

Términos de Referencia para la Evaluación de Indicadores del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Los términos de referencia que dicta el CIEPSE, para la Evaluación de Indicadores al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), en su ejercicio 2014, se establecen con base en las normas publicadas por el CONEVAL y contemplan los siguientes puntos:

I. Antecedentes

Con la intención de descentralizar a los Gobiernos Estatales los servicios de salud que presta la Secretaría de Salud, el Ejecutivo Federal propuso se realizará en dos etapas:

1. Una coordinación programática que permitiera el acercamiento progresivo de las instituciones de salud en los estados, para relacionar los sistemas operativos, evitar duplicidades y asegurar su complementariedad; y
2. La integración orgánica, bajo la fusión de los servicios de la Secretaría de Salud, los programas IMSS-COPLAMAR y los servicios prestados por las propias entidades federativas, vínculo que conformaría los Servicios Estatales de Salud a cargo de los gobiernos locales.

Para lo cual se concentraron los recursos presupuestarios correspondientes a las transferencias establecidas en los acuerdos, en el ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo un solo programa denominado "Descentralización de los Servicios de Salud" y fue así como el Ejecutivo Federal promovió el 11 de noviembre de 1997 la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y adiciona un capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", con el propósito de dar permanencia a los recursos que la Federación aportaría para el mejor desarrollo de las actividades descentralizadas a las entidades federativas.

Con la iniciativa se pretendía la creación de tres fondos de aportaciones, uno de los cuales soportaría las transferencias de los recursos correspondientes a los Servicios de Salud; fue así como estas transferencias quedaron normadas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y sus montos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fue así como el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal con vigencia a partir del 1 de enero de 1998, y se crearon, entre otros, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), cuyo sustento está en el artículo 4 Constitucional, que prevé que la Ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general, así como en las

estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos a la población.

Por lo cual el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) entró en vigor el 1 de enero de 1998; la finalidad con la cual fue creado es la de garantizar el derecho constitucional de los mexicanos al acceso a los servicios de salud. Para ello, se enfoca en disminuir las diferencias en los servicios de salud que recibe la población abierta -la no incorporada a ningún régimen de seguridad social en el país- y la que sí cuenta con un esquema de seguridad social.

Esto pretende alcanzarlo mediante la protección contra riesgos sanitarios; la promoción de la salud y prevención de enfermedades; la mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud; así como el abasto y entrega oportunos y adecuados del medicamento para la población sin seguridad social.

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud es regulado, principalmente, por la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dispone que dichos recursos serán destinados a los Estados y el Distrito Federal 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", si bien en la LCF, no se precisa explícitamente 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, cumplen con una función de apoyo.

II. Objetivo general.

Evaluar los Indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FASSA) del Ejercicio Fiscal 2014, con la finalidad de proveer información que retroalimente su procesos de diseño, gestión, planeación, operación y orientación de resultados.

III. Objetivos específicos:

- Analizar la lógica y congruencia de los principales indicadores que miden la consistencia, eficiencia, eficacia, impacto, economía, calidad y cobertura del FASSA en el estado.
- Examinar a través de indicadores si el FASSA ha alcanzado los niveles de eficiencia, eficacia, impacto, economía, calidad y cobertura establecidos en su plan estratégico.
- Identificar si el FASSA cuenta con los indicadores necesarios para cuantificar sus avances.
- Evaluar la calidad de los indicadores generados por los sistemas de información con los que cuenta el FASSA;



- Evaluar si el FASSA cuenta con elementos necesarios para elaborar los indicadores que le permitan medir el grado de avance de los programas implementados, el costo-beneficio de los mismos y la satisfacción de los beneficiarios del programa, entre otros.
- Examinar con base en indicadores los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

IV. Alcance y enfoque.

Una evaluación de Indicadores tiene como finalidad comparar el nivel medio estimado versus el nivel medio esperado para el mismo indicador, ya sea según estándares internacionales o alguna otra métrica estandarizada. Los valores de las mediciones del FASSA en Chiapas al 2014, se solicitarán a la Secretaría de Salud del estado, con la finalidad de clasificarlos como indicadores del tipo: eficacia, eficiencia, calidad, economía y cobertura, para así contrastar dichos resultados.

Específicamente se evaluarán los Indicadores derivados de la implementación y operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FASSA) para el ejercicio 2015, en el Estado de Chiapas, con la meta de Presentar los resultados de la evaluación de indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo ejecutado con recursos de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, Aportaciones Federales para el Estado de Chiapas, 2015.

Esta evaluación consistirá en revisar la pertinencia, coherencia, nivel y alcance de la totalidad de indicadores de los programas presupuestales operados por la Secretaría de Salud tanto con recursos provenientes del FASSA, reportados de forma directa o indirecta a la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda.

V. Actos involucrados y sus responsabilidades:

Entrevistas preparatorias al personal responsable del programa
Encuesta cuantitativas
Recopilación de información por programa y acción.

Los responsables involucrados son: La Secretaria de Salud del Estado de Chiapas, El CIEPSE, El personal responsables de la operación del FASSA en el Estado y la Dirección de investigación y Evaluación del CIEPSE.

VI. Metodología y actividades a realizar.

La evaluación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) se realizará mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la Secretaria de Salud del Estado, responsable de la operación del FASSA, así como

información adicional que el CIEPSE considere necesaria para justificar su análisis. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar del Fondo, se podrán programar y llevar a cabo entrevistas con responsables de los programas y/o personal de la unidad de evaluación y/o planeación de la dependencia coordinadora.

Dado que el FASSA, en lo que respecta a la información sobre el ejercicio de recursos, se rige por lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como en 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, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013, así como bajo el enfoque de la **Metodología de Marco Lógico**. La evaluación de indicadores utilizará la MML como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del Fondo, ya que su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas, considerando que el fondo se sustenta en el marco de planeación estratégica.

Dentro del mismo marco subsiste una relación de coordinación técnico-funcional que es de vital importancia para que los proyectos y programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñados. En esta relación existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos: el **nivel estratégico**, asociado al diseño de los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante el cual se transparentan las grandes prioridades, metas o imagen-país, marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quién y para quién; en el **nivel programático** el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central, y puedan canalizarse las grandes decisiones hacia los estamentos o gobiernos subnacionales. Este nivel cumple el rol de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, es la conexión entre lo macro y lo micro, es la bisagra entre la base y la cúspide de las políticas públicas; por último, el **nivel operativo** es donde se ejecutan los proyectos y programas en el nivel sectorial, local o municipal con límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos.

Esta tarea, crucial para alcanzar las metas del desarrollo integral, presupone una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, presupone un financiamiento adecuado y oportuno, un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las

instituciones interactúan de manera ordenada y, por lo tanto, con visión global para que sea efectiva. Así, es posible establecer un orden o coordinación tanto vertical como horizontal entre el nivel estratégico, táctico y operacional y donde el largo plazo de las metas estratégicas se articulen con el corto plazo de los proyectos. En este proceso de planificación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba la MML puede realizar un gran aporte articulando las piezas y conceptos del sistema, entrelazando los pasos o etapas del ciclo del proyecto, facilitando la participación de los beneficiarios y reduciendo el riesgo como consecuencia de la incertidumbre.

En el contexto de los programas integrales de evaluación donde intervienen los sistemas de programación de inversiones, los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados asociados al ciclo del presupuesto, los sistemas de indicadores de desempeño y todo un conjunto de procedimientos, roles y responsabilidades en la programación, asignación y evaluación presupuestaria, la MML también viene adquiriendo cada vez una importancia mayor. Esto, por cuanto la herramienta ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, aporta argumentos valiosos para mejorar la gestión de los programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales, facilita el monitoreo de las metas de costo, cantidad, impacto, calidad y tiempo de los programas y, finalmente, favorece la transparencia y la accesibilidad de la información como insumo básico para el seguimiento, la efectividad, la eficacia y la eficiencia de los proyectos y programas. No menos importante que las anteriores contribuciones de la MML, es el servir de instrumento para ligar la eficacia, la eficiencia y efectividad de los programas con las metas de los planes estratégicos nacionales.

El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos, efectos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

La Matriz de Marco Lógico presenta, en forma resumida, los aspectos más importantes del proyecto. Posee cuatro columnas que suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
- Medios de Verificación.
- Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Y cuatro renglones que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
- Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.

- Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- Actividades requeridas para producir los Componentes/Resultados.

- **Resumen narrativo**

Es decir, el programa debe contar con un resumen narrativo que describa su Fin y Propósito, así como indicadores para cada Componente y Actividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los indicadores evalúan diferentes dimensiones asociados a distintos logros de los programas presupuestales aprobados, por lo que cada uno puede ser clasificado como de: eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, impacto y economía, a su vez estos indicadores cuantifican distintos aspectos de la estructura, los procesos y los resultados esperados en cada programa. Se espera además que todos los programas estén alineados a la consecución de un Fin y Propósito general, que den coherencia a la operación conjunta de la Secretaría de Salud del estado de Chiapas.

- **Indicadores**

En cuanto a los indicadores de resultados del programa, en este caso FASSA, deben presentar información necesaria para determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos por el Fondo.

I. Indicadores de fin y de propósito

Los indicadores del FASSA deben hacer específicos los resultados esperados en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, impacto y economía. Para este caso, con la Matriz de Marco Lógico se podrá especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito definido se ha logrado. Estos indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto, y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes. Debe quedar en claro que los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión del proyecto y permiten que sus gerentes decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Propósito del proyecto.

II. Indicadores de los componentes

Los indicadores de Componentes del FASSA describirán los estudios, capacitación y obras físicas que suministra el proyecto. Dicha descripción debe especificar cantidad, calidad y tiempo.

III. Indicadores de actividades

El presupuesto del proyecto aparece como el indicador de Actividad en la fila correspondiente. El presupuesto se presenta por el conjunto de actividades que generan un Componente.

- **Medios de verificación**

En cuanto a la Matriz de Marco Lógico, nos indicará, como evaluadores, dónde podemos obtener información acerca de los indicadores que, para el fondo que nos atañe, el FASSA debe contar con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), para cada uno de los programas financiados por el mismo. Esto nos obliga a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información. Tenemos en cuenta que no toda información tiene que ser estadística. La producción de Componentes puede verificarse mediante una inspección visual, la ejecución del presupuesto puede verificarse con los recibos presentados para pagos o costos de los programas financiados como justificación, con esto la evaluación nos permitirá contrastar los resultados generados en los beneficiarios en cuanto a la evolución de los indicadores de salud de la población que atiende la Secretaría de Salud, en los tres niveles de atención hospitalaria, de acuerdo en los lineamientos del Gasto de Operación del Fondo.

- **Supuestos**

La Matriz de Marco Lógico requiere que el equipo de diseño de proyecto identifique los riesgos en cada etapa: Actividad, Componente, Propósito y Fin. El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos planteados.

Los supuestos son importantes también durante la ejecución de los programas asociados a la implementación del Fondo. Indican los factores que la gerencia del proyecto debe anticipar, tratar de influir, y/o encarar con adecuados planes de emergencia. Con esto se observará si el Fondo cuenta con estos indicadores, pues denotará la alineación desde su estructura hasta los objetivos, sin dejar de lado los riesgos que previenen el incumplimiento de su Fin y Propósito.

VII. Las facilidades que se deberán otorgar al CIEPSE para la realización de la evaluación.

La Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, deberá en todo momento facilitar la información que le sea solicitada por parte del CIEPSE, así mismo deberá proporcionar todas las facilidades que le sean requeridas para concluir con éxito la evaluación.

VIII. Productos a entregar.

Después de la evaluación el CIEPSE entregará: un resumen ejecutivo, documentos de evaluación y bases de datos de indicadores de resultados.



IX. Duración de la Evaluación.

Con el fin de tener los resultados esperados de la evaluación de indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gastos de Operación, el CIEPSE contempla una duración de 6 meses, que comprende del 1 de junio al 31 de diciembre del año en curso.

X. Glosario para las definiciones, términos o palabras clave para evitar interpretaciones ambiguas.

- Entidades Federativas: los 31 Estados de la República mexicana;
- FASSA: al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, establecido en el Artículo 25, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal;
- Matriz de Marco Lógico: El producto de la Metodología de Marco Lógico es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados;
- Metodología de Marco Lógico: La Metodología contempla el análisis del problema, el análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima;
- PEF: el Presupuesto de Egresos de la federación;
- SEP: la Secretaría de Educación Pública de la Administración Federal;
- SHCP: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Administración Pública Federal;