

Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del ejercicio fiscal 2021

Informe final

Nombre de la evaluación:	Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del ejercicio fiscal 2021
Tipo de evaluación:	Evaluación Sintética del Desempeño
Año del ejercicio evaluado:	2021
Programa anual de evaluación:	2022
Fecha de publicación:	26 de septiembre de 2022
Entidad evaluadora:	Politeia Consultores en Evaluación S.A. de C.V.
Investigador principal:	Antonio de Haro Mejía
Equipo de investigación:	Patricia Silva Medina

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Secretaría 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

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano

Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Sughey Edith Salazar Delgadillo

Coordinadora de Análisis, Evaluación y Seguimiento

Lic. Nayely Ojeda Camacho

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

Lic. Gamaliel Cortés Lozano

Coordinador General de Evaluación Institucional

Lic. María Fernanda Meza Carrión

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad Sectorial

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

Acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Evalúa Jalisco	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGS	Ley General de Salud
MESD-FAF	Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)
OPD	Órgano Público Descentralizado
Pp	Programa presupuestario
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño (del Gobierno Federal)
SRFT	Sistema de Recursos Federales Transferidos
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (federal)
SHP	Secretaría de la Hacienda Pública
SPPC	Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Resumen Ejecutivo de la Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del ejercicio fiscal 2021

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) es uno de los 8 fondos del Ramo 33, que tienen como finalidad general el aportar recursos a estados y municipios para fines específicos, para lo cual se han definido fórmulas de distribución de recursos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El FASSA fue uno de los fondos iniciales del Ramo 33 en 1998. A su vez el antecedente del FASSA fue el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (CONEVAL 2011, p. 15). Jaramillo (2007) señala que el 20 de agosto de 1996, el secretario de salud federal, los gobernadores de los 31 estados de la República y el dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud firmaron el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, mediante el cual el gobierno federal transfirió a los estados la responsabilidad de prestar servicios de salud y medicina preventiva a la población abierta, es decir, a las personas que no son derechohabientes de alguna institución de seguridad social y que carecen de recursos para pagar los servicios privados, con lo cual se transfirió la relación laboral de los trabajadores de salud a las entidades federativas, incluyendo médicos, paramédicos y enfermeras.

En Jalisco, los recursos del FASSA son operados por el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Jalisco y por el Organismo Público Descentralizado Hospital Civil de Guadalajara por medio de 4 Programas presupuestarios durante 2021, los cuales tuvieron los siguientes recursos:

Tabla R1. Programas presupuestarios contemplados en el análisis en el ejercicio fiscal 2021

Unidad Responsable	Clave del programa	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido con recursos del fondo (pesos)
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco	182	Ampliar el acceso efectivo a los servicios de salud	4,319,420,743.05
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco	183	Acciones de prevención y atención ante la epidemia COVID-19 y sus secuelas	174,000,000.00
O.P.D. Servicios de Salud Jalisco	715	Programa de Protección contra Riesgos Sanitarios	29,551,600.00

Unidad Responsable	Clave del programa	Programa presupuestario	Presupuesto ejercido con recursos del fondo (pesos)
O.P.D. Hospital Civil de Guadalajara	909	Prevención, Promoción, Atención y Formación en Salud para Proporcionar Servicios Integrales de Segundo y Tercer nivel a nuestra Población Usuaria.	808,137,500.00

Fuente: Evalúa Jalisco (2022). *Matriz de valoración del grado de cumplimiento de los indicadores de Programas Presupuestarios. FASSA. Ejercicio fiscal 2021.*

La evaluación fue realizada con base en los Términos de Referencia “Evaluación Sintética del Desempeño para los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)” que publicó Evalúa Jalisco en agosto de 2022, los cuales contemplan los siguientes objetivos:

Objetivo general

Evaluar el desempeño o grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los programas presupuestarios (Pp) que recibieron recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) con la finalidad de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de sus resultados.

Objetivos específicos

- Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal, de los programas presupuestarios federales del FASSA.
- Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben recursos del FASSA.
- Comparar el desempeño de indicadores clave en materia del derecho a la salud entre Jalisco y México, como país.
- Analizar cualitativamente el nivel de coordinación entre las instancias operativas y de financiamiento del fondo.¹

¹ Los dos últimos objetivos fueron definidos por el equipo evaluador en atención al objetivo establecido en los Términos de Referencia que decía “C. Definir un objetivo específico cualitativo sobre la coordinación del Fondo de Aportaciones Federales a nivel estatal acorde a su finalidad y determinado por el especialista externo.”

Se contemplaron los criterios de evaluación de eficacia y pertinencia. Las pregunta de evaluación se presentan en la siguiente tabla.

Tabla R2. Aspectos de valoración del desempeño del Fondo

Aspecto de evaluación	Criterio de evaluación	Pregunta de evaluación
a) Desempeño en los objetivos del Fondo	Eficacia	A1. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Fin del Fondo de Aportaciones Federales? A2. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Propósito del Fondo de Aportaciones Federales? A3. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Componente del Fondo de Aportaciones Federales? A4. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Actividad del Fondo de Aportaciones Federales?
b) Desempeño en los objetivos de los Programas presupuestarios estatales	Eficacia	B1. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Propósito de los Programas Presupuestarios estatales? B2. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Componente de los programas presupuestarios estatales?
c) Desempeño Comparado de Indicadores clave	Eficacia	C1. ¿Cómo han evolucionado los indicadores de FASSA entre 2019 y 2021? C2. ¿Cómo han evolucionado algunos indicadores clave del sector salud en Jalisco?
d) Nivel de coordinación	Pertinencia	D1. ¿Cómo se coordinan entre las diversas instancias estatales para la distribución de los recursos del FAM-AS D2. ¿Cómo se coordinan entre las diversas instancias para llevar el monitoreo de los indicadores del FAM-AS?

Fuente: Elaboración propia con base en Evalúa Jalisco (2022). *Términos de referencia. Evaluación Sintética del Desempeño para los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)*.

La metodología de evaluación utilizada para el criterio de eficacia (primeros dos objetivos) es denominada como *Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (MESD-FAF)*, el cual fue diseñado por Evalúa Jalisco y se presenta en los términos de referencia. En este modelo de evaluación se miden los grados de cumplimiento de las metas del fondo y de los programas presupuestarios que recibieron financiamiento del fondo, comparando las metas con los valores obtenidos por medio de cocientes. Si se iguala la meta el porcentaje de cumplimiento será de 100%, si no se alcanza la meta el porcentaje de cumplimiento será un valor menor al 100%, con diferencias en la fórmula dependiendo si es un indicador ascendente o descendente. El porcentaje de cumplimiento será mayor al 100% si se sobrepasa la meta. Los resultados cuantitativos se transforman en una escala cualitativa que va en el siguiente orden: 1) Insuficiente, 2)

Marginal, 3) Bueno, 4) Satisfactorio y 5) Notable. El nivel más alto ocurre cuando en promedio se iguala o superan las metas de los indicadores.

La metodología utilizada para cubrir el objetivo tres de la evaluación consistió realizar un análisis cuantitativo que mostrara cómo han evolucionado los indicadores de salud en los años recientes, tomando en cuenta la información proporcionada por los organismos de salud del Estado al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la evaluación de desempeño que actualmente se está realizando a nivel nacional.

Por otra parte, para desarrollar el cuarto objetivo de evaluación se investigó el tipo de coordinación para la asignación de recursos y seguimiento de indicadores entre la Secretaría de la Hacienda Pública y los entes ejecutores de programas del fondo, que para este caso fueron los organismos públicos descentralizados (OPD) Servicios de Salud de Jalisco y Hospital Civil de Guadalajara. Se realizaron dos entrevistas grupales semiestructuradas y, además, se revisaron lineamientos en materia presupuestal y evaluaciones externas realizadas al fondo como mecanismo de triangulación.

Las **conclusiones** de la evaluación son las siguientes:

El FASSA es un fondo que muestra un desempeño **Notable** en sus principales indicadores tanto los que se presentan en la matriz federal como los indicadores de los programas presupuestarios. Los órganos que ejecutan los programas de fondo cumplen sus metas y las sobrepasan.

El OPD Servicios de Salud es la institución que opera la mayor parte de los programas del fondo y está en coordinación con el OPD Hospital Civil de Guadalajara para la ejecución de los recursos del fondo, también está en sintonía con la Secretaría de la Hacienda Pública para la definición de las asignaciones presupuestales y el seguimiento de metas.

Las **hallazgos particulares** son las siguientes:

- El nivel de desempeño promedio del Estado bajo la medición de los indicadores del FASSA fue **Satisfactorio** en 2021 con un grado de cumplimiento de 94.6%. A nivel

Fin y Propósito el desempeño fue **Notable** con grados de cumplimiento mayores al 100%.

- El nivel de desempeño del Estado bajo la medición de los indicadores a nivel Propósito de los Programas presupuestarios estatales fue **Notable** en 2021. El grado de cumplimiento fue de 111.11%, aunque este desempeño debe tomarse con reserva pues el indicador utilizado en los programas ya no es válido pues ya no opera el Seguro Popular y la medición de cobertura no tiene sentido alguno.
- El nivel de desempeño del Estado bajo la medición de los indicadores a nivel de Componentes fue **Notable** en 2021 con un grado de cumplimiento de 101.48%. En general, se puede afirmar que el Estado está cumpliendo sus metas establecidas a nivel de Componentes, con una planificación aceptable. Sin embargo, en el Pp 715 “Programa de Protección contra Riesgos Sanitarios” se observa un desempeño **Insuficiente** pues el grado de cumplimiento promedio considerando sus 3 Componentes fue de 14.63%. Por otra parte, se observa una inclusión favorable de indicadores de resultados a nivel Componente en los programas 182 y 909 que podría replicarse en otros Pp.
- Se observa un incremento en la razón de mortalidad materna de mujeres sin seguridad social de 2019 a 2021; este es un decremento en un indicador clave del sector salud, pero es entendible por la situación de la pandemia por el COVID 19. Afortunadamente, el indicador ya se estabilizó entre 2020 y 2021 y deberá volver a bajar, ante lo cual la meta de 2023 debiera regresar a la de 2019.
- El porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico disminuyó ligeramente entre 2019 y 2021, no se observó una disminución tan sustantiva por efecto de la pandemia y por tanto las metas no deben bajarse, como ocurrió en 2020.
- La razón de número de médicos generales y especialistas por cada mil habitantes ha permanecido en niveles de entre 1.00 y 1.05 entre 2019 y 2021. En la Evaluación Sintética de Desempeño de 2021 se observó la razón más baja en los años recientes. Esto es preocupante, pues los médicos son uno de los principales insumos para la atención de calidad a la población no derechohabiente del Estado. Se han ajustado a la baja las metas en la MIR federal, lo cual refleja valores más

realistas de acuerdo con la disponibilidad de recursos; pero se está concediendo un desempeño bajo de este indicador tan relevante. Como ya se ha mencionado, este indicador está por debajo del promedio nacional.

- La asignación de recursos del FASSA a los programas presupuestarios estatales cambia año con año, tanto por razones estratégicas (cumplimiento de objetivos) como por adaptaciones de tipo normativo-financiero. La definición de hacia donde se destinan los recursos recaé principalmente en el OPD Servicios de Salud, el cual se coordina adecuadamente con el OPD Hospital Civil de Guadalajara y la SHP para las cuestiones administrativas relativas a la asignación presupuestal.
- OPD Servicios de Salud de Jalisco define las prioridades de gasto para cumplir con los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, así como para cubrir las necesidades coyunturales que han suscitado por efecto de la pandemia del COVID-19.
- Cada año se hace una revisión a los lineamientos de las fuentes de financiamiento federal, con lo cual se hacen diversos ajustes a las asignaciones presupuestales para que se cumplan todas las disposiciones normativas de las fuentes. Al cambiarse los lineamientos de las fuentes, por ejemplo del INSABI, pueden distribuirse los recursos del FASSA de diversa forma que en años anteriores. Las personas entrevistadas reconocen que los recursos del fondo son sobre todo una fuente de financiamiento complementaria, de entre otras que se tienen, con la que cuentan para ejecutar los programas.
- Los recursos para el OPD Hospital Civil de Guadalajara se han mantenido constantes, a pesar de que sus requerimientos para el pago de su nómina han aumentado.

Las **recomendaciones** que se derivan de la evaluación son las siguientes:

Recomendación 1 – Que el OPD Servicios de Salud de Jalisco promueva ante la Secretaría de Salud que establezca como metas para el año 2023 de los indicadores federales de Propósito y Fin los valores que se tenían en 2019, pues los efectos de la pandemia en mortalidad parecen haberse superado.

Recomendación 2 – Que el OPD Servicios de Salud de Jalisco promueva ante la Secretaría de Saludo que establezca como meta de Componente de FASSA la razón de 1.05 médicos generales y especialistas por cada mil habitantes como mínimo y procurar subirla año con año, con la intención de alcanzar una razón de por lo menos 1.20 al año 2030. Esto tendría que ir aparejado con adecuaciones presupuestales.

Recomendación 3 – Que la Secretaría de la Hacienda Pública modifique el indicador de Propósito de los programas presupuestarios de salud, se sugiere establecer el indicador de Razón de Mortalidad Materna de mujeres sin seguridad social, pues es un indicador de resultados que permite alinearse con la MIR federal de FASSA.

Recomendación 4 – Que el OPD Servicios de Salud revise la programación y la ejecución de metas del Pp 715 *“Programa de Protección contra Riesgos Sanitarios”*, pues se observaron desempeños a nivel Componente sumamente bajos. Es importante solicitar una explicación al personal directivo del programa y definir acciones de mejora.

Recomendación 5 – Que el OPD Servicios de Salud de Jalisco defina indicadores de resultados en los Pp 183 y 715, los cuales pueden ser colocados a nivel Componente, como ya ocurre en los Pp 182 y 909.

Recomendación 6 – Que la Secretaría de la Hacienda Pública en conjunto con los OPD realicen un acuerdo de alto nivel que permita establecer reglas para la asignación de recursos para el Pp 909 que opera el OPD Hospital Civil de Guadalajara, los cuales pueden derivarse de la nómina, pues los recursos federales se han mantenido constantes a pesar del incremento de su personal y de sus costos.

Todas las recomendaciones son de corto plazo.