

18
AÑOS

CONeVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 2021-2022

Presentación de resultados

18
AÑOS

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 2021-2022. Presentación de resultados

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 2021-2022. Presentación de resultados. Ciudad de México: CONEVAL, 2023.



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,
Unidad Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

José Manuel del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y
Fortalecimiento Institucional

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

Karina Barrios Sánchez

Alice Zahí Martínez Treviño

Juan Carlos Bernal Ruiz

Sandra Ramírez García

Rosa María de la Luz Rivas Sánchez



Contenido

Introducción	5
Objetivos, estructura y contenido de la Ficha de Desempeño	5
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	7
Principales resultados	9
Consideraciones finales	14
Referencias	16

Índice de figuras y gráficas

Figura 1 Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022	7
Gráfica 1 Carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa, 2020	8
Gráfica 2 Presupuesto ejercido del FASSA y proyección de población sin seguridad social por entidad federativa, 2021	9
Gráfica 3 Número de entidades federativas con información de plazas pagadas por el FASSA en concurrencia con otras fuentes de recursos (casos seleccionados), 2021	10
Gráfica 4 Información sobre el seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones al FASSA, 2021 .	12
Gráfica 5 Promedio de la valoración de la información proporcionada por las entidades federativas en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022	13
Gráfica 6 Entidades federativas de acuerdo con la valoración de la información proporcionada en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022	14

Introducción

El marco normativo del Ramo General 33 en materia de evaluación se basa en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); artículos 85, fracción I y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); artículo 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y demás normatividad aplicable.

El Ramo General 33 es una importante fuente de recursos para que los gobiernos subnacionales provean de bienes y servicios a la población; en 2022, ejerció 695,549.46 millones de pesos, lo cual representa 11.22% del gasto neto total¹ ejercido a nivel federal (SHCP, 2023). En 2022, los recursos federales por participaciones y aportaciones representaron, en promedio, el 82.99% de los recursos que las entidades federativas perciben (43.59% aportaciones federales y 39.40% participaciones federales). Mientras que, de los ingresos que perciben los municipios 71.72% provienen de participaciones federales (40.22%) y de aportaciones federales y estatales (31.50%) (INEGI, 2023).

Actualmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuenta con tres tipos de metodologías para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del Ramo General 33 de desarrollo social: Evaluación Específica de Desempeño, Evaluación Estratégica de Coordinación y Ficha de Desempeño.

Respecto a la Ficha de Desempeño, de 2017² a 2022 se han realizado siete ejercicios de evaluación con

un total de 276 fichas correspondientes a cuatro FAF.³

De acuerdo con el numeral 69 del *Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2022* (PAE 2022), la Secretaría de Salud, como dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), realizó la Ficha de Desempeño de las 32 entidades federativas. En el análisis se consideró el ejercicio fiscal 2021, y se usó el formato emitido por el CONEVAL (CONEVAL y SHCP, 2022).

La Ficha de Desempeño 2021-2022 del FASSA es el primer ejercicio que se realiza a este FAF desde que se estableció este tipo de evaluación en el PAE federal.

Objetivos, estructura y contenido de la Ficha de Desempeño

El objetivo de la Ficha de Desempeño es ampliar, actualizar y mejorar la información disponible sobre los FAF mediante un instrumento sintético, homogéneo y autocontenido de monitoreo y evaluación anual para las entidades federativas. De manera adicional, se busca fomentar la cultura y disposición hacia la evaluación en las entidades federativas.

Con la finalidad de garantizar independencia, imparcialidad y transparencia en la evaluación, el llenado es responsabilidad del área de evaluación (AE) de la dependencia coordinadora, que funge

¹ El gasto neto total se entiende como la totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones, lo cual darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto (LFPRH, 30 de marzo de 2006).

² En el numeral 30 del PAE 2017 se mandató por primera vez la Ficha de Desempeño al FAIS en sus dos componentes.

³ Se ha realizado un total de 276 Fichas de Desempeño: 128 al FAIS, en sus componentes FISE y FISMDF; 64 al FAM-AS; 52 al FAETA-EA y 32 al FASSA.

como ente externo⁴. Bajo este mecanismo, la Unidad Responsable del Fondo o las áreas que colaboran en su gestión y las entidades federativas proporcionan la información necesaria.

La Ficha de Desempeño se integra por los siguientes apartados (CONEVAL, 2022b):

1. Descripción del fondo
2. Contexto
3. Presupuesto y cobertura
4. Análisis de indicadores estratégicos y de gestión
5. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA)
6. Seguimiento a recomendaciones
7. Calidad y suficiencia de la información
8. Recomendaciones
9. Datos de contacto

Con la finalidad de mejorar las capacidades y, por lo tanto, la calidad de la información, al inicio del desarrollo de la Ficha de Desempeño, el CONEVAL realizó una capacitación dirigida al personal de la Secretaría de Salud y a los Servicios Estatales de Salud, en la cual se abordaron los objetivos de la ficha; la forma y etapas en que se debía capturar la información y las variables en la base de datos diseñada para su elaboración y generación.

La información del apartado de Descripción del FASSA fue proporcionada por el CONEVAL con base en la normatividad y en los documentos que describen su operación. La sección de Contexto se

integró con información proporcionada por el CONEVAL y la Secretaría de Salud.

El área de evaluación de la Secretaría de Salud, en coordinación con las entidades federativas, fue responsable de integrar la información del resto de las secciones que conforman la ficha.

El CONEVAL integró la información de Descripción del FASSA y Contexto que le correspondía, en una base de datos, que incluía el resto de las variables que debían ser capturadas por la Secretaría de Salud y se la envió al Área de Evaluación de dicha Secretaría. Una vez completada la información proporcionada por las entidades federativas, recopilada y organizada por la Secretaría de Salud, se envió al CONEVAL la base de datos para su revisión. El CONEVAL emitió observaciones y recomendaciones a la información preliminar de las fichas. A partir de la atención a las observaciones y recomendaciones, la Secretaría de Salud conformó el informe de la ficha y solicitó la posición institucional⁵ de las entidades federativas respecto a los resultados de la evaluación.

Una vez que se contó con los informes finales de la ficha, posiciones institucionales y formatos de aspectos relevantes de la evaluación (FARE)⁶, la Secretaría de Salud envió esta documentación al CONEVAL, además de la base de datos en la que se capturó la información y se generaron las fichas para cada entidad. En el primer trimestre de 2023 se realizó la publicación de dichas evaluaciones. Este proceso se resume en la siguiente figura.

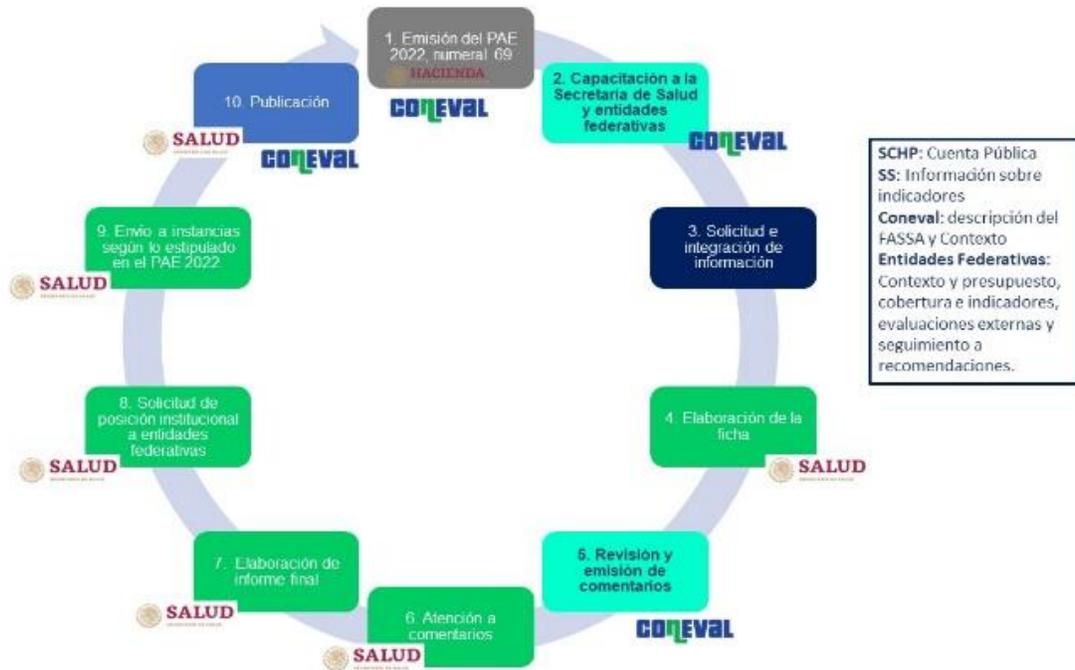
⁴ De acuerdo con el PAE 2023, la evaluación externa es “[...] la que se realiza a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables [...]” (CONEVAL-SHCP, 2023).

⁵ La posición institucional es un documento oficial que define la posición o postura de una dependencia o entidad respecto a

los resultados y desarrollo de cada evaluación (CONEVAL y SHCP, 2022).

⁶ El FARE es un instrumento sintético que se llena por cada evaluación realizada; conjunta datos generales de los programas o FAF, principales hallazgos, principales recomendaciones de la evaluación y recomendaciones para el proceso de programación y presupuestación (CONEVAL y SHCP, 2022).

Figura 1 Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Por medio del FASSA las entidades federativas reciben recursos económicos que las apoyan para ejercer las atribuciones que les competen en materia de salubridad general, en los términos que establece la Ley General de Salud (LGS), de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 1978). El monto del FASSA se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a partir de los siguientes elementos:

1. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizadas para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
2. Por los recursos que, con cargo a las previsiones para servicios personales, se hayan transferido a las entidades

federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales en conjunto con las ampliaciones presupuestarias que se hayan autorizado en el transcurso de ese ejercicio por concepto de incrementos salariales y prestaciones;

3. Por los recursos que la federación haya transferido a los estados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión; y
4. Otros recursos que se destinen a promover la equidad en los servicios de salud, mismos que se distribuyen con base en una fórmula que considera la razón de mortalidad, el índice de marginación y la población

abierta en los estados (Artículos 30 y 31, LCF)⁷.

De acuerdo con la Estrategia Programática del PEF 2021,⁸ el FASSA fortalece las acciones que permiten mejorar la salud de la población sin seguridad social. Asimismo, los recursos que reciben los servicios estatales de salud de las 32 entidades federativas se destinan a la prevención, promoción, detección y tratamiento en todos los niveles de atención y atención a la comunidad y a la persona (SHCP, 2021).

Los recursos del FASSA tienen propósitos específicos relacionados con la atención a aquellas personas que no cuentan con acceso a la seguridad social y a los servicios de salud que brindan las instituciones del Estado mexicano que atienden a la población que obtiene el derecho a través del trabajo asalariado formal.

Población en situación de carencia por acceso a los servicios de salud y presupuesto del FASSA

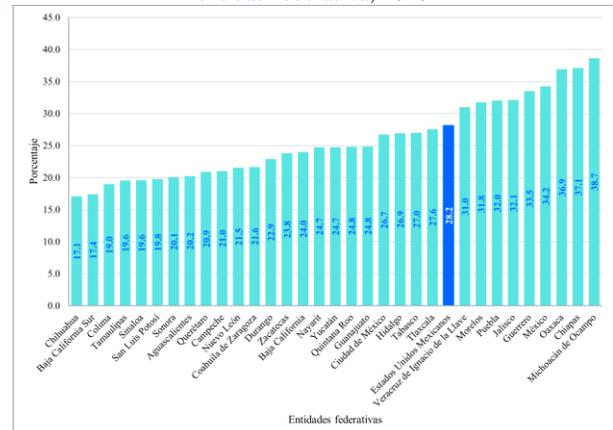
La carencia por acceso a los servicios de salud fue de 16.2% en 2018, mientras que en 2020 fue de 28.2%. Entre las causas que lo explican se encuentran la transición administrativa y operativa entre la extinción del Seguro Popular y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y las presiones que se ejercieron sobre el sistema de salud como consecuencia de la pandemia por la COVID-19 (CONEVAL, 2023a).

En 2020, la entidad federativa que presentó un mayor porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud fue Michoacán con 38.7%, seguida de Chiapas y Oaxaca con 37.1% y 36.9%, respectivamente. La media nacional fue de 28.2% y por encima de este valor se encontraron nueve

entidades federativas, incluyendo las tres mencionadas anteriormente.

Por su parte, Chihuahua y Baja California Sur fueron las dos entidades con el menor porcentaje de población sin acceso a los servicios de salud con 17.1% y 17.4%, respectivamente. En la gráfica 1 se pueden observar los porcentajes de las 32 entidades federativas para la carencia por acceso a los servicios de salud en 2020.

Gráfica 1 Carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa, 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL (Medición Multidimensional de la Pobreza en México, 2020).

Nota: se utilizó la información de 2020 ya que era la información disponible al momento de elaboración de la Ficha.

Si observamos la relación entre la población sin seguridad social y el presupuesto ejercido del FASSA en las entidades federativas durante el ejercicio fiscal 2021, podemos notar que, en general, hay una relación positiva. El Estado de México es la entidad federativa con la mayor cantidad de personas sin seguridad social y la que más recursos recibe a través del FASSA. En ambas variables le sigue Veracruz, y entidades como Puebla y Chiapas mantienen una relación similar

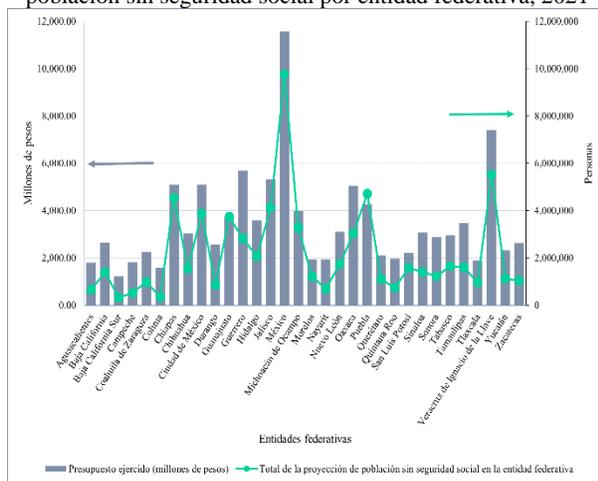
⁷ En el artículo 31 de la LCF se detalla la fórmula para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo 30. La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud y, a más tardar el 31 de enero, en el Diario Oficial de la Federación, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

⁸ Se utiliza la Estrategia Programática correspondiente al 2021 ya que es el ejercicio fiscal que se evaluó en estas Fichas de Desempeño.

entre el presupuesto y la población sin seguridad social.

En cambio, podemos observar entidades federativas en las que esta relación no es tan clara, como Guerrero o Oaxaca. Es importante mencionar que estos elementos no tienen un carácter inferencial, pues los criterios de distribución del FASSA, como lo mencionamos, se basan en diferentes condiciones estatales, pero nos permite visualizar, en cierta medida, la magnitud de la población que puede ser atendida por los servicios estatales de salud y los recursos del Ramo General 33 con los que cuentan para hacerlo.

Gráfica 2 Presupuesto ejercido del FASSA y proyección de población sin seguridad social por entidad federativa, 2021



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2021 y Secretaría de Salud: Proyecciones de población por condición de derechohabencia 2019-2024.

Principales resultados

La Ficha de Desempeño 2021-2022 del FASSA fue el primer ejercicio de evaluación a este FAF,⁹ se realizó simultáneamente para las 32 entidades federativas y fue coordinado desde la federación. En sí mismo presentó varios retos en materia de

⁹ El FASSA también cuenta con 12 Evaluaciones Específicas de Desempeño al mismo número de entidades federativas, organizadas en dos periodos: 2016-2020 y 2019-2020 y una Evaluación Estratégica de Coordinación 2016-2021.

¹⁰ En este apartado se muestran algunos resultados generales de las 32 entidades federativas, derivados de la revisión de las siguientes secciones: Presupuesto y cobertura; Análisis de indicadores estratégicos y de gestión; Análisis FODA;

logística y coordinación.¹⁰ A continuación, se muestran algunos resultados generales.

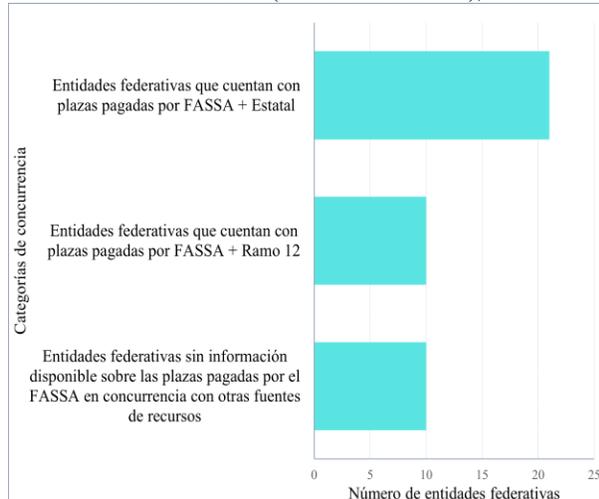
La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 49 establece que los resultados del ejercicio de los recursos de los FAF deberán ser evaluados con base en indicadores incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF, 1978).

Por esta razón, el CONEVAL incluye en sus instrumentos de evaluación a los FAF en las entidades federativas aspectos relacionados con la concurrencia de recursos. En el caso de la Ficha de Desempeño del FASSA se consideran, en la sección de **presupuesto y cobertura**, dos elementos: a) Porcentaje de presupuesto ejercido en concurrencia según subfunción del FASSA, y b) Porcentaje de plazas según su origen y concurrencia con el FASSA.

Respecto a este último punto, de acuerdo con la información que proporcionaron las entidades federativas a la Secretaría de Salud para la elaboración de la Ficha de Desempeño, se pudo observar que 10 entidades federativas no cuentan con información sobre las plazas pagadas por el FASSA en al menos uno de los rubros de concurrencia con otras fuentes de recursos. En 21 entidades se pudo identificar que cuentan con plazas pagadas con el FASSA en concurrencia con recursos estatales y en 10 entidades se observa que hay información de plazas pagadas con recursos del FASSA en concurrencia con el Ramo 12- Salud.

Seguimiento a recomendaciones; Calidad y suficiencia de la información y Recomendaciones. Las secciones Descripción del fondo, Contexto y Datos de contacto no se tomarán en cuenta porque el análisis se centrará en la información sustantiva proporcionada por las entidades federativas.

Gráfica 3 Número de entidades federativas con información de plazas pagadas por el FASSA en concurrencia con otras fuentes de recursos (casos seleccionados), 2021



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022.

Nota: puede existir concurrencia con otras fuentes de financiamiento.

Al respecto, es relevante mencionar dos puntos. El primero es referente a la información que se genera en las entidades federativas para dar seguimiento a los recursos de los FAF, ya que, como se mencionó, la concurrencia de recursos es uno de los aspectos que se debe considerar en la evaluación de los fondos. El segundo está en la capacidad de lograr esta concurrencia, pues es uno de los mecanismos que puede potenciar la consecución de los objetivos para los que se diseñaron estos mecanismos de descentralización de recursos y atribuciones. Por lo anterior, será importante avanzar en ambos aspectos principalmente en las 10 entidades en las que no se pudo observar esta información.

En cuanto a la sección de **análisis de indicadores estratégicos y de gestión**, la Secretaría de Salud optó por utilizar el mismo indicador estratégico y de gestión que se mostraría en la ficha de las 32 entidades federativas. Esto permitió tener un comparativo transversal sobre los avances en cada uno de los estados en lo que respecta a estos indicadores, incluyendo los matices o precisiones

correspondientes en la sección de análisis. Los indicadores utilizados fueron:

- Razón de Mortalidad Materna de mujeres sin seguridad social (estratégico)
- Porcentaje del gasto total del FASSA destinado a la Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad (gestión)

En el análisis de los indicadores que realizó la Secretaría de Salud se pudo observar que, si bien el indicador estratégico debe ser de tendencia descendente, entre 2019 y 2021 se identificaron metas y avances con incrementos respecto a años previos. Esto pudo estar explicado en parte por la pandemia generada por la COVID-19.

Como se observa en CONEVAL (2022a), el FASSA cuenta con la mayoría de las entidades clasificadas como *destacadas*,¹¹ pues las 32 entidades federativas reportan sus metas y el valor alcanzado de todos sus indicadores.

El **análisis de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)**, junto con las **recomendaciones**, es una de las secciones clave de esta ficha. El análisis se debe realizar con base en la información disponible en las otras secciones y con la documentación que se haya entregado al Área de Evaluación de la Secretaría de Salud y debe ser el sustento que permita construir las recomendaciones.

Un aspecto que se pudo observar en la elaboración del análisis FODA es que algunos de los elementos se repetían constantemente en varias entidades federativas. Por ejemplo:

Fortaleza: “Se cuenta con evaluaciones al fondo, lo que permite contar con elementos para la mejora de la gestión” (se presenta en Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Michoacán,

¹¹ Para un mayor detalle sobre esta clasificación véase *Avance y retos en el monitoreo de los Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito social del Ramo 33*, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Ramo33/Informe_2022_Ramo33.pdf

Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).¹²

Oportunidad: “La concurrencia de financiamiento, permite optimizar y potencializar la aplicación de recursos” (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).¹³

Amenaza: “El surgimiento de emergencias sanitarias y desastres naturales, que presione a los servicios estatales de salud. Cambios en la política nacional y estatal de salud. Cambios en la normatividad aplicable al fondo” (se presenta en Aguascalientes, Campeche, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Si bien, hay factores que pueden afectar al fondo en las 32 entidades federativas, es importante que la elaboración del FODA se centre en las características propias de cada entidad para contar con resultados y recomendaciones que les permitan mejorar a los servicios estatales desde su ámbito de acción.

Un aspecto similar se pudo identificar en la sección de **recomendaciones**, consecuencia lógica del vínculo entre el análisis FODA y esta sección, en la que varias se repetían de forma sistemática entre las entidades federativas, por ejemplo:

- “Desarrollar planes de contingencia institucional ante el surgimiento de riesgos naturales y epidémicos.” (Aguascalientes, Chihuahua, Baja California, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Durango,

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Como se mencionó, en los datos proporcionados en la Ficha de Desempeño se observó un incremento en el indicador de mortalidad materna en algunas entidades federativas, a pesar de que la meta de dicho indicador es descendente. Al respecto, se identificaron varias recomendaciones sobre el tema con algunas variaciones en su redacción. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

- “Establecer un plan de trabajo para disminuir la Mortalidad Materna en la entidad” (Campeche).
- “Establecer un plan de trabajo para incidir en el indicador de Razón de Mortalidad Materna” (Colima, Durango).
- “Establecer un plan de trabajo para incidir positivamente en el indicador de Razón de Mortalidad Materna” (Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).
- “Establecer un plan de trabajo para incidir positivamente en el indicador de Razón de Mortalidad Materna y mantener a la baja el indicador” (Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas).
- “Se sugiere analizar, y en su caso, replantear la meta del indicador estratégico relativo a la razón de muertes maternas, con el objeto de mantenerlo a la baja” (Chiapas, Morelos, Guanajuato, Quintana Roo).
- “Se sugiere analizar, y en su caso, replantear la meta del indicador estratégico relativo a la razón de muertes maternas, toda vez que su programación ascendió exponencialmente de 2020 a 2021” (Nuevo León, Tabasco y Yucatán).

¹² El texto presenta ligeras variaciones en las diferentes entidades federativas o se añaden otras Fortalezas (Querétaro), pero la idea central se identifica en las entidades mencionadas.

¹³ El texto se presenta en las 27 entidades federativas con ligeras variaciones, pero la idea central es la misma.

Como parte de la institucionalización de la evaluación, es importante fomentar el uso de las recomendaciones (CONEVAL, 2023b). En la ficha existe un apartado que permite describir cómo los responsables del fondo en las entidades federativas dan **seguimiento a las recomendaciones** de las evaluaciones. De acuerdo con la información proporcionada en las 32 fichas del FASSA podemos agrupar en cinco categorías este seguimiento:

- Se identifica información sobre el seguimiento a recomendaciones
- Se identifica información limitada sobre el seguimiento a recomendaciones
- No se identifica información sobre el seguimiento a recomendaciones
- No se identifica información sobre evaluaciones al FASSA
- Otro

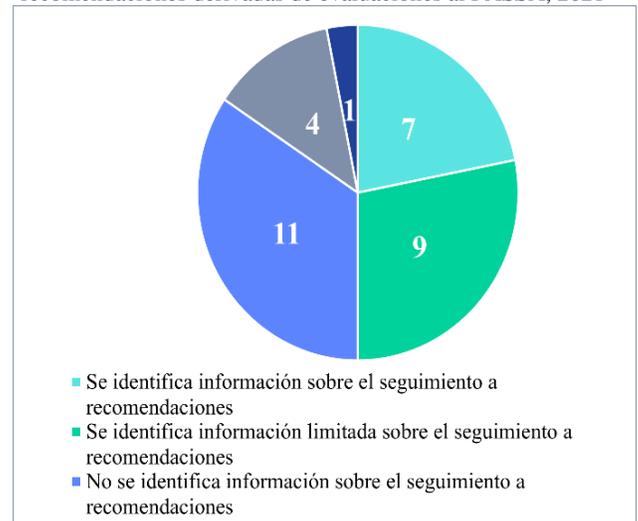
Las primeras tres categorías refieren a la identificación, en distintos grados, de información que permite observar cómo es que las entidades federativas han dado seguimiento a las evaluaciones del FASSA, mientras que la cuarta incluye a las entidades en las que no se pudo identificar información sobre evaluaciones anteriores al fondo. En la quinta categoría se incluyen entidades cuya información proporcionada no guarda relación directa con la sección analizada, por ejemplo, que incluyeron recomendaciones, pero no proporcionaron información sobre cómo le dan seguimiento o de dónde derivan.

Al respecto, del análisis realizado a las fichas, se observa que 50% de las entidades cuentan con información o información limitada sobre el seguimiento a recomendaciones, es decir, describen cuáles son los mecanismos o sistemas que han implementado o sus recomendaciones o el porcentaje de avance que muestran en su atención. Por ejemplo, de acuerdo con la información proporcionada por Yucatán, esta entidad cuenta con

un sistema informático que se emplea para revisar las evidencias comprometidas en la atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), por lo que se incluyó en la primera categoría.

En 4 entidades federativas no se identificó información sobre evaluaciones al FASSA (Colima, Morelos, Sinaloa y Sonora) y una entidad únicamente proporciona una serie de recomendaciones (Coahuila),¹⁴ pero no se identifica el mecanismo para darles seguimiento ni cómo han avanzado en su atención, por lo que se categorizó como “otro”.

Gráfica 4 Información sobre el seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones al FASSA, 2021



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022.

La documentación e información que proporcionan los actores evaluados durante la evaluación es clave, ya que permite al Área de Evaluación de la Secretaría de Salud, la cual funge como ente externo, tener un panorama más completo sobre la operación y la gestión del FASSA. Además, le permite corroborar o profundizar en aspectos que pudo haber identificado durante la consulta de fuentes públicas de información o durante el

¹⁴ Las recomendaciones que presenta Coahuila en el apartado de Seguimiento a recomendaciones son las siguientes: “*Integrar diagnóstico de necesidades de Recursos Humanos y Materiales. *Hacer explícitos los criterios empleados para la distribución de los recursos. *Manual de procesos específicos

del Fondo. *Documentar mecanismos que se emplean para la evaluación de la calidad de los servicios de salud. *Mecanismos de participación ciudadana directamente relacionados con el seguimiento del fondo” [sic].

desarrollo de técnicas cualitativas de recolección de información con los responsables del fondo.

En la ficha existe una sección en la que el AE puede **valorar la información** que le fue proporcionada por las entidades federativas para los siguientes rubros:

- Indicadores
- Presupuesto
- Evaluaciones al FASSA
- Seguimiento a recomendaciones

Esta información puede ser valorada en cuatro categorías, según las características que presenta:¹⁵

- Adecuada
- Moderada
- Oportunidad de mejora
- Sin información

Para analizar de manera global la valoración sobre la información proporcionada por las 32 entidades federativas que realizó la Secretaría de Salud se otorgaron los siguientes valores, según las cuatro categorías de análisis.

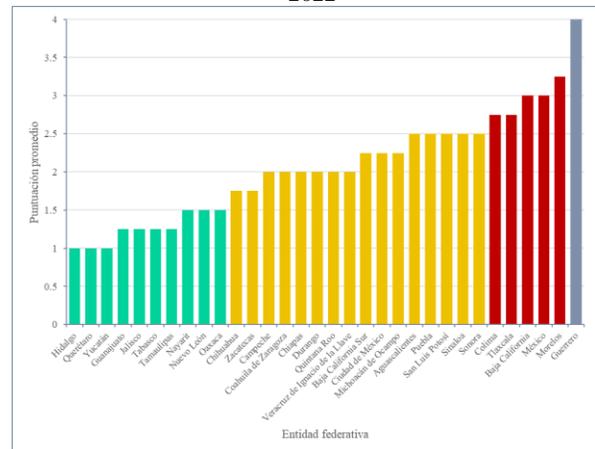
- Adecuada = 1
- Moderada = 2
- Oportunidad de mejor = 3
- Sin información = 4

A partir de estos valores se hizo la suma de los cuatro rubros y se obtuvo un promedio. De esta forma, las entidades con un promedio igual a 1 son aquellas que fueron valoradas en los cuatro rubros con información adecuada y las entidades con promedio igual a 4 son aquellas que en los cuatro rubros se les valoró como “sin información”.

Al respecto, se puede observar que diez entidades federativas obtuvieron un promedio en la valoración de la información proporcionada entre 1 y 1.5 (Hidalgo, Querétaro, Yucatán, Guanajuato, Jalisco,

Tabasco, Tamaulipas, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca), pero únicamente tres de ellas fueron valoradas como con información “adecuada” en los cuatro rubros: Hidalgo, Querétaro y Yucatán. Por su parte, 16 entidades obtuvieron un promedio entre 1.75 y 2.5, lo cual significa que la información que proporcionaron, en general, se valoró como “moderada” (Chihuahua, Zacatecas, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Quintana Roo, Veracruz, Baja California Sur, Ciudad de México, Michoacán, Aguascalientes, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora). Cinco entidades federativas estuvieron en un rango entre 2.75 y 3.25 (Colima, Tlaxcala, Baja California, México y Morelos), lo cual ronda una valoración de “oportunidad de mejora” para la información proporcionada, y sólo una entidad federativa se considera que no proporcionó información sobre los rubros analizados: Guerrero.

Gráfica 5 Promedio de la valoración de la información proporcionada por las entidades federativas en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022



Fuente: elaboración del CONNEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022.

Sobre la valoración de la información proporcionada en cada una de las entidades federativas para los cuatro rubros seleccionados podemos observar que la información sobre

¹⁵ Para conocer los criterios que se utilizan para asignar cada valoración véase *Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de*

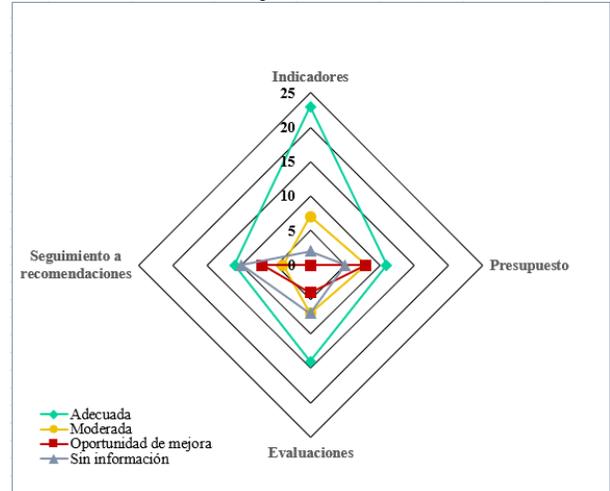
Salud (FASSA) 2021-2022, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Criterios_Ficha_FASSA.pdf

indicadores fue la que más valoraciones adecuadas tuvo con 23 estados,¹⁶ seguida de evaluaciones en 14 estados¹⁷ y presupuesto¹⁸ y seguimiento a recomendaciones¹⁹ fueron valoradas como “adecuada” en 11 entidades federativas.

El rubro con más valoraciones como “oportunidad de mejora” fue el de presupuesto con 8 estados (Baja California, Chihuahua, Durango, México, Morelos, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa), seguido por seguimiento a recomendaciones en 7 entidades (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Sinaloa y Quintana Roo). Asimismo, es importante mencionar que diez entidades federativas no proporcionaron información documental sobre seguimiento a recomendaciones (Baja California, Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Sonora) y 7 no lo hicieron sobre evaluaciones (Colima, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz).

Lo anterior no significa, en todos los casos, que las secciones correspondientes de la ficha no se pudieran realizar, sino que la evidencia o respaldo documental con el que contaba el AE era nulo o no fue proporcionada con las características y oportunidad esperadas para la elaboración de la ficha.

Gráfica 6 Entidades federativas de acuerdo con la valoración de la información proporcionada en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FASSA, 2021-2022.

Sobre esta última sección, se sugiere que, además de observar la valoración, se consulte la información de las secciones del informe final o de la base de datos que publica el CONEVAL junto con las fichas, a fin de contar con un panorama completo sobre la información proporcionada para la elaboración de la ficha.

Consideraciones finales

Como ya se mencionó, en 2017 se mandató en el PAE por primera vez la Ficha de Desempeño, evaluación realizada desde la federación a través de la dependencia coordinadora. La Ficha del FASSA es el séptimo ejercicio de evaluación que se ha realizado con este instrumento a algún FAF de desarrollo social y el primero para este fondo.

Además de los objetivos que ya se mencionaron en el presente documento, este tipo de ejercicios

¹⁶ Entidades con valoración adecuada en indicadores: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

¹⁷ Entidades con valoración adecuada en evaluaciones: Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit,

Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

¹⁸ Entidades con valoración adecuada en presupuesto: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Yucatán

¹⁹ Entidades con valoración adecuada en seguimiento a recomendaciones: Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

permite fortalecer las capacidades de evaluación de las Áreas de Evaluación de las dependencias coordinadoras y sus conocimientos sobre los FAF de desarrollo social que les corresponden. De igual forma, permite identificar la suficiencia y pertinencia de fuentes de información del FAF evaluado respecto a temas como el presupuesto y cobertura, seguimiento al ejercicio de los recursos, concurrencia, evaluaciones realizadas, mecanismos de seguimiento a recomendaciones, entre otros. La ficha fortalece la cultura de la evaluación y contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas de los FAF.

En lo referente al ejercicio de evaluación, se realizaron las fichas de las 32 entidades federativas, lo que habla de la disposición de las autoridades estatales para ser evaluadas y de su colaboración durante el desarrollo de la ficha.

Durante el ejercicio de evaluación, se pudo identificar que en 2021 existían áreas de oportunidad sobre la generación de información; por ejemplo, no se pudo contar con datos sobre la población sin seguridad social atendida o sobre el personal médico por entidad federativa que, en algunos casos, sólo contempla el personal adscrito a algunas instituciones y no fue posible proporcionar información sobre los totales de todas las instituciones.

Asimismo, se observaron fortalezas en la coordinación de la evaluación desde el Área de Evaluación de la Secretaría de Salud, tanto en la elaboración de las fichas y específicamente de las secciones centradas en la evaluación (análisis FODA y recomendaciones) como en el seguimiento que dieron a las entidades federativas. De igual forma, a través de las capacitaciones que realizó el CONEVAL, se observó una amplia participación de los enlaces del FASSA en las entidades federativas.

En resumen, es indispensable continuar con los ejercicios de evaluación a los FAF de desarrollo social, con la finalidad de mejorar su operación y sus resultados y generar mecanismos de rendición de cuentas.

Referencias

- CONEVAL. (2022a). *Avances y retos en el monitoreo de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social del Ramo 33*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2022b). *Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 2021-2022*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Criterios_Ficha_FASSA.pdf
- CONEVAL. (2023a). *Estudio sobre el derecho a la salud 2023: un análisis cualitativo*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2023b). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022-2023*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL y SHCP. (21 de abril de 2022). *Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2022*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2022.pdf
- DOF. (27 de diciembre de 1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- INEGI. (2023). *Finanzas públicas Estatales y Municipales 2022, cifras preliminares*. . Obtenido de Última actualización: 31 de agosto de 2023: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados>
- LFPRH. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 17 de febrero de 2022*. Ciudad de México: DOF. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- SHCP. (2021). *Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021: Ramo General 33*. Obtenido de https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf
- SHCP. (2023). *Cuenta Pública 2022*. Obtenido de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>