

# DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

## DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PRIORITARIOS Y ESPECIALES DE SALUD

### PREGUNTAS FRECUENTES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)

JUNIO, 2015

La misión de la Dirección General de Evaluación al Desempeño es “Contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal mediante el desarrollo de evaluaciones que generen información que fortalezca la definición de políticas, el desempeño de los sistemas, la planificación y gestión de programas y la gerencia de los servicios de salud”.

En México, el monitoreo y la evaluación son parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, que forma parte de la estrategia de Presupuesto Basado en Resultados, en el marco de la Nueva Gestión Pública; la cual a su vez conforma una estrategia de cambio y modernización de la administración pública federal. Dentro de esta estrategia la Gestión para Resultados (GpR), pone el énfasis en la obtención de resultados por medio de los recursos públicos, en vez de ponerlo en los procedimientos. Aunque es importante conocer cómo se hacen las cosas, es de mayor relevancia el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser monitoreado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). De esta manera, el SED permitiría la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores, tanto de resultado como de operación.

La DGED, dentro de sus funciones básicas, realiza acciones encaminadas a fortalecer su función rectora en materia de monitoreo y evaluación a nivel federal y estatal. Algunas

de estas acciones son el apoyo que brinda y la difusión que realiza de documentos de interés general en los temas que le competen.

La DGED está consciente del interés que las entidades federativas tienen por contar con elementos que les apoyen para dar respuesta a los requerimientos que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mandata en el ejercicio de los programas presupuestarios de gasto federalizado. Uno de los fondos sobre el que reciben mayor número de requerimientos es el programa denominado Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el cual tiene como principal 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 se encuentra incorporada a algún régimen de seguridad que incluya el acceso a servicios de salud. Este objetivo lo lleva a cabo mediante: a) la implementación de mecanismos que apoyan las actividades de protección contra riesgos sanitarios; b) la promoción de la salud y la prevención de enfermedades; c) la mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud; y d) el abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos.<sup>1</sup>

Con los recursos que las entidades reciben a través del FASSA se busca favorecer la consolidación de los sistemas estatales de salud y con ello coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud. Además, este fondo busca una mayor equidad en el gasto público entre entidades mediante la distribución de recursos, con el fin de otorgar más recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos.<sup>2</sup>

La DGED, en el afán de aportar información útil al respecto, ha realizado un documento en el cual busca resumir la información y/o aclaraciones que las entidades federativas le han solicitado de manera frecuente. El propósito es generar un documento dinámico,

---

<sup>1</sup> Fuente: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/MRFASSAFINAL\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFASSAFINAL_a.pdf)

<sup>2</sup> El 27 de enero de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación que para el ejercicio 2015, "no se observan otros recursos destinados expresamente a promover la equidad en los servicios de salud".

el cual se alimenta de información nueva a partir de las preguntas y/o nuevos requerimientos de información de quienes consultan a la DGED por cualquier medio.

### **1) ¿Qué tipo de evaluación debo considerar para cumplir con las auditorias que anualmente se solicitan a las entidades federativas?**

En 2008 se publicó el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que mandata la evaluación de la aplicación de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local.

Específicamente, las evaluaciones del Gasto Federalizado están determinadas por 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); 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); 71 y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG); 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); 72, 73 y 74 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS<sub>[MGGC1]</sub>[ARRH2]); el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED; la fracción III del artículo 28 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015; el Programa Anual de Evaluación emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, 25/04/2013. Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013)

Paseo de la Reforma No. 450 12<sup>avo</sup> Piso, Colonia Juárez, Deleg. Cuauhtémoc. Distrito Federal, CP 06600

Tel (55) 63922300, extensión 52692. <http://dged.salud.gob.mx/>

Por lo anterior, no existe algún documento en el que se establezca que un tipo de evaluación debe ser el recomendado para evaluar el FASSA en las entidades, algunas utilizan los Términos De Referencia (TDR) del CONEVAL para realizar una evaluación del tipo de Consistencia y Resultados y algunas otras dejan de lado dichos TDRs y utilizan diseños ad hoc de acuerdo a lo que el consultor les asista. En ese sentido, también es importante mencionar que una evaluación de impacto para este tipo de programas es prácticamente imposible, principalmente por la inexistencia de un contrafactual: un brazo control de personas no expuestas al FASSA (que no reciben beneficios del mismo) para compararlo con las personas expuestas al programa (beneficiarios del FASSA). Esto, como debe entenderse, es metodológicamente muy complicado.

