

## Anexo 1

### Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación en materia de diseño con módulo de contribución y gestión en el estado de Tlaxcala, Ejercicio Fiscal 2020, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).	
1.2 Fecha de inicio de la evaluación: febrero, 2021.	
1.3 Fecha de término de la evaluación: abril, 2021.	
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre: C.P. Martha Aguilar Torrentera	Unidad administrativa: Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala
1.5 Objetivo general de la evaluación: Evaluar el diseño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y los aspectos relevantes de su contribución y gestión en el estado de Tlaxcala con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño y mejore su gestión y resultados.	
1.6 Objetivos específicos de la evaluación: 1) Analizar la justificación de la creación y diseño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 2) Analizar su vinculación con la planeación nacional, sectorial y estatal; 3) Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención; 4) Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos; 5) Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; 6) Identificar el registro de operaciones presupuestales y los mecanismos de rendición de cuentas; 7) Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales y estatales, y 8) Valorar la contribución y la gestión del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) en el estado de Tlaxcala.	
1.7 Metodología utilizada en la evaluación: Investigación de gabinete basada en la información oficial proporcionada por la unidad administrativa responsable del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); videoconferencias y entrevistas telefónicas con los responsables del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), personal de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, instancia coordinadora, con base en los términos de referencia para la evaluación en materia de diseño con módulo de contribución y gestión estatal de fondos y programas federales en el estado de Tlaxcala 2021, emitidos por la instancia coordinadora señalada.	
Instrumentos de recolección de información:	
Cuestionarios__ Entrevistas_X_ Formatos_X_ Otros_X_ Especifique: Formato de solicitud de información elaborado con base en las preguntas y las fuentes de información mínimas contenidas en los términos de referencia mencionados; solicitudes formales de información adicional a la señalada en dicho formato.	
Descripción de las técnicas y modelos utilizados: Estudio de carácter cualitativo para valorar la consistencia, coherencia y pertinencia en la lógica interna del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y determinar así, si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.	

2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN
2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:
<p>El FASSA, en congruencia con su quehacer administrativo y las recomendaciones de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) mandatada en el PAE 2020, a partir de 2021 identifica a su población objetivo como las 211 unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala. Sin embargo, el resto de los documentos de diseño presentan inconsistencias al no estar enfocados a la nueva definición de la población objetivo, para lo cual se requiere, en primera instancia, ajustar la definición del problema a la necesidad de recursos para operar que enfrentan dichas unidades.</p> <p>A partir de 2020, el FASSA cuenta con un diagnóstico, sin embargo, esté versa sobre el destino del gasto de los recursos del fondo y no sobre la problemática, sus causas y efectos, que enfrenta la población objetivo, relativo a las necesidades de recursos para operar por parte de las unidades médicas y administrativas.</p> <p>A partir de 2021, el FASSA cuenta con una MIR propia, no obstante, su diseño es adecuado al quehacer institucional del OPD Salud de Tlaxcala, el cual involucra a todas las fuentes de financiamiento concurrentes, y no contempla de manera exclusiva el carácter administrativo del fondo.</p> <p>El mayor porcentaje de los recursos del FASSA (aprox. 85%) están predestinados al pago de servicios personales (capítulo 1000) de la plantilla de personal permanente autorizada desde el orden federal. Ello, junto que para el resto de las fuentes concurrentes federales del FASSA se deben cumplir con criterios o restricciones del destino del gasto previstos desde la federación, implica que el OPD Salud de Tlaxcala cuenta con un margen restringido de recursos</p>

programables para asignarlos a las prioridades de las unidades.
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:  Justificación del diseño del fondo. 1. El FASSA ajustó las definiciones de poblaciones potencial y objetivo en congruencia con su actuar y con las recomendaciones de la ECyR 2019. Asimismo, elaboró un documento Diagnóstico que señala y ubica territorialmente a estas poblaciones.  Contribución a las metas nacionales y estatales. 1. El FASSA Tlaxcala cuenta con la MIR federal y estatal 2021, los Formatos Programáticos del Anteproyecto de presupuesto, y el Programa Operativo Anual del OPD Salud, donde se indica la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y la contribución al Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2021.  Población potencial y objetivo. 1. El FASSA en Tlaxcala define, identifica y cuantifica en la misma unidad de medida a las poblaciones potencial y objetivo y las emplea para la programación de los recursos.  Población potencial y objetivo. 2. El FASSA cuenta con un Manual de procedimientos que contiene claramente las actividades necesarias para la programación y asignación del presupuesto, dado que no es un programa social sino un fondo, no se llevan a cabo los procesos de solicitud y selección.  Padrón de beneficiarios. 1. El FASSA cuenta con un Manual de procedimientos que contiene claramente las actividades necesarias para la aplicación y ejercicio de los recursos, los procesos están estandarizados y sistematizados.  Matriz de Indicadores para Resultados. 1. Para 2021, el FASSA cuenta con una MIR propia, cuya lógica vertical cuenta con objetivos a nivel de Fin, Propósito, Componente, y Actividad, con sus respectivos supuestos. Para cada nivel de objetivo, la MIR cuenta con indicadores y sus respectivas fichas técnicas, así como metas para el ejercicio fiscal en curso.  Presupuesto y rendición de cuentas 1. El FASSA identifica y cuantifica los gastos en operación, directos e indirectos, y de mantenimiento, no realiza gasto de capital.  Presupuesto y rendición de cuentas 2. El FASSA cuenta con mecanismo de transparencia y rendición de cuentas disponibles en la página oficial de la Secretaría de Salud de Tlaxcala.  Presupuesto y rendición de cuentas 3. Las unidades médicas financiadas con recursos del FASSA cuentan con manuales de organización que describen su estructura, funciones y atribuciones; además, hay evidencia de la publicación de más de 60 manuales de procedimientos estatales para la vigilancia, prevención y atención de enfermedades específicas. Estos procedimientos están estandarizados, difundidos públicamente y son apegados al objeto del fondo en la Ley de Coordinación Fiscal.  Contribución y gestión en el estado. 1. Para el ejercicio fiscal 2020, los recursos ejercidos del FASSA se canalizaron a 54 unidades responsables para destinarlos a 107 programas y proyectos de servicios de salud dirigidos a la población abierta. Por capítulo de gasto, el 84.7% de los recursos del FASSA se destinaron al pago de servicios personales, el 15.2% a gasto operativo (capítulos 2000 y 3000) y el 0.1% al capítulo 5000.  Contribución y gestión en el estado. 2. En 2020, los recursos del FASSA se destinaron a financiar 107 programas y proyectos, cuyos recursos fueron complementados con recursos de 11 fuentes de financiamiento concurrentes, en donde la aportación del FASSA representó el 59.6% del financiamiento total.
2.2.2 Oportunidades:  Complementariedades y coincidencias. 1. En 2021, el FASSA se complementa con otras 11 fuentes de financiamiento concurrente para tener una mayor cobertura en términos de la capacidad operativa de la población objetivo (unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala), y en términos de beneficiarios indirectos atendidos (población abierta sin seguridad social).
2.2.3 Debilidades:  Justificación del diseño del fondo. 1. Los documentos de diseño presentan inconsistencias entre la definición del problema público y la definición de las poblaciones potencial y objetivo, al no distinguir el alcance del FASSA (dotar de recursos a las unidades médicas y administrativas), de las acciones y programas financiados con estos recursos y que sí atienden directamente a la población abierta.  Justificación del diseño del fondo. 2. El Diagnóstico del FASSA 2020, no incluye las características del problema que sufre la población (unidades médicas y administrativas), sus causas o efectos, ni identifica su necesidad de recursos para operar, sino que se limita a señalar el destino del gasto.  Población potencial y objetivo. 1. Si bien el FASSA no cuenta con una estrategia de cobertura de su población objetivo con metas de corto, mediano y largo plazo, el fondo atiende cada año el 100% de sus unidades. No obstante, el FASSA

requiere una estrategia en términos de los recursos para operar que necesitan las unidades para atender la demanda presente y futura de servicios de salud por parte de la población abierta.

Matriz de Indicadores para Resultados. 1. La MIR 2021 del FASSA es más adecuada para el quehacer institucional del OPD Salud de Tlaxcala. El Componente 4 “Productividad en la atención médica” es inherente al Propósito mismo de la MIR, y varias de sus actividades no son actividades, sino maneras de medir la productividad de la atención médica. La mayoría de los supuestos incluidos no corresponden a factores externos la gestión del fondo que tienen que suceder junto con la realización de las actividades o componentes para que se cumpla el objetivo del siguiente nivel.

Matriz de Indicadores para Resultados. 2. Los indicadores de la MIR 2021 del FASSA, en general, no son relevantes para medir el desempeño del fondo acorde con su carácter administrativo; algunos no son adecuados por medir la población total y no la población abierta o por no estar asociados al nivel de objetivo correcto. Además, no son monitoreables, debido a que no se puede realizar su verificación de manera independiente.

Matriz de Indicadores para Resultados. 3. Las fichas técnicas de los indicadores, si bien cumplen con contener todas las características solicitadas, presentan áreas de oportunidad en términos de la definición, método de cálculo, unidad de medida, valores de variables para el cálculo de las metas y su justificación, justificación de la línea base, y comportamiento del indicador.

Matriz de Indicadores para Resultados. 4. Para las metas de los indicadores de la MIR 2021, no se contó con evidencia de un mecanismo documentado para su establecimiento, por lo que no se puede valorar su orientación al desempeño ni su factibilidad. Además, en las fichas técnicas de todos los indicadores no se incluye la justificación del valor de la línea base ni de la factibilidad media señalada; además de no incluir campos para datos históricos sobre las metas y resultados alcanzados en ejercicios fiscales previos.

Matriz de Indicadores para Resultados. 5. Los medios de verificación para el cálculo de los indicadores de la MIR 2021 del FASSA, provenientes de fuentes oficiales, no incluyen los nombres de las fuentes y las ligas incluidas muestran error al cargar la información, por lo que no están actualizadas. Para los medios correspondientes a fuentes institucionales, los nombres son muy generales o genéricos o solo señala al área administrativa, lo que no permite garantizar una identificación precisa e inequívoca de la fuente. En la MIR, en el campo de medios de verificación, no se especifica si la fuente incluida es para el numerador, el denominador o para ambos.

Contribución y gestión en el estado. 1. El OPD Salud de Tlaxcala no cuenta con criterios documentados de asignación de recursos del FASSA entre las unidades responsables, entre los programas y proyectos, o entre los conceptos de gasto. Si bien, el mayor porcentaje de los recursos (aprox. 85%) están destinados al pago de servicios personales (capítulo 1000) de la plantilla de personal permanente autorizada desde el orden federal, mientras que el resto de los recursos se distribuye en los otros capítulos de gasto (2000 y 3000, principalmente).

#### 2.2.4 Amenazas:

Contribución y gestión en el estado. 1. La carencia de Lineamientos federales y los cambios de techos entre capítulos o partidas para el destino de los recursos del FASSA que impone la federación durante la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, genera que la entidad deba modificar su programación original basada en las necesidades de las unidades médicas y administrativas.

Contribución y gestión en el estado. 2. La existencia de criterios o restricciones para el resto de las fuentes concurrentes federales del FASSA que se deben cumplir para el ejercicio de sus recursos, genera que el OPD Salud de Tlaxcala cuente con un margen restringido de recursos programables para asignarlos a las prioridades de atención de su población objetivo.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1 Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

El FASSA es un fondo de carácter federal a cargo del OPD Salud de Tlaxcala, el cual provee de recursos financieros a 211 unidades médicas y administrativas del organismo, para que éstas, a su vez, puedan prestar servicios de prevención y atención a la salud a la población abierta.

En este sentido, el FASSA no es un programa social, sino un fondo de carácter administrativo, por lo que varias de los aspectos valorados en la presente evaluación de diseño conforme a los Términos de Referencia, no le son aplicables. Sin embargo, en la medida de lo posible se consideraron y valoraron aspectos equiparables.

En este tenor, cobra vital importancia elaborar un diagnóstico para el OPD Salud de Tlaxcala, en función de las condiciones de las unidades que forman parte de la población objetivo, así como de sus necesidades de recursos para atender la demanda actual y futura de la población abierta. El diagnóstico debiera incluir criterios y una metodología para el establecimiento de prioridades de atención al interior de las unidades y entre ellas, que guíe a su vez, la asignación de los recursos programables a dicha prioridades.

Como parte de la evaluación, se realiza una propuesta de MIR del FASSA acorde con su carácter administrativo, su definición de población objetivo, la propuesta del problema que atiende, y la Guía para el diseño de la MIR del Coneval y la SHCP.

Ante el margen restringido de recursos programables por parte del OPD Salud de Tlaxcala, cobra relevancia valorar la necesidad de definir criterios de asignación del gasto programable hacia las prioridades de atención de las unidades que se identifiquen en el diagnóstico que se propone elaborar.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

1: Justificación del diseño del fondo. D1. Replantear el problema como: "Las unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala requieren de recursos para asegurar la suficiencia de personal de salud y gastos operativos acordes con las necesidades de prevención y atención médica a la población abierta tlaxcalteca que no están inscritos a un sistema de seguridad social".

2: Justificación del diseño del fondo. D2. Elaborar, en el mediano plazo, para todo el OPD Salud de Tlaxcala, un Diagnóstico de los servicios estatales de salud en función de las condiciones de las unidades que forman parte de la población objetivo, así como de sus necesidades de recursos en términos de recursos humanos, recursos materiales, infraestructura y gastos operativos para poder satisfacer tanto la demanda actual como la demanda futura de servicios de la población abierta a la que atienden, con el objetivo de identificar brechas entre los recursos actuales y los estándares internacionales o nacionales en la materia. El diagnóstico debiera incluir también un conjunto de criterios y una metodología que permitan la priorización de necesidades al interior de las unidades y entre las unidades.

El contenido del diagnóstico y la priorización de necesidades permitiría al OPD Salud de Tlaxcala, a su vez, establecer las necesidades de financiamiento de los servicios estatales de salud —a través del FASSA y de las otras fuentes concurrentes- en función de sus prioridades de atención en el corto, mediano y largo plazo, para con ello fortalecer la operación de las unidades en términos de eficacia y eficiencia, y poder satisfacer los servicios de prevención y atención a la salud actuales y futuros de la población abierta.

3: Población potencial y objetivo. F1. Explicitar el criterio de exclusión de las 14 unidades no financiadas por el FASSA, pudiendo ser: "contar con fuentes que financien el cien por ciento de los recursos requeridos para asegurar la suficiencia de personal de salud y gastos operativos necesarios para su operación".

Precisar la definición de la población objetivo como: "aquellas unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala que otorgan servicios de forma directa o indirecta a los grupos de la población abierta que no están inscritos a un sistema de seguridad social y que cumplen los criterios para ser financiadas con recursos del FASSA".

4: Población potencial y objetivo. D1. A partir del diagnóstico sugerido, el OPD Salud de Tlaxcala podría establecer una estrategia de cobertura de recursos en función de las necesidades de financiamiento de los servicios estatales de salud —tanto del FASSA como de las fuentes concurrentes— que sea acorde con las prioridades de atención en el corto, mediano y largo plazo; para con ello fortalecer la operación de las unidades en términos de eficacia y eficiencia, y poder satisfacer los servicios de prevención y atención a la salud actuales y futuros de la población abierta.

5: Matriz de Indicadores para Resultados. D1. Rediseñar la MIR del FASSA acorde con su carácter administrativo el cual, dota de recursos a las unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala. En el documento de la evaluación se realiza una propuesta de rediseño de la MIR para su valoración por parte del organismo, en la cual se propone establecer el Propósito como "Los servicios de salud del estado de Tlaxcala cuentan con recursos para operar acordes con las necesidades de prevención y atención médica a la población abierta".

6: Matriz de Indicadores para Resultados. D2. Para que los indicadores sean claros, se requiere asegurar la congruencia entre su nombre, método de cálculo y definición, así como ampliar los conceptos utilizados en la definición, los tipos de unidades que se incorporan, las especialidades que se incluyen, etc. para que un ciudadano común pueda entender de manera cabal el indicador. Para que sean relevantes, los indicadores deben guardar congruencia con el nivel de objetivo y ser acordes con el carácter administrativo del FASSA. Para que sean monitoreables, se requiere asegurar que las ligas estén actualizadas, y para aquellas fuentes que sean reportes o bases de datos bajo resguardo de áreas del OPD Salud de Tlaxcala, se requiere incorporar los nombres específicos, tipo de formato y hacerlos públicos en la página o especificar su ubicación exacta (digital o física) en el área que las tiene bajo su resguardo.

