

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL ESTADO DE TLAXCALA

PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2023

EVALUACIÓN ESPECÍFICA
DE DESEMPEÑO PARA EL

**PROGRAMA
PRESTACIÓN GRATUITA
DE SERVICIOS DE SALUD,
MEDICAMENTOS Y DEMÁS
INSUMOS ASOCIADOS**

(INSABI) | 2022

Ficha de Desempeño





1. Datos generales

El Programa 'Acceso universal a la protección de la salud (INSABI)', es un programa estatal que implementa acciones para hacer llegar a su población objetivo los beneficios del 'Acuerdo de Coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en los términos previstos en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud', que celebraron la Secretaría de Salud Federal, el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y el Gobierno del Estado de Tlaxcala; y que tiene por objeto establecer los compromisos de garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en el Estado de Tlaxcala.

Descripción del Proyecto

El Programa Anual de Evaluación 2023, del Gobierno del Estado de Tlaxcala, incluyó entre los programas a evaluar al 'Programa prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados', también conocido como INSABI; al cual localmente se le generó el Proyecto estatal '128 - 3K. Acceso Universal a la Protección de la Salud (INSABI)', que es mediante el cual se cumple y se contribuye a los objetivos del 'Acuerdo de Coordinación' del O.P.D. Salud de Tlaxcala con la Federación. El responsable de su ejecución fue la Dirección de Atención Primaria a la Salud, perteneciente al O.P.D. antes referido.

Los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica de Desempeño (EED) emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED), de la Coordinación General de Planeación e Inversión (CGPI), fueron los aplicados como referente metodológico para la evaluación.

2. Resultados / Productos



Indicador sectorial

De la revisión a los instrumentos de planeación estatal se encontró el documento denominado 'Programa Sectorial 2017-2021 Educación y Salud', que engloba al Sector 2: Educación y Salud, concordante con el Eje 2: Educación Pertinente, Salud de Calidad y Sociedad Incluyente, del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2021. Este documento, es el único que se halló publicado y disponible que se apega al análisis de los indicadores sectoriales en el Estado de Tlaxcala que se pudieran realizar. Mas, sin embargo, es un documento que no se encuentra vigente, que apunta su vinculación y alineación al PED del sexenio anterior, que igualmente no es vigente para el análisis de esta evaluación, y que no aborda en su contenido relación con el INSABI y sus metas aunque contiene en su Objetivo 2.16, el 'Consolidar el acceso universal a la protección de la salud', no se apega en sus estrategias, metas e indicadores a las del INSABI, por lo que no fue posible desarrollar un análisis considerando el o los indicadores sectoriales del programa sectorial en el estado que contemplando su vinculación, contribución con el logro de sus objetivos, revisión de los datos del indicador sectorial, sus elementos y la meta del mismo.

Indicadores de resultados, servicios y gestión

De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica del Desempeño (EED), del PAE 2023, de los 32 Indicadores que tiene el Programa, de los cuales 2 son Indicadores Estratégicos (de Resultados) y 30 son Indicadores De Gestión (Servicios y Gestión); se seleccionaron del Programa 'Acceso universal a la protección de la salud (INSABI)', ejercicio fiscal 2022, los dos Indicadores de Resultados contenidos en la MIR, que corresponden a los niveles de Fin y Propósito; así también, se seleccionaron cinco Indicadores de Servicios y Gestión, considerando los criterios del Anexo 3, y que correspondió a los tres indicadores de nivel Componente y dos de nivel Actividad.



Objetivo:

Contribuir al aumento de la esperanza de vida en la población tlaxcalteca mediante la prevención y atención médica de la salud.

Objetivo:

La población del estado de Tlaxcala sin derecho a atención médica, mejora su estado de salud asociado a la prestación de servicios de prevención y atención médica.



