



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

IIES
Instituto de Investigaciones
y Estudios Superiores
Económicos y Sociales



Universidad Veracruzana

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

INFORME EJECUTIVO



**Secretaría de Finanzas y Planeación
Subsecretaría de Planeación
Dirección General de Financiamiento y Seguimiento de Programas de Desarrollo
Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIES)**

Julio de 2017

Directorio

Secretaría de Finanzas y Planeación

Mtra. Clementina Guerrero García
Secretaria

Act. Ramón Figuerola Piñera
Subsecretario de Planeación y
Coordinador de la Evaluación

L.A.E. María de Lourdes Gamboa Carmona
Directora General de Financiamiento y
Seguimiento de Programas de Desarrollo

M.G.C. Mario Alfredo Baez Hernández
Subdirector de Seguimiento de
Programas de Desarrollo

L.E. Sara Yvette Montiel Acosta
Figura Operativa de la Evaluación

Directorio

Universidad Veracruzana

Dra. Sara D. Ladrón de Guevara González
Rectora

Mtro. Alberto Islas Reyes
Abogado General

Instancia Técnica Independiente

Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores, Económicos y Sociales (IIESSES) de la Universidad Veracruzana

Dr. Darío Fabián Hernández González
Director

Mtro. Carlos Reyes Sánchez
Investigador y Coordinador

Dra. Margarita Edith Canal Martínez
Investigadora

Dra. Diana Donají Del Callejo Canal
Investigadora

1. RESUMEN EJECUTIVO



1.1 Introducción

El presente documento tiene la finalidad de dar a conocer el Informe Final de resultados de la Evaluación Específica de Desempeño de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ejercicio Fiscal 2016, determinada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) autorizado el 26 de abril de 2017 y efectuada por el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIES) de la Universidad Veracruzana (UV) como Instancia Técnica Independiente, con la participación de las figuras operativas designadas por la SEFIPLAN.

La evaluación se elaboró tomando como base metodológica los Términos de Referencia (TdR's) emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y adecuados por la SEFIPLAN para el Fondo evaluado, utilizando la información proporcionada por la Secretaría de Salud de Veracruz (SESVER).

1.2 Características del Fondo

EL Ramo General 33 es el conjunto de recursos destinados a cumplir propósitos específicos, cuya previsión y asignación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque no corresponda al gasto directo de las dependencias. El ejercicio de estos recursos en algunos casos está a cargo de ellas y en otros a los gobiernos de los estados y municipios.

En 1997 se modifica la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), creando el capítulo V denominado de los Fondos de Aportaciones Federales con el objetivo de descentralizar el gasto público, transfiriendo recursos de la Federación a las Haciendas Públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno de los fondos que integran el Ramo General 33.

El Ramo 33 fue creado en 1997 a partir de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Es el mecanismo para la transferencia de recursos federalizados a



estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social. Está conformado por ocho fondos, de los cuales uno es el **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**, objeto de esta evaluación.

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33, se define como el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de la población en los rubros de Educación, Salud, Infraestructura Básica, Fortalecimiento Financiero y Seguridad Pública, Programas alimenticios y de asistencia social. Con tales recursos, la Federación apoya a los Gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

En relación con las aportaciones federales con cargo al FASSA, el artículo 29 de la LCF dispone que serán destinadas a los Estados y el Distrito Federal como apoyo “...para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan”. Este enunciado muestra que si bien en la LCF, no se precisa el objetivo del FASSA y se remite a la Ley General de Salud (LGS), lo cierto es que sí se establece que los recursos del Fondo, participan como una función de apoyo.

En particular, la LGS refiere en el Artículo 3º la materia de salubridad general y; el 13, menciona la distribución de competencias federación-estados en materia de salubridad general. Por otra parte, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo, se señala que el Propósito es que “Los servicios de salud de las entidades federativas cuentan con personal médico para fortalecer la cobertura de salud”.

Garantizar el derecho constitucional de los mexicanos al acceso a los servicios de salud es una prioridad ineludible que demanda acciones encaminadas a procurar el bienestar de la población y evitar empobrecimiento por motivos de enfermedad. De acuerdo con la LCF en el capítulo V, artículos 29, 30 y 31, los estados y el Distrito



Federal utilizarán los recursos del FASSA para ejercer las atribuciones que en términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) les competan.

El caso del Estado de Veracruz, el presupuesto autorizado del FASSA comunicado con Oficio N° SFP/001/2016 de 4 de enero de 2016, reporta 5,389.8 millones de pesos (mdp) de Fondo de Aportaciones, monto equivalente al 12% del total de los recursos recibidos por concepto del Ramo General 33 durante el ejercicio fiscal 2016, más 708.2 mdp destinado a la Secretaría de Salud y 13.8 mdp a la Comisión de Arbitraje Médico para un total de 6,111.8 mdp.

Los recursos del FASSA se distribuyen entre los estados con base en:

- I. El inventario de infraestructura médica.
- II. Las plantillas de personal empleado en cada entidad.
- III. El monto de los recursos recibidos el año anterior.

1.3 Objetivos de la Evaluación

De conformidad con los TdR's, el objetivo general consiste en evaluar el desempeño del FASSA en el Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal concluido 2016, con respecto al logro de objetivos, metas, eficiencia, eficacia y calidad para mejorar la gestión, resultados y la rendición de cuentas. De igual forma, de conformidad con los TdR's, los objetivos específicos de la evaluación del desempeño son: 1. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones en la prestación de los servicios de Salud en la Entidad, 2. Valorar los principales procesos en la gestión de las aportaciones en la Entidad, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de Gestión del mismo, 3. Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en la entidad, así como los mecanismos de rendición de cuentas, 4. Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo.



1.4 Características Generales

De conformidad con la normatividad federal, la evaluación de fondos federales se encuentra mandatada por el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 49 fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 79 de la Ley de Contabilidad Gubernamental; a los Títulos Tercero, Capítulo I y VII; Título Cuarto, Capítulo I y III, Artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Décimo Séptimo de los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a la entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal, y de operación de los recursos del ramo general 33 y 18 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

En el caso de la normatividad estatal, la evaluación de fondos federales se encuentra contemplada en el Artículo 50 párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave así como; Artículo 12 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 289 Bis del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 17, 18, 19 fracción I, inciso e), 20 y Capítulo IX de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Artículo 14 fracciones XXX y XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como lo señalado en el Acuerdo por el que se autoriza al Titular de la SEFIPLAN celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad aplicable, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, bajo el número Extraordinario 508 de fecha 21 de diciembre del año 2016.

En cumplimiento a lo anterior, el 26 de abril de 2017 la SEFIPLAN emitió el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 de la Administración Pública Estatal de Veracruz de Ignacio de la Llave de los Fondos de Aportaciones Federales y Provisiones Salariales



y Económicas, el cual fue presentado el 15 de mayo de 2017 en el Auditorio de la SEFIPLAN ante 97 funcionarios de la Administración Pública Estatal con la asistencia de 16 Ejecutoras.

El 15 de mayo de 2017 se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre la SEFIPLAN y el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES) de la máxima casa de estudios Universidad Veracruzana (UV), con el objeto de realizar las evaluaciones de los Fondos Federales establecidas en el PAE, en las que se designa al IIESES como Instancia Técnica Independiente (ITI).

Para cada Fondo a evaluar, la SEFIPLAN elaboró los Términos de Referencia (TdR's), tomando como base los emitidos por CONEVAL y adecuándolos al Estado. Adicionalmente, dichos TdR's establecen la metodología a seguir por parte de ITI, en donde se plantea un análisis de gabinete y otro de campo a partir de una entrevista con la intervención de Investigadores del IIESES (ITI), figuras operativas (SEFIPLAN), los Enlaces Institucionales designados por las entidades evaluadas y con presencia de personal directivo y operativo de las áreas administrativas, presupuestales, de planeación y evaluación que intervienen en el manejo de los recursos de los Fondos.

1.5 Metodología

La metodología realizada para el proceso de evaluación se fundamentó en la tipología de la metodología de la investigación. Se parte de un estudio prospectivo, trasversal y descriptivo (Méndez, et al., 2011). Para alcanzar los objetivos general y específicos, los precitados TdR's establecen la utilización de un enfoque mixto a través de una valoración cualitativa nominal, cualitativa ordinal y una cuantitativa.

En el trabajo de gabinete, se recabó, organizó y analizó la información que para tal fin proporcionaron las dependencias y entidades ejecutoras del fondo correspondiente. Para ello, de conformidad con los TdR's, se les requisitó un cuestionario integrado de



17 preguntas y el llenado de los Anexos A, 1, 2, 3, 4, 7 y 8, incluidos en el presente Informe Final.