7: Matriz de Indicadores para Resultados. D3. Para que la información contenida en las fichas técnicas de los indicadores permita una mayor comprensión de estos, se recomienda: Ampliar la definición de los indicadores a fin de incorporar observaciones relevantes para que un ciudadano común no experto en el tema de salud, pueda entender de manera cabal lo que mide el indicador; Asegurar la congruencia entre el nombre, definición y método de cálculo; Asegurar que la unidad de medida corresponda al método de cálculo; Incluir los valores nominales de las variables que permitan determinar el valor de la meta; Revisar y establecer el comportamiento del indicador toda vez que todos los indicadores tienen establecido un comportamiento regular, cuando para algunos el correcto es un comportamiento ascendente de la meta o del valor de las variables.

8: Matriz de Indicadores para Resultados. D4. A fin de valorar la orientación al desempeño y la factibilidad de las metas de los indicadores de la MIR, se recomienda: Documentar el mecanismo por medio del cual se establecen las metas de los indicadores del FASSA. Asimismo, se requiere incluir en la ficha técnica: la justificación del valor de la línea base; la justificación de la factibilidad establecida para la meta; valores históricos de metas y resultados alcanzados en ejercicios fiscales previos.

9: Matriz de Indicadores para Resultados. D5. Para que los indicadores de la MIR del FASSA sean monitoreables y sus resultados puedan ser replicados de manera independiente, se requiere que: los medios de verificación oficiales disponibles en internet, cuenten con nombre y las ligas estén actualizadas; y las fuentes institucionales, como reportes o

bases de datos bajo el resguardo de las distintas áreas del OPD Salud de Tlaxcala, incorporen los nombres específicos de los documentos, su tipo de formato y su ubicación exacta (digital o física); y que en la MIR se precise si el medio de verificación corresponde a la variable del numerador, del denominador, o para ambos.

10: Contribución y gestión en el estado. D1 y A2. Validar la conveniencia de establecer criterios documentados por parte del OPD Salud de Tlaxcala para la asignación de los recursos programables del FASSA y demás fuentes concurrentes, hacia aquellos programas, conceptos o partidas de gasto que puedan tener la mayor cobertura de población abierta y la mayor incidencia en la salud de esta población, conforme a las prioridades de atención que se definan en el diagnóstico.

11: Contribución y gestión en el estado. A1. Es deseable que la Secretaría de Salud federal emita Lineamientos de asignación de los recursos del FASSA, a fin de brindar a las entidades federativas certidumbre sobre la programación y gestión de sus recursos.

#### 4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Aleida Salguero Galdeano.

4.2 Cargo: Consultor externo en materia de evaluación de políticas y programas públicos.

4.3 Institución a la que pertenece: Empresarial Consultores, S. C.

4.4 Principales colaboradores: María Eugenia Serrano Diez.

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: [aleida.salguero@gmail.com](mailto:aleida.salguero@gmail.com)

4.6 Teléfono (con clave lada): 55 2922 7134

#### 5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA(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): Organismo Público Descentralizado - Salud de Tlaxcala.

5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s):

Poder Ejecutivo  Poder Legislativo  Poder Judicial  Ente Autónomo

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s):

Federal  Estatal  Local

5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s):

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Organismo Público Descentralizado - Salud de Tlaxcala.

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: Dr. René Lima Morales.

Unidad administrativa: Dirección General.

Correo electrónico: [rene.lima@saludtlax.gob.mx](mailto:rene.lima@saludtlax.gob.mx)

Teléfono: 2464621060

#### 6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN

6.1 Tipo de contratación:

6.1.1 Adjudicación Directa  6.1.2 Invitación a tres  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: Dirección de Administración de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

6.3 Costo total de la evaluación: \$ 464,000, IVA incluido.

6.4 Fuente de Financiamiento: Recursos estatales.

<b>7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>
7.1 Difusión en internet de la evaluación: <a href="http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/">http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/</a>
7.2 Difusión en internet del formato: <a href="http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/">http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/</a>