## 2) ¿Qué información deben contener las evaluaciones [MGGC3][ARRH4]?

El artículo 110 de la LFPRH, establece que las evaluaciones de desempeño “deberán verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”. Asimismo, indica que todas las evaluaciones se harán públicas y al menos **deberán contener la información siguiente:**

- a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
- b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
- c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
- e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
- f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;

- g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
- h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
- i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;

También es importante revisar los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”.<sup>4</sup>

### **3) ¿Qué tipo de evaluaciones es posible realizar?**

De acuerdo con el numeral décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, son posibles los siguientes tipos de evaluación:

“I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuáles se dividen en:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: Analiza sistemáticamente el diseño y el desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- b) Evaluación de Indicadores: Se analiza en campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuyen al mejoramiento de la gestión;
- d) Evaluación de Impacto: Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de los resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o campo, y

II. Evaluaciones Estratégicas: Se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.”

La mayoría de las evaluaciones realizadas hasta el momento en las entidades responden al tipo de Consistencia y Resultados. Los TDRs de este tipo de evaluación están disponibles en las siguientes ligas:

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación, 25/04/2013. Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013)

Paseo de la Reforma No. 450 12<sup>avo</sup> Piso, Colonia Juárez, Deleg. Cuauhtémoc. Distrito Federal, CP 06600

Tel (55) 63922300, extensión 52692. <http://dged.salud.gob.mx/>

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Consistencia/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Consistencia/evaluacion_consistencia_resultados.aspx)

#### **4) ¿Los términos de referencia (TDR) que se deben utilizar son los que tiene publicados el CONEVAL en su página?**

Los términos de referencia de CONEVAL son un elemento a considerar pero también existen recomendaciones para evaluar de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP), por ejemplo para el Ramo 33 (ver liga).

[http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/evaluaciones\\_destacadas/general/guia\\_ramo33.pdf](http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/evaluaciones_destacadas/general/guia_ramo33.pdf)

En caso de utilizar algún modelo de TDR de CONEVAL, es preciso utilizar los vigentes.

#### **5) ¿Existe un directorio de proveedores que realicen evaluaciones?**

No, no existe una lista de proveedores de evaluación única y certificada. Existen registros que no han sido sometidos a ningún tipo de calificación ni certificación; sin embargo, para mayor referencia, en la página WEB de la DGED puede encontrar las fichas técnicas de las evaluaciones complementarias a programas federales que ha coordinado. En ellas se pueden encontrar datos de contacto, montos, proveedores, tipo de contratación, entre otros<sup>5</sup>

Así mismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha publicado los datos de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (APF)<sup>6</sup>. En el portal es posible encontrar datos de proveedores que han realizado evaluaciones<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> [http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/descargas/SPSS/EXT13\\_SPSS\\_FT.pdf](http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/descargas/SPSS/EXT13_SPSS_FT.pdf)

<sup>6</sup> Portal de transparencia presupuestaria. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

<sup>7</sup> <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

El CONEVAL, también integra un registro de evaluadores con experiencia en la evaluación de programas y de políticas de desarrollo social que es posible solicitar.<sup>8</sup>

### **6) Recomendaciones a tener en cuenta al contratar una evaluación externa.**

Antes de pensar en una evaluación de impacto que requiera un análisis contrafactual, se debe tener en cuenta su dificultad para estimarlo, además de que el objetivo de la evaluación quizá no sea saber los resultados que se atribuyen al programa. Inferir este contrafactual para el estudio de una intervención (en este caso, el programa), requiere de metodologías y técnicas rigurosas y de suficiente información para poder controlar todos los factores que puedan estar incidiendo en los beneficiarios de manera adicional al programa. Por lo tanto, antes de contratar evaluaciones de cualquier tipo, habrá que considerar:

- Se debe asegurar que el proveedor revise el marco normativo de las evaluaciones del Gasto Federalizado, específicamente los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y que sus conclusiones siempre sean en el marco de dicha normativa.
- En el caso de contar con un Programa Anual de Evaluación (PAE) para su entidad, se debe identificar qué evaluación se solicita en dicho documento; y de ser el caso, consultar a la unidad de evaluación de la entidad, de planeación o la que aplique.
- Identificar a los usuarios y tomadores de decisión a quien servirán los resultados de la evaluación (la idea es no sólo evaluar para responder auditorías, ya que evaluar por evaluar es inútil). La evaluación en sí misma no es un fin, sino un

---

<sup>8</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Registro-de-Evaluadores.aspx>

instrumento cuya utilidad radica en generar recomendaciones útiles que nos sirvan para modificar los programas y políticas públicas.

- Identificar las fuentes de información disponibles para el uso del evaluador, así como la información que requiere ser recolectada en campo y definir el espacio región/institución en donde ésta se encuentra.
- Respecto a las evaluaciones del FASSA, es imprescindible incluir la descripción del flujo de recursos económicos (*cash flow*), así como de bienes y servicios que se sigue para la obtención de resultados del Fondo, ya que este será usado por el evaluador.
- Establecer una periodicidad de evaluación, considerando el cumplimiento de recomendaciones de evaluaciones previas.
- En cuanto al evaluador externo, sugerimos conocer la experiencia con la que cuentan en evaluación, tanto de quien dirige a la entidad evaluadora como de quien coordina el proceso de evaluación (cuando éstos sean distintos).
- Solicitar informes sobre la cartera de servicios del evaluador para conocer sobre su experiencia en el tipo de evaluación solicitada así como en el sector (salud o financiero).
- Realizar convocatorias abiertas de cotización de evaluaciones para conocer diferentes propuestas y costos de evaluación.
- Establecer en los contratos o convenios con las instituciones evaluadoras, restricciones de pago ante la falta de entrega oportuna de productos derivados de la evaluación.
- Fraccionar la entrega para no recibir solamente un producto final, de manera que se puedan supervisar productos intermedios para verificar su calidad.
- Conocer si el evaluador externo subcontratará algún proceso (como el trabajo de campo), y asegurarse que la normatividad vigente sea aplicada según el caso.

## **7) ¿Cuál es el marco normativo sobre la distribución de recursos a entidades federativas del FASSA?**

De acuerdo con la LCF en el capítulo V, artículos 29, 30 y 31, las entidades federativas y el Distrito Federal utilizarán los recursos del FASSA para ejercer las atribuciones que en términos de los Artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) les competan. En este sentido los recursos del FASSA están destinados a atender los gastos de los servicios de salud y su distribución se realiza de la siguiente manera:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ley de Contabilidad Fiscal. Última Reforma DOF 11/08-/014.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf)

Paseo de la Reforma No. 450 12<sup>avo</sup> Piso, Colonia Juárez, Deleg. Cuauhtémoc. Distrito Federal, CP 06600

Tel (55) 63922300, extensión 52692. <http://dged.salud.gob.mx/>

Para más información, en las siguientes ligas podrá consultar documentos que incluyen evaluaciones relacionadas con el FASSA:

- [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/fiscal/docs/fassa.pdf>
- [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)
- [http://www.dged.salud.gob.mx//contenidos/dged/descargas/fassa/FASSA\\_CHIHUAHUA\\_IF.pdf](http://www.dged.salud.gob.mx//contenidos/dged/descargas/fassa/FASSA_CHIHUAHUA_IF.pdf)