

Documento de Posición Institucional

Clave del Pp:	E023	Denominación del Pp:	Atención a la Salud
Unidad Administrativa	Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad		
Nombre del Responsable de esta Unidad	Dr. Guillermo Miguel Ruiz Palacios y Santos		
Tipo de Evaluación	Evaluación de Consistencia y Resultados		
Año de la Evaluación	2017	Año del PAE de la evaluación	2015

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Comentarios generales ^[ASM]

En relación a las recomendaciones emitidas por el equipo evaluador, se tiene considerada la realización del diagnóstico para el Programa Presupuestal E023 atendiendo a las orientaciones del proceso de planeación nacional y sectorial 2019-2024. Este diagnóstico precisará las características esenciales de operación del programa y se estructurará mediante un proceso de planeación participativo con las entidades ejecutoras del programa atendiendo los lineamientos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, para atender los requerimientos de la Evaluación de Consistencia y Resultados respecto a valorar la factibilidad de realizar una evaluación de impacto del programa se realizará la consulta correspondiente ante la Dirección General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, una vez que se hayan incorporado en la operación del Programa las nuevas directrices de la Planeación Nacional y Sectorial del periodo 2019-2024, no obstante lo anterior el Programa manifiesta que sus acciones se circunscriben al mandato legal de las instituciones que lo operan y que la evaluación de impacto pudiera ser no aplicable o de alta complejidad.

A continuación se señalan de manera específica las recomendaciones factibles de realizarse:



Cuadro. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ¹
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	<p>Diseño</p> <p>Inadecuado diagnóstico del programa</p> <p>Elaborar un nuevo Diagnóstico del Programa con base en los Elementos Mínimos establecidos por el CONEVAL, de acuerdo con los temas siguientes (deberán desarrollarse los subtemas de cada uno): Antecedentes; Identificación y descripción del problema (problema, AP y AO); Objetivos, Cobertura e Información presupuestal. Se recomienda incluir la temática de experiencias exitosas nacionales e internacionales relacionadas con el Programa.</p>	<p>El Programa manifiesta que coordina la instrumentación de la medicina de alta especialidad en entidades que poseen autonomía técnica, financiera y legal en el marco de su misión en el Sistema Nacional de Salud para lo cual poseen diagnóstico precisos en sus áreas de especialidad, procesos de provisión y aseguramiento del otorgamiento de sus servicios y selección de usuarios, entre otros.</p> <p>No obstante lo anteriormente señalado, realizará el diagnóstico correspondiente a programas nuevos requerido por CONEVAL</p>	<p>El Programa elaborará un Diagnóstico en los términos solicitados por el CONEVAL para programas de nueva creación, una vez que se cuente con la Planeación Nacional y Sectorial del periodo 2019-2024.</p>
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	<p>Medición de Resultados (Evaluación de impacto)</p> <p>1. No se dispone de información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestren impacto de programas similares</p> <p>2. No se dispone de lineamientos normativos institucionales para que el programa oriente una posible evaluación de impacto</p> <p>3. Ausencia de evaluaciones de impacto</p>	<p>El desarrollo de una evaluación de impacto es electivo para cada programa de acuerdo a su evolución, madurez y las condiciones para la aplicabilidad de la misma, en este sentido el Programa manifiesta que la realización de una evaluación de impacto pudiera ser no aplicable o muy compleja.</p>	<p>El Programa manifiesta que realizará la consulta ante la Dirección General de Evaluación del Desempeño y el CONEVAL respecto a la factibilidad de realizar una evaluación de impacto, esto posterior a la adopción de la nueva planeación nacional y sectorial del periodo 2019-2024.</p>

¹ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

^{ASM} Revisión, análisis o elementos que servirán para la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a través de la elaboración del Documento de Opinión correspondiente]

Handwritten signature

En el Cuadro “Comentarios a los resultados de la evaluación”, anexo, se precisa la respuesta otorgada en los principales apartados de la evaluación.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

- i. Los resultados de la evaluación denotan que el proceso de desarrollo de la misma tuvo la limitante de contar con tiempo muy corto para el abordaje del Programa Presupuestario E023, que tiene como características ser complejo en su integración y operación al conjuntar 26 unidades coordinadas con actividades institucionales diversas dadas por sus instrumentos de creación y organizacionalmente diferentes por ser entes públicos descentralizados y organismos desconcentrados.
- ii. Respecto al proceso de evaluación, se considera que el desarrollo de las actividades de evaluación contó con un tiempo muy limitado para la revisión de la evidencia documental entregada y su conceptualización por lo cual no pudo ser analizada en su totalidad para para cambiar la perspectiva del evaluador e incorporarla al Informe de resultados entregado.
- iii. Al desempeño del equipo evaluador, se considera que el equipo evaluador tiene una gran experiencia en la aplicación de la Metodología del Marco Lógico a nivel nacional e internacional, sin embargo no se logró que el evaluador incorporara en el Informe Final la esencia de la operación del programa que coordina entes públicos con autonomía técnica, presupuestal y personalidad jurídica propia.
- iv. El CONEVAL no tuvo una participación directa en el proceso de esta evaluación y se comenta que los Términos de Referencia emitidos deberían considerar la posibilidad de ser flexibles dependiendo de las características de los programas a ser evaluados. En particular, cuando se trate de un programa que no sea un programa de desarrollo social en términos estrictos, como el E023.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

El evaluador debió establecer que el programa tiene un grado de complejidad muy alto, por lo que la metodología de evaluación basada en los Términos de Referencia, es limitada no obstante se tuviera que apegar en lo posible a la misma.



Se considera que el grupo evaluador debió asentar el entorno general de nacimiento de las especialidades médicas en México y su integración al funcionamiento de estructuras organizacionales ya establecidas, lo cual es referido en el diagnóstico del Programa Acción Específico de Medicina de Alta Especialidad (PAEMAE) en el punto III.1 Antecedentes (pag 23).

Lo anterior derivado de que las acciones de atención médica de alta especialidad se vienen realizando mucho antes del 2008 en el que se creó el Programa (en el marco de la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados realizado en la Administración Pública Federal), que conjunta las acciones de 26 instituciones coordinadas, con modalidades diversas de marcos de acción al ser organismos públicos descentralizados o desconcentrados. De manera precisa se señala:

- a. Se reitera lo establecido en los Comentarios emitidos por la Unidad Responsable del Programa en las diversas etapas de la evaluación, mismos que se sintetizan en Cuadro "Comentarios a los resultados de la evaluación", anexo.
- b. Los resultados de la evaluación para la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad serán considerados en el diseño y planeación del Programa E023.

Con relación a la Cobertura y focalización, se considera que la metodología para el cálculo de las poblaciones está actualmente basada en los elementos de información que representan a personas efectivamente atendidas, los servicios que se otorgan no pueden igualarse a un apoyo entregado por única vez como ocurre en los programas de desarrollo social tradicionales. Un usuario del Pp E023 recibe la atención médica a través del uso de diversos servicios pudiendo tener de una a n intervenciones, en un proceso permanente que no se circunscribe a un ejercicio presupuestal ya que incluye diagnóstico, tratamiento, rehabilitación e incluso, cuidados paliativos que contemplan no sólo a los pacientes individuales sino a familiares.

En lo que respecta a la parte de operación de los resultados de la evaluación del Programa se considera que la información entregada no fue incorporada en su totalidad para mantener la consistencia con los resultados obtenidos con la percepción de la población atendida. Se resalta que para la operación se cuenta con procesos sustantivos debidamente protocolizados e instrumentados por equipos multidisciplinarios capacitados técnica y profesionalmente hablando, que están publicados en manuales debidamente autorizados, apegados a estándares de los cuales se proporcionaron ejemplos ya que las unidades coordinadas tienen particularidades dependiendo de su vocación de servicio.

Sobre la Medición de Resultados, este tema fue discutido con el grupo evaluador llegándose a la conclusión de que la evaluación de impacto sería muy compleja por lo que se debía consultar la factibilidad de llevarla a cabo. En ese sentido, también se analizó

fl

con el grupo evaluador la posibilidad de emitir un comunicado al CONEVAL con el objeto de ser exentado de dicho tipo de evaluación.

Con este fundamento se considera que las preguntas 48, 50 y 51 no debieran tener una valoración cuantitativa, ya que al momento no aplican (No Aplica) por no tenerse la factibilidad de llevarlas a cabo claramente establecida.

Se resalta que se entregó toda la información correspondiente al proceso de Auditoría Clínica, y artículos con los resultados de la propia auditoría, en los que muestra la mejora en la atención mediante la demostración de la efectividad clínica con intervenciones apegadas a los más altos estándares internacionales, además de los resultados de los tratamientos a grupos de pacientes en las entidades coordinadas.

- c. Derivado del proceso de cambio del Ejecutivo Federal, se realizarán los ajustes programáticos correspondientes a la alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como la integración de los Programas de Acción Específicos por lo que se considera que se atenderán en general las recomendaciones hechas por el evaluador.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

El proceso de evaluación se centró en el cumplimiento de los Términos de Referencia autorizados por el Coneval, mismos que al ser aplicados sin considerar suficientemente el marco normativo de actuación de las instituciones ejecutoras del programa como entes descentralizados de la administración pública federal, así como su papel de unidades médicas de referencia del Sistema Nacional de Salud, entre otros elementos de evaluación, pueden conducir a una percepción no adecuada de los esquemas de planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, así como la fortaleza de su operación, en beneficio de los mexicanos, particularmente los más vulnerables. Se expresa lo siguiente:

- a. La coordinación y cooperación que hubo entre el Área Evaluadora (AE) y la Unidad Responsable (UR) fue buena y siempre en apoyo para lograr que se concretara el proceso de evaluación en el marco de las limitaciones de tiempo que impuso el proceso de contratación de la evaluación.
- b. Sobre la coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación: En la percepción de la Unidad Responsable del Programa, la coordinación entre el Área de Evaluación y el Evaluador fue adecuada en términos de organización, coordinación, seguimiento y revisión de los productos de la evaluación que se entregaron y la coordinación entre los diferentes participantes en este proceso.

[Firma manuscrita]

3.3 Calidad del Informe Final de evaluación

- a. La claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación es adecuada.
- b. Objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación.

El Informe final no revela suficientemente las características de operación del programa lo cual puede inducir a una percepción no apropiada del mismo y de las instituciones que lo operan. La valoración detallada se establece en el Cuadro *“Comentarios a los resultados de la evaluación”*.

- c. Consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación;* Calidad general del Informe Final de la evaluación.*.

El Informe Final se focalizó en dar cumplimiento a los Términos de Referencia emitidos por el Coneval para programas de desarrollo social que otorgan apoyos o subsidios a la población, y en este sentido no se reveló de manera suficiente y apropiada la esencia de la operación del programa, no sólo en términos metodológicos sino también de comprensión de que el programa tiene como objeto único de su atención la atención de padecimientos de salud de alta complejidad que no siempre tienen un comportamiento ascendente en sus resultados, no obstante los esfuerzos de las instituciones y su personal, toda vez que se trata de seres vivos con respuestas orgánicas diferentes y diversos grados de afectación en su salud.

Este punto se analiza en el cuadro *“Comentarios a los resultados de la evaluación”*

3.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Sobre el desempeño del equipo evaluador, se considera que tiene experiencia en el área y en la metodología, sin embargo no se logró que el evaluador asimilara y reflejara en el Informe Final las características esenciales del programa.

3.5 Sobre la institución coordinadora

En referencia a la institución coordinadora de la evaluación (Coneval) y el Área de Evaluación (Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Salud), el Programa manifiesta su reconocimiento y agradecimiento por el apoyo obtenido para llevar a cabo esta evaluación lo que permitió superar las limitantes de disponibilidad de presupuesto y tiempos para desarrollar el proceso de contratación.

En lo que corresponde a los elementos técnicos se señala:

Se considera que el modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado por el CONEVAL es limitado para aplicarse a programas de alta complejidad, como el de atención médica de alta especialidad, que no es en términos estrictos un programa

de desarrollo social al cual se le apliquen de manera directa los TdR vinculados al otorgamiento de apoyos o transferencias, como ya se describió.

En este sentido, se sugiere como área de oportunidad tomar en cuenta la posibilidad de elaborar unos TdR adicionales para otros tipos de programas sociales no relacionados con el otorgamiento de subsidios o apoyos a la población; estos TdR deberán reconocer la naturaleza jurídica de la prestación de servicios a cargo del Estado (gobierno como ente aplicativo) como cumplimiento del marco normativo de los derechos humanos, así como su carácter de contraprestación de las contribuciones a cargo de la población lo cual los hace exigibles en calidad y cantidad, con una concepción diferente de mayor empoderamiento de la ciudadanía y de sus obligaciones y derechos.

Otra área de oportunidad está en el desarrollo de elementos específicos para los programas que tienen como centro de su actuar la coordinación sectorial de organismos descentralizados o entidades federativas, que en su marco de autonomía y especialidad pueden no tener la aplicación de un procedimiento único sin dejar de poseer una gran fortaleza en su actuar como entes individuales, que en la coordinación de sus acciones por las dependencias del gobierno federal encuentran la conducción hacia el logro de los objetivos nacionales o sectoriales y la evaluación de los resultados de las mismas.

4. Comentarios finales

El programa reconoce el apoyo de la Dirección General de Evaluación del Desempeño y el Coneval para desarrollar la presente evaluación, y enfatiza ante los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados:

- 1) que presenta características de operación específicas que determinan su metodología para la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida que están sustentadas en la demanda de atención médica de alta especialidad,
- 2) que su línea base y las metas que se comprometen en los indicadores del programa son adecuadas ya que responden a la realidad de la operación que presentan las instituciones,
- 3) que su cobertura está plenamente identificada con su papel como instituciones de referencia del más alto nivel técnico del Sector Salud, así como el cumplimiento de los principales objetivos que persiguen las entidades ejecutoras del programa mediante el desarrollo de la investigación científica, la formación de especialistas y el de proporcionar la atención médica a la población que lo requiera hasta el límite de sus capacidades; se precisa que en el marco de la Ley General de Salud la prestación de servicios de atención médica especializada forma parte de las atribuciones a cargo de las entidades federativas y la Ciudad de México,



- 4) que su población objetivo se establece a través de conocer la tendencia histórica que presenta la demanda en la atención médica de alta especialidad (ambulatoria y especializada) respecto de las diversas especialidades que reportan las instituciones y que se conoce mediante los sistemas de información en salud,
- 5) que los procedimientos implementados por las entidades responden a las actividades específicas que estas efectúan para otorgar los servicios que requieren los pacientes en las áreas de consulta externa, urgencias, laboratorio y de hospitalización, además de que sus mecanismos de verificación de cumplimiento de estándares de calidad están plenamente avalados por los procesos de certificación y de acreditación que otorgan organismos como el Consejo Nacional de Salud, entre otros.



DR. GUILLERMO MIGUEL RUIZ PALACIOS Y SANTOS

**TITULAR DE LA COMISIÓN COORDINADORA DE INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD
Y HOSPITALES DE ALTA ESPECIALIDAD**