Objetivo:

Detección de enfermedades a la población tlaxcalteca

Valoración

Valoración de indicadores estratégicos y de gestión del Proyecto 204-50 vigente en 2022

Indicador	Tipo	Valoración	Observaciones
Fin: Esperanza estatal de vida al nacer.	Estratégico	Se considera que el indicador es pertinente y cumple para valorar el objetivo. De acuerdo con los criterios CREMAA, es claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado. Se sugiere una redacción completa para su Medio de Verificación que contenga: Nombre completo del documento que sustenta la información. Nombre del área que genera o publica la información. Periodicidad con que se genera el documento (debe coincidir con la frecuencia de medición del indicador). Liga a la página de la que se obtiene la información de estar verificada que dirija correctamente	
Propósito: Tasa de mortalidad general por cada 100,000 habitantes.	Estratégico	Se considera pertinente el indicador, cumple con los criterios CREMAA. Se sugiere estimar una meta realizable, dado que la actual se encontró lejos del alcance del Programa, de acuerdo con los resultados logrados. Se recomienda considerar el resultado obtenido en el ejercicio fiscal 2022, Meta = 570.4, como la meta para el año 2024.	
Componente: Tasa de detección de enfermedades a la población.	Gestión	Este indicador no cumple con los criterios CREMAA, ya que no es económico y no es monitoreable, por lo que no se reportó cálculo en 2022, y por lo tanto no es adecuado ni relevante. Se sugiere cambiar por indicador que cuente con fuentes de información que permitan calcularlo, como por ejemplo: Tasa de variación en la detección de enfermedades en la población solicitante de atención médica; método de cálculo: $[(\text{Número de solicitantes de atención médica con enfermedad detectada en 2024} / \text{Número de solicitantes de atención médica con enfermedad detectada en 2023}) - 1] * 100$.	



3. Cobertura

Análisis de cobertura

Revisando el comportamiento en la cobertura del 'Programa prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados (INSABI 2022)', con base en la información existente y disponible, no se hallaron datos específicos que permitan generar un análisis considerando la definición y cuantificación de las poblaciones y las modificaciones que estas hayan tenido, la evaluación de la cobertura, tomando en cuenta la evaluación del presupuesto por entidad y municipio, y su desagregación por niveles geográficos.

Por lo que es imperante, considerar como un aspecto a implementar el contar con registros disponibles de información documentada de los resultados del programa en la cobertura de la población potencial, objetivo y atendida, beneficiarios, municipios y localidades cubiertas, sexo de las personas atendidas, número de servicios proporcionados, además de elaborar un documento de análisis de las poblaciones (referencia, potencial, objetivo y atendida) que incluya su definición, unidad de medida, cobertura y evolución de la cobertura.

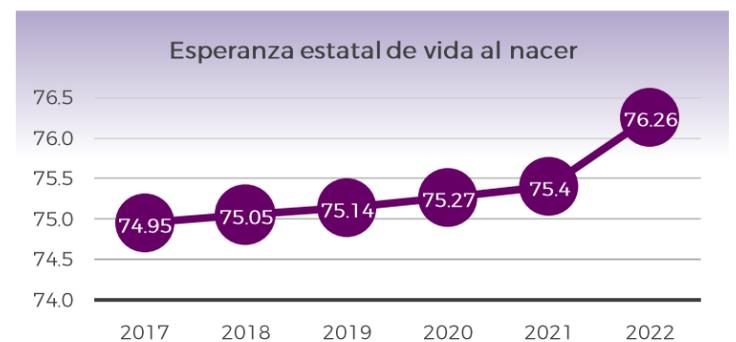
Análisis del presupuesto

Se presenta un análisis de la evolución del presupuesto del periodo comprendido entre 2020 a 2022, que considera el año de inicio de operaciones del Programa, hasta el año evaluado.

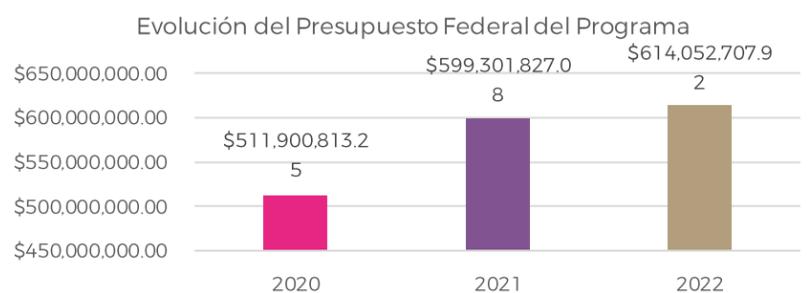
Presupuesto Federal del Programa (año fiscal evaluado)				
Año	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/modificado
2020	\$0.00	\$620,822,718.58	\$511,900,813.25	82.45%
2021	\$0.00	\$599,305,392.36	\$599,301,827.08	99.99%
2022	\$660,754,065.47	\$660,754,065.47	\$614,052,707.92	92.93%
Total Acumulado	\$660,754,065.47	\$660,754,065.47	\$614,052,707.92	91.73%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el O.P.D Salud de Tlaxcala; Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Tlaxcala de los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022.

Un referente existente con el que cuenta el programa para realizar los cálculos y estimaciones del análisis de las poblaciones, son los resultados del Indicador 'Esperanza estatal de vida al nacer' del nivel Fin del Programa, que indica la cantidad de años que viviría un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes al momento de su nacimiento no cambian a lo largo de la vida.



Evaluación del Presupuesto en los tres años de operación del Programa (INSABI), de 2020 a 2022:



4. Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora

Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

Se observó que, para ambos ejercicios fiscales, de acuerdo con el seguimiento que hizo la DTED en coordinación con el Ejecutor, se atendieron el 100% de los ASM involucrados en la Agenda SED. Sin embargo, no todos los ASM fueron implementados, por lo que después de tres evaluaciones se observan los mismos hallazgos que indican oportunidades de mejora o ajustes para mejorar la calidad en el desempeño del programa.



Análisis FODA

Principales fortalezas

El Programa cuenta con una fuerte vinculación y alineación con los instrumentos de planeación nacional y estatal. Igualmente se vincula con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El Programa cuenta con elementos programáticos a nivel federal y a nivel estatal que definen sus objetivos, metas e incluyen indicadores del desempeño para medir el avance en sus resultados.

Principales oportunidades

Oportunidad de mejora en el diseño de los indicadores estratégicos y de gestión a fin de que estos, en apego a la MML cumplan con los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreabilidad, Adecuado y Aportación Marginal).

Publicar en sitios oficial de Internet documentos, archivos y/o bases de datos que permitan verificar a la población atendidas.

Principales debilidades

La meta del indicador de nivel Propósito mostró un desfase significativo entre lo programado y lo alcanzado..

No se identificó un documento programático que contenga el análisis de las poblaciones objetivo y su estrategia cobertura.

Principales amenazas

La extinción del INSABI y su sustitución por el IMSS Bienestar, conllevará retos importantes en materia de financiamiento de las acciones necesarias para proveer a la ciudadanía de servicios de salud y garantizar con ello su derecho a la protección de la salud.

Se halló un 100% de atención a los ASM que se generaron en las dos evaluaciones previas realizadas al Programa. Pero un alto porcentaje de los ASM que fueron atendidos, no se implementaron.

Principales hallazgos y recomendaciones

Tema	Hallazgo	Recomendación
1 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Medio de Verificación del nivel Fin no se encuentra correctamente referido y la liga incluida no vincula correctamente a la información o datos que permitan replicar el indicador, además de no contar con una descripción correcta de quién genera la información y el nombre completo del documento que la contiene.	Considerar que los Medios de Verificación debe contener: 1. Nombre completo del documento que contiene la información. 2. Área que general la información. 3. Periodicidad de actualización. 4. Liga de Internet que lleve directo a la fuente de la información precisa (si es el caso). Con la información del Medio de Verificación se debe poder replicar el cálculo del Indicador.
2 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Indicador de Nivel Propósito cumple, aunque puede mejorar complementándose. El Ejecutor, debe considerar replantear su método de estimación de meta para el próximo proceso de programación, ya que tuvo un desfase significativo entre lo programado y lo alcanzado para este Indicador en el ejercicio fiscal 2022, y no se consideró factible la Meta planteada.	Considerar que los Medios de Verificación debe contener: 1. Nombre completo del documento que contiene la información. 2. Área que general la información. 3. Periodicidad de actualización. 4. Liga de Internet que lleve directo a la fuente de la información precisa (si es el caso). Con la información del Medio de Verificación se debe poder replicar el cálculo del Indicador.
3 Avance de Indicadores y Avance de Metas	Considerar replantear el método de estimación de meta para el próximo proceso de programación, ya que tuvo un desfase significativo entre lo programado y lo alcanzado para este Indicador del nivel Propósito en el ejercicio fiscal 2022, y no se consideró factible la Meta planteada.	Replantear la meta del Indicador del nivel Propósito tomando en cuenta el valor alcanzado en el último año medido para contar con una meta acorde al desempeño del Programa.
4 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Indicador del Componente 1 no cumplió con su objetivo de medir en el ejercicio fiscal 2022. No generó resultado, por lo que no se considera viable.	Replantear este Indicador, su método de cálculo y medios de verificación para próximos procesos de programación, para que sea un Indicador que sí sirva para medir el desempeño del Componente.
5 Avance de Indicadores y Avance de Metas	Sería conveniente indicar cómo se puede acceder a los documentos referidos como Medios de Verificación, que permitan replicar el indicador del Componente 2.	Considerar que los Medios de Verificación debe contener: 1. Nombre completo del documento que contiene la información. 2. Área que general la información. 3. Periodicidad de actualización. 4. Liga de Internet que lleve directo a la fuente de la información precisa (si es el caso). Con la información del Medio de Verificación se debe poder replicar el cálculo del Indicador.
6 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Indicador del Componente 2 cumple, aunque puede mejorar en su estimación de Meta acumulada en el ejercicio fiscal en relación con la Línea Base.	Actualizar la Línea Base del Indicador con un dato de referencia adecuado para medir el desempeño del Componente.
7 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Ejecutor, debe considerar replantear su Frecuencia de Medición del Indicador del Componente 2, al tratarse de un Indicador De Gestión.	Cambiar la frecuencia de medida de 'Anual' a 'Semestral'.
8 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Indicador del Componente 3 cumple con baja valoración, aunque puede mejorar en su estimación de Meta acumulada en el ejercicio fiscal en relación con la Línea Base.	Actualizar una meta idónea para que el Indicador que permita medir el desempeño eficazmente.
9 Avance de Indicadores y Avance de Metas	El Indicador del Componente 3 es pertinente, y aunque cumple en lo general con los criterios CREMAA, su método de cálculo no es idóneo.	Cambiar el indicador por: "Tasa de variación de pláticas de promoción realizadas", con el método de cálculo: [(Número de pláticas de promoción de salud realizadas en 2024 / Número de pláticas de promoción de salud realizadas en 2023)-1]*100. El comportamiento del indicador debe ser ascendente.

Principales hallazgos y recomendaciones

Tema		Hallazgo	Recomendación
10	Valoración	El Indicador de Nivel Actividad presenta una Línea Base desfasada que no representa un elemento relevante para medir el desempeño del Programa.	Actualizar una Línea Base idónea para que el Indicador que permita medir el desempeño eficazmente.
11	Valoración	Se observó que el indicador cumple con los criterios CREMAA, aunque no es el idóneo para medir la Actividad 1.3.	Cambiar por un indicador de tasa de variación, que muestre el avance del desempeño de esta actividad con respecto al año anterior, ya que la meta actual no es referente adecuado. Propuesta de indicador: Tasa de variación de las consultas médicas realizadas por las unidades móviles; método de cálculo: $[(\text{Número de consultas médicas realizadas por las unidades móviles en 2024} / \text{Número de consultas médicas realizadas por las unidades móviles en 2023}) - 1] * 100$.
12	Cobertura 'Análisis de Poblaciones'	No se halló documento programático que contenga el análisis de las poblaciones objetivo y su estrategia cobertura para la atención del Programa.	Generar Documento de 'Análisis de Poblaciones', que incluye estrategia y evolución de cobertura. O en su defecto, incluir este análisis en el Diagnóstico del Programa.
13	Cobertura 'Población Objetivo'	No se encontró información documentada de la definición de la población objetivo, su unidad de medida y cuantificación.	Mejorar este elemento que debería incluirse en la Estructura Analítica del Programa considerando: 1. Contar con mecanismos para la identificación de la población objetivo documentados. 2. Elaborar análisis de poblaciones que permita conocer la población de referencia, potencial, objetivo y atendida o beneficiarios. 3. Generar un análisis de la cobertura del Programa. 4. Documentar la evolución de la cobertura de las poblaciones del programa.
14	Cobertura 'Población Atendida'	La información de la población atendida o beneficiada se encuentra bajo resguardo del ejecutor, sin embargo, es importante mencionar que no se halló públicamente en sitios oficial de Internet documentos o archivos que pudieran verificar su existencia.	Publicar información de la población atendida de acuerdo con las políticas de protección de datos personales.
15	Evolución de la cobertura	No se cuenta con información de ejercicios fiscales inmediatos anteriores, todos los indicadores apuntan a fuentes de información de 2017.	Considerar para futuros ejercicios fiscales, el tener registros disponibles de información documentada de los resultados del programa en la cobertura de la población potencial, objetivo y atendida, o bien, de los beneficiarios del Programa, y así contar elementos y evidencias que permitan realizar análisis comparativos que midan el desempeño en el tiempo del Programa.
16	Análisis de la cobertura	No se hallaron datos específicos que permitan generar un análisis considerando la definición y cuantificación de las poblaciones y las modificaciones que estas hayan tenido, la evaluación de la cobertura, tomando en cuenta la evaluación del presupuesto por entidad y municipio, y su desagregación por niveles geográficos.	Generar un documento Diagnóstico Situacional del Programa, que incluya la justificación de su creación o implementación, considerando la situación problemática o necesidad que se pretende atender, incorporando estadísticas oficiales que permitan dimensionar y describir de manera general las acciones a realizar, definiendo la población potencial, objetivo (Manual de Planeación y Programación 2023) y atendida, la estrategia de cobertura y demás elementos conforme a las disposiciones aplicables; con el objetivo de establecer las características necesarias de cada elemento que dan base al Programa a partir de elementos metodológicos programáticos.
17	Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora	Se halló un 100% de atención a los ASM que se generaron en las dos evaluaciones previas realizadas al Programa. Pero un alto porcentaje de los ASM que fueron atendidos, no se implementaron.	Buscar implementar el 100% de los ASM aceptados.

Conclusiones

Una vez realizado el análisis de todos los apartados indicados en los Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño, que tuvo el objetivo de mostrar una valoración concreta del desempeño del INSABI, que se ejecutó con el Programa presupuestario 128 - 3K, Acceso Universal a la Protección de la Salud (INSABI) durante el ejercicio fiscal 2022, se llegó a las siguientes conclusiones específicas:

- Se revisó la información documental y evidencias proporcionadas por el O.P.D. Salud de Tlaxcala, para analizar la justificación de la creación y diseño del programa INSABI en el estado, hallando una fuerte y directa argumentación normativa, de planeación y programación que justifica su creación y su vinculación con los grandes objetivos nacionales y estatales, además de contar con presupuesto garantizado para su operación. Se observó, que la parte del diseño del programa tiene observaciones de debilidad y amenazas, que deben ser atendidas.
- Si bien, el Programa cuenta con información de sus reportes de avances durante el ejercicio fiscal 2022, mediante el análisis de los indicadores de resultados, se observó que el Programa tiene debilidades e inconsistencias en el diseño de su Estructura Analítica, que deriva en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y en sus Fichas Técnicas de indicadores, algunos de estos hallazgos relevantes se repiten con evaluaciones externas de ejercicios fiscales anteriores, como el caso del análisis de la población y su cobertura.
- El responsable del Programa, debe reconsiderar las metas establecidas en la Ficha Técnica de Indicadores, así como actualizar sus Líneas Base, ya que al analizar el avance de las metas de los indicadores de la MIR 2022, arrojó referencias de comparación poco idóneas que no permiten medir con relevancia el desempeño del Programa en sus diferentes niveles de la lógica vertical, aún en la comparación con ejercicios fiscales anteriores porque la metas establecidas se encuentran desfasadas y con unidades de medida no consistentes.
- Se identificó que la alineación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 no se ha actualizado en la documentación de carácter público del Programa, aunque para 2023, se observó que varios documentos ya fueron actualizados. El punto rezagado en la vinculación con la planeación sectorial, ya que Tlaxcala aún no publica sus instrumentos tácticos de planeación local, como los planes o programas sectoriales, institucionales, especiales o regionales.
- Se identificaron y clasificaron los principales Aspectos Susceptibles de Mejora del programa, el seguimiento realizado por el ejecutor y responsable de la Agenda Sed, así como su verificación de avance de implementación de acuerdo con los resultados y documentos publicados de las evaluaciones externas realizadas en ejercicios fiscales anteriores. Se observó que fueron atendidos en un 100% los ASM, aunque no todos fueron implementados por diversas circunstancias justificadas por el O.P.D. Salud de Tlaxcala. Es importante y trascendente no solo atender a los ASM formalizados, sino, implementarlos para que el impacto de las recomendaciones resultantes de una evaluación, deriven en mejora del desempeño del Programa, y por ende, en la mejoría de la calidad del gasto.
- Una falencia del Programa es que no cuenta con la documentación de diagnóstico robusta que incluya el análisis de las poblaciones y estrategia de cobertura, por lo que analizar la evolución de la cobertura a la par del presupuesto del Programa, no es posible. Se debe considerar, como una tarea expresa, el elaborar el Diagnóstico Situación completo del Programa.
- Se identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, los retos, los hallazgos y las recomendaciones que derivaron de la Evaluación del Específica de Desempeño del Programa. Mismas que se enlistan en su Anexo correspondiente.
- Se valoró la eficiencia presupuestal de los recursos que transfirió el INSABI al O.P.D. Tlaxcala, y se verificó el reporte de avance y rendición de cuentas, a través de la evidencia que proporcionó el Ejecutor, que incluyó entre otros, los reportes trimestrales, reportes de indicadores y de avances; observando y analizando el comportamiento en los resultados.

En general, el desempeño del Programa cumple con los objetivos planteados en su Fin y el Propósito, mas sin embargo, existen deficiencias en la Estructura Analítica del mismo, debido a que no se ha modificado la estructura, redacción o sintaxis de los diferentes elementos señalados en la presente evaluación, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico y el Manual de Planeación. Por lo que se recomienda atender los ASM que surjan de este proceso en favor del desempeño del 'Acceso Universal a la Protección de la Salud (INSABI)'.

Datos de contacto

Unidad Coordinadora de la Evaluación
Dirección Técnica de Evaluación del
Desempeño
 Coordinación General de Planeación e
 Inversión del Estado de Tlaxcala

Unidad Responsable del Fondo en la entidad
O.P.D. Salud de Tlaxcala
del Gobierno del Estado de Tlaxcala
 Dirección de Atención Primaria a la Salud

Instancia Evaluadora Externa
AxysPrime S.C.
 contacto@axysprime.com
 Tel. 222 234 9166