



MORELOS
PODER EJECUTIVO

SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

Evaluación de Desempeño y Calidad en el Ejercicio del Gasto

Programa Presupuestario E064 Salud materno infantil

Índice

Presentación	3
Justificación de la Evaluación.....	4
Maco legal de la Evaluación.....	5
Objetivos de la evaluación.....	6
Componentes de la Evaluación.....	7
a) Vinculación con la planeación estatal del desarrollo	7
b) Análisis de los indicadores mediante la Herramienta de Evaluación de la Calidad de Indicadores (HECI)	9
c) Evaluación del avance de las metas establecidas en los indicadores que conforman la MIR del Programa presupuestario.....	14
Aspectos Susceptibles de Mejora	18

Presentación

El Estado de Morelos, al igual que a la federación, decidió aplicar el Enfoque de Marco Lógico y la Matriz de Marco Lógico (MML) como métodos de trabajo. Del mismo modo que los rectores de la Gestión para Resultados (GpR) a nivel federal, a las matrices se les denomina genéricamente como Matrices de Indicadores para Resultados (MIRs), las que permiten asociar indicadores de gestión y resultados a los programas presupuestarios y otras acciones públicas.

Las MIRs se desarrollan a nivel de los programas presupuestarios y con un enfoque sectorial. Son un instrumento de programación que permite hacer operativos a las políticas y programas. Cada MIR incluye la definición de indicadores a nivel de fin, propósito y componente, y contiene información sobre presupuesto asignado a cada componente y sus actividades relacionadas. Los objetivos e indicadores de impacto del marco lógico se ubican al nivel de los denominados proyectos estratégicos y estrategias de gobierno, y estos son los indicadores de mayor alcance. Por su parte, los indicadores a nivel de propósito, componente y acciones de la matriz, se establecen al nivel de los proyectos específicos que se ubican en los programas sectoriales.

En 2013, comienza la construcción de MIRs en el Estado de Morelos. Iniciando con un gran esfuerzo de capacitación, tanto interna como externa, la Secretaría de Hacienda, particularmente la Subsecretaría de Planeación, comenzó a liderar la inmersión en el PbR del Estado. Tras la contratación de consultorías externas para el apoyo en la capacitación con las dependencias del Estado, a finales de 2014 se cuenta con las primeras MIRs.

Justificación de la Evaluación

La evaluación de resultados de las intervenciones públicas en términos de bienestar, así como del uso eficiente de recursos públicos, forma parte del enfoque de Gestión para Resultados (GpR). Para contar con una Administración Pública eficiente y eficaz en la gestión del gasto público, el enfoque de GpR se ha constituido en una práctica regular.

En el marco de las políticas públicas y de la planeación estatal del desarrollo en el que se alude en orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, y los resultados deberán medirse objetivamente a través de indicadores, siendo en el Plan Estatal del Desarrollo (PED) 2013-2018, en el que se determina el objetivo estratégico de *“Implementar de manera efectiva la Nueva Gestión para Resultados en el proceso de planeación y programación de la acción gubernamental”*, la estrategia *“Fortalecer y en su caso desarrollar los mecanismos de evaluación de la Administración Pública Estatal”* y las líneas de acción *“Realizar la implantación del Presupuesto basado en Resultados y de su Sistema de Evaluación del Desempeño”* y la de *“Generar las bases para emitir los programas anuales de evaluación de la Administración Pública”*. Es en este contexto, que la evaluación de los Programas Presupuestarios, resulta de principal importancia para dar cumplimiento a lo establecido en el PED y contribuir a orientar adecuadamente las actividades relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, y la rendición de cuentas.

Maco legal de la Evaluación

Con fundamento en lo establecido en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48 y 49 Fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 85 fracciones I y II, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el Artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, así como en el Artículo 22 Fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

Objetivos de la evaluación

a) Objetivo general:

Contar con una valoración en el desempeño de los indicadores estratégicos y de gestión que conforman los Programas Presupuestarios, mediante el análisis del avance físico y financiero en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, para contribuir a la toma de decisiones.

b) Objetivos específicos:

1. Informar sobre la vinculación del Programa Presupuestario con los objetivos y estrategias determinadas en el Plan Estatal de Desarrollo.
2. Reportar los resultados obtenidos del análisis en la formulación de los indicadores de desempeño y sus metas.
3. Evaluar el avance de las metas de los indicadores de la MIR en relación con las metas establecidas en los Informes de Gestión Gubernamental.
4. Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones del programa evaluado, las cuales se convertirán en los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Componentes de la Evaluación

a) Vinculación con la planeación estatal del desarrollo

En este apartado determinamos la vinculación del Programa Presupuestario con los objetivos y estrategias de la planeación estatal del desarrollo (Plan Estatal de Desarrollo), con la finalidad de transitar desde la definición de políticas de alto impacto hasta llegar al nivel más detallado de su implementación mismo que se encuentra en los programas presupuestarios.

Lo que se buscó con la alineación es que la planeación esté coordinada para lograr mejores resultados de manera más efectiva, ya que la falta de coordinación puede generar duplicidad de acciones, así como áreas prioritarias para el desarrollo del estado que queden sin atenderse.

Con base en lo anterior, en el proceso de dictamen se revisó la vinculación de los objetivos y estrategias del plan, verificando que los objetivos del programa presupuestario (nivel fin, propósito y componente) estén alineados; lo cual, se observa en el cuadro 1.1.

Cabe mencionar que en este proceso el nivel de objetivo de actividades no se consideró porque éstas forman parte fundamental para alcanzar los componentes (bienes y servicios).

Cuadro 1.1. Matriz de vinculación del Programa Presupuestario E064 - Salud materno infantil con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018

Programa Presupuestario:		E064 - Salud materno infantil		
Nivel de objetivo	Resumen narrativo de la MIR	Indicador	Objetivos estratégicos del PED	Estrategias del PED
Fin	Contribuir a garantizar el derecho a la salud mediante el mantenimiento y mejoramiento de la salud integral de la población	Tasa de mortalidad infantil	2.11 Garantizar el derecho a la salud 2.13 Abatir la mortalidad infantil	
Propósito	La salud materno infantil, relacionada con el crecimiento y desarrollo, es atendida	Tasa Específica de Fecundidad		2.13.1. Formalizar un sistema de atención a la salud de tipo integral e interinstitucional para la atención del recién nacido y la mujer embarazada.
Componente 1	Salud infantil atendida	Porcentaje de defunciones infantiles		2.13.2. Priorizar los programas de salud dirigidos a mujeres embarazadas y en edad reproductiva y a recién nacidos.
Componente 2	Salud del adolescente atendida	Porcentaje de jóvenes que participan en los programas de Salud		2.11. 3 Ampliar la cobertura de servicios de salud con calidad para niños y adolescentes.
Componente 3	Salud materna atendida	Porcentaje de defunciones maternas		2.13.1. Formalizar un sistema de atención a la salud de tipo integral e interinstitucional para la atención del recién nacido y la mujer embarazada. 2.13.2. Priorizar los programas de salud dirigidos a mujeres embarazadas y en edad reproductiva y a recién nacidos.

b) Análisis de los indicadores mediante la Herramienta de Evaluación de la Calidad de Indicadores (HECI)

Con el propósito de apoyar la consolidación del enfoque de Gestión para Resultados en el Estado de Morelos, se firmó en marzo 2016 un acuerdo tripartito de cooperación técnica entre la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos (SH), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Banco Mundial (BM). Uno de los objetivos de la cooperación del Banco Mundial fue apoyar la evaluación de la calidad de los indicadores de desempeño claves que se encuentran en los programas presupuestarios de tres sectores: salud, educación y seguridad con la finalidad de mejorar los resultados de las políticas públicas.

En este contexto, la Secretaría de Hacienda, junto con los enlaces técnicos de cada sector y con apoyo del equipo del BM, definió una serie de indicadores estratégicos de 16 intervenciones prioritarias (programas presupuestarios) en dichos sectores claves, sobre la cual se desarrolló el trabajo de evaluación de indicadores. En total se analizaron 61 indicadores: 12 indicadores de fin, 14 indicadores de propósito y 35 a nivel de componente o actividad en los tres sectores, de acuerdo a la distinción de tipos de indicadores de las matrices de indicadores para resultados (MIRs) que utiliza el gobierno estatal.

El análisis de los indicadores de los programas seleccionados por el Estado de Morelos se realizó con base en la aplicación de una herramienta desarrollada por el Banco Mundial que permite la evaluación integral de la calidad de los indicadores. Este documento presenta los resultados de esta evaluación y emite recomendaciones para su mejora.

En este tema se llevó a cabo en primer lugar la selección de aquellos indicadores más representativos del Programa Presupuestario considerando los diferentes niveles de objetivos de la MIR (Fin, propósito, componente y actividad). Fue importante considerar los siguientes elementos en la selección de indicadores:

- Relación con el Plan Estatal de Desarrollo (PED).
- Relación con el Programa Sectorial.
- Prioridad del Gobierno (Agenda del Gobernador).
- Monto de inversión significativo (% del gasto público).

Para poder proveer un análisis riguroso de la calidad de los indicadores el equipo técnico del Banco Mundial desarrolló la Herramienta para la Evaluación de la Calidad de Indicadores (HECI).

La HECI permitió una evaluación integral de tres dimensiones del indicador: su **formulación**, la **definición de sus metas** y la **calidad de los datos** que utiliza. La herramienta se conforma por una batería de preguntas, divididas en tres elementos, en los cuales se evalúan los siguientes atributos:

Formulación de indicadores (9 preguntas)	Definición de metas (8 preguntas)	Calidad de fuentes de información (10 preguntas)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Claro ✓ Relevante ✓ Medible ✓ Adecuado 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Específico ✓ Comparable ✓ Acordado ✓ Pertinente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Protocolos de entrega ✓ Metadatos ✓ Datos

Una vez identificados los indicadores, se utilizó la metodología del *anexo 1* la cual contiene las instrucciones para el llenado del mismo.

La calificación promedio de los 61 indicadores evaluados fue de 79.9 (sobre 100), con una calificación máxima de 98 y una calificación mínima de 34. A continuación se describen los principales hallazgos por dimensión, por tipo de indicador y por sector.

En general, sin distinguir los tipos de indicador, la **formulación de los indicadores** es el elemento mejor evaluado, mientras que la **definición de metas** y la **calidad de fuentes de información** presentan una mayor área de oportunidad de mejora.

La formulación de metas obtuvo la calificación promedio más baja (73.8), seguida de la calidad de las fuentes de información con un promedio de 80.3 y, por último, la formulación de indicadores obtuvo la calificación promedio más alta de 84.3. Paradójicamente, el elemento al que se le presta mayor atención es a la formulación de los indicadores y no la definición de sus metas o la calidad de sus fuentes de información.

Los indicadores de fin presentan las calificaciones más altas en las tres dimensiones evaluadas. Con calificaciones de 99.08, 88.33 y 92.00 en la formulación, definición de metas y fuentes de información, respectivamente, se encuentran sustancialmente arriba de los indicadores de propósito y componente.

En general, los indicadores de fin siguen lineamientos para su construcción que son establecidos por agencias federales, y definidos con precisión en las reglas de operación de los programas en los que se inscriben. Además, suelen tener puntos de referencia (nacional o internacional) para establecer metas y existen series de datos que permiten ubicar al indicador en el tiempo. Por el lado de fuentes de información, usualmente se utiliza la información producida por agencias federales tales como el INEGI, CONEVAL, CONAPO, SEP, etc., por lo que son fuentes sólidas que cuentan con series de tiempo, mecanismos de control, estándares de calidad, y una asignación presupuestal regular.

Con las calificaciones más bajas, los indicadores de propósito presentan mayores oportunidades de mejora. Las bajas calificaciones en formulación (79.6), metas (69.4) y fuentes de información (66.6) ponen en evidencia una falta de entendimiento de como las actividades cotidianas repercuten en un propósito común. Mientras que las calificaciones de los indicadores de componente/actividad son más altas, ya que existe una conexión directa con las acciones recurrentes y, por tanto, una mayor apropiación. En los indicadores de propósito existe un vacío y falta de comprensión en cuanto a quién es responsable y su objetivo último.

La mayor debilidad en la formulación de indicadores es la concordancia entre nombre y fórmula, la ausencia de metadatos y la falta de estándares nacionales o internacionales para su construcción.

Principalmente, las debilidades de las metas provienen de la falta de técnicas o metodologías para su definición y la falta de un proceso consultivo o participativo para su definición. En ocasiones, las metas para los indicadores de fin son impuestas por la federación, lo cual implica que éstas han sido acordadas y que existen técnicas para su establecimiento. Para los indicadores de propósito y componente muchas veces existe una desconexión entre quienes manejan el indicador y quienes definen las metas, lo que se hace evidente en la falta de un proceso consultivo y el desconocimiento de la metodología para su definición.

Adicionalmente, un problema que se identificó es el manejo de ciertos indicadores para cumplir con cierta meta y disponer de recurso. Este tipo de indicadores de gestión no aportan a medir la magnitud del problema ni el desafío para su consecución, por lo que deben replantearse por indicadores que midan efectivamente los resultados para tener un verdadero sistema de GpR.

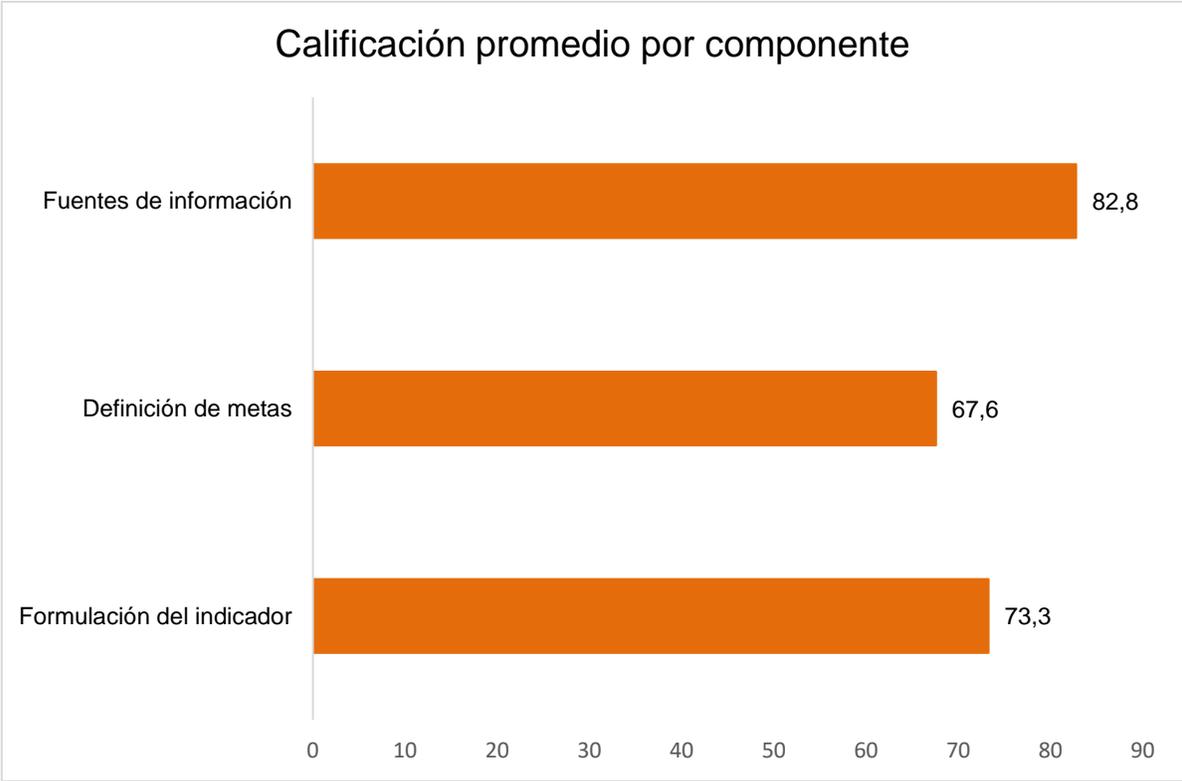
La principal debilidad que se detectó dentro de las fuentes de información es la ausencia de metadatos y la falta de protocolos para el intercambio de información. A pesar de que las fuentes de información pueden parecer claras para algunos usuarios, la ausencia de metadatos puede comprometer la replicabilidad, comparabilidad, y memoria histórica de la construcción del indicador.

En el Sector Salud en el cual está inmerso el **Programa Presupuestario E064 - Salud materno infantil** presenta una mayor área de oportunidad en la formulación del indicador y la definición de metas, mientras que en sus fuentes de información son más sólidas. En la formulación de indicadores y metas, éste sector obtuvo calificaciones de 73.3 y 67.6 respectivamente, colocándose por debajo del promedio

general. En cuestión de fuentes de información, obtuvo la calificación más alta por sector de 82.8.

Durante los talleres de trabajo se pudo apreciar una desconexión entre quienes definieron los indicadores, y quienes los operan propiamente y manejan los datos. Por lo que es necesario mejorar la comunicación vertical y horizontal, además de un proceso participativo en la construcción del indicador para la apropiación del mismo.

Calificación promedio por componente, respecto a los 23 indicadores evaluados:



Fuente: Gráfica elaborada con datos del Banco Mundial.

En el siguiente cuadro se observan los indicadores evaluados en el Sector Salud en donde se contempló la evaluación del indicador de fin del **Programa Presupuestario E064 - Salud materno infantil**.

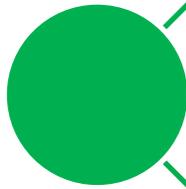
Calificación de los indicadores evaluados en el Sector Salud

Nivel de indicador	Indicador	Formulación (%)	Meta (%)	Fuente (%)	Total (%)
Fin	Tasa de mortalidad general	89	100	100	96
Fin	Tasa de mortalidad infantil	100	68	100	89
Propósito	Porcentaje de satisfacción de los usuarios en los servicios de atención directa del Hospital del Niño Morelense	88	86	68	80
Propósito	Cobertura en salud	100	85	93	93
Propósito	Razón de mortalidad materna	100	95	100	98
Propósito	Dosis aplicadas en la población morelense	23	40	70	44
Propósito	Pacientes en control metabólico con DM	0	31	70	34
Propósito	Porcentaje de personas con atención prehospitalaria otorgada en las urgencias médicas	84	53	31	56
Componente	Camas censables por 1000 habitantes	73	75	96	81
Componente	Consultas de medicina general por habitante	44	23	75	47
Componente	Personas afiliadas al seguro popular	100	90	94	95
Componente	Embarazadas en control	56	94	96	82
Componente	Tasa de mortalidad menores de 5 años	67	78	100	81
Componente	Tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años	100	40	96	79
Componente	Tasa de mortalidad por CA CU	100	33	100	78
Componente	Número de pacientes adictos a los que se otorgó tratamiento en los centros nueva vida	25	20	60	35
Componente	Número de beneficiarios por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia	88	90	86	88
Actividad	Arbitraje médico (Atención de controversias entre usuarios y prestadores de servicios de salud)	73	83	80	79
Actividad	Consultas médicas otorgadas en unidades de salud de primer nivel de atención	100	68	70	79
Actividad	Tasa de ocupación hospitalaria	100	95	80	92
Actividad	Total de población del estado sin derechohabencia afiliada al seguro popular	96	90	94	93
Actividad	Cobertura de localidades con control larvaria	51	78	92	74
Actividad	Porcentaje de atención especializada a mujeres en situación de violencia familiar y de género	22	40	54	39

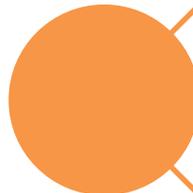
c) Evaluación del avance de las metas establecidas en los indicadores que conforman la MIR del Programa Presupuestario

En este apartado evaluamos el avance de las metas establecidas en cada uno de los indicadores que conforman la MIR, esta valoración consistió en el monitoreo del avance reportado en el *Informe de Gestión Gubernamental (IGG)* por la secretaría, dependencias o entidad que tiene a cargo el Programa Presupuestario.

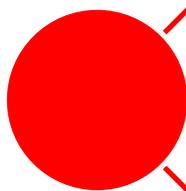
La metodología que se utilizó fue mediante la semaforización de los avances registrados en cada uno de los indicadores en relación a su meta establecida, por lo que se considerará la siguiente semaforización:



Todos aquellos indicadores que reporten avances entre 90% y 110% serán considerados con un avance aceptable y se identificarán con semáforo de color verde.



Los indicadores que reportan avances entre 80% y 89% se registrarán con semáforo color anaranjado, así como aquellos que reporten avances mayores a 111%.



Los indicadores que reflejen avances menores al 79% los señalaremos con semáforo color rojo.

Lo anterior permite que las secretarías, dependencias y entidades lleven a cabo un análisis de mejora en los agentes internos y externos que no permiten el cumplimiento de las metas establecidas en cada indicador catalogado con color amarillo y rojo.

En este componente de la evaluación se realizó un análisis de los años 2015 y 2016 de la información registrada en los Informes de Gestión Gubernamental de las Secretaría de Salud, para identificar los indicadores que se tienen en la MIR del Programa Presupuestario **E064 - Salud materno infantil** y los cuales se les da seguimiento mediante los IGG siendo solo 9 indicadores identificados de 19 que se tienen establecidos en la MIR de dicho Programa Presupuestario, lo que representa que únicamente 47% de los indicadores se les da seguimiento, por lo que la Secretaría de Salud deberá de implementar los mecanismos necesarios para que el 100% de los indicadores se tengan en el IGG.

Derivado de dicho análisis, en la siguiente tabla se observa el comportamiento de los indicadores en relación a sus metas establecidas, así como el semáforo correspondiente.

Indicadores del Programa Presupuestario: E064 - Salud materno infantil 2015 y 2016			
Nivel del indicador	Nombre del indicador	Avance de la meta por año	
		2015	2016
Fin	Tasa de mortalidad infantil	ND	109%
Actividad	Disminución de la tasa de mortalidad en los menores de 5 años	128%	ND
Actividad	Total de madres capacitadas en Enfermedad Diarreica Aguda	148%	ND
Actividad	Grupos de adolescentes promotores de la salud formados en el período	110%	100%
Actividad	Porcentaje de usuarias y usuarios menores de 20 años de Métodos de Planificación Familiar	98%	90%
Actividad	Porcentaje de usuarias activas de métodos de Planificación Familiar	102%	98%
Actividad	Supervisiones en las Jurisdicciones Sanitarias en seguimiento a las actividades de los Programas que conforman el componente de Salud Reproductiva	100%	100%
Actividad	Porcentaje de consultas prenatales efectivas de primera vez por embarazada	87%	103%
Actividad	Porcentaje de personal capacitado en materia de atención a la emergencia obstétrica	92%	98%

ND: No disponible.

