



Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

EVALUACIÓN EN MATERIA
DE DISEÑO CON MÓDULO
DE CONTRIBUCIÓN Y
GESTIÓN EN EL ESTADO
DE TLAXCALA
Ejercicio fiscal 2020

Programa Anual de Evaluación 2021

RESUMEN EJECUTIVO

De acuerdo con el numeral 19 del Programa Anual de Evaluación 2021 publicado el 15 de enero de 2021 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, se deberá realizar una evaluación de diseño al fondo federal del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" denominado Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). El FASSA tiene su principal fundamento normativo en los artículos 29 y 30 de la Ley de Coordinación Fiscal. Sus recursos se destinan al cumplimiento de las atribuciones que tienen las entidades federativas en términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud. En el estado de Tlaxcala, la gestión del FASSA está a cargo del Organismo Público Descentralizado Salud Tlaxcala (OPD Salud de Tlaxcala) a través de 211 unidades médicas y administrativas. Los recursos del fondo se destinan principalmente al pago de servicios personales de la plantilla de personal de dichas unidades (85%) y el resto para gastos de operación.

El objetivo general de la evaluación es evaluar el diseño del FASSA y valorar su contribución y gestión en el estado de Tlaxcala durante el ejercicio fiscal 2020 con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, a partir de dar respuesta, con base en análisis de gabinete principalmente, a 36 preguntas y 8 anexos, a través de los cuales se analizan y valoran los siguientes temas: Justificación de la creación y del diseño del fondo; Contribución a las metas y objetivos nacionales y estatales; Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); Presupuesto y rendición de cuentas; Complementariedades y coincidencias con otros programas; y contribución y gestión en el estado.

Toda vez que el FASSA se destina a financiar las necesidades de recursos que tienen las unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala para poder operar y prestar servicios de salud, se trata de un fondo de carácter administrativo, por lo que varios de los aspectos valorados en los términos de referencia de la presente evaluación, no le son aplicables. Sin embargo, en la medida de lo posible se consideraron y valoraron aspectos equiparables. Los principales hallazgos y recomendaciones por apartado de la evaluación se señalan a continuación.

Justificación de la creación y del diseño del fondo

En congruencia con su quehacer y carácter administrativo, el FASSA ajustó las definiciones de sus poblaciones potencial y objetivo a las unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala. Mientras que la población abierta constituye su población beneficiaria indirecta.

Los documentos de diseño presentan inconsistencias entre la definición del problema público y la de las poblaciones potencial y objetivo al no distinguir el alcance del FASSA - dotar de recursos a las unidades-, respecto de las acciones y programas financiados con estos recursos a través de los cuales se atiende directamente a la población abierta, por lo que la definición del problema debe replantearse en términos de las necesidades de recursos para la operación de dichas unidades.

El Diagnóstico 2020 del FASSA señala el destino de los recursos del fondo, mas no identifica la problemática de su población objetivo, sus causas ni consecuencias, por lo que debe ajustarse 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 al interior de las unidades y entre ellas, que guíe a su vez, la asignación de los recursos programables a dicha prioridades.

Contribución a las metas y objetivos nacionales y estatales

El FASSA se vincula con el Eje II del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 “Educación Pertinente, Salud de Calidad y Sociedad Incluyente”, con los objetivos: 2.15, 2.16, 2.17 y 2.18. Asimismo, contribuye al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el Eje I. Objetivo 2 y el Eje II. Política social, Objetivo “Salud para toda la población”.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

El FASSA define, identifica y cuantifica en la misma unidad de medida a las poblaciones potencial y objetivo, y las emplea para la planeación de los recursos. Sin embargo, requiere integrar en la metodología para la cuantificación de las poblaciones, los criterios de selección de las 211 unidades, o de exclusión de las 14 unidades no financiadas.

El FASSA no cuenta con una estrategia de cobertura, pero atiende a la totalidad de las unidades que conforman su población objetivo. En congruencia con el diagnóstico sugerido, podría establecerse una estrategia de cobertura en función de las necesidades de financiamiento de las prioridades de atención en el corto, mediano y largo plazo, para con ello fortalecer la operación de sus unidades y satisfacer servicios de prevención y atención a la salud actuales y futuros de la población abierta.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

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. Por ser un fondo administrativo, no cuenta con un padrón de beneficiarios. No obstante, no recolecta información acerca de las características de las unidades apoyadas para dimensionar las necesidades de recursos para atender adecuadamente a la población abierta, que requieren incluirse dentro del diagnóstico.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Para 2021, el FASSA cuenta con una MIR propia en la que se establece el resumen narrativo y se incluyen indicadores y sus respectivas fichas técnicas para cada nivel de objetivo. Sin embargo, el diseño de la MIR es más adecuado al quehacer institucional del OPD Salud de Tlaxcala y el componente de productividad es inherente al Propósito mismo. Los indicadores presentan áreas de oportunidad en su relevancia y monitoreo, las fichas técnicas respecto a la suficiencia de su contenido, y las metas respecto a la documentación de la forma en que se determinan.

Se requiere rediseñar la MIR del FASSA acorde con el carácter administrativo del fondo, para lo cual, se propone un objetivo a nivel de Propósito en términos de la suficiencia de

recursos por parte de los servicios de salud del estado para operar acordes con las necesidades de la población abierta; asimismo, componentes relativos a los recursos que entrega el fondo para distintos fines (pago de nómina, compra de materiales y medicamentos, gastos operativos); y actividades que realizan en orden cronológico para generar cada componente.

Presupuesto y rendición de cuentas

El FASSA identifica y cuantifica los gastos en operación, directos e indirectos, y de mantenimiento (no realiza gasto de capital). El 85% de los recursos ejercidos en 2020 se destinaron al pago de servicios personales (capítulo 1000) de la población objetivo.

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 LCF.

Complementariedades y coincidencias con otros programas

El FASSA se complementa con otras 11 fuentes de financiamiento concurrentes para tener una mayor cobertura en términos de la capacidad operativa de las unidades médicas y administrativas del OPD Salud de Tlaxcala, y en términos de personas beneficiarias indirectas atendidas (población abierta sin seguridad social).

Contribución y gestión en el estado

El OPD Salud de Tlaxcala no cuenta con un ejercicio de planeación estratégica para cubrir las necesidades de mediano y largo plazo de su población abierta en la que se inserte el FASSA, para lo cual, se necesita contar con el diagnóstico de necesidades propuesto.

Durante 2020, los recursos ejercidos del FASSA se destinaron a financiar 107 programas y proyectos, de los cuales, el 61.2% de los recursos se destinó a 13 programas de Atención médica de segundo nivel, el 20.7% a 9 programas de Atención médica de primer nivel, y el 18.1% restante a 85 programas. Para ello, el FASSA operó en concurrencia con otras 11 fuentes, siendo el fondo la fuente de mayor relevancia al aportar el 59.6% de los recursos.

Si bien el FASSA no cuenta con criterios establecidos de asignación de recursos, el mayor porcentaje de sus recursos (85%) se destina al pago de nómina de una plantilla permanente autorizada por el gobierno federal; además, toda vez que el FASSA otorga mayor libertad a la entidad sobre el destino de sus recursos, el recurso restante del fondo se destina a cubrir las necesidades de las unidades que no pueden ser cubiertas por las otras fuentes concurrentes y para costos fijos o gasto corriente. Por lo cual, se sugiere valorar la el establecimiento de criterios para la asignación de recursos programables dirigidos a financiar las prioridades de atención que se establezcan en el diagnóstico.