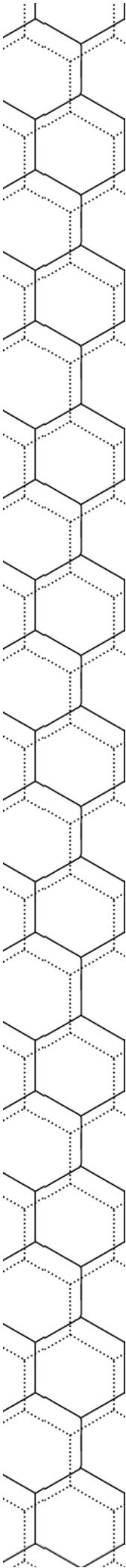


FORMATO PARA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOS RECURSOS FEDERALES MINISTRADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Evaluación Externa de tipo Específica de Desempeño de los Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa - Seguro Popular

EJERCICIO FISCAL 2018

SISTEMA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL



GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

Elaboró:

HERZO CONSULTORÍA FINANCIERA, S.C.

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

1.1 Nombre de la evaluación:

Evaluación Específica del Desempeño de los Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa - Seguro Popular

1.2 Fecha de inicio de la evaluación:

29 de mayo 2019

1.3 Fecha de término de la evaluación:

25 de octubre 2019

1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:

Nombre:

Óscar Benigno Lezama Cabrales

Unidad administrativa:

Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas

1.5 Objetivo general de la evaluación:

Realizar un análisis sistemático que valore la pertinencia de los principales procesos de gestión y los resultados del Seguro Popular, ejercido por el Estado de Puebla en 2018.

1.6 Objetivos específicos de la evaluación:

- Analizar la pertinencia de la planeación estratégica que hace el Estado de Puebla sobre los recursos del Seguro Popular para la atención de las necesidades particulares identificadas en la entidad.
- Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio de los recursos del Seguro Popular para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de rendición de cuentas y transparencia.
- Valorar la calidad de la información que se genera a partir del ejercicio de los recursos del Seguro Popular y que constituye el insumo principal para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de rendición de cuentas y transparencia.
- Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Seguro Popular en el ejercicio fiscal 2018, con base en indicadores estratégicos, así como información para el desempeño.
- Identificar recomendaciones susceptibles de implementarse para la mejora de los procesos y resultados del Seguro Popular.

1.7 Metodología utilizada en la evaluación:

Para la realización de esta evaluación se aplicó una metodología apegada a los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica del Desempeño de Subsidios y Convenios que proporcionó la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la(s) instancia(s) responsable(s) de la gestión y ejecución del Seguro Popular en la entidad, a través de la unidad coordinadora de la evaluación.

En apego a los Términos de Referencia para esta evaluación, se analizaron con objetividad e imparcialidad las características del Seguro Popular, cuyos procesos de gestión se analizaron mediante cuatro secciones temáticas con el objetivo de exponer con claridad y pertinencia, los resultados del desempeño mostrado por dicho programa durante el ejercicio fiscal 2018.

Las cuatro secciones temáticas incluidas en los TdR constaron de 24 preguntas, de las cuales 15 fueron de respuesta cerrada y 9 de respuesta abierta, cuya desagregación se muestra en la siguiente tabla:

Secciones temáticas de evaluación (TdR)			
No.	Sección	Preguntas	Subtotal
I.	Contribución y Destino	1 – 6	6
II.	Rendición de cuentas y transparencia	7 – 14	8
III.	Calidad de la información	15 – 19	5
IV.	Dirección y medición de resultados	20 - 24	5
Total			24

Las 15 preguntas cerradas (o específicas) se respondieron de forma general, con base en un esquema binario (Sí o No), sustentando con evidencia documental y exponiendo los principales argumentos que justifican la respuesta, e indicando uno de los cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, en donde cada debe interpretarse como sigue:

- Nivel 1. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, sin embargo, éstas cumplieron solo una de las características analizadas.
- Nivel 2. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, no obstante, éstas cumplieron con solo dos de las características analizadas.
- Nivel 3. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, y éstas cumplieron con tres de las características analizadas.
- Nivel 4. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, y éstas cumplieron con todas las características analizadas.

Asimismo, para responder el cumplimiento particular de cada una de las características establecidas en las preguntas centrales, se utilizaron tres tipos de respuesta 'Sí, No y Parcialmente'. El último concepto debe ser interpretado como sigue:

Parcialmente. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder a la pregunta central, sin embargo, éstas no se consideran suficientes para analizar y valorar adecuadamente el reactivo.

Las 9 preguntas que no tuvieron respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuesta) se respondieron con base en un análisis sustentado en evidencia documental, haciendo explícitos los principales argumentos que justifican la respuesta.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios __ Entrevistas _x_ Formatos _x__ Otros _x_ Especifique: Solicitud de información por escrito a la Dirección de Evaluación de la SPF.

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la(s) instancia(s) responsable(s) de la gestión y ejecución del Seguro Popular en la entidad, a través de la unidad coordinadora de la evaluación.

Bajo este contexto, el análisis de gabinete se refiere al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, documentos normativos, bases de datos, evaluaciones internas o externas, entre otras. Asimismo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de gestionar el Seguro Popular en el estado, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad y reuniones

de trabajo con los servidores públicos de la(s) instancia(s) responsable(s) de su ejecución durante el ejercicio fiscal evaluado.

El enfoque utilizado para llevar a cabo la evaluación del Seguro Popular fue de tipo “mixto”, dada las características y tipo de evaluación, situación que implicó la realización de un análisis cualitativo y cuantitativo, de acuerdo con las preguntas consideradas en el cuestionario central de los TdR.

Se realizó investigación de documentos, estadísticas y datos en sitios públicos de carácter oficial, lo cual permitió analizar la calidad de la información del Seguro Popular, su contribución y sus resultados, de acuerdo con lo planeado por el Gobierno del Estado de Puebla.

Las entrevistas a profundidad que se realizaron con los responsables de la ejecución del Seguro Popular, se aplicaron para contar con información detallada de la planeación, operación, contribución y ejecución del subsidio, con el objetivo de que ésta permitiera robustecer los argumentos del análisis de gabinete con la justificación y valoración de cada respuesta del cuestionario contenido en los TdR de manera consistente.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

- La entidad federativa, a través de los responsables del ejercicio de los recursos del Seguro Popular, tiene identificada la normatividad federal y estatal que regula la aplicación de dicho programa, la cual se comprobó, se encuentra publicada en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), en apego a lo establecido en la fracción I del artículo 77 de la ‘Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Puebla’.
- La entidad cuenta con procedimientos documentados de planeación de los recursos del subsidio, cuya normativa aplicada es de carácter federal y estatal. De igual manera es posible concluir que los procedimientos se encuentran estandarizados, es decir, son conocidos por la Unidad Administrativa responsable del Seguro Popular en la entidad, pues los mismos son de observancia general y de aplicación en todo el país.
- Se observó que, durante 2018, el monto total ministrado a la entidad concurrió con recursos provenientes del Ramo General 28, el cual representó el 6.34% del total devengado; no obstante, a través del Pp E025. Seguro Popular a cargo del REPSS, se devengaron \$4,452,342,457.77 pesos, mientras que los recursos del ‘Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos’ \$200,996,172.56, fueron ejercido por los SSEP.
- Se comprobó que existe complementariedad entre el programa Seguro Popular, el Seguro Médico Siglo XXI y Prospera – Componente Salud, los cuales ofrecen cobertura a las personas afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud, pero cuya población objetivo focalizan de diferente forma, ya que el primero está dirigido a la población no derechohabiente; mientras que el segundo financia aseguramiento en salud de cobertura amplia, complementaria a la contenida en el CAUSES y el FPGC, dirigida a niños de 5 años de edad afiliados al Seguro Popular; y el último, está dirigido a hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (población en pobreza).
- La entidad cuenta con 7 mecanismos institucionales para sistematizar la información programática, presupuestal, contable, financiera y de desempeño derivada del subsidio Seguro Popular: SPPR, INGRES, SAACG.NET, SiMIDE, SEE, ASPEC y CUANTEV; asimismo, a nivel federal, el SIAFF y el SIGEFI, son herramientas informáticas que optimizan los procesos de planeación, programación, presupuestación, programación, control y evaluación financiera.
- Los resultados del subsidio Seguro Popular han sido documentados por la entidad, a través de 6 instrumentos: MIR concurrente del Pp E025; reportes trimestrales del SRFT; Anexo VII. Indicadores de seguimiento a la operación y los términos de evaluación integral de “EL SISTEMA”; Cédulas del Modelo de Supervisión Estatal de Servicios de Salud (MOSSSESS); Informes finales de resultados de las evaluaciones del desempeño; e Informes individuales de auditoría.
- Se observó que el Programa Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y la entidad Federativa (Seguro Popular) tiene una coordinación sólida entre la Federación y el Estado, esta se logra mediante la firma del Acuerdo de Coordinación, mediante la cual se dota de elementos de carácter legal que garantizan la aplicación y ejecución de los recursos transferidos durante el ejercicio fiscal respectivo.
- El Régimen Estatal de Protección Social en Salud es el organismo público encargado de la Ejecución del programa en el Estado, el REPSS cuenta con procedimientos documentados para la distribución, ejecución y seguimiento de los recursos ministrados al Seguro Popular.

- Existe Complementariedad de los objetivos del Seguro Popular con otros programas federales del Sector Salud, como el Seguro Médico Siglo XXI y Prospera Programa de Inclusión Social – Componente Salud, los cuales coadyuvan en la disminución de la carencia por acceso a los Servicios de Salud en el Estado de Puebla.
- En el periodo 2013-2018 el estado de Puebla recibió en promedio, un monto igual al 5.91% del total de los recursos disponibles para el subsidio Seguro Popular. Por otra parte, en 2018 se registró un incremento del 11.55% de los recursos asignados con respecto a 2017, el cual representó una diferencia de aproximadamente \$482,494,370 pesos, según el dato aprobado en Cuenta Pública.
- El reporte trimestral que la entidad realizó en el SFU y, a partir del tercer trimestre del año en el SRFT, de los recursos del programa Seguro Popular 2018 fue regular, constatando que la entidad registró los datos correspondientes en los componentes ‘Destino del Gasto’ y ‘Ejercicio del Gasto’.
- La evaluación de desempeño que se aplicó a los recursos del Seguro Popular durante el ejercicio fiscal 2018, fue publicada bajo el ‘Formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas’, los resultados no fueron reportados en el SFU-PASH.
- El REPSS y los SSEP reportaron el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores estratégicos y de gestión del Pp E025 en el SiMIDE y en el SEE respectivamente, no obstante, a nivel presupuestal la información reportada en el primero, no fue consistente con el avance financiero registrado en el componente ‘Ejercicio del Gasto’ del SRFT, a pesar de que el Pp U025 fue 100% financiado con recursos federales provenientes de la fuente de financiamiento 193. Seguro Popular y 79. FPCGC, al cierre del ejercicio se identificó una diferencia de \$151,659,837.32 pesos más que fueron registrados en el SRFT.
- El programa Seguro Popular ejercido por el Gobierno del Estado de Puebla, cuenta con cuatro evaluación del desempeño, ejercicios coordinados por la Dirección de Evaluación de la SFA; no obstante, se determinó que la metodología aplicada no consideró todas las características del programa evaluado, ya que se identificaron secciones temáticas con preguntas no aplicables al subsidio debido a que su normativa, procedimientos de operación, así como el monitoreo de su desempeño difieren de los de otros recursos federales como los Fondos de Aportaciones del Ramo 33.
- La Unidad Coordinadora de las evaluaciones externas del Seguro Popular, en 2018 y 2019 sólo publicó un documento de TdR para evaluar los subsidios y convenios federales establecidos en el Programa Anual de Evaluación 2017 y 2018, lo cual se considera una debilidad en la materia. toda vez que los programas evaluados pertenecen a ramos administrativos distintos, por lo que considerar su naturaleza y características en la metodología de evaluación a aplicar, son elementos fundamentales para profundizar en el análisis y valoración de todos sus procesos de gestión.
- El proceso de ‘Seguimiento a los ASM’ derivados de la evaluación externa aplicada al programa Seguro Popular en el ejercicio 2018, durante la realización de este ejercicio, se encontraba en fase de implementación y, por lo tanto, la entidad no contó con un programa de trabajo institucional y/o con acciones determinadas de atención a las recomendaciones correspondientes.
- Derivado de la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF programó la Auditoría de Cumplimiento No. 1196-DS-GF denominada ‘Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa – Seguro Popular’; sin embargo, al momento de la aplicación de la presente evaluación, no se pudo tener acceso al informe final de la Auditoría.
- En seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría No. 1213-DS-GF correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se identificó que el REPSS fortaleció sus Sistema de Control Interno Institucional, situación que se considera una fortaleza y buena práctica gubernamental.
- El informe consolidado del ejercicio fiscal 2018, solo presentó información para el componente ‘Ejercicio del Gasto’, en el cual se identificaron leves cambios en los montos de los momentos contables devengado, ejercido y pagado, pero que, sin embargo, no son consistentes con los recursos reportados en Cuenta Pública (4,358,417,807.84 pesos si se suma el FPCGC), para lo cual se calculó una diferencia de \$151,659,837.32 pesos más registrados en el SRFT.
- La información proporcionada por el REPSS para la realización del presente ejercicio de evaluación fue para el análisis de algunas secciones temáticas, insuficiente o poco relevante.
- Existe una alta vinculación entre los objetivos previstos en la MIR del Pp E025 a cargo del REPSS y una baja alineación del mismo Pp pero a cargo de los SSEP, y los correspondientes a la MIR federal del subsidio U005. Seguro Popular, confirmando que el primero fue diseñado expresamente para ejecutar los recursos federales del subsidio en la entidad y que, por lo tanto, la medición de los resultados de su desempeño contribuye a conocer los efectos y resultados de la aplicación del subsidio en la entidad federativa.

- Referente a las metas del Pp E025-REPSS, todos los valores, excepto las planteadas para el Componente 1 y 2, permiten acreditar el grado de consecución de los objetivos del Pp, ya que, en el caso de la primera, ésta rebasó por mucho lo esperado, mientras que la segunda no alcanzó ni el 50% de los planeado. Asimismo, sobre las metas del Pp E025-SSEP se observaron grandes debilidades de diseño ya que solo la meta del Componente 1 permite acreditar el nivel de desempeño del indicador correspondiente, mientras que el resto sobrepasaron ampliamente el valor estimado, es decir, fueron laxas; lo anterior considerando que el REPSS es la instancia responsable de reportar los indicadores estratégicos (Fin y Propósito), y los SSEP la instancia encargada de los indicadores de gestión (Componentes y Actividades).
- Se observó que, en el informe de evaluación de la gestión, la meta del indicador perteneciente al Componente 3 del Pp E025-REPSS, fue registrada como 1.00 y no como 100, un error que si bien podría pasar por alto ya que se entiende que el numerador sobre el denominador debe ser igual a uno, la unidad de medida es porcentaje (base 100), motivo por el cual se sugiere evitar ese tipo de inconvenientes.
- En cuanto a las metas establecidas para el subsidio U005, se observó que para el indicador de nivel Fin la meta fue modificada, sin embargo al cierre del ejercicio 2018 la CNPSS no reportó el avance correspondiente y tampoco señaló alguna justificación, aunque se infiere que se debe a la frecuencia de medición (bienal), motivo por el cual el diseño de la meta no pudo ser valorado; asimismo, a excepción del indicador de la Actividad 1.2, cuya meta fue rebasada en más de 39 puntos porcentuales, se consideró que los valores estimados para la mayoría de los indicadores del programa, alcanzaron un rango positivo y aceptable de cumplimiento situado entre 89% y 115%.
- Referente a las metas del Pp E025-REPSS, se observó que la mayoría de los valores, excepto las planteadas para el Componente 1 y 2, permiten acreditar el grado de consecución de los objetivos del Pp, ya que al cierre del ejercicio alcanzaron un cumplimiento del 100%; sin embargo, sobre las metas del Pp E025-SSEP, se observaron grandes debilidades de diseño ya que solo la meta del Componente 1 permite acreditar el nivel de desempeño del indicador correspondiente al mostrar un cumplimiento del 95.11%, mientras que el resto sobrepasaron ampliamente los valores estimados, es decir, fueron metas laxas.
- La eficacia presupuestal calculada para los recursos reportados por el REPSS fue igual a 99.90%, dato que difiere del registrado en Cuenta Pública ya que para el Pp E025-REPSS el porcentaje ejercido fue del 100%, igual que para el Pp E025-SSEP.

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:

Características del Subsidio

- A través del Programa presupuestario (Pp) E025 Seguro Popular se ejecutan los recursos transferidos por parte de la federación a la entidad poblana, el cual se constató, contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en el Ejercicio Fiscal 2018, documento que es posible afirmar, se encuentra vinculado a las disposiciones establecidas en normatividad aplicable.
- En 2018 se registró un incremento del 11.55% de los recursos asignados por concepto del Seguro Popular con respecto a 2017, el cual representó una diferencia de aproximadamente \$482,494,370 pesos, según el dato aprobado en Cuenta Pública.
- Se identificó vinculación entre el objetivo del del subsidio Seguro Popular y la 'Meta Nacional 2. México Incluyente establecida para el 'Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018' a través del 'Objetivo 2.3' y las 'Estrategias 2.3.1 y 2.3.4'; asimismo, a nivel local el Pp E025 fue alineado al "Eje 1. Igualdad de Oportunidades" del PED 2017-2018, así como al Objetivo 3, Estrategia 3.1, Líneas de Acción 3.1.2 y 3.1.3 del Programa Sectorial de Salud del estado de Puebla, vigente en el periodo 2017-2018.

Contribución y destino

- La normativa federal y estatal que regula la operación del programa Seguro Popular, está plenamente identificada y es aplicada por el REPSS-Puebla y los SSEP para garantizar la operación y la consecución de los objetivos del programa Seguro Popular en la entidad.
- La existencia de normatividad emitida por la federación (CNPSS) que regula la planeación, programación y ejercicio de los recursos del subsidio, y a nivel estatal la actualización anual de la información que contiene el 'Diagnóstico

del Programa Presupuestario', se considera una fortaleza y buena práctica que contribuye a focalizar adecuadamente los recursos, ampliar su cobertura, así como a elevar la eficiencia de las acciones a favor de la población objetivo y afiliados al sistema.

Rendición de Cuentas y Transparencia

- La entidad cuenta con mecanismos institucionales de índole estatal y federal, suficientes para sistematizar la información sobre los procesos de planeación, presupuestación, programación, control y evaluación financiera del programa Seguro Popular.
- Los resultados del subsidio Seguro Popular han sido documentados por la entidad, a través de 6 instrumentos oficiales, observando que la mayoría son de acceso público.
- Durante el primer y tercer trimestre se observó que la entidad no reportó información sobre el avance del programa de inversión en adquisición pagado con recursos del subsidio 2018, ya que en dichos periodos no se registraron movimientos, sin embargo, el componente 'Ejercicio del Gasto' reflejó correctamente el avance de las partidas correspondientes de Gasto Corriente, motivo por el cual se determinó que los datos registrados cumplieron con las características de completitud y estar actualizados.
- En el segundo y cuarto trimestre del año, se reportaron avances a nivel proyecto y financiero del programa Seguro Popular 2018, determinando que la información cumplió con las características de calidad establecidas en la 'Guía del SRFT'.
- El REPSS y los SSEP reportaron el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores estratégicos y de gestión del Pp E025 en el SiMIDE y en el SEE respectivamente, sistemas mediante los cuales la SFA y la SC monitorean el desempeño de todos los programas presupuestarios, la primera a nivel de Fin y Propósito, y la segunda a nivel de Componentes y Actividades, cuyos resultados documentan en informes trimestrales que posteriormente publican y reportan en la Cuenta Pública anual.
- Los documentos normativos que regulan el subsidio evaluado se encuentran publicadas en la Plataforma Nacional de Transparencia <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-eb/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>; así como en el portal del REPSS-Puebla disponible en <http://repss.puebla.gob.mx/index.php/>
- El programa Seguro Popular ejercido por el Gobierno del Estado de Puebla, cuenta con antecedentes de evaluación del desempeño, ejercicios coordinados por la Dirección de Evaluación de la SFA mediante los cuales se analizó y valoró como Programa presupuestario y como subsidio.
- Se comprobó que la Dirección de Evaluación, responsable de coordinar el proceso en comento, para sistematizar y llevar a cabo con mayor eficiencia las cuatro fases del proceso de seguimiento a los ASM generados a partir de evaluaciones anteriores, diseñó e instrumentó el sistema informático ASPEC, una buena práctica en la materia.
- En seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría No. 1213-DS-GF correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se identificó que el REPSS fortaleció sus Sistema de Control Interno Institucional, situación que se considera una fortaleza y buena práctica gubernamental.

Calidad de la información

- La información del programa Seguro Popular que la entidad reportó a la federación en 2018 mediante el 'Anexo VII. Indicadores de seguimiento a la operación y los términos de la evaluación integral del Sistema' y el componente del SRFT 'Destino del Gasto', incluye las acciones y proyectos de inversión de adquisiciones realizados con dichos recursos; los cuales permiten verificar que la ejecución de dicho programa se realizó en apego a las disposiciones normativas aplicables; así como comparar y constatar que la población atendida en el periodo es la que presentaba el problema antes de la intervención.

Orientación y medición de resultados

- Los recursos a cargo de los SSEP provienen del FPCGC, por lo que sus objetivos se encuentran vinculados directamente con los rubros de gasto y categorías correspondientes a las 66 enfermedades de alto costo que cubre dicho fideicomiso.
- Se determinó que la MIR del Pp E025 a cargo del REPSS, la cual está conformada por 11 indicadores, 2 de nivel Fin; 1 para medir el Propósito; 4 para los Componentes; y 4 para igual número de Actividades, cumplen con las características de ser relevantes, adecuados y monitoreables, situación que representa una fortaleza en el diseño del programa.

- A excepción del indicador de la Actividad 1.2, cuya meta fue rebasada en más de 39 puntos porcentuales, se consideró que los valores estimados para la mayoría de los indicadores del programa alcanzaron un rango positivo y aceptable de cumplimiento situado entre 89% y 115%.
- Referente a las metas del Pp E025-REPSS, se observó que la mayoría de los valores, excepto las planteadas para el Componente 1 y 2, permiten acreditar el grado de consecución de los objetivos del Pp, ya que al cierre del ejercicio alcanzaron un cumplimiento del 100%.
- La normativa aplicable al Seguro Popular no establece una calendarización definida para el ejercicio de los recursos por parte de la entidad, sin embargo, se identificó que en todos los trimestres fueron planeadas y ejecutadas las Actividades del Pp E025, por lo que se infiere que los recursos estuvieron disponibles y fueron transferidos al REPSS y los SSEP a partir del primer trimestre del año 2018.
- Referente a la desagregación por partida de gasto de los recursos del programa, esta información fue proporcionada por el REPSS, observando que el monto total fue devengado a través de los Capítulos de Gasto 1000. Servicios Personales, 2000. Materiales y suministros, 3000. Servicios generales, y 5000. Bienes muebles e inmuebles; lo anterior en estricto apego a lo dispuesto en el 'ANEXO IV Conceptos de Gasto 2018 del Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Puebla, para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud'.

2.2.2 Oportunidades:

Contribución y destino

- Es relevante mencionar que si bien el 'Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos' forma parte del Seguro Popular, este busca otorgar servicios médicos de alta especialidad a los beneficiarios de dicho programa, que padecen enfermedades de alto costo (en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren); por lo que su seguimiento y análisis independiente, constituye una oportunidad para conocer, analizar y profundizar sobre su importancia e impacto en la población objetivo y atendida

Rendición de Cuentas y Transparencia

- Considerar la naturaleza y características de los programas públicos a evaluar, especialmente los financiados con recursos federales, constituyen elementos fundamentales para profundizar en el análisis y valoración de todos sus procesos de gestión.
- Contar con metodologías específicas y diferencias para evaluar subsidios y convenios de distintos ramos administrativos, representa una oportunidad para fortalecer el SED en la entidad.
- Aún bajo el riesgo de que el programa Seguro Popular desaparezca de la apertura programática federal o se transforme, las áreas de oportunidad hasta ahora identificadas a través de las evaluaciones realizadas deben ser tomadas en cuenta para el diseño o modificación de programas similares e incluso complementarios del Ramo Salud.
- Identificar y atender a la brevedad posible las debilidades del proceso de 'Seguimiento a los ASM', constituye una valiosa oportunidad para garantizar el uso de los resultados de las evaluaciones externas.
- La implementación eficiente y eficaz del sistema ASPEC, representa una oportunidad para consolidar el proceso de 'Seguimiento a los ASM' en la entidad.

2.2.3 Debilidades:

Rendición de Cuentas y Transparencia

- En la publicación de los reportes derivados de los componentes Destino del Gasto' y 'Ejercicio del Gasto' –bajo el esquema de datos abiertos–, se identificaron dos archivos distintos en contenido, pero con la misma denominación, ya que uno hacía referencia a recursos provenientes del subsidio y el otro a recursos del 'Fondo de Protección contra Gasto Catastróficos', sin embargo, ambos tipos fueron ejecutados por la Secretaría de Salud.

- La evaluación de desempeño que se aplicó a los recursos del Seguro Popular durante el ejercicio fiscal 2018, fue publicada bajo el ‘Formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas’, los resultados no fueron reportados en el SFU-PASH.
- Respecto de la congruencia de la información presupuestal reportada en el SiMIDE, se identificó que ésta no guardó consistencia con el avance financiero registrado en el componente ‘Ejercicio del Gasto’ del SRFT, a pesar de que el Pp U025 fue 100% financiado con recursos federales provenientes de la fuente de financiamiento 193. Seguro Popular y 79. FPCGC.
- El programa Seguro Popular ejercido por el Gobierno del Estado de Puebla, cuenta con cuatro evaluación del desempeño, ejercicios coordinados por la Dirección de Evaluación de la SFA; no obstante, se determinó que la metodología aplicada no consideró todas las características del programa evaluado, ya que se identificaron secciones temáticas con preguntas no aplicables al subsidio debido a que su normativa, procedimientos de operación, así como el monitoreo de su desempeño difieren de los de otros recursos federales como los Fondos de Aportaciones del Ramo 33.
- La Unidad Coordinadora de las evaluaciones externas del Seguro Popular, en 2018 y 2019 sólo publicó un documento de TdR para evaluar los subsidios y convenios federales establecidos en el Programa Anual de Evaluación 2017 y 2018, lo cual se considera una debilidad en la materia.
- Una debilidad importante es el largo periodo de tiempo que ha transcurrido entre el término de la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal 2017 (31 de octubre de 2018) y la ejecución del ‘Seguimiento de ASM’ (septiembre de 2019), situación que incrementa el riesgo de que la implementación de las recomendaciones no sea viable por parte del REPSS.
- Se considera que, al tratarse del análisis y valoración de recursos del Seguro Popular ejercidos dos años atrás (en 2017), los funcionarios responsables del Seguro Popular podrían estar interesados en información más reciente, ya que las acciones de seguimiento están muy cercanas al inicio del proceso de programación-presupuestación del ejercicio fiscal 2020, por lo que éstas podrían no ser consideradas en el SPPR.
- El proceso de verificación de implementación de aquellas recomendaciones que en su momento fueron aceptados por el REPSS o la Unidades Responsables de alguno de los procesos de gestión del U005 o del Pp E025, también se verá afectado por el desfase de tiempo antes referido, incidiendo negativamente en el uso de los resultados de la evaluación del programa.
- El informe consolidado del ejercicio fiscal 2018, solo presentó información para el componente ‘Ejercicio del Gasto’, en el cual se identificaron leves cambios en los montos de los momentos contables devengado, ejercido y pagado, pero que, sin embargo, no son consistentes con los recursos reportados en Cuenta Pública (4,358,417,807.84 pesos si se suma el FPCGC), para lo cual se calculó una diferencia de \$151,659,837.32 pesos más registrados en el SRFT.

Orientación y medición de resultados

- Referente a las metas del Pp E025-REPSS, todos los valores, excepto las planteadas para el Componente 1 y 2, permiten acreditar el grado de consecución de los objetivos del Pp, ya que, en el caso de la primera, ésta rebasó por mucho lo esperado, mientras que la segunda no alcanzó ni el 50% de los planeado. Asimismo, sobre las metas del Pp E025-SSEP se observaron grandes debilidades de diseño ya que solo la meta del Componente 1 permite acreditar el nivel de desempeño del indicador correspondiente, mientras que el resto sobrepasaron ampliamente el valor estimado, es decir, fueron laxas; lo anterior considerando que el REPSS es la instancia responsable de reportar los indicadores estratégicos (Fin y Propósito), y los SSEP la instancia encargada de los indicadores de gestión (Componentes y Actividades).
- Se observó que, en el informe de evaluación de la gestión, la meta del indicador perteneciente al Componente 3 del Pp E025-REPSS, fue registrada como 1.00 y no como 100 a pesar de lo que indica su unidad de medida.
- Sobre las metas del Pp E025-SSEP, se observaron grandes debilidades de diseño ya que solo la meta del Componente 1 permite acreditar el nivel de desempeño del indicador correspondiente al mostrar un cumplimiento del 95.11%, mientras que el resto sobrepasaron ampliamente los valores estimados, es decir, fueron metas laxas.
- En este sentido, la eficacia presupuestal calculada para los recursos reportados por el REPSS fue igual a 99.90%, dato que difiere del registrado en Cuenta Pública ya que para el Pp E025-REPSS el porcentaje ejercido fue del 100%, igual que para el Pp E025-SSEP, situación que constituye una debilidad.

2.2.4 Amenazas:

- Existe alta probabilidad de que la continuidad del Pp estatal se vea afectado con los recortes presupuestales en el marco de los criterios de austeridad y disciplina financiera; la implementación de nuevas políticas en materia de salud; la próxima reforma a la Ley General de Salud; y la creación del llamado Instituto de Salud para el Bienestar, las cuales desde 2018, han sido impulsadas por el Gobierno Federal.
- Las acciones de fiscalización a cargo de instancias como la Auditoría Superior de la Federación, así como de los Órganos de Control de los gobiernos subnacionales, resultan insuficientes para garantizar que dichos recursos se asignan, distribuyen, ejercen, comprueban y transparentan en apego al marco jurídico-normativo tanto federal como estatal que los regula.
- La desaparición de programas complementarios como PROSPERA-Componente Salud, inciden negativamente en el alcance y consecución de los objetivos del programa Seguro Popular.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

3.1 Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

Con base en la normativa aplicable, se determinó que el objetivo general del Seguro Popular es “evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud”, mientras que sus objetivos específicos son: contribuir al logro de la cobertura universal en salud; lograr que la población afiliada al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) tenga acceso efectivo a servicios de salud; fortalecer y consolidar la operación y la sustentabilidad financiera del SPSS.

Bajo este contexto, la aplicación de la evaluación externa de tipo específica de desempeño al programa Seguro Popular correspondiente al ejercicio fiscal 2018, permitió comprobar que la entidad cuenta con procedimientos documentados de planeación de los recursos del subsidio, cuya normativa aplicada es de carácter federal y estatal, los cuales se encuentran estandarizados, es decir, son conocidos por la Unidad Administrativa responsable del Seguro Popular en la entidad, pues los mismos son de observancia en todo el país.

En términos generales, la existencia de normatividad emitida por la federación (CNPSS) que regula la planeación, programación y ejercicio de los recursos del subsidio, y a nivel estatal la actualización anual de la información que contiene el ‘Diagnóstico del Programa Presupuestario’, se consideran una fortaleza y buena práctica que contribuye a focalizar adecuadamente los recursos, ampliar su cobertura, así como a elevar la eficiencia de las acciones a favor de la población objetivo y afiliados al sistema.

Referente a la rendición de cuentas y transparencia del programa evaluado, se identificó que la entidad cuenta con 7 mecanismos institucionales para sistematizar la información programática, presupuestal, contable, financiera y de desempeño derivada del subsidio Seguro Popular: SPPR, INGRES, SAACG.NET, SIMIDE, SEE, ASPEC y CUANTEV; asimismo, a nivel federal, el SIAFF y el SIGEFI, son herramientas informáticas que optimizan los procesos de planeación, programación, presupuestación, programación, control y evaluación financiera.

En cuanto a evaluación y seguimiento del programa Seguro Popular, se concluyó que una debilidad importante es el largo periodo de tiempo que ha transcurrido entre el término de la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal 2017 (31 de octubre de 2018) y la ejecución del ‘Seguimiento de ASM’ (septiembre de 2019), situación que incrementa el riesgo de que la implementación de las recomendaciones no sea viable por parte del REPSS.

Sobre la calidad de la información generada, la extensa normativa, tanto estatal como federal, que regula los procesos de gestión del programa Seguro Popular permite afirmar que la información que se genera en cada ejercicio fiscal es basta y de alta calidad, sin embargo, se consideró que la información proporcionada por el REPSS para la realización del presente ejercicio de evaluación fue para el análisis de algunas secciones temáticas, insuficiente o poco relevante.

Aunado a lo anterior, el informe consolidado del ejercicio fiscal 2018, solo presentó información para el componente ‘Ejercicio del Gasto’, en el cual se identificaron leves cambios en los montos de los momentos contables devengado, ejercido y pagado, pero que sin embargo, no son consistentes con los recursos reportados en Cuenta Pública (4,358,417,807.84 pesos si se suma el FPCGC), para lo cual se calculó una diferencia de \$151,659,837.32 pesos más registrados en el SRFT.

Acerca del avance de las metas del Pp E025-REPSS, se observó que la mayoría de los valores, excepto las planteadas para el Componente 1 y 2, permitieron acreditar el grado de consecución de los objetivos del Pp, ya que al cierre del ejercicio alcanzaron un cumplimiento del 100%.; sin embargo, sobre las metas del Pp E025-SSEP, se observaron grandes debilidades de diseño ya que solo la meta del Componente 1 permite acreditar el nivel de desempeño del

indicador correspondiente al mostrar un cumplimiento del 95.11%, mientras que el resto sobrepasaron ampliamente los valores estimados, es decir, fueron metas laxas.

Por último, la eficacia presupuestal calculada para los recursos reportados por el REPSS fue igual a 99.90%, dato que difiere del registrado en Cuenta Pública ya que para el Pp E025-REPSS el porcentaje ejercido fue del 100%, igual que para el Pp E025-SSEP, situación que constituye una debilidad y que en general, explica la valoración de la cuarta sección de análisis del presente informe.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- Se sugiere realizar un seguimiento y análisis independiente del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos, ya que se considera que este ejercicio permitirá conocer, analizar y profundizar sobre su importancia e impacto en la población objetivo y atendida.
- Se recomienda que los informes individuales de auditoría a los que ha sido sometido el subsidio en años anteriores, y que han sido realizadas por instancias como la ASF, las ASEP, la SFP o la Secretaría de la Contraloría, sean publicados en la PNT y los sitios web oficiales del Gobierno del Estado.
- Se sugiere que el REPSS, como principal responsable del programa Seguro Popular y en apego a sus atribuciones, publique en su sitio web y en la PNT, los avances del cumplimiento de las metas correspondientes a los 'Indicadores de seguimiento a la operación y los términos de evaluación integral del Sistema', en todos los periodos que dicha información se reporte a la CNPSS.
- Se sugiere que la instancia responsable, continúe realizando la publicación del formato de datos abiertos correspondiente a los informes trimestrales antes mencionados, cuidando que estos sean homogéneos e integrales, evitando que se dupliquen.
- Se recomienda a la SFA, como responsable de coordinar las evaluaciones externas del gasto federalizado, que además de publicar los resultados de la evaluación del subsidio Seguro Popular en las páginas web oficiales del Gobierno del Estado, los reporte en el SFU-PASH a más tardar 30 días posteriores a su conclusión.
- Se recomienda que la instancia coordinadora del SED en la entidad considere los antecedentes de evaluación del programa Seguro Popular, el nivel de implementación de las recomendaciones derivadas de dichos ejercicios, su antigüedad y características principales como su carácter federal y los múltiples documentos normativos a los que se apega su operación para determinar el tipo de evaluación a aplicar en años posteriores, el cual puede ser de procesos, consistencia y resultados, e incluso de impacto.
- Sin considerar que el programa Seguro Popular puede perder continuidad a partir del ejercicio fiscal 2020, se sugiere no realizar más evaluaciones del desempeño hasta verificar el grado de implementación de las recomendaciones generadas a partir de ejercicios anteriores.
- Si la Unidad Coordinadora del SED en la entidad, considera viable la evaluación del Seguro Popular en el PAE 2020, se recomienda modificar la metodología y el enfoque de evaluación hasta ahora aplicados, ya que dicho programa cuenta con elementos técnicos de gran alcance en materia de planeación, operación, control, supervisión e incluso evaluación, los cuales están perfectamente normados y son validados por la autoridad federal, por lo que un análisis más concreto, profundo y focalizado, permitiría generar información relevante para la toma de decisiones.
- Se sugiere el diseño y elaboración de TdR específicos para cada subsidio y convenio evaluado, los cuales consideren su origen del gasto, así como sus características programáticas y de operación, elementos que permitirán realizar un análisis detallado de sus procesos de gestión, así como de la obtención de resultados útiles para la toma de decisiones.
- Agilizar el proceso de 'Seguimiento a los ASM' que actualmente mantiene en proceso, a fin de garantizar que las recomendaciones aceptadas por las instancias responsables sean consideradas en el proceso de programación-presupuestación del ejercicio fiscal 2020.
- Una vez concluido el proceso en comento, dicha instancia publique el Documento Institucional de Trabajo (DIT) del subsidio Seguro Popular, con el objetivo de fortalecer el SED de la Administración Estatal.
- En materia de control y mejora regulatoria, se sugiere que las fases del 'Seguimiento de ASM' a través del sistema ASPEC, sea descrito y formalmente documentado en el 'Manual de Procedimientos de la Dirección de Evaluación', toda vez que se considera una actividad sustantiva e indispensable que forma parte del SED.

- Se recomienda que los informes individuales de auditoría a los que ha sido sometido el subsidio en años anteriores, y que han sido realizadas por instancias como la ASF, las ASEP, la SFP o la Secretaría de la Contraloría, sean publicados en la PNT y los sitios web oficiales del Gobierno del Estado.
- La extensa normativa, tanto estatal como federal, que regula los procesos de gestión del programa Seguro Popular permite afirmar que la información que se genera en cada ejercicio fiscal es basta y de alta calidad, motivo por el cual se recomienda que la instancia ejecutora, en ejercicios posteriores de evaluación, proporcione dichos datos al evaluador, evitando la duplicidad de evidencias documentales y el anexo de informes anteriores a los del periodo solicitado; lo anterior con el objetivo de agilizar el ejercicio de análisis y valoración del programa, así como generar información útil que sirva para la toma de decisiones.
- Se sugiere que en ejercicios posteriores, durante el proceso de programación-presupuestación, el REPSS y los SSEP tomen en cuenta los recursos presupuestales, técnicos y de recursos humanos disponibles para entregar los bienes y servicios financiados con recursos del subsidio, así como los factores externos que incidieron negativamente en el diseño de las metas de los indicadores del Pp E025, a fin de que éstas reflejen un adecuado ejercicio de planeación y a su vez, permitan acreditar el grado de avance de los objetivos correspondientes.
- Ya que el informe de evaluación de la gestión es un documento que se publica en los principales sitios web del Gobierno del Estado y que constituye una importante fuente de referencia sobre el desempeño tanto de los programas presupuestarios como de las instituciones a cargo de éstos, se recomienda revisar detalladamente su contenido y asegurarse que los datos registrados guarden completa consistencia con los elementos técnicos señalados en otros documentos de la misma índole, como la ficha de indicadores, la MIR, etc.
- Se sugiere que, en ejercicios posteriores, durante el proceso de programación-presupuestación, el REPSS y los SSEP, en el planteamiento de las metas de los indicadores que obtuvieron resultados negativos, consideren los factores externos que en 2018 afectaron su cabal cumplimiento.
- Justificar las inconsistencias identificadas a nivel presupuestal.

4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación:

DRA. MARTHA LAURA HERNÁNDEZ PÉREZ

4.2 Cargo:

4.3 Institución a la que pertenece:

CONSULTORA GENERAL

HERZO CONSULTORÍA FINANCIERA, A.C.

4.4 Principales colaboradores:

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación:

DAH EDUARDO SÁNCHEZ GARCÍA CANO

herzoconsultoría@gmail.com

4.6 Teléfono (con clave lada):

722 169 68 68

5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) SUBSIDIO (S)

5.1 Nombre del subsidio evaluado:

Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa - Seguro Popular

5.2 Clave del subsidio:

U005. Seguro Popular

5.3 Ente público coordinador del subsidio:

5.4 Poder público al que pertenece el subsidio:

Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS)

Poder Ejecutivo Poder Legislativo Poder Judicial Ente Autónomo

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece el subsidio:

Federal Estatal Local

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

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo del (los) subsidio(s):

Gobierno del Estado de Puebla:

- Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)
- Servicios de Salud del Estado de Puebla (SSEP)

5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) Subsidio(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):

Esperanza Quiroz Pérez

Directora general del Régimen Estatal de Protección Social en Salud

E-mail: N/D

Teléfono: (222)551 04 40 ext. 9020

Jorge Humberto Uribe Téllez

Secretario de Salud y Director General de los Servicios de Salud del Estado de Puebla

E-mail: N/D

Teléfono: (222)551 06 00 ext. 4002 y 3002

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:

Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del estado de Puebla

6.3 Costo total de la evaluación:

\$10,550,000.00 (Diez millones quinientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100 MN) La presente evaluación forma parte de un conjunto de evaluaciones al Gasto Federalizado, siendo el costo aquí mencionado por el total de 22 evaluaciones realizadas.

6.4 Fuente de Financiamiento:

ESTATAL

7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

7.1 Difusión en internet de la evaluación:

Portal del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal.

<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/resultadosevaluaciones>

Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema-portales>

7.2 Difusión en internet del formato:

Portal del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal.

<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/resultadosevaluaciones>

Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema-portales>