



Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1.- DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1.1 Nombre de la Evaluación: De desempeño	
1.2. Fecha de inicio de la evaluación: 06 de marzo de 2014	
1.3. Fecha de término de la evaluación: 30 de julio de 2014	
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre. Elisabeth Osnaya Vizzuett	Unidad Administrativa: Subsecretaría de Planeación
1.5 Objetivo general de la Evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la operación y los resultados obtenidos con los recursos canalizados a través del FASSA al estado de Morelos, mediante el análisis de los procesos operativos y los principales indicadores sobre la ejecución del Fondo para identificar y valorar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad; a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo del Fondo. 	
1.6 Objetivos específicos de la evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada al Fondo, y hacer una revisión de los mecanismos existentes para la vigilancia, control y rendición de cuentas. • Describir la ejecución del Fondo a la luz de los procesos normativos. • Identificar las brechas de implementación que se presentan durante la gestión del Fondo y con base en ello, identificar las fortalezas y debilidades que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del recurso. • Verificar que los procesos sustantivos asociados al flujo de los recursos financieros cumplan con los objetivos establecidos en la normatividad. • Analizar si la articulación de los procesos operativos contribuye al logro de los objetivos del Fondo. • Examinar los resultados alcanzados con los recursos del Fondo de acuerdo con los indicadores de su Matriz de Indicadores para Resultados. • Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores del Fondo puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo. 	
1.7 Metodología utilizada en la evaluación.	
Instrumentos de recolección de información:	
Cuestionarios <input checked="" type="checkbox"/> Entrevistas <input checked="" type="checkbox"/> Formatos <input type="checkbox"/> Otros <input type="checkbox"/> Especifique:	
Descripción de las técnicas y modelos utilizados:	
<p>El planteamiento metodológico para la evaluación del FASSA en Morelos fue construido con base en dos dimensiones de análisis: los procesos operativos y los resultados del Fondo. Para abordar ambas dimensiones se decidió utilizar un enfoque de métodos mixtos que permitiera aprovechar las ventajas metodológicas que tanto los métodos cualitativos como los cuantitativos ofrecen en su aplicación a fenómenos de naturalezas específicas y diversas.</p> <p>El análisis de procesos de FASSA partió de la identificación de macro-procesos y procesos a través de la revisión de la normatividad y la documentación del Fondo. El abordaje propuesto consideró una revisión y descripción de procesos implicados en el ejercicio de los recursos del Fondo desde la perspectiva normativa federal y estatal aplicable, y su contrastación con el funcionamiento real de acuerdo con la visión de los responsables de la operación del Fondo en el estado. El análisis sobre resultados se realizó a partir de la descripción de la asignación retrospectiva del FASSA en la entidad, su distribución en 2013 por sub-función de salud y conceptos de gasto y, por último, los logros del período 2008-2013 de acuerdo con los indicadores de la MIR del Fondo para el ejercicio fiscal 2013.</p>	
2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	
2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> • Pese a que las actividades de control se llevan a cabo de acuerdo con lo que se indica en la regulación; las condiciones de convergencia de los proyectos, recursos y poblaciones objetivo, 	



dificultan que exista un control efectivo de los recursos de FASSA por parte de la administración local pero también por parte de la Federación. De este modo, es posible que, como resultado de la complejidad del diseño de la estructura de financiamiento, la intención de complementariedad entre los fondos derive en la práctica en duplicidades y/o acciones u omisiones que no contribuyan al logro del objetivo del FASSA.

- La falta de control se manifiesta en problemáticas identificadas. Una primera problemática recurrentemente reportada por los responsables del Fondo en la etapa de procesos se refirió a la multiplicidad de plataformas electrónicas en las que se debe llevar a cabo el registro y procesamiento de la información que se genera al interior del Organismo (las plataformas se encuentran dispersas en la organización y no son controladas por un mismo responsable. Por tanto, el manejo de la información que se genera y su inclusión en la toma de decisiones son tareas complejas). La segunda, los perfiles profesionales de los responsables suelen especializarse en el campo de la salud y no cuentan con suficientes competencias administrativas para interpretar el complejo entramado legal que acompaña al Fondo, o estimar adecuadamente una meta ambiciosa pero factible.
- Con relación al principal instrumento de monitoreo del Fondo, el análisis de la MIR 2013 permitió identificar inconsistencias de lógica horizontal y vertical; destacando primordialmente la poca relación que existe entre los indicadores del instrumento y los destinos y objetivos del Fondo.
- Los responsables de los SSM administran el Fondo a través de dos cuentas, una productiva y otra de inversión. Este hecho contraviene la normatividad federal y puede derivar en dificultades para el monitoreo y fiscalización del Fondo.
- No se elabora el Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud de Morelos (PDSSM) como se indica en el manual de procedimientos de la Dirección de Planeación y Evaluación, y con ello se pierde la posibilidad de priorizar estratégicamente la distribución de los recursos adicionales que se entregan año con año a través de FASSA y las otras fuentes de financiamiento.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

2.2.1 Fortalezas:

- Los actores identifican el Fondo y también cuál es el principal destino de sus recursos. Esta conciencia constituye el punto de partida para cualquier acción que intente generar mejoras en la operación y resultados del FASSA.
- La mayor parte de los actores identifican los procedimientos implicados en los procesos e identifican también a los otros actores involucrados. De este modo, las actividades suceden mayoritariamente conforme lo establece la normatividad vigente.
- La programación se realiza colaborativamente con la participación de las áreas y por ello existe comunicación al interior del ejecutor del gasto.
- Existen 375 procedimientos actualizados en proceso de autorización y se espera que con las nuevas versiones se resuelvan las deficiencias de los manuales previos para que así estos referentes logren generar certidumbre en la organización.
- Se ha consolidado una nueva plataforma para empatar la información disponible sobre el avance físico y el avance en la ejecución de los recursos financieros: Sistema de Información en Salud de Monitoreo y Evaluación. Así, ha incrementado la calidad y la cantidad de información disponible para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- La Secretaría de Hacienda del estado transfiere puntualmente el Fondo a los Servicios de Salud de Morelos y en buena medida por ello FASSA es el más regular y puntual de los recursos federales que se transfieren a los Servicios de Salud de Morelos.
- Existe un solo procedimiento para la distribución de recursos a las unidades administrativas y, aunque éste no se encuentra descrito en la normatividad vigente, esto facilitará su descripción normativa en el marco del proceso de actualización de los manuales de procedimientos y al mismo tiempo el control del proceso.
- Por cada movimiento realizado con los recursos de FASSA se genera una póliza de control interno y por ello, existen referentes de control con información sobre todos los pagos que se llevan a cabo al



interior del ejecutor del gasto.

- Se cuenta con una sola plataforma para el registro de los movimientos financieros: Sistema de Gestión Pública, Presupuesto y Contabilidad Gubernamental. Esta plataforma genera un registro único por pago que no puede ser alterado a lo largo de los procesos, lo cual permite que exista control a lo largo de todo el procedimiento.
- Los actores consideran que aún es posible mejorar la forma en que se administran los recursos y ello abre ventanas de oportunidad para mejorar la gestión del Fondo puesto que existe disposición para hacerlo.
- Existe un solo procedimiento para la emisión de pagos para la provisión de bienes y servicios intermedios y ello facilita el seguimiento del gasto.
- FASSA es un fondo relevante porque financia un alto porcentaje del personal de la plantilla de los servicios de salud en la entidad. Así, el Fondo es una fuente de financiamiento relevante al interior de la organización y puede motivar acciones de mejora en la operación de sus recursos.
- Cada director de área hace un seguimiento del avance en sus indicadores para identificar desfases y eso posibilita la identificación de áreas de oportunidad y mejora.
- La información que se genera en cada área es reportada a las oficinas centrales para que se integre al Sistema de Información en Salud de Monitoreo y Evaluación y se generen los Informes de Gestión Gubernamental. De ese modo, la Dirección de Planeación y Evaluación comienza a integrar la información generada en las áreas e incrementar la calidad de la información con la que se toman decisiones.
- Se realizan reuniones trimestrales de acuerdo con un calendario preestablecido para identificar desfases programáticos y generar compromisos correctivos.
- Los actores están conscientes de cuáles han sido las observaciones recurrentes de las auditorías externas y por tanto también tienen consciencia sobre sus fortalezas y debilidades.
- La relación con las Secretarías de Salud estatal y federal es fluida porque se ha estandarizado la forma en la que se presentan los requerimientos de información. Ello contribuye a agilizar las actividades de coordinación y rendición de cuentas.

2.2.2 Oportunidades:

- Los responsables operativos de FASSA inserten los temas relevantes del sector en la agenda de gobierno, de acuerdo con las necesidades de salud que se identifican en la entidad, en congruencia con los objetivos del desarrollo social estatal y nacional.
- Transición hacia un sistema de Presupuesto basado en Resultados.
- Concurrencia de diversas fuentes de financiamiento (federales y estatales) para sufragar acciones concretas de prestación de servicios de salud.
- Adoptar en los manuales de procedimientos la estructura recomendada por la SSA federal y respetar la lógica desarrollada en los otros procedimientos.
- Utilizar la información generada por los avales ciudadanos en la toma de decisiones dentro de áreas estratégicas de los Servicios de Salud de Morelos para contribuir a la mejora en la prestación de los servicios de salud.
- Realizar evaluaciones de desempeño por instancias técnicas independientes para verificar el cumplimiento del objetivo del Fondo mediante la revisión de indicadores estratégicos y de gestión.

2.2.3 Debilidades:

- Existen desfases entre lo que se establece en la normatividad y la operación real de los recursos puesto que la operación ha evolucionado a partir de la introducción de nuevas herramientas y recursos. Como consecuencia las inconsistencias generan ambigüedades para el desarrollo de las actividades institucionales de los responsables del Fondo: 1) los movimientos financieros se registran actualmente en el Sistema de Gestión Pública, Presupuesto y Contabilidad Gubernamental; 2) actualmente sólo se utiliza el Sistema de Nómina Integral para el procesamiento de las nóminas, 3) las incidencias se registran en los formatos de incidencias.
- Los responsables de los procesos para la operación del Fondo no cuentan con competencias gerenciales y administrativas para la planeación, la administración, la ejecución y el control del



Fondo; sus perfiles profesionales se especializan en el área de la salud.

- En el Programa Operativo Anual se programan los objetivos y metas de los Servicios de Salud de Morelos; sin embargo, en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación y Evaluación no se presenta el procedimiento para su elaboración. Asimismo, en ese manual se establece el procedimiento para la elaboración del Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud de Morelos; no obstante, la administración actual no elabora dicho documento. Como consecuencia, la elaboración del Programa Operativo Anual puede ser llevada a cabo discrecionalmente y es posible que no se prioricen adecuadamente los proyectos del Organismo dado que el Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud de Morelos está normativamente diseñado como un marco para la priorización de proyectos estratégicos.
- No existe un método claro y sistemático para la priorización de necesidades. Tampoco fue posible identificar criterios consensuados respecto a lo que constituye una necesidad insatisfecha factible de atención. Esto puede permitir que se asignen discrecionalmente los recursos independientemente de los objetivos normativos del Fondo.
- No hay espacios suficientes y adecuados para la capacitación del personal a cargo del Fondo y por ello se sub-estiman las necesidades durante la programación; situación que deriva en compras extraordinarias durante el ejercicio fiscal.
- Se cumple con los requisitos mínimos de la armonización contable cuando se podrían desarrollar aún más algunos instrumentos para incrementar la información disponible sobre el gasto. Como consecuencia, el ejercicio de FASSA se encuentra en una etapa incipiente de la orientación hacia resultados.
- Coexisten varias plataformas informáticas en función de las diversas fuentes de financiamiento que convergen para la prestación de los servicios de salud en la entidad, lo cual genera obstáculos para que se desarrolle el mandato legal asociado al Fondo. La información se encuentra dispersa, al igual que sus responsables. Además los responsables de los procesos enfrentan problemas para recuperar información utilizada en ejercicios fiscales previos a causa de dicha dispersión.
- Los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados federal no reflejan los resultados esperados por el ejercicio de FASSA en Morelos. Como consecuencia, la ejecución del Fondo puede ser valorada erróneamente.
- FASSA es administrado a partir de dos cuentas: una productiva y una de inversión; lo que puede obstaculizar su monitoreo y fiscalización.
- La forma en que se distribuyen los recursos a las unidades administrativas no es clara en los manuales; por lo que existe un amplio margen de discrecionalidad para el actuar de los responsables del Fondo.
- Los manuales de procedimientos no siguen la metodología propuesta por la Secretaría de Salud federal por lo que son poco claros y de difícil interpretación.
- Los mecanismos e instrumentos de coordinación intra e inter-institucional son insuficientes y por ello se retrasan actividades que dificultan el cumplimiento del objetivo del Fondo.
- Los manuales de procedimientos indican que la documentación de la nómina se envía a la Subdirección de Administración y Procesamiento de Datos; sin embargo, ésta no se localizó en la estructura orgánica de la Secretaría de Salud federal. Esta desactualización dificulta la comprensión y monitoreo del Fondo.
- Los manuales no describen el procedimiento por el que se emiten los pagos de las nóminas y no contienen alguna referencia que relacione a éste con el pago a proveedores o terceros institucionales. Asimismo, no se localizó el procedimiento por el que se registran las incidencias de los trabajadores de las oficinas centrales. Todo lo cual supone ambigüedad y permite discrecionalidad en el actuar de los responsables del Fondo.
- Hay alta rotación de personal y, por ende, constante pérdida de la experiencia laboral que imposibilita la profesionalización de los trabajadores.
- El proceso de contratación de personal no obedece a la lógica establecida en los manuales de procedimientos y ello incrementa los tiempos necesarios para que un trabajador recién contratado



reciba su primer pago de nómina.

- El manual de procedimientos para la Unidad de Control de Gestión presenta desfases respecto al Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de los Servicios de Salud de Morelos y la operación cotidiana puesto que el manual no desarrolla los procedimientos asociados a la función de control de la unidad. Lo que genera ambigüedad y permite que el éxito o fracaso de las labores de dicha unidad dependan del talento o voluntad de su responsable.
- No se toma en consideración la información generada por los avales ciudadanos, situación que impide que los tomadores de decisiones obtengan retroalimentación sobre las condiciones y alcances de la prestación de los servicios de salud.
- Los recursos del FASSA se distribuyen en todos los conceptos de gasto para atender las necesidades de las cuatro sub-funciones de salud pese a concentrarse mayoritariamente en el financiamiento de servicios personales. Como consecuencia, los recursos se encuentran dispersos y ello dificulta el control sobre los recursos.

2.2.4 Amenazas:

- Desde la Federación no se impulsa la integración de las fuentes de financiamiento y las reglas para la programación y la presupuestación de los recursos FASSA.
- Los recursos del FASSA son insuficientes puesto que las necesidades de salud en la entidad han crecido.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN:

3.1. Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

Tanto en la etapa de procesos como en la de resultados destacó el tema del control como un problema central que afecta la operación de FASSA y el logro de sus resultados esperados. En la etapa de resultados, por otro lado, se mostró que la distribución de los recursos del FASSA converge con otros recursos federales derivando en una compleja red de financiamiento de los servicios de salud. Por lo que respecta al proceso sustantivo de Supervisión y Control sucede de acuerdo con la normatividad vigente, durante esta evaluación se hizo evidente que por las características de la distribución del Fondo y los otros recursos federales, así como por las condiciones que se derivan de ésta, los SSM enfrentan dificultades para controlar los recursos del FASSA. Por otro lado, en necesario es necesario reformar la MIR existente o diseñar un instrumento específico para el caso de Morelos en el que se puedan capturar las verdaderas contribuciones del Fondo al sistema de salud local. Esto puesto que la MIR 2013 contiene inconsistencias de lógica horizontal y carece de lógica vertical. La MIR no refleja las actividades asociadas a los procesos sustantivos relacionados con el ejercicio de FASSA en la entidad; no se identificaron a nivel de componentes los productos que se generan gracias al Fondo –productos intermedios como los servicios personales-, y tampoco se incluyeron indicadores de fin y propósito relacionados explícitamente con las contribuciones del FASSA en términos de resultados e impacto: cobertura y estado de salud de la población, respectivamente. Por ende, el avance o el rezago en los indicadores de la MIR para el FASSA en 2013 no puede ser considerada como indicio inequívoco del éxito o fracaso de la ejecución del Fondo en la entidad. Sin embargo, la MIR fue el mejor instrumento de monitoreo vigente durante el ejercicio fiscal 2013 y con base en ella se puede señalar que en el estado de Morelos ha habido avances en el sector salud aunque éstos no han sucedido homogéneamente.

3.2. Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- Seguir la normatividad concentrando en una cuenta única los recursos que recibe la entidad vía FASSA, lo que debe facilitar el seguimiento de los mismos.
- Verificar que en el marco de la actualización a los procedimientos vigentes se modifiquen: 1) los nombres de los documentos que se generan en las unidades administrativas para el control de las incidencias; 2) el nombre de la plataforma para el procesamiento de la información financiera que actualmente es Sistema de Gestión Pública, Presupuesto y Contabilidad Gubernamental; 3) el nombre del sistema para el procesamiento de las nóminas que es "Sistema de Nómina Integral"; 4) el destinatario de la información sobre las nóminas en la Secretaría de Salud federal que hoy en día es la Dirección General de Recursos Humanos.
- Incrementar la calidad de los manuales de procedimientos: 1) seguir la metodología propuesta por la



SSA federal para su desarrollo, 2) incluir un glosario general de términos administrativos; 3) especificación del orden de gobierno de adscripción de los actores involucrados en los procedimientos, es decir, si son responsables federales, estatales e inclusive municipales; 4) adicionar índices de contenido.

- En los manuales de procedimientos actualizados, se debe asegurar que las nuevas versiones cubran los huecos normativos de las anteriores: 1) describir cómo se realiza la distribución de recursos a las jurisdicciones y hospitales, y aclarar/desarrollar el procedimiento a través del cual sucede un procedimiento equivalente en la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos; 2) explicar cómo se realiza la emisión del pago de las nóminas financiadas con FASSA; 3) describir el procedimiento para el registro de incidencias de los trabajadores de las oficinas centrales, y 4) desarrollar los procedimientos de control que son responsabilidad de la Unidad de Control de Gestión; y 5) desarrollar el procedimiento para la elaboración del Programa Operativo Anual de los Servicios de Salud de Morelos.
- Revisar los manuales de organización y asegurar que los perfiles requeridos para los cargos responsables de los procesos sustantivos sean los adecuados para el desempeño del encargo.
- Apegar el procedimiento de contrataciones al especificado en los manuales de procedimientos vigentes.
- Establecer una estrategia de capacitación que permita desarrollar competencias gerenciales-administrativas en el personal responsable de la aplicación de los recursos del FASSA.
- Realizar acciones de transparencia proactiva para disminuir los requerimientos de información por parte de los agentes externos pero también para facilitar el acceso de los actores internos a la información que se encuentra dispersa.
- Incrementar el grado de articulación de la información que se genera desde diferentes áreas: desarrollar interfaces articuladoras de las diferentes plataformas. Esto podría hacerse con base en la experiencia del Sistema de Información en Salud de Monitoreo y Evaluación ya sea extrayendo lecciones de ella o integrando a la plataforma la información que permanece dispersa.
- Ampliar la clave presupuestal para incrementar la coherencia interna del sistema, y el control de la administración sobre los recursos, al proveer más información sobre la forma en que se ejecuta el presupuesto y facilitar el tránsito hacia un sistema de Presupuesto basado en Resultados.
- Diseñar una Matriz de Indicadores para Resultados u otro mecanismos de monitoreo que permita dar seguimiento a las necesidades y prioridades de la administración local.
- Establecer un mecanismo claro y transparente a través del cual los ejercicios ciudadanos incidan en la toma de decisiones de las autoridades del Fondo a través de la retroalimentación actualizada que se genera a partir de sus reportes.
- Institucionalizar criterios para la priorización de necesidades y/o elaborar el Programa de Desarrollo de los Servicios de Salud de Morelos como marco para la priorización de proyectos estratégicos.
- Promover la puesta en marcha de mecanismos o instrumentos de coordinación inter e intra-institucionales: institucionalizar hechos que permitan predecir y planificar eficazmente el actuar de los actores.

4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Juan Pablo Gutiérrez Reyes

4.2 Cargo: Director Adjunto del Centro de Investigación en Evaluaciones y Encuestas

4.3. Institución a la que pertenece: Instituto Nacional de Salud Pública

4.4 Principales colaboradores:

Co-Investigadores:

- Eduardo Alcalá
- Dulce Alejandra Balandrán
- Bartolo Retana
- Isabel Vieitez



MORELOS
PODER EJECUTIVO

• Zayra T. López Ixta.
4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: jpgutier@insp.mx
4.6 Teléfono (con clave lada). 01 777 3 29 3000 Ext. 5402

5 IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMAS (S)	
5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s): Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	
5.2 Siglas: FASSA	
5.3. Ente público coordinador del (los) programa(s): Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Morelos	
5.4. Poder público al que pertenece(n) el (los) programa(s): Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo ___ Poder Judicial ___ Ente Autónomo ___	
5.5. Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el (los) programa(s): Federal <input checked="" type="checkbox"/> Estatal ___ Local ___	
5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programas(s):	
5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Servicios de Salud de Morelos	
5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	
Nombre: Ángela Patricia Mora González angela.mora@ssm.gob.mx, 01 777 3 10 39 22	Unidad administrativa: Dirección General de los Servicios de Salud de Morelos

6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN	
6.1 Tipo de contratación:	
6.1.1 Adjudicación directa ___ 6.1.2 Invitación a tres <input checked="" type="checkbox"/> 6.1.3 Licitación Pública Nacional ___	
6.1.4 Licitación Pública Internacional ___ 6.1.5 Otro (Señalar): ___	
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Subsecretaría de Planeación	
6.3 Costo total de la evaluación: \$ 250,000.00	
6.4 Fuente de Financiamiento: Recursos propios	

7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN	
7.1. Difusión en Internet de la evaluación: Portal de la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos y Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) módulo de evaluaciones	
7.2. Difusión en Internet del Formato: Portal del Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado de Morelos	