Por su parte, el trabajo de campo consistió en una entrevista integrada por 19 preguntas abiertas, que de conformidad con los TdR's, permiten complementar las aportaciones documentales entregadas por las dependencias y entidades evaluadas.

Figura 1. Evaluación de gabinete y de campo



Fuente: Elaboración propia utilizando gráficos SmartArt.

En el caso de la evaluación del FASSA, el trabajo de campo se llevó a cabo el 24 de mayo de 2017 en las instalaciones de la Secretaría de Salud.

1.6 Principales Hallazgos

A) Contribución y Destino

Valoración General: Regular

La entidad ejecutora del FASSA no presenta un diagnóstico de las necesidades sobre recursos humanos y materiales para la prestación de servicios de salud, así como las necesidades detectadas, ni las que son atendidas. No se cuenta con fuentes de información mínimas a utilizar.



B) Gestión

Valoración General: Regular

No se presentan procesos relativos a la gestión del FASSA, uno de los proyectos de mejora del ejercicio fiscal 2015, fue la elaboración de Flujogramas de los procesos del Fondo, para conocer el funcionamiento con diferentes áreas involucradas en el Fondo en mención, así como justificar las características establecidas que tienen y en su caso las áreas de mejora detectados. En cuanto a los recursos de “Gastos de Operación”, se informa que existen deficiencias para su ministración por parte de la SEFIPLAN a SESVER.

C) Generación de Información y Rendición de Cuentas

Valoración General: Deficiente

No se cuenta con la MIR Estatal, analizando la MIR Federal existen metas incumplidas, revisando el indicador Razón de Mortalidad Materna de Mujeres sin seguridad social, en su fórmula las variables no son congruentes para la medición.

Los funcionarios entrevistados conocen los mecanismos de rendición de cuentas del FASSA, y de igual forma, cada trimestre reportan en el portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), el ejercicio y destino de los recursos; así como, el reporte de la MIR Federal en el que se monitorea el desempeño de las aportaciones para el avance de las metas y objetivos.

D) Orientación y Medición de Resultados

Valoración General: Regular

El FASSA tiene como Fin, 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 el acceso a servicios de salud; así como organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad, sin embargo no se explica cómo se desarrolla dicho fin en la planeación, programación, seguimiento y rendición de cuentas, así como la toma de decisiones para la mejora de la gestión, en las evaluaciones externas, para conocer el



desempeño y los resultados del Fondo. Las dimensiones e indicadores mencionados derivan del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS) de la SA, el cual es una herramienta que permite registrar y monitorear indicadores de calidad en las unidades de los servicios de salud.

1.7 Conclusiones Finales

Conclusiones

Derivado de la información que se solicita a la Dependencia para efectuar la Evaluación de Desempeño de Fondos de Aportaciones del Ramo General 33, podemos identificar que no presentó un diagnóstico que identifique las necesidades sobre los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios de salud.

Se encuentran diferencias con la información presupuestal que presentan, entre ellas el recurso viene etiquetado por capítulo de gasto, no hay presupuesto aprobado pero es ejercido como el caso del Capítulo 6000 (Obras públicas por contrato), Capítulo 5000 (Herramientas y Refacciones), así incongruencias con los objetivos del Fondo y lo autorizado con lo modificado y ejercido.

No se cuenta con una cuantificación de la atención de la población abierta.

En el proceso de la Entrevista a Profundidad al personal designado como responsable del Fondo se observó que no se tiene suficiente coordinación e integración en las diferentes áreas de la Ejecutora, internamente no comparten información para tener una mejor organización en etapas de planeación, gestión, control, y no cumplieron en tiempo y forma con lo requerido.

Durante el ejercicio Presupuestal 2016, a la Dependencia le fue asignado del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 2016, un presupuesto de \$5,984,378,449.88, sin embargo no se presenta un análisis detallado de los programas e indicadores para medir los resultados obtenidos, ni se especifica el importe real del gasto en el momento contable pagado.



Por otra parte el recurso FASSA desempeña una función fundamental en la disponibilidad de recurso humanos para la prestación de los servicios de salud en el estado por lo que identifica una Línea de Acción que es la de mejorar la formación de los recursos humanos y alinearla con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población, si ligarla a acciones o programas de formación o capacitación del personal.

Los mecanismos que se tienen establecidos en materia de rendición de cuentas son a través del sistema de Formato Único (SFU), mediante el cual las entidades federativas reportan sobre el ejercicio y destino de los recursos federales transferidos sobre las aportaciones, subsidios y convenios de descentralización y reasignación y el Artículo 48 de la LCF establece que deberán generarse informes sobre el ejercicio y destino de los Fondos de Aportaciones Federales, por lo que apegándose a dichas disposiciones esta Dependencia da puntual atención a lo establecido.

Los recursos provenientes del FASSA han sido auditados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el No. de Auditoría 1671-DS-GF, con el Titulo Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, cuya entidad Fiscalizada fue el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos, la cual tuvo por objeto fiscalizar la gestión financiera de los recursos finales que permitan a la Dependencia tomar las medidas correspondientes, se determinaron recuperaciones probables por \$920.4 millones de pesos, y concluye que no se realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del Fondo. De igual manera, el ORFIS actualmente lleva a cabo la Auditoría Integral No. SESVER/DICA/008 a través del Despacho Integral de Contadores Asociados, S.C. Despacho externo habilitado para realizar la Auditoría a la Cuenta Pública 2016.

Se puede identificar que la instancia ejecutora del Fondo no respondió 14 de las 17 preguntas establecidas en el Anexo A. Guía Temática de Evaluación, de igual forma no se presentó suficiente evidencia documental para llevar a cabo una total evaluación de desempeño. Es importante conocer las principales funciones, procesos y necesidades que requiere la Dependencia que opera el Fondo.



No existe consistencia entre el diagnóstico de las necesidades sobre los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios y el destino de las aportaciones del Fondo en la Entidad Federativa, ya que no presentó información que sustente un diagnóstico.

De manera enunciativa más no limitativa, se solicitaron elementos con los que se debe justificar su análisis, así como la información que se debe incluir en la respuesta o anexo y fuentes de información mínimas a utilizar para la respuesta. Se identificó que no existió congruencia entre respuestas, en caso de que la pregunta analizada tenga relación con otra(s), se debe(n) señalar la(s) pregunta(s) con la(s) que debe haber coherencia en la(s) respuesta(s).

Recomendaciones

Se recomienda de acuerdo a la Normatividad aplicable registrar, elaborar, implementar y dar seguimiento a los Proyectos de Mejora derivados de las recomendaciones efectuadas en las evaluaciones.

Se propone talleres de capacitación por períodos sobre Planeación participativa, para que las ejecutoras realicen su Plan Anual de Evaluación, y así tener claras las funciones que a cada servidor público encargado de la Operación del Fondo debe desempeñar.

Se requiere elaborar un Diagnóstico Institucional del Fondo FASSA estructurado con un diagnóstico de SESVER que contenga la cuantificación general y específica de sus necesidades (problemática-causas-efectos). Elaborar los programas necesarios orientados al cumplimientos de los objetivos del Fondo y alineados al PVD y al Programa Sectorial, para que el presupuesto que corresponda sea congruente, se observa en la Normatividad y se cuente con indicadores bien diseñados.

Actualización permanente de los mecanismos ya implementados en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas de la operación eficaz de los recursos del Fondo.



Definir los diagramas de flujo por la ejecutora para óptimo destino, gestión, operación y resultados de la ejecución de los recursos del Fondo.

Se sugiere capacitar al personal de la dependencia ejecutora en planeación en la sistematización de resultados para fines de mejora en la evaluación: detección de necesidades, elaboración de diagnóstico y organización financiera.

Se sugiere trabajar de manera integrada al interior de la dependencia ejecutora, con la finalidad de compartir información necesaria para una mejor aplicación de los recursos en función de las necesidades reales de los sectores vulnerables.

Se recomienda elaborar indicadores a partir de una MIR Estatal de acuerdo al método de Matriz de Marco Lógico a fin de conocer la eficacia y eficiencia de su cumplimiento; la elaboración de un programa de acciones para resolver las problemáticas detectadas en el Fondo.

Se recomienda implementar mecanismos de control necesarios para fortalecer los procesos y los sistemas de control administrativo, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos, la observancia de la normativa y la transparencia que permitan establecer un sistema de control interno consolidado.

Se recomienda elaborar indicadores a partir de una MIR Estatal de acuerdo al método de Matriz de Marco Lógico a fin de conocer la eficacia y eficiencia de su cumplimiento; la elaboración de un programa de acciones para resolver las problemáticas detectadas en el Fondo.

Se recomienda implementar mecanismos de control necesarios para fortalecer los procesos y los sistemas de control administrativo, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos, la observancia de la normativa y la transparencia que permitan establecer un sistema de control interno consolidado.



VER Finanzas

SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