El comportamiento por año se muestra en las siguientes dos tablas:

Indicadores del Programa Presupuestario: E064 - Salud materno infantil 2015					
Nivel del indicador	Nombre del indicador	Meta 2015			Semáforo
		Programada	Realizada	Avance	
Actividad	Disminución de la tasa de mortalidad en los menores de 5 años	13.8	10.8	128%	
Actividad	Total de madres capacitadas en Enfermedad Diarreica Aguda	40,000	59,013	148%	
Actividad	Grupos de adolescentes promotores de la salud formados en el período	20	22	110%	

Actividad	Porcentaje de usuarias y usuarios menores de 20 años de Métodos de Planificación Familiar	7,302	7,155	98%	
Actividad	Porcentaje de usuarias activas de métodos de Planificación Familiar	95	97	102%	
Actividad	Supervisiones en las Jurisdicciones Sanitarias en seguimiento a las actividades de los Programas que conforman el componente de Salud Reproductiva	12	12	100%	
Actividad	Porcentaje de consultas prenatales efectivas de primera vez por embarazada	45	39.2	87%	
Actividad	Porcentaje de personal capacitado en materia de atención a la emergencia obstétrica	100	92	92%	

Indicadores del Programa Presupuestario: E064 - Salud materno infantil 2016

Nivel del indicador	Nombre del indicador	Meta 2016			Semáforo
		Programada	Realizada	Avance	
Fin	Tasa de mortalidad infantil	11.7	10.7	109%	
Actividad	Grupos de adolescentes promotores de la salud formados en el período	25	25	100%	
Actividad	Porcentaje de usuarias y usuarios menores de 20 años de métodos de planificación familiar	7,000	6,303	90%	
Actividad	Porcentaje de usuarias activas de métodos de planificación familiar	95	93	98%	
Actividad	Supervisiones en las jurisdicciones sanitarias en seguimiento a las actividades de los programas que conforman el componente de Salud Reproductiva	12	12	100%	
Actividad	Porcentaje de consultas prenatales efectivas de primera vez por embarazada	40	41.3	103%	
Actividad	Porcentaje de personal capacitado en materia de	100	98	98%	

	atención a la emergencia obstétrica				
--	-------------------------------------	--	--	--	--

Aspectos Susceptibles de Mejora

Derivado de la evaluación llevada a cabo se identifican las siguientes recomendaciones del programa evaluado:

Análisis FODA del Programa Presupuestario E064 - Salud materno infantil.	
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una adecuada vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo. • En la mayoría de los indicadores se identifican avances aceptables, lo que supone una adecuada planeación de la meta a realizar.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar la Herramienta para la Evaluación de la Calidad de Indicadores (HECI) a todos los indicadores que se tienen en la MIR del Programa Presupuestario para fortalecer la formulación de los indicadores, la definición de metas y la calidad de fuentes de información.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de presupuesto que te impida llegar al fin planteado dentro del Programa Presupuestario.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • En los indicadores de propósito existe un vacío y falta de comprensión en cuanto a quién es responsable y su objetivo último. • Falta de entendimiento de como las actividades cotidianas repercuten en un propósito. • La mayor debilidad en la formulación de indicadores es la concordancia entre nombre y fórmula, la ausencia de metadatos y la falta de estándares nacionales o internacionales para su construcción. • En la definición de metas se visualiza una falta de técnicas o metodologías para su definición y la falta de un proceso consultivo o participativo. • Para los indicadores de propósito y componente muchas veces existe una desconexión entre quienes manejan el indicador y quienes definen las metas. • La principal debilidad que se detectó dentro de las fuentes de información es la ausencia de metadatos y la falta de protocolos para el intercambio de información. • No se tienen el 100% de los indicadores en el instrumento de seguimiento que es el IGG. • No se tiene un costeo por indicador que conforma la MIR.