

Programa Seguro Médico Siglo XXI

EVALUACIÓN EN MATERIA DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS Ejercicio fiscal 2019

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho humano a la salud está consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Desarrollo Social y en diversos tratados internacionales de los cuales México forma parte. Para dar cumplimiento a ello, el Gobierno Federal cuenta con diversos instrumentos de política pública, algunos de los cuales son implementados de forma directa por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y otros a través de las instituciones de los gobiernos subnacionales, a este tipo de intervenciones se les denomina gasto federalizado, el cual está integrado por recursos que provienen de la APF, pero que se ejecuta mediante convenios por gobiernos locales, encontrándose en esta situación el Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala.

El Programa Seguro Médico Siglo XXI a nivel federal comenzó su implementación en 2007 con la denominación de Programa Seguro Médico para una Nueva Generación, cambiando a su nombre actual en 2013. Tlaxcala fue una de las primeras entidades federativas en suscribir un convenio para su implementación a nivel local, por lo que el Programa operó bajo un mismo esquema de implementación entre 2007 y 2019. Para el ejercicio fiscal 2020 el Programa Seguro Médico Siglo XXI a nivel federal tiene considerados cambios sustanciales en su implementación, esto en el marco de la reciente creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).

Si bien la implementación del Programa Seguro Médico Siglo XXI tendrá modificaciones a partir de 2020, el problema público que se pretende atender con la política pública seguirá formando parte de la Agenda de Gobierno de la presente APF 2018-2024. En ese sentido, la realización de la presente evaluación busca primordialmente ser de utilidad en la identificación de áreas de mejora que son susceptibles de atenderse en el marco de la nueva etapa del Programa a cargo del INSABI.

La presente evaluación se realizó con base en el “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Consistencia y Resultados 2020” emitido por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Tlaxcala,¹ esto en el contexto del “Programa Anual de Evaluación 2020, para evaluar fondos y programas correspondientes al ejercicio fiscal 2019”² mediante el

¹ *finanzastlax.gob.mx*, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Consistencia y Resultados 2020”, https://www.finanzastlax.gob.mx/documentosSPF/evaluacion/pae_2020/pdf/TdR_EConsistencia%20y%20Resultados2020.pdf

² *finanzastlax.gob.mx*, “Programa Anual de Evaluación 2020, para evaluar fondos y programas correspondientes al ejercicio fiscal 2019”, https://www.finanzastlax.gob.mx/documentosSPF/evaluacion/pae_2020/PAE_2020_PERIODICO.pdf

cual se da cumplimiento a diversas disposiciones normativas, entre las cuales se encuentran la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental que regulan las evaluaciones a las intervenciones públicas consideradas como gasto federalizado.

La base metodológica en la que se sustentan las Evaluaciones de Consistencia y Resultados es la Metodología de Marco Lógico (MML); en ese sentido, gran parte de las preguntas se enfocan a valorar si el Programa está bien diseñado en apego a la MML. La presente evaluación valora la información correspondiente al ejercicio fiscal 2019 y se divide en 51 preguntas, de acuerdo con los siguientes seis temas: Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y Medición de Resultados.

El Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, hasta 2019 estuvo a cargo del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala, su mecanismo de intervención *grasso modo* consistió en otorgar una póliza de protección contra riesgos financieros para las familias con niñas y niños menores de 5 años y sin seguridad social que requieran atención médica en alguno de los padecimientos considerados en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), a partir de 2020, denominado como Catálogo INSABI.

Diseño

En el documento denominado "Árbol de problema 2019 del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala", se define como problema público a la "Falta de promoción y financiamiento para atender a los menores de 5 años que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social en el estado de Tlaxcala", mismo que no contiene la sintaxis sugerida por la MML, debido a que se redactada como la "Falta" de algo y contiene dos problemas "promoción y financiamiento". Por tanto, y considerando que no se cuenta con un diagnóstico que contenga los elementos sugeridos en los "Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación" (documento que es una guía para la elaboración de diagnósticos de programas), se recomienda elaborar un diagnóstico de política pública para el Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala que contenga,³ al menos, los siguientes elementos: definición de problema público (en su caso considerando diferencias entre hombres y mujeres), evolución del problema público, árbol de problemas, estado actual del problema, árbol de objetivos, definición

³ Debido a que el Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Tlaxcala ha dejado de operar, quien debiese de atender esta recomendación es la nueva institución que quede a cargo del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala.

de poblaciones potencial, objetivo y atendida, justificación teórica o empírica del mecanismo de intervención, Matriz de Indicadores para Resultados, alineación con los documentos rectores de la planeación estatal y nacional y análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otras intervenciones estatales y municipales en Tlaxcala.

El Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, cuenta con una justificación empírica documentada que sustenta su tipo de intervención, que es consistente con el contenido del "Diagnóstico situacional de la población de menores de 5 años en el Estado de Tlaxcala" (aunque no está integrada en sus contenidos) y contiene evidencia de los efectos positivos generados en la población objetivo, mismas que están contenidas en la "Evaluación del impacto del Seguro Médico Siglo XXI: Efectos sobre gasto de bolsillo, egresos hospitalarios, mortalidad, antropometría y morbilidad", realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo para el programa a nivel federal en 2018.

El Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, a cargo del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala, cuenta con documentos en los que señala su vinculación con respecto al Programa Sectorial de Salud 2019-2024 a nivel federal y con respecto al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 de Tlaxcala. Asimismo, se vincula de forma indirecta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puesto que el logro del Propósito de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2019 aporta al cumplimiento del ODS "3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades".

El Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, en el documento "Diagnóstico situacional de la población de menores de 5 años en el Estado de Tlaxcala", define y cuantifica a sus poblaciones potencial y objetivo, mismas que son las siguientes: "niñas y niños menores de 5 años que no son derechohabientes de alguna institución de seguridad social" y "el 80% de la población potencial debido a que se trata de un aseguramiento voluntario", respectivamente. Considerando que el Programa está diseñado para contar con una cobertura universal, se sugiere que en la elaboración del diagnóstico recomendado en la respuesta a la pregunta 1,⁴ se definan de la misma forma las poblaciones potencial y objetivo, puesto que una diferenciación tiene sentido solamente para aquellos programas que por recursos presupuestarios o humanos no les es factible atender en el corto plazo al 100% de la población que padece un problema público, situación que no aplica para el Programa evaluado.

⁴ Debido a que el Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Tlaxcala ha dejado de operar, quien debiese de atender esta recomendación es la nueva institución que quede a cargo del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala.

Las Fichas Técnicas de los cuatro indicadores de la MIR 2019 (uno de fin, uno de propósito, uno de componente y uno de actividades), cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, metas y comportamiento del indicador. De acuerdo con el reporte anual del Sistema Integral de Información Financiera del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, se observan resultados positivos en el avance de las metas de los cuatro indicadores. Los indicadores de Fin, Propósito y Actividad registraron el 100% de avance en el cumplimiento de su meta programada, mientras que el indicador de Componente presentó un avance del 90.7%.

Planeación y Orientación a Resultados

Entre la información proporcionada por el Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala, quien opera el Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, no se identificó un plan estratégico del programa que tenga, al menos, las siguientes características: sea resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento; contemple el mediano y/o largo plazo; establezca los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa; y cuente con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados. Por lo anterior, se recomienda que en el marco de los cambios que tendrá el Programa Seguro Médico Siglo XXI en el ejercicio fiscal 2020 se elabore un plan estratégico en el que se defina la estrategia de cobertura del programa, así como los resultados que se buscan alcanzar en Tlaxcala en el corto y mediano plazo.⁵

El Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala cuenta con un Programa Anual de Trabajo en el que se realiza la planeación de forma conjunta de todas las fuentes de financiamiento que administra como son las siguientes: Seguro Médico Siglo XXI, Fondo de Protección contra Gastos catastróficos y Sistema de Compensación Económica Interestatal, por lo que se recomienda que en sus próximas versiones se diferencien claramente las acciones, objetivos y metas para cada fuente de financiamiento, considerando que a partir de abril de 2020 se espera que una nueva institución se encargue de la operación del Programa. De tal forma, que pudiese analizarse de forma independiente el Programa Anual de Trabajo de cada una.

De los 17 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) revisados, el Programa ha presentado evidencia comprobatoria de la atención únicamente a los seis derivados de la "Evaluación de Procesos del programa Seguro Médico Siglo XXI, del ejercicio fiscal 2018".

⁵ Debido a que el Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Tlaxcala ha dejado de operar, quien debiese de atender esta recomendación es la nueva institución que quede a cargo del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala.

Es importante realizar en el corto plazo al Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala las siguientes evaluaciones externas: 1.- Ejercicio fiscal 2020.- Evaluación en materia de Diseño con un análisis de los procesos clave del Programa o mecanismo que lo sustituya. En esta evaluación la finalidad es valorar el nuevo diseño del Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala, así como su situación respecto de los cambios en su operación. 2.- Ejercicio fiscal 2021.- Evaluación cualitativa de resultados del programa o mecanismo que sustituya al Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala. En esta evaluación se espera que se valore a partir de técnicas cualitativas los resultados que el programa tiene con respecto a los apoyos que reciben las familias con niñas y niños menores de 5 años.

Cobertura y Focalización

Debido a que el Programa está diseñado para contar con una cobertura universal de las niñas y niños menores de 5 años en Tlaxcala que son su población potencial, no requiere contar con una estrategia de cobertura que cumpla con las características que se solicitan valorar en los términos de referencia, puesto que no presenta por causas de restricciones presupuestarias o de recursos humanos y materiales una imposibilidad de atender a toda la población que presenta el problema público. Por otro lado, intervenciones públicas como la del Programa que aspiran a ser universales, pero que por decisión una parte de la población potencial decide no participar, se considera que deberían contar con una estrategia que les permita acercarse a aquellas personas que son elegibles, pero no se inscriben y documentar cuáles son los motivos de su decisión, esto debido a que podría ser que haya condiciones internas del Programa que fomentan dicha situación.

Para los años 2016, 2017 y 2018 el Programa tuvo una cobertura del 100%, considerando la relación entre población potencial y atendida (PA/PO) y para 2019 contó con una cobertura de 93.6% como consecuencia de que hay población que cumple con los criterios de elegibilidad, pero no tiene interés en afiliarse.

Operación del Programa

El Programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes de acuerdo con sus ROP. Asimismo, en el Manual de Procedimientos del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala, se registra el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo; el cual cumple con las siguientes características: características de las familias con niñas y niños menores de 5 años, formatos definidos que tiene que llenar la persona que desee incorporar, se encuentra publicado en internet (lo que implica que estén disponibles para la población objetivo) y están

apegados a las especificaciones sobre la Mecánica Operativa definidas en las ROP 2019 del programa a nivel federal.

Los procedimientos de selección de beneficiarios no cuentan con ambigüedad en su redacción e incluyen los criterios de elegibilidad, son utilizados por todas sus instancias ejecutoras (Módulos de Afiliación y Orientación ubicados en las Unidades Médicas), están sistematizados y son de acceso público al estar publicados en internet.

Los procedimientos para la entrega de apoyos del Programa están estandarizados debido a que son utilizados por las instancias ejecutoras, sistematizados, son consistentes con las especificaciones definidas en las Reglas de Operación del programa a nivel federal y son de acceso público al estar publicados en internet.

El Programa cuenta solamente con una fuente de financiamiento que son los recursos fiscales asignados al Programa Seguro Médico Siglo XXI a nivel federal, sectorizado al Ramo Administrativo 12. Salud, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual en 2019 equivalió a \$22,778,553.25 ejercidos en Tlaxcala.

Percepción de la Población Atendida

Para medir el grado de satisfacción de su población atendida, el Programa aplica un instrumento denominado "Encuesta de Satisfacción del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y Seguro Médico Siglo XXI", la cual está integrada por 13 reactivos y se aplica a los padres o tutores de las niñas y niños beneficiarios.

Medición de Resultados

El Programa documenta sus resultados con indicadores de su Matriz de Indicadores para Resultados a nivel de Fin y Propósito, los cuales son los siguientes: "Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud" y "Porcentaje de avance de aseguramiento de la población objetivo".

El Programa documenta sus resultados mediante hallazgos de evaluaciones de impacto, esto debido a que se cuenta con la "Evaluación del impacto del Seguro Médico Siglo XXI: Efectos sobre gasto de bolsillo, egresos hospitalarios, mortalidad, antropometría y morbilidad", realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2018 a la intervención a nivel federal, en la cual se demuestra que el gasto de bolsillo respecto a temas de salud se reduce un 10% como resultado de la intervención federal.

El Programa no cuenta alguna evaluación de impacto sobre su intervención en Tlaxcala, por lo que se recomienda que a partir de los cambios sustanciales que se realicen para 2020, se elabore un análisis de factibilidad de evaluación de impacto de la intervención

en Tlaxcala, esto con la finalidad de identificar si es factible técnicamente la realización de una evaluación tan rigurosa, sobre todo considerando que la intervención es de carácter universal,⁶ lo que puede dificultar seriamente la conformación de grupos de tratamiento y control o comparación.

Finalmente, es importante precisar que la Secretaría de Salud Federal en el presupuesto que le asigna al Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Tlaxcala no considera una parte para realizar ejercicios de evaluación externa, por lo que una evaluación de impacto rigurosa, aunque sea técnicamente factible de implementarse, difícilmente se podría costear debido a que este tipo de evaluaciones se caracterizan por tener un costo elevado.

Conclusiones

El Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala hasta 2019 contó con una gran solidez en su operación, puesto que sus procedimientos estaban documentados en su totalidad y cumplen con las características que se solicitaron valorar en la presente evaluación. Las principales áreas de mejora identificadas, y que son susceptibles de atenderse en el marco de la nueva operación que se defina por el INSABI, se centran en la elaboración de un diagnóstico de política pública en el que se definan los principales elementos conceptuales del diseño del Programa, así como en la elaboración de un Plan Estratégico y un análisis de factibilidad de evaluación de impacto con la finalidad de identificar si es factible técnicamente la realización de una evaluación tan rigurosa.

Valoración Cuantitativa

La valoración cuantitativa promedio obtenida por el Programa Seguro Médico Siglo XXI en Tlaxcala es de 3.16 de 4, misma que se considera aceptable, tomando en cuenta que en la presente Evaluación de Consistencia y Resultados se valora la existencia de diversos documentos y elementos que los operadores del Programa desconocían que debían preparar, puesto que la normativa no lo define y tampoco hay guías o manuales para su realización, como son, por ejemplo, el Plan Estratégico del Programa y la realización de una evaluación de resultados cuantitativa o de impacto en Tlaxcala.

⁶ Como referencia puede consultarse el “Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto” emitido por el CONEVAL y que está disponible en la siguiente dirección electrónica: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx