

Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2014-2015 Opinión Institucional (OI) UE/UR

Con relación a los resultados de la evaluación externa es importante manifestar que el Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud, surgió como un programa presupuestario a partir del Ejercicio Fiscal 2013, con la clave U012 donde la literal “U” representa la categoría de “Otros subsidios”, dentro de la clasificación de “Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios”, si bien es cierto que de origen el programa no se describió ampliamente en ningún documento con todos y cada uno de sus componentes, eso no implica que carezca de objetivo ni un problema claro que resolver, en la Matriz de Indicadores se expresa que su fin es contribuir “asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad mediante la transferencia de apoyos financieros a las entidades federativas para las unidades médicas”, también se menciona un propósito alusivo al fortalecimiento financiero cuyos componentes se refieren a las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal y las actividades realizadas tuvieron como eje la suscripción de convenios específicos en materia de transferencia de recursos a partir de los cuales se detonaron compromisos y obligaciones objeto de seguimiento permanente hasta su conclusión.

En 2013, se asignan en el PEF 3,913.1 millones de pesos a este Programa a través de las partidas de SUBSIDIOS. Ante la asignación de recursos para el Programa, en 2013 se buscó en primera instancia la definición del destino final de los recursos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La SHCP estableció que el fondo debía destinarse “para los fines que expresamente convengan la Secretaría de Salud responsable del programa y cada una de las entidades federativas” con lo que no se determinó un destino específico para los recursos.

Frente a esta respuesta ambigua, la DGPLADES propuso criterios para la definición de proyectos que estuvieran enfocados a fortalecer la calidad de los servicios de salud, en base a las necesidades manifestadas por los Servicios Estatales de Salud, una vez definidos los criterios y establecidas las prioridades se suscribieron Convenios Específicos en Materia de Transferencia de Recursos con las Entidades Federativas. Conforme al Modelo de Instrumento Jurídico aprobado por la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud.

Como un antecedente importante, el Programa no fue sujeto de la evaluación en materia de diseño.

El PEF 2014 autorizó recursos por 4,113.1 millones de pesos para el Programa, sin embargo, su autorización se hizo a la unidad 500 Subsecretaría de Administración y Finanzas (Oficialía Mayor). Al igual que en 2013 el Decreto no establece el destino de los recursos. Para dar continuidad a las acciones iniciadas en 2013, se retomaron los criterios establecidos entre la DGPLADES y las entidades federativas y se dio cumplimiento a la instrucción consistente en transferir 2,349.4 millones de pesos a las entidades federativas.

Derivado de la auditoría No. 216 realizada por la ASF para el Programa en 2013, la DGPLADES elaboró una propuesta de “Lineamientos y requisitos generales para la transferencia de recursos presupuestarios Federales, vía subsidios, a las Entidades Federativas y el Distrito Federal, a través de la DGPLADES”, dando con ello, mayor consistencia a los criterios con los que la unidad administrativa en su momento, transfirió recursos a las entidades federativas correspondiente a los ejercicios 2013 y 2014.

Ciertamente, el Manual de Procedimientos de la DGPLADES no contiene los procedimientos del Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud, esto se debe a que el manual referido fue aprobado en el año 2012, es decir, un año antes de que se ejecutaran las acciones del programa.

Aunado a lo anterior, la DGPLADES carece de una estructura orgánica con funciones para ese fin; la realización de dichas actividades, se apoya en personal eventual, al cual no pueden atribuirse responsabilidades conforme a la normatividad aplicable.

Dado que la creación del programa no trajo consigo documentos técnicos y administrativos de apoyo, derivado de la auditoría No. 216 realizada por la ASF durante el año 2014, que aplicó para el ejercicio fiscal 2013, se realizaron diversas gestiones para la revisión de los Convenios y la elaboración de nuevos modelos de instrumentos jurídicos para el 2015; estos ya fueron puestos a la consideración de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos (CGAJDH) y se cuenta con nuevos modelos de Convenio; sin embargo, en 2015, no se ha suscrito ningún nuevo Convenio ya que para el presente ejercicio fiscal, no se autorizaron recursos presupuestales a la DGPLADES para la ejecución del programa U012.

En la experiencia acumulada derivada de la ejecución del programa, se advirtió que las entidades federativas mostraron heterogeneidad en el mecanismo de ejecución del subsidio; cumplieron en medida muy variable con el objeto del convenio y las obligaciones del mismo, se produjeron las observaciones señaladas en la auditoría No. 216. Con frecuencia, las entidades omitieron durante la suscripción del convenio, que su normatividad local sigue procedimientos distintos a los propuestos en los convenios, dando lugar a incumplimientos posteriores, lo cual entorpece y dificulta el seguimiento y control del recurso por parte de DGPLADES.

Es importante mencionar que los convenios son instrumentos jurídicos que contienen mecanismos de control y transparencia de recursos, además se incorporaron las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación para subsanar las insuficiencias que pudieron haber tenido en sus versiones originales.

En 2015 el PEF autorizó recursos por 4,113.1 millones de pesos para el Programa, sin embargo, su autorización se hizo a la unidad 500 Subsecretaría de Administración y Finanzas (Oficialía Mayor).

A diferencia de los años previos, en 2015 el Decreto si establece el destino de los recursos, al incorporar una nota al pie del anexo 30 que indica “Los recursos considerados en este Anexo serán destinados al Proceso de Formalización Laboral de los Trabajadores de la Salud en las entidades federativas establecido por la Secretaría de Salud, y serán transferidos a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33”, por lo que para el presente ejercicio fiscal no se cuenta con recursos presupuestales autorizados al Programa para ejercicio de la DGPLADES.

Dentro de las atribuciones conferidas por el artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, fracción X que a la letra dice “Con la intervención que por función corresponda a otras unidades administrativas, dirigir, coordinar, gestionar financiamientos y co-financiamientos de crédito externo, temporales y estratégicos para fortalecer la oferta estatal de servicios de salud, incluyendo la suscripción de documentos legales con las Entidades Federativas, unidades ejecutoras de créditos externos, instituciones y empresas”.



La DGPLADES no tiene atribución para transferir recursos a las Entidades para el proceso de formalización laboral de los trabajadores, lo relacionado a recursos humanos, son atribuciones conferidas a la DGRH por el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

Actualmente la DGPLADES tiene a su cargo la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa y los recursos están siendo ejercidos por otra unidad administrativa por lo que no existe un correspondencia entre la unidad responsables y la unidad que ejerce los recursos, motivo por el cual a través de oficio se solicitó a la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) la reubicación del Programa a fin de contribuir con el rediseño del mismo y favorecer el óptimo funcionamiento de éste.

En este sentido, la DGPOP ha solicitado a la Dirección General de Recursos Humanos adecuar la MIR 2016 del Programa Presupuestal U012, de acuerdo al destino de los recursos.

En el contexto anterior y tomando en cuenta que la DGPLADES pueda seguir siendo la unidad administrativa por medio de la cual se transfieran recursos en el futuro inmediato, a la vez que se hacen gestiones para que deje de ser la unidad responsable del Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud se está elaborando el Diagnóstico de un nuevo Programa Presupuestario que contenga los elementos mínimos de acuerdo a la normatividad establecida y con ello se está dando inicio a contar con la fundamentación y la estructura programática que de soporte a algún programa presupuestario para fortalecerla infraestructura de salud en el país sin dejar de contar con todos los elementos formales para su diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación y posteriormente, su fiscalización y rendición de cuentas.