



“Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades”

Entregable 4

Informe Final de la Evaluación de Procesos del Pp P018 Prevención y Control de Enfermedades

Dr. Mario Rojas Russell

Coordinador general

Ciudad de México a 16 de diciembre de 2017

Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene los resultados de la **Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades**. El objetivo de la evaluación es contribuir a la mejora del funcionamiento, gestión y organización de este Programa presupuestario (Pp), de modo que permita orientar su gestión a la consecución de resultados de manera eficaz y eficiente.

El Pp P018 se creó durante el ejercicio fiscal 2016. Resultó de un proceso de reingeniería de dos Pp existentes hasta ese momento. Dicha reingeniería buscó, por un lado, evitar la duplicidad de funciones y la adecuada alineación con los objetivos sectoriales, y por el otro fortalecer la política pública de prevención y control de enfermedades, que es una de las prioridades de salud pública de la Secretaría de Salud (SS). De esta forma el Pp P018 resultó de la fusión del Pp S037 “Comunidades Saludables” con el Pp P014 “Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades transmisibles y lesiones”.

La evaluación se basó en el Modelo General de Procesos. Se incluyeron y valoraron los procesos –con sus subprocesos– de Planeación, Comunicación Interna y Externa, Selección de Destinatarios, Producción de Entregables, Entrega, Seguimiento a Destinatarios, Control, Monitoreo y Evaluación Externa.

Las estrategias metodológicas que se consideraron para la evaluación fueron: trabajo de gabinete y entrevistas semiestructuradas a personajes clave. Para el primero se revisaron documentos técnicos, programáticos y normativos relacionados con el Pp P018. Por su parte, las entrevistas semiestructuradas se hicieron a funcionarios vinculados directamente con 1) la gestión y operación del Pp P018, 2) la operación de uno de los componentes que conforman el Pp P018 que son los Programas de Acción Específicos (PAE) y 3) funcionarios a nivel federal y de seis entidades federativas involucrados en la operación de tres Programas de Acción Específicos que corresponden en parte de uno de los componentes del Programa de Prevención y Control de Enfermedades que fueron seleccionados como trazadores. Estos últimos corresponden a los PAE con mayor asignación presupuestaria, o bien son estratégicos, dentro de este Pp y están

representados con un indicador dentro de la Matriz de Indicadores de Resultado (MIR) del Pp P018.

Así, la identificación de los procesos desde una perspectiva global, como el método utilizado para elaborar el mapeo de procesos durante el trabajo de gabinete y las entrevistas a los funcionarios federales y estatales, permitió que cada proceso fuese abordado como un macro-objeto único, describiendo sus características y requisitos a un nivel general.

Aunque el Pp P018 no opera de forma articulada ni ordenada de acuerdo al Modelo General de Procesos, la mayoría de los procesos pudieron ser identificados y mapeados. Los principales hallazgos de la evaluación se pueden resumir del siguiente modo:

- El Pp P018 es un programa complejo dada la diversidad de acciones que debe desarrollar y los contextos y regiones donde debe operar.
- La **estructura organizacional** involucrada en la rectoría y operación del Pp P018 es amplia y heterogénea, no obstante permite cumplir con el objetivo de implementar acciones de prevención y promoción de la salud.
- El diseño instrumental y operativo del Pp P018 no contempla trabajar explícitamente bajo el **Modelo de Procesos**, por lo que no se dispone de un manual de macroprocesos, procesos y subprocesos que establezca las directrices y lineamientos para ordenar las actividades, articular los procesos y valorar si se están llevando a cabo de forma apropiada; sin embargo, tal carencia se suple con la disponibilidad de documentos diversos, pero también con base en un funcionamiento inercial operativo.
- Las Unidades Responsables (UR) disponen de procedimientos documentados de sus diferentes actividades y responsabilidades, sin embargo, tienen distinto grado de alcance, especificidad y actualización.
- La visión de los entrevistados (federales y estatales) acerca de los procesos del Pp es fragmentada dependiendo de sus funciones y su lugar en la estructura orgánica.
- La **planeación estratégica y operativa** se realiza de forma coordinada en la que participan todos los involucrados en la definición de las metas y objetivos.

- La **presupuestación** se realiza de forma centralizada. A partir del “techo presupuestal” asignado por la SHCP, las UR asignan los recursos con base en el histórico de gastos y el nivel de alcance de las metas del año previo y no con base en necesidades o metas, por lo que los objetivos se ajustan al presupuesto.
- Los SESA identifican al Pp P018 como una fuente de financiamiento que forma parte del Ramo 12, pero desconocen los mecanismos particulares de la asignación presupuestal.
- Entre los actores involucrados federales y estatales, todavía existe confusión en la identificación de los **destinatarios** del Pp P018; aunque esta confusión debe resolverse con la difusión del documento normativo que emita la SPPS.
- El proceso de **comunicación** no está constituido formalmente para el Pp P018, no obstante, se siguen los mecanismos que la estructura organizacional tiene establecidos para cumplir con el conjunto de atribuciones que tienen la SPPS y las UR. Su dinámica ocurre en planos “verticales” y “horizontales”, es decir, de las UR responsables hacia niveles superiores a nivel federal, como la SHCP, por ejemplo; y horizontalmente con otras UR a nivel federal con las cuales se comunican funciones o información relevante y hacia abajo, tanto con las UR que conforman el Pp P018, como con las entidades federativas que los operan.
- Entre los **entregables** del Pp P018 se identifica claramente a los PAE, en esta evaluación también se encontraron otros elementos como la capacitación, certificación, supervisión y la elaboración de otros documentos normativos y técnicos, así como la asignación de recursos.
- Para dar **seguimiento a los destinatarios** sobre los recursos entregados por distintas fuentes de financiamiento, existe el sistema de información SIAFFASPE. Para los demás entregables del Pp P018 las UR tienen sistemas de datos propios para realizar el seguimiento correspondiente.
- La complejidad y heterogeneidad de los programas y estructura del Pp P018 impidió identificar la existencia del proceso de **control** como único para todo el Pp. Cada UR que participa en el P018 posee sus propios mecanismos de control aunque también son heterogéneos en su alcance y eficacia para ejercer el control.

La dificultad de establecer algún grado de estandarización en estos procesos, salvo el uso del SIAFFASPE, impidió otorgar alguna calificación a los atributos del proceso.

- Los procesos de **monitoreo y evaluación externa** se llevan a cabo bajo lineamientos generales y estandarizados para la Administración Pública Federal.
- A partir de la **valoración de los atributos** de gestión y de la medición de atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia que deben reunir los procesos y subprocesos, los procesos mejor evaluados fueron los que su ejecución corresponde a instancias externas al Pp P018 que son los procesos de monitoreo y evaluación, ambos poseen las cuatro propiedades o características, así como el proceso de selección de destinatarios. Los procesos de planeación, producción de entregables, entrega y seguimiento cumplieron con tres de los atributos. El proceso de comunicación, únicamente cumplió con el atributo de oportunidad. Y para el proceso de control, al no ser identificado, no fue posible valorarlo. La valoración global del Pp P018 fue de 70%.
- Respecto a los “cuellos de botella”, gran parte de los funcionarios de los SESA expresaron la existencia de trabas administrativas para la asignación de los presupuestos para cumplir con sus metas en tiempo y forma. Y por otro lado, la normatividad administrativa para la adquisición de insumos y servicios por parte de los SESA, fue percibida por algunos entrevistados como un obstáculo muy relevante con repercusiones en el avance de los indicadores comprometidos.
- Entre las **buenas prácticas**, los entrevistados reconocen a la comunicación externa que ocurre entre las UR y los SESA para uno de los componentes del Pp P018 que son los PAE. Aunque no están formalmente establecidos los mecanismos para llevarla a cabo, éstos existen *de facto* y tienen capacidad resolutive.
- Del análisis **FODA** destacan entre sus elementos positivos, la visión compartida de los componentes de este Pp, la disposición de los actores para involucrarse en los procesos y el documento normativo que resultó de la implementación de un ASM derivado de las recomendaciones de la evaluación en materia de Diseño. Asimismo, el uso generalizado del SIAFFASPE que posibilita la verificación del

avance de los indicadores, la comunicación y coordinación del Pp P018 entre la SPPS, las UR y los SESA.

Derivado de este mismo análisis se identificaron dentro de las áreas de oportunidad la implementación del modelo general de procesos con su respectivo sistema de monitoreo de gestión, lo que en principio implica desarrollar el proceso de control no identificado en esta evaluación. Otra área que es posible fortalecer es la inadecuada representación de todos los componentes del Pp de los indicadores en la MIR.

Los distintos elementos considerados en esta evaluación, así como los principales hallazgos se describen con más profundidad a lo largo del documento.

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	i
Abreviaturas y acrónimos	x
I. Introducción.....	1
II. Contexto en el que opera el Programa presupuestario P018.....	5
Contexto organizacional y social en el que se desarrolla la operación	5
Estructura del Programa Presupuestario P018.....	9
Población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida del Pp P018 y su cuantificación	11
III. Alcance y enfoque metodológico de la evaluación de procesos.....	13
IV. Estrategia del enfoque metodológico y del diseño muestral	15
Técnicas de investigación	15
Muestra y criterios de selección.....	15
Selección de entrevistados	16
Instrumentos de recolección de información.....	17
V. Diagnóstico inicial de los procesos y subprocesos del Pp P018	19
VI. Descripción y análisis de los procesos y subprocesos	27
Planeación	27
Comunicación interna y externa.....	38
Selección de destinatarios	45
Producción de entregables	48
Entrega	53
Seguimiento a destinatarios.....	57
Monitoreo	71

Evaluación externa	75
VII. Medición de los atributos de los procesos y subprocesos	85
VIII. Cuellos de botella y buenas prácticas.....	89
IX. Hallazgos	95
X. Conclusiones	101
XI. Recomendaciones	107
Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del Pp P018	113
ANEXOS.....	117
Anexo I. Ficha técnica de identificación del Pp.....	119
Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos	125
Anexo III. Diagramas de flujo de la operación del Pp	135
Anexo IV. Ficha de indicadores de atributos	145
Anexo V. Propuesta de modificación a los documentos normativos o institucionales .	161
Anexo VI. Análisis FODA del Pp P018	163
Anexo VII. Valoración global cuantitativa	167
Anexo VIII. Recomendaciones de la Evaluación de Procesos del Pp P018.....	175
Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del Pp P018	179
Anexo X. Estudio de caso.....	201
Anexo XI. Bitácora de trabajo de campo	221
Anexo XII. Bases de datos	223
Anexo XIII. Instrumentos de recolección de información.....	225
Anexo XIV. Ficha técnica con los datos generales de la evaluación	235

Índice de cuadros

Cuadro 1. Alineación del Pp P018 con el PND y el PROSESA.	9
Cuadro 2. Programas de Acción Específicos que componen el Pp P018 por Unidad Responsable.	10
Cuadro 3. Tipos de evaluaciones externas y sus objetivos. *	77
Cuadro 4. Descripción de los entregables del proceso de evaluación externa.....	79
Cuadro 5. Valoración de los atributos de los procesos del Pp P018	86

Índice de figuras

Figura 1. Modelo General de Procesos	14
Figura 2. Entidades federativas seleccionadas para las entrevistas semiestructuradas.	16
Figura 3. Entrevistas por nivel y por programa	17
Figura 4. Diagrama General de Procesos y Subprocesos del Programa Presupuestal P018 (Diagrama PEPSU)	23
Figura 5. Diagrama del flujo general de procesos del Pp P018 Prevención y control de enfermedades	24
Figura 6. Diagrama General de Entradas y Salidas de Procesos del Pp P018. Prevención y Control de enfermedades.	25
Figura 7. Acciones que conforman el proceso de control.....	66
Figura 8. Procesos de evaluación externa identificados en el Pp P018	76

Abreviaturas y acrónimos

AFASPE	Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Aspectos susceptibles de mejora
CENAPRECE	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades
CENSIA	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia
CIPPS	Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud
CONADIC	Comisión Nacional contra las Adicciones
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGE	Dirección General de Epidemiología
DGED	Dirección General de Evaluación del Desempeño
DGIS	Dirección General de Información en Salud
DGPOP	Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
DGPS	Dirección General de Promoción de la Salud
DGPYP	Dirección General de Programación y Presupuesto
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
InDRE	Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos
JS	Jurisdicción Sanitaria
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MGP	Modelo General de Procesos
MIR	Matriz de Indicadores de Resultado
MML	Metodología del Marco Lógico
PAE	Programa de Acción Específico
PAE17	Programa Anual de evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Programa Nacional de Desarrollo

Pp	Programa presupuestario
PRORESPPO	Programación de Recursos de Salud Pública para Prevención con Oportunidad
PROVAC	Programa de Vacunación y Vigilancia Epidemiológica de la Nutrición
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROSESA	Programa Sectorial de Salud
SEED	Sistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP	Secretaría de Educación pública
SESA	Servicios Estatales de Salud
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAFFASPE	Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SINBA	Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud
SINAVE	Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
SINOS	Sistema Nominal de Salud
SNIE	Sistema Nacional de Información de Escuelas
SPPS	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
SS	Secretaría de Salud
SSAS	Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora
STCONSAME	Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental
STCONAPRA	Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes
SUAVE	Sistema Único Automatizado de Vigilancia Epidemiológica
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UR	Unidad Responsable

I. Introducción

En apego a las directrices de la Ley de Planeación¹, las dependencias y entidades de la Administración Pública están obligadas a orientar sus programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, vinculadas con la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la función pública y el impacto social del gasto público.

Por ello, se han establecido lineamientos y directrices para conducir la evaluación de los Programas presupuestarios de las dependencias y entidades, conformando el **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, que se define como *“el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”*², y que es conducido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En este sentido, y con base en el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es quien la coordina las evaluaciones en materia de desarrollo social; además, de acuerdo con la fracción III del mencionado Artículo, las evaluaciones pueden efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para este propósito, se establecen los métodos de evaluación que se requieran, los cuales pueden utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas. Estos métodos se enuncian en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal³, y en específico en el Título Tercero, Capítulo 1. De los tipos de evaluación, donde se establece que para garantizar

¹ Presidencia de la República. Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF 28 de noviembre de 2016.

² Cámara de Diputados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada. Artículo 2, Fracción LI. Diario Oficial de la Federación. 30-12-2015.

³ SHCP-SFP-CONEVAL. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007.

la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación:

I. Evaluación de Programas Federales, las cuales incluyen:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: a fin de analizar sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- b) Evaluación de Indicadores: para analizar mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) Evaluación de Procesos: a fin de analizar, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;**
- d) Evaluación de Impacto: que identifica, con metodologías rigurosas, el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) Evaluación Específica: que son aquellas evaluaciones no comprendidas en las mencionadas y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

II. Evaluaciones Estratégicas: Se refiere a evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Para la ejecución de estos procesos de evaluación el CONEVAL, en conjunto con la SHCP, emitieron el Programa Anual de Evaluación del Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales⁴, en adelante el Programa Anual de Evaluación (PAE17), en el que se determina el tipo de evaluación que le corresponde a cada programa de desarrollo social, en congruencia con el calendario de actividades del proceso presupuestario, pudiendo establecer también las acciones de verificación en campo para determinar la pertinencia de aquellos indicadores que así lo requieran.

Con base en estas consideraciones, en 2017 se estableció en el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Oficio No. 419-A-17-0137 y Oficio No. VQZ.SE.009/17. Ciudad de México, 30 de enero de 2017.

Pública y de los Fondos de Aportaciones Federales que el Pp P018. “Prevención y Control de Enfermedades” fuera sujeto de la **Evaluación de Procesos**.

Esta evaluación tiene como objetivo general contribuir a la mejora del funcionamiento, gestión y organización del Pp P018, mediante la realización de un análisis y valoración de su operación, que permita orientar su gestión con el fin de alcanzar resultados eficaces y eficientes.

Con base en ello, se establecieron seis objetivos específicos:

1. Valorar si la ejecución de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, que integran la gestión operativa del Pp en sus distintos niveles es adecuada para el logro de sus objetivos.
2. Valorar en qué medida los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, operativos del Pp son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos.
3. Identificar, analizar y valorar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos (“cuellos de botella”) que hubiese en la operación del Pp.
4. Identificar, analizar y valorar las buenas prácticas o las fortalezas en la operación del Pp.
5. Valorar si la estructura organizacional para la operación del Pp es la adecuada de acuerdo con sus objetivos.
6. Formular recomendaciones específicas, concretas y derivadas de las áreas de mejora identificadas, que permitan mejorar la gestión para resultados del Pp a través de la mejora en la ejecución de sus procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos.

A partir de estos objetivos, este documento constituye el cuarto y último entregable comprometido y contiene el contexto en el que opera el Pp P018 que incluye contexto organizacional y social, la estructura, así como la población y el área de enfoque que atiende. Posteriormente en el capítulo III se presenta el alcance y enfoque metodológico de la evaluación de procesos, en el capítulo IV se hace una descripción del enfoque metodológico de la evaluación incluyendo las técnicas de investigación, la muestra y criterios de selección tanto de las entidades federativas como de los actores

entrevistados, así como de los instrumentos de recolección de información que se utilizaron.

Como parte medular está el capítulo V que contiene el diagnóstico de los procesos y subprocesos, así como la descripción y el análisis general que se detalla en el apartado VI.

El capítulo VII contiene el análisis que corresponde a la medición de los atributos de los procesos y subprocesos, con la respectiva valoración de los procesos.

Se incluye el apartado VIII de hallazgos y resultados en el que se presentan primero las de orden general para el Pp P018, sobre el Modelo General de Procesos y por procesos.

Finalmente se plantean las conclusiones en el capítulo IX.

El documento también incluye 14 anexos que fueron estipulados en el Anexo Único como parte de esta evaluación.

II. Contexto en el que opera el Programa presupuestario P018.

De acuerdo con la clasificación de los Programas Presupuestarios que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵ (SHCP), el **Programa Presupuestario P018 Prevención y control de Enfermedades** forma parte del grupo de programas de *Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* que comprende actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.

Este Pp se creó en el ejercicio fiscal 2016. Fue resultado de un proceso de reingeniería de los Pp existentes hasta ese momento, el cual derivó de los avances en materia de Presupuesto basado en Resultados (PbR) e implementación de la Metodología del Marco Lógico (MML). Dicha reingeniería buscó, por un lado, evitar la duplicidad de funciones y la adecuada alineación con los objetivos sectoriales, y por el otro fortalecer la política pública de prevención y control de enfermedades, que es una de las prioridades de salud pública de la Secretaría de Salud (SS). Por ello, la SHCP decidió fusionar al Pp S037 “Comunidades Saludables” con el Pp P014 “Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades transmisibles y lesiones”, dando origen al **Pp P018 Prevención y Control de Enfermedades** ⁶.

Su propósito central es contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante el control de padecimientos que inciden en la salud de la población.

Contexto organizacional y social en el que se desarrolla la operación

En México, durante los últimos 40 años, la dinámica demográfica se ha modificado notablemente como lo demuestra la desaceleración del crecimiento poblacional, el envejecimiento demográfico y la mayor proporción de mujeres en edad productiva de

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017, agosto, 2016.

⁶ SS-SPPS. Diagnóstico que justifica la creación del programa presupuestario P018 “Prevención y Control de Enfermedades.

entre 25 a 64 años respecto a la de hombres, entre otros ejemplos. Estas modificaciones impactan la salud de la población, aportando elementos que van delineando la transición epidemiológica actual en el país, la cual está dominada por las enfermedades no transmisibles y las muertes asociadas a causas externas, pero en la que simultáneamente persisten algunos padecimientos asociados con la pobreza y el rezago y con aquellos relacionados con comportamientos de riesgo como los accidentes, las lesiones intencionales, las infecciones de transmisión sexual o las adicciones, entre otras⁷.

Del mismo modo, los factores sociales y el contexto económico han generado condiciones para que en el país se observen conductas de riesgo para la salud relacionadas con hábitos alimentarios de las personas, la escasa realización de actividades físicas, el desarrollo de estilos de vida sedentarios o el abuso en el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y otras sustancias adictivas; siendo estos aspectos algunos de los principales factores de riesgo para adquirir las enfermedades que dominan el panorama epidemiológico actual del país⁸.

Es en este contexto en el que la Secretaría de Salud (SS) como ente rector del sistema de salud⁹, busca establecer la plataforma para enfrentar retos que inciden negativamente para cumplir cabalmente con el derecho a la protección de la salud. El primer reto tiene que ver con el cambio de modelo de atención para las instituciones del sector salud. Se busca revertir el enfoque de lo curativo a la prevención, lo que implica hacer de las acciones de promoción y de prevención y control de enfermedades elementos básicos que permeen de manera horizontal la forma en que opera y se organiza el sistema de salud. El segundo desafío son las barreras que impiden instrumentar políticas en salud con un enfoque multidisciplinario, interinstitucional y que puedan articularse adecuadamente. Para lograrlo se deben conducir procesos de coordinación efectiva que permitan ubicar a la salud como parte de la agenda política de otros sectores de gobierno. El tercer factor a enfrentar es la desigualdad que generan la actual rectoría y el arreglo

⁷ Secretaría de Salud. Informe sobre la salud de los mexicanos 2015: Diagnóstico general de la salud poblacional. México: Secretaría de Salud, 2015.

⁸ *Ídem*.

⁹ Cámara de Diputados. Ley General de Salud. Artículo 7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma DOF 22-06-2017.

financiero y organizacional vigentes, con el objeto de otorgar los beneficios a quien los necesita y una atención continua e integrada a las personas a lo largo del ciclo de vida, así como para impulsar la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en salud¹⁰.

El contexto demográfico y epidemiológico que enfrenta el país representa un enorme reto para el sistema de salud, no solo en materia de atención, sino en aspectos como la necesidad de mayores recursos económicos para atender a las personas en estados más avanzados de enfermedad o daño; además del impacto económico y social que representa tener menos personas sanas debido a los altos índices de obesidad, diabetes e hipertensión arterial y por las preocupantes conductas de riesgo que la población está adoptando respecto de su salud¹¹.

Por lo tanto, México necesita reorientar el sistema de salud a fin de que responda a las necesidades cambiantes de las personas, pero también para que sea capaz de ofrecer, de manera cotidiana, el cuidado continuo, personalizado, proactivo que requieren sus usuarios y para que se revierta el anterior modelo basado principalmente en la atención curativa y se impulse, en su lugar, la participación social y mejore la atención preventiva y curativa, permitiendo disminuir los riesgos, reducir los daños en las personas, reducir la demanda de atención clínica más compleja y apoyando para que el sistema y sus instituciones sean rentables y sustentables.

En este contexto, la SHCP conformó el Pp **P018 Prevención y Control de Enfermedades**. Este Pp está coordinado por la Subsecretaría de Prevención y de Promoción de la Salud (SPPS) de la SS; sin embargo, la SS no tiene las atribuciones para ejecutar directamente las acciones de los Programas de Acción Específicos (PAE), por lo que establece Convenios con los 32 Servicios Estatales de Salud (SESA) para realizar dicha tarea y contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario.

El Pp P018 está vinculado con algunas metas y objetivos nacionales expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), y se ha traducido en objetivos e

¹⁰ Secretaría de Salud. Programa Sectorial de Salud 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. 12 de diciembre de 2013.

¹¹ INSP-IHME. Carga de la Enfermedad en México, 1990-2013. Disponible en: <http://www.healthdata.org/mexico?language=41>.

indicadores enunciados en el Programa Sectorial de Salud (PROSESA)¹². Respecto al PND, el Pp P018 contribuye a la meta nacional “México Incluyente”, en específico, a los objetivos 2.1 “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”, 2.3 “Asegurar el acceso a los servicios de salud” y 4.1 “Mantener la estabilidad macroeconómica del país”. Con respecto al PROSESA, los objetivos a los que el programa se encuentra alineado son: 1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades; 3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida, 4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país y, 5. Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud¹³ (Cuadro 1). De forma particular y por el ámbito de sus acciones, el programa de vigilancia epidemiológica señala que sus acciones se alinean con los objetivos 1.2 del PND “Garantizar la seguridad nacional” y 5.1 “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo (Anexo 1. Ficha técnica de identificación del Pp P018).

¹² Programa Sectorial de Salud 2013- 2018, -Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2013.

¹³ *Ídem*.

Cuadro 1. Alineación del Pp P018 con el PND y el PROSESA.

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos sectoriales (Programa Sectorial de Salud 2013-2018)	Indicadores sectoriales a los que contribuye
2. México incluyente	2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos y regiones del país.	4.1 Tasa de mortalidad infantil
	2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud	1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. 3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.	1.1 Porcentaje de cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año 3.2 Tasa de mortalidad por accidentes de tráfico de vehículos de motor
4. México Próspero	4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país	5. Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud	5.1 Porcentaje de gasto público en salud destinado a la provisión de atención médica y salud pública extramuros

Fuentes:

SS-SPPS. Secretaría de Salud. Evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestario P018. "Prevención y Control de Enfermedades". México, septiembre 2016. Anexo 3: Formato de Aspectos Relevantes de la evaluación en Materia de Diseño, 2016.

SS-SPPS: Diagnóstico que justifica la creación del programa presupuestario P018 "Prevención y Control de Enfermedades". Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

SS. Programa Sectorial de Salud 2013-2018. México.

Estructura del Programa Presupuestario P018

El Pp P018 en su estructura y ámbitos de aplicación es un Pp complejo, extenso y heterogéneo. Su instrumentación se encuentra a cargo de ocho Unidades Responsables (UR), siete de ellas dependen de la SPPS que es la instancia coordinadora de este Pp, además está la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC).

En el Cuadro 2 se muestran los PAE que componen este Pp, por Unidad y Área Responsable.

Cuadro 2. Programas de Acción Específicos que componen el Pp P018 por Unidad Responsable.

Unidad administrativa	Programa
310. Dirección General de Promoción de la Salud (DGPS)	1. Promoción de la salud y determinantes sociales 2. Entornos y comunidades saludables
313. Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental (STCONSAME)	3. Salud Mental
315. Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (STCONAPRA)	4. Seguridad vial 5. Prevención de accidentes en grupos vulnerables
316. Dirección General de Epidemiología (DGE)	6. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
R00. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA)	7. Salud para la infancia y la adolescencia 8. Cáncer en la infancia y la adolescencia
O00. Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE)	Programa de micobacteriosis 9. Prevención y control de la tuberculosis 10. Eliminación de la lepra 11. Prevención y control de las enfermedades respiratorias e influenza
	Programa de enfermedades transmitidas por vector 12. Prevención y control de dengue 13. Prevención y control del paludismo 14. Eliminación de la oncocercosis 15. Prevención y control de la enfermedad de Chagas 16. Prevención y control de las Leishmaniasis 17. Prevención y control de la intoxicación por picadura de alacrán
	Zoonosis 18. Prevención y control de la rabia humana 19. Prevención y control de la brucelosis 20. Prevención y control de las rickettsiosis

Unidad administrativa	Programa
	Dirección de urgencias epidemiológicas y desastres
	21. Atención de urgencias epidemiológicas y desastres
	22. Prevención de enfermedades diarreicas agudas y cólera
	23. Prevención, detección y control de los problemas de salud bucal
X00. Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC)	24. Prevención y Atención Integral de las Adicciones

Fuente: Elaboración propia a partir de los Programas de Acción Específicos de la SPPS.

Población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida del Pp P018 y su cuantificación

En el diagnóstico que justificó la creación del Pp P018¹⁴ se establecieron a los 23 PAE como los componentes del Pp P018, además se incluyó el PAE de Prevención y Atención Integral de las Adicciones que está bajo la tutela de la Comisión Nacional contra las Adicciones, lo que da un total de 24 PAE. Con base en ellos inicialmente se identificaron como poblaciones potencial y objetivo a las poblaciones definidas en cada PAE. Sin embargo, siendo un Pp de política pública, las acciones se coordinan a través de otras instituciones de salud y de los Organismos Públicos Descentralizados que prestan los servicios de salud en las entidades federativas, por lo cual, la Evaluación en materia de Diseño que se realizó al Pp P018 en 2016 recomendó redefinir a la población o área de enfoque, sobre la base de que es a través de esas instancias que se entregan los servicios y productos motivo de la prevención y promoción de la salud¹⁵.

Al momento de realizar esta Evaluación de Procesos, la UR coordinadora del Pp P018 se encontraba concluyendo la instrumentación de esta recomendación hecha por la Evaluación en materia de Diseño. En ella, la SPPS expresa ahora de forma clara que el

¹⁴ Secretaría de Salud, Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Diagnóstico que justifica la creación del Programa Presupuestario P018 "Prevención y Control de Enfermedades".

¹⁵ Secretaría de Salud. Evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestarios P018 "Prevención y Control de enfermedades" septiembre 2016.

área de enfoque del Pp P018 son los 32 SESA, por lo que la unidad de medida son las entidades federativas¹⁶.

¹⁶ SS. Subsecretaría de Promoción y Prevención de la Salud. Programa Presupuestario P018 "Prevención y control de enfermedades". Documento Normativo, diciembre 2017.

III. Alcance y enfoque metodológico de la evaluación de procesos

La evaluación se basó en el Modelo General de Procesos. Se incluyeron y valoraron los procesos –con sus subprocesos– de Planeación, Comunicación Interna y Externa, Selección de Destinatarios, Producción de Entregables, Entrega, Seguimiento a Destinatarios, Control, Monitoreo y Evaluación Externa.

Para establecer el alcance de la evaluación, se determinó el grado de consolidación operativa del Pp, considerando elementos como los siguientes:

1. La existencia de documentos que normen los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos;
2. La estandarización de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos. Es decir, si son utilizados por todas las instancias ejecutoras de manera homogénea;
3. La documentación de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, y el grado de conocimiento de todos los operadores;
4. La disposición de un sistema de monitoreo e indicadores de gestión;
5. La existencia de sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos;
6. La existencia de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

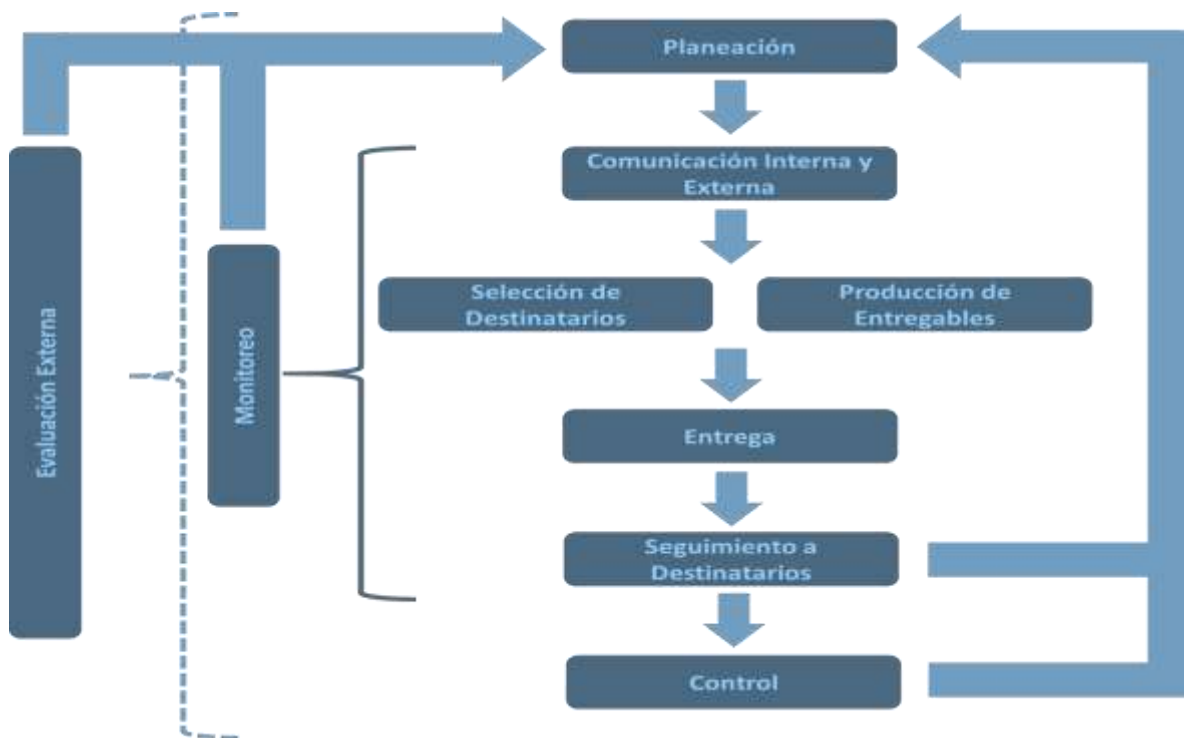
El grado de consolidación operativa de un proceso está en función del cumplimiento de estos seis elementos.

Para el análisis de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, relacionados con la generación de los entregables del Pp a los que se destina una mayor proporción de presupuesto, se definieron tres PAE como marcadores:

- Prevención y Control de Dengue.
- Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Componente Laboratorio).
- Entornos y Comunidades Saludables.

El alcance de esta Evaluación de Procesos del Pp P018 implicó el análisis de los procesos y subprocesos, y en su caso macroprocesos, sustantivos del Pp. Se tomó como referencia para la identificación de los procesos aquellos que aparecen en la Figura 1, adaptándolo a las condiciones particulares del Pp P018.

Figura 1. Modelo General de Procesos



Fuente: SS. Anexo Único para la evaluación de procesos del Pp P018.

IV. Estrategia del enfoque metodológico y del diseño muestral

Técnicas de investigación

La evaluación de procesos consideró dos tipos de acercamiento: trabajo de gabinete y un abordaje cualitativo. Para el trabajo de gabinete se revisaron los documentos técnicos, programáticos y normativos relacionados con el Pp P018 que permitió la identificación de procesos, subprocesos, a partir del Modelo General de Procesos. Este primer acercamiento se complementó, para ampliar y profundizar la información, con un conjunto de entrevistas semiestructuradas a funcionarios clave involucrados en la gestión y operación de los tres Programas de Prevención y Control de Enfermedades seleccionados como trazadores en el Anexo Único de la evaluación de procesos y que corresponden a los Programas con mayor asignación presupuestaria dentro de este Pp y que además estuvieran representados con un indicador dentro de la Matriz de Indicadores de Resultado del Pp P018.

Muestra y criterios de selección

Selección de entidades federativas

La selección de entidades federativas para esta evaluación viene establecida en el Anexo Único para esta evaluación y se basó en los resultados del último corte del año 2016 del Sistema *Caminando a la Excelencia*. Este es un sistema que permite dar seguimiento al desempeño de los PAE operados por los SESA, a partir de indicadores se obtiene un índice de desempeño que permite dar cuenta de los logros, problemas y/o deficiencias de los procesos y acciones operativas de los PAE.

Además, se procuró que las entidades seleccionadas tuvieran una representación regional: norte, centro y sur del país. A partir de estos dos criterios se seleccionaron seis entidades federativas y se incluyeron tres entidades adicionales, una por región (Figura 2).

Figura 2. Entidades federativas seleccionadas para las entrevistas semiestructuradas.



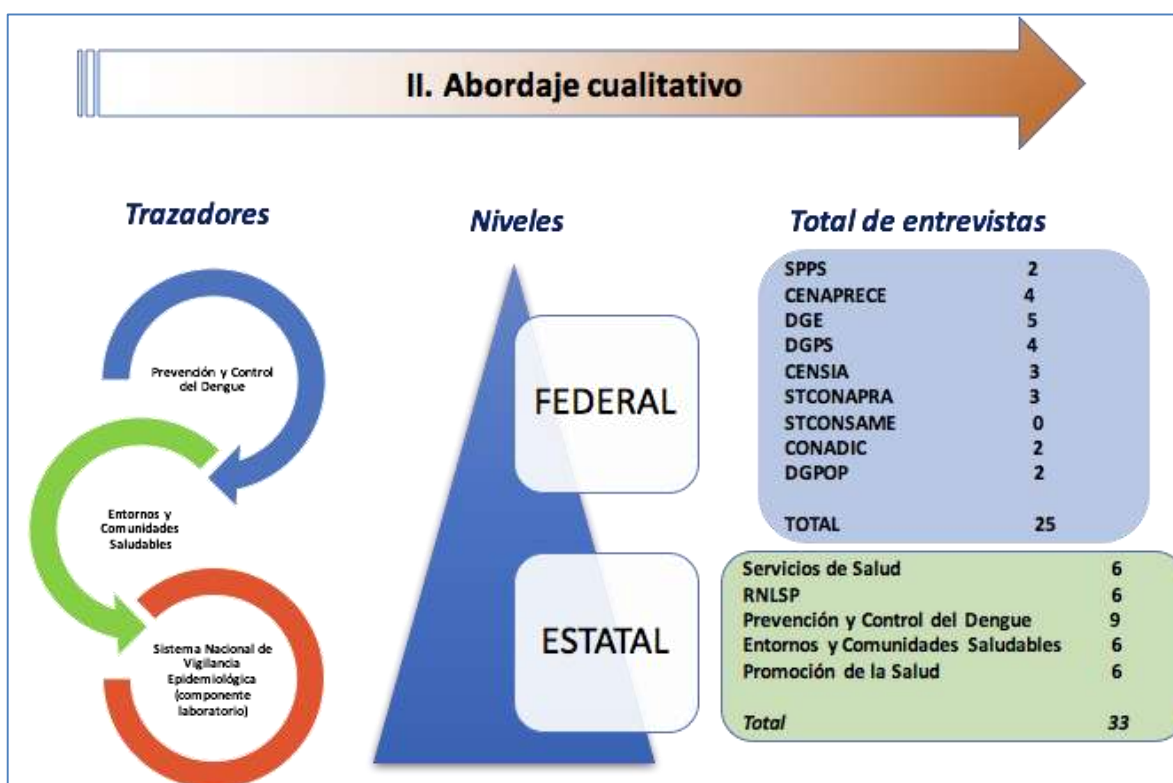
Fuente: Elaborado con base en el Anexo Único. Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades, 2017

Selección de entrevistados

A partir de la definición de las entidades federativas y de los tres Programas trazadores, se seleccionaron los funcionarios a entrevistar tanto en el ámbito federal como estatal. (Figura 3)

- a) **Nivel federal.** Se entrevistaron funcionarios de las UR del Pp P018. Además, a dos funcionarios de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) y a dos funcionarios de la instancia coordinadora la SPPS. En total 25 personas.
- b) **Nivel estatal.** Incluyó a un responsable de alto nivel en cada Entidad federativa: los Directores de los Servicios de Salud, o bien al Director de Salud Pública, así como a los responsables estatales de los tres Programas Trazadores y al titular de los Laboratorios Estatales de Salud Pública. Se realizaron entre 5 y 6 entrevistas por Entidad federativa, lo que dio un total de 33 personas.

Figura 3. Entrevistas por nivel y por programa



Instrumentos de recolección de información

Los instrumentos de recolección de información se elaboraron tomando como base las preguntas de referencia de los procesos incluidos en el Anexo Único del Convenio de Colaboración, explorando en cada uno de ellos: los actores participantes, las estrategias que se siguen, los mecanismos utilizados, así como los problemas y fortalezas identificadas en cada proceso. Se elaboraron dos guías de entrevista:

1. Guía de entrevista para funcionarios federales y estatales de alta dirección
2. Guía de entrevista para Jefes de Programas

Guías de entrevista

Se decidió disponer de dos guiones de entrevista considerando el grado de involucramiento de los actores en el Pp P018. Por un lado, un guion estuvo dirigido tanto al responsable principal del programa a nivel federal, como a los directores generales de las unidades responsables y a los directores generales de servicios médicos de los

estados e hizo énfasis en los procesos del Pp P018 como unidad de análisis. El segundo guion se centró en los procesos y subprocesos de los programas de los trazadores en particular y estuvo dirigido a los responsables federales y estatales directamente involucrados en estos programas.

Las guías de entrevista incluyeron una primera sección con datos generales del titular, que a su vez permitieran entablar una comunicación más cercana y de confianza con el entrevistado y que en estas técnicas de investigación se le conoce como *rapport*. Los distintos aspectos a investigar se agruparon en función de los componentes del Modelo General de Procesos.

Otros instrumentos

Para apoyar el trabajo de campo se elaboraron formatos y documentos como fueron:

- a) Bitácora de trabajo de campo
- b) Manuales del entrevistador
- c) Formato de consentimiento informado

Con el propósito de estandarizar la realización de las entrevistas se diseñaron dos Manuales del entrevistador, los cuales contenían toda la información relevante para llevar a cabo de forma satisfactoria las entrevistas.

Para dar cumplimiento a lo establecido por los Comités de Ética se elaboró el formato de consentimiento informado, el cual se leyó al entrevistado haciendo especial énfasis en los objetivos de la evaluación y el carácter voluntario y anónimo de la participación. Cuando los funcionarios aceptaron ser entrevistados se les pidió firmar el formato y también se les pidió la autorización expresa para ser audiograbados. A cada participante se le entregó copia del consentimiento.

Por otro lado, se diseñó una bitácora de trabajo de campo que incluyó los datos generales de la realización de la entrevista: fecha, lugar, hora, persona entrevistada y cargo, nombre del entrevistador, así como una descripción sucinta de las condiciones bajo las cuales ocurrió la entrevista y otros comentarios relevantes que el entrevistador considerara útil para la evaluación. Los instrumentos mencionados en este apartado se presentan en el Anexo XIII.

V. Diagnóstico inicial de los procesos y subprocesos del Pp P018

El estudio de “Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P018.- Prevención y Control de Enfermedades. 2017”, se llevó a cabo desde la perspectiva del Modelo General de Procesos (MGP), valorando los procesos de Planeación, Comunicación Interna y Externa, Selección de Destinatarios, Producción de Entregables, Entrega, Seguimiento a Destinatarios, Control, Monitoreo y Evaluación Externa, como se solicitó en el apartado de alcance y enfoque de la evaluación del Anexo Único.

Aunque el Pp P018 no opera de forma explícita y reglamentada bajo el marco del conjunto de procesos indicados en el MGP es claro que la mayoría de los procesos están presentes y documentados, aunque no de una forma articulada, ordenada y que se siga en todos los niveles.

Así, la identificación de los procesos desde una perspectiva global, que fue el método utilizado para elaborar el mapeo de procesos durante el trabajo de gabinete y las entrevistas a los funcionarios federales, permitió que cada proceso se conceptualizara como un macro-objeto único, describiendo sus características y requisitos a un nivel general.

A partir de esta actividad, se realizó un análisis detallado del proceso, dando lugar a la identificación de su estructura; es decir, de los subprocesos que lo componen.

Para la **Planeación** que es un proceso definido y normado por disposiciones generales de la Administración Pública se identificaron cuatro subprocesos: planeación estratégica, planeación operativa, programación y presupuestación.

En cuanto al proceso de **Comunicación** se identificaron dos subprocesos: comