, para identificar y valorar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad; a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los Fondos.

Los objetivos específicos fueron:

- Cumplir con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 de la SEFIPLAN.
- Realizar una revisión a las acciones de mejora implementadas por las dependencias y entidades ejecutoras, derivadas de la evaluación del ejercicio 2014, con el fin de comparar resultados con la presente evaluación.
- Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada a los Fondos.
- Recabar la información de la operación del Fondo, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro y objetivos del Fondo.
- Identificar las brechas de implementación que se presentan durante la revisión de los Fondos y con base en ello, identificar las fortalezas y debilidades que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del Fondo.



- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores de los Fondos puedan implementar, para aprovechar las oportunidades que se identifiquen y combatir las amenazas con una toma de decisiones adecuada y oportuna, tanto a nivel normativo como operativo.
- Sugerir con base a las recomendaciones derivadas de la Evaluación de los Fondos, Aspectos Susceptibles de Mejora.

Características Generales

El proceso de Evaluación, inició con la “**Presentación del Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Términos de Referencia (TdR)**” en el mes de mayo, presidida principalmente por el Subsecretario de Planeación de la SEFIPLAN, con la asistencia de 78 funcionarios de la Administración Pública Estatal de Veracruz de Ignacio de la Llave de 15 Dependencias y Entidades, estableciéndose las evaluaciones de procesos a realizarse del ejercicio fiscal 2015, con esta actividad se inició el periodo de integración de la evidencia documental.

En cumplimiento la normatividad aplicable, el PAE 2016 con las respectivas firmas de autorización, fue publicado en la página de Internet de la SEFIPLAN el último día hábil de abril, el cual se puede consultar a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/PAE-2016-firmado.pdf>

Se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre la Secretaría de Finanzas y una Institución Evaluadora Externa que cuenta con un grupo de trabajo conformado con investigadores y expertos denominado equipo evaluador, quien presenta los Informes Finales para validación de la Secretaría como lo señala el artículo 4 de la fracción V del PAE 2016.

En marzo-abril, se efectuó un periodo de capacitación a evaluadores y de acuerdo al artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y artículo 20 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del



Desempeño del Estado de Veracruz, se elaboraron los “Términos de Referencia para la Evaluación de los Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33”. Consulta a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/TDRs-para-eva-luacion-de-procesos-R33.pdf>

El proceso de análisis de Evaluación para la integración del presente documento, se desarrolló en dos etapas principales:

1. Por ser un estudio cualitativo, el equipo evaluador realizó un trabajo de análisis de gabinete; revisando documentalmente la normatividad, analizando los anexos turnados por las ejecutoras; I, II, III, VI, VIII, y IX de los Tdr's, además analizando el contexto Social, Cultural, Político e Institucional en el que opera el Fondo Federal y demás actividades analíticas, en un periodo de integración de la evidencia documental y de una entrega de evidencia documental adicional. Además de requisitar los anexos IV, V y VII por ser de su competencia para el Informe Final.
2. Se efectuó trabajo de campo durante la segunda quincena de mayo, para reforzar el trabajo de gabinete, mediante visitas programadas del equipo evaluador a cada Dependencia o Entidad, con el objetivo de efectuar la Entrevista a Profundidad recopilada mediante un cuestionario, aplicado a los principales actores que lideran u operan los procesos del manejo de los Fondos Federales.

Principales Hallazgos

- **Anexo I**

Referente al objetivo, se menciona que está establecido en la LCF, artículos 29 y 30; dichos artículos refieren que las Aportaciones Federales del Fondo se aplicarán como apoyo “... para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan”. Sí bien en dicha LCF, no se precisa el objetivo del FASSA, esta remite a la Ley General de Salud (LGS), encontrándose en esta, suficiente evidencia documental que sí se establece el objetivo: “*Aportar recursos a las Entidades Federativas para la*



prestación de servicios de Salud a la población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya acceso a servicios de salud”, el objetivo y el propósito presentado es correcto y coincide con lo publicado en <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/fassa.html>

Se identifica adecuadamente una alineación a los objetivos normativos del Fondo: Plan Nacional de Desarrollo “México Incluyente” con los objetivos del PVD, “Disminuir la mortalidad materna por debajo de la media nacional y lograr la cobertura universal, para que todos los veracruzanos tengan acceso a servicios de atención médica”, así como del Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado “Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad” con el Objetivo (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado “Consolidar las acciones de protección, promoción de salud y prevención de enfermedades” y el indicador alineado es “Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida”, con esta alineación se permite establecer una relación directa con la finalidad prevista para el Fondo.

Respecto a la población, potencial y objetivo se presenta como definición “*Población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social*” para ambas y la cuantificación igual, sin embargo **la cifra de 5,241.275 potencial y objetivo no tiene evidencia documental, lo que dificultó su verificación, consulta o análisis**. En población atendida, se encontró evidencia que **no está bien definida, toda vez que la cifra presentada es la Población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social y no la cuantificación de la población que se atendió con el recurso recibido del fondo, adicional a lo anterior no se presentó evidencia documental de la cifra en mención**.

Se analizó que el presupuesto original, modificado y ejercido, el cual no coincide en cifras, no se cuenta con evidencia u oficios que sustenten las reducciones o incrementos presupuestales, la radicación de los recursos es mediante transferencia electrónica.



El principal destino de los Recursos es “*La implementación de mecanismos que apoyan las actividades de protección contra riesgos sanitarios, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, la mejora en la calidad de la atención y seguridad en salud y el abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos*”.

- **Anexo II y IX**

En referencia a la normatividad aplicable al Fondo, se considera suficiente la evidencia aportada tanto federal, como estatal y además presentan un ACUERDO entre ambas instancias, lo que conlleva a mencionar que la ejecutora sí maneja la normatividad. Consideraron no aportar alguna propuesta de modificación a la normatividad del Fondo que estuviera ocasionando algún cuello de botella.

- **Anexo III**

Proceso de Planeación

Faltó la explicación de cómo ocurre el proceso de planeación de las estrategias y acciones a desarrollar con los recursos del Fondo, toda vez que la respuesta presentada es insuficiente. Están definidos los actores clave y áreas que intervienen en la planeación estratégica. Referente a la información o documento que sirven como insumo para la planeación estratégica presentaron evidencia del PND, PVD y Programa Sectorial de Salud, nacional y estatal, **se considera que faltaría enunciar más documentos de consulta** para garantizar una mejor planeación estratégica.

Referente al documento que se produce durante la planeación estratégica se menciona al POA 2015 de SESVER autorizado por la SEFIPLAN, sin embargo **no existe evidencia o firma de que efectivamente sea validado por SEFIPLAN**. Sobre el mecanismo de validación de la planeación estratégica responden que los indicadores para seguimiento del POA, **sin explicar o documentar como es el mecanismo y si son indicadores de qué manera**



ocurre. Los criterios de focalización coinciden con las definiciones de población potencial y objetivo.

Los principales retos del proceso de planeación estratégica son recursos insuficientes ante la creciente demanda del servicio. Están identificados los subprocessos de programación y presupuestación. No se cuenta con fuentes adicionales de financiamiento. Los indicadores del Fondo se reportan al PASH. Hay congruencia entre la percepción sobre la factibilidad y pertinencia de las metas, indicadores y objetivos, manifestando el ejecutor que siempre y cuando SEFIPLAN instrumente medidas necesarias para agilizar la entrega total de los recursos del FASSA.

Los principales retos que se identifican durante los procesos de programación y presupuestación de los recursos del Fondo es la cobertura a la demanda de los servicios de salud con los recursos asignados a la entidad.

Los Flujoрамas no cubren los requisitos mínimos del proceso.

Proceso de Administración

Se menciona que los recursos sí son transferidos a la entidad de acuerdo con los montos y las exhibiciones pactadas con los montos y las exhibiciones pactadas con la federación y además explica el proceso de transferencias, la bancarización de los recursos, los montos y las exhibiciones pactadas con la federación.

La ejecutora explica el establecimiento de garantías y sanciones por incumplimiento a través de entes fiscalizadores federales y estatales pero **no explica el mecanismo financiero de pagos, es probable que no entendiera totalmente el sentido de la pregunta.** Referente a la correspondencia de programación y presupuestación con la operación real, lo explican cómo derivado de saldo de los recursos no transferidos del FASSA a los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) por parte de la SEFIPLAN y los retos de ambas es en su opinión el crecimiento exponencial en la demanda de servicios de salud por parte de la población veracruzana con los recursos asignados a la entidad en contraste



con la asignación presupuestal y el retraso en la transferencia parcial de los recursos por parte de SEFIPLAN.

El resto en cuanto a las transferencias es principalmente el desfase en la transferencia de recursos a SESVER y que las mismas no se lleven a cabo al 100%.

Los FlujoRAMAS no cubren los requisitos mínimos del proceso.

Proceso de Ejecución

Para la ejecutora el proceso para emitir pagos es: “*Cuando los recursos ya han sido distribuidos, el personal ya ha sido contratado de forma temporal o permanente y los procedimientos de contratación para adquirir bienes o servicios han sido realizados, se lleva a cabo la provisión de dichos bienes y servicios. Los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) deben emitir los pagos necesarios para que los bienes y servicios confluyan posteriormente y sea posible la provisión de los servicios de salud en la entidad. Entre los bienes y servicios intermedios destacan los servicios personales, el mantenimiento a la infraestructura de salud y los medicamentos e insumos*”.

El procedimiento de pago a proveedores y terceros es: “*Una vez realizada la provisión de bienes y servicios se realiza la emisión de pagos, se reciben facturas u órdenes de elaboración de cheques acompañados de hojas de requerimiento o contrato, se identifica la partida a la que pertenece y se valora si cumple con los requisitos. Realizadas esas actividades, ya validada la información, se hace un registro con los datos de los proveedores. Con esta información se elabora un cheque o una orden de elaboración de transferencia bancaria y una póliza. En el agregado se genera una relación de pagos emitidos y liberados, actividad con la que se cierra el procedimiento*”.

Se mencionan diversos Bancos como sistemas informáticos para controlar la emisión de los pagos, sin embargo los Bancos no lo son como tal, la pregunta hace referencia a Sistemas de Control, no bancarios. No existe algún tipo de adquisición que no sea pagada por parte de las oficinas centrales,



aunque se está sujeto a que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz realice la entrega de los recursos para poder realizar los pagos con oportunidad.

La consideración de la ejecutora referente a las áreas de oportunidad y mejora destaca, la imperiosa necesidad para que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (SEFIPLAN), instrumente las medidas necesarias para agilizar la entrega total de los recursos del FASSA y estar en condiciones de ejecutarlos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Los Flujoramas no cubren los requisitos mínimos del proceso.

Proceso de Gestión

El proceso de supervisión y control es: *Cuando los recursos ya han sido distribuidos, el personal ya ha sido contratado de forma temporal o permanente y los procedimientos de contratación para adquirir bienes o servicios han sido realizados, se lleva a cabo la provisión de dichos bienes y servicios. Los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) deben emitir los pagos necesarios para que los bienes y servicios confluyan posteriormente y sea posible la provisión de los servicios de salud en la entidad. Entre los bienes y servicios intermedios destacan los servicios personales, el mantenimiento a la infraestructura de salud y los medicamentos e insumos.*

Para los mecanismos del seguimiento a las acciones asociadas a los recursos del Fondo, se presentó evidencia del portal de transparencia de estados financieros por mes y cumplimiento trimestral de la MIR. **Referente a los sistemas de información y los indicadores para la supervisión y control, resulta improcedente la respuesta toda vez que nada tiene que ver la respuesta, se deben mencionar los sistemas y enlistar los indicadores y presentar el soporte documental.**

Con lo que respecta a la información asociada al ejercicio del Fondo que es concentrada y sistematizada, **no es clara del todo la respuesta**, se menciona que la información generada por la Dirección Administrativa de SESVER en



materia contable y financiera asociada al ejercicio del fondo es entregada a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Veracruz y normada por lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, **no proporcionaron los referentes normativos para la integración contable y financiera.**

Los sistemas de información de FASSA es validado por entes fiscalizables federales y estatales. Manifiestan que el principal reto en materia de supervisión y control es: El desfase entre la normatividad y la operación real de los registros realizados en el sistema de contabilidad y de control presupuestal que dificulta la comprensión de las actividades cotidianas que se realizan al interior del sistema.

El ejecutor manifiesta que las principales irregularidades observadas y quejas recibidas sobre los procesos son principalmente las observaciones de la ASF en el sentido de probables daños patrimoniales y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal por la falta de transferencia de los recursos del FASSA, de la SEFIPLAN a SESVER.

Los mecanismos de validación de la información y dificultades para el seguimiento y control extremo son las auditorias que emite la ASF, Secretaría de la Función pública, Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz y la Contraloría General, tienen la percepción las revisiones y auditorias se vuelven excesivas y redundantes, dado que suelen concentrarse en los mismos aspectos.

A opinión del entrevistado, los principales retos sobre el subejercicio de recursos es el instrumentar las medidas necesarias para asegurar la oportuna transferencia de recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a SESVER.

Los FlujoRAMAS no cubren los requisitos mínimos del proceso.



Proceso de Coordinación Interinstitucional

Se cuenta con coordinación intra e interinstitucional para la operación del Fondo. **Referente a que se mencione las áreas con las que se enfrentan mayores retos en materia de coordinación no fue respondida correctamente, toda vez que no especifica que áreas son más bien trata de dar una solución.** Los mecanismos utilizados para transmitir información y comunicarse entre las dependencias y las áreas involucradas en la operación del Fondo es a través de comunicación formal; oficios tarjetas informativas, circulares, memorándums y correo electrónico institucional.

Las ventanas de oportunidad para mejorar la coordinación interinstitucional, la transmisión de información y la comunicación sobre la operación de los recursos asociados al Fondo, para la ejecutora es que en cada una de las etapas que integran el proceso de operación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) (Planeación, Administración, Ejecución y Gestión), se presentan aspectos susceptibles a mejorarse. Mejores flujos de intercambio de información, mejor coordinación de tareas, aprovechar las capacidades (materiales y humanas), maximizar resultados y reducir costos, mayor compromiso, mejor toma de decisiones y reducir los riesgos de vacíos áreas desatendidas.

Los FlujoRAMAS no cubren los requisitos mínimos del proceso.

- **Anexo VI**

SESVER presenta su anexo completo de Matriz de Indicadores de los Fondos Federales del Ramo General 33 SHCP (Reportados SFU), con su respectivas Fichas Técnicas y la evidencia documental.

- **Anexo VIII**

La ejecutora presentó de manera muy generalizada su equivalencia de procesos requisitado.



Recomendaciones

- ✓ Definir correctamente la Población potencial, objetivo y atendida, estableciendo los mecanismos de recopilación de la información, debidamente sustentada.
- ✓ Tener bien definido su presupuesto original modificado y ejercido, con los oficios que soporten ampliaciones o reducciones presupuestales.
- ✓ Proponer una mejora al Proceso de Planeación, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.
- ✓ Proponer una mejora al Proceso de Gestión, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.
- ✓ Proponer una mejora al proceso de Coordinación Interinstitucional, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.
- ✓ Realizar una propuesta que defina correctamente los procesos y subprocesos que intervienen en la Gestión del manejo de los recursos del Fondo.



SEFIPLAN

SECRETARÍA DE
FINANZAS Y PLANEACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ

Av. Xalapa N°301, Col. Unidad del Bosque,
Xalapa, Veracruz, C.P. 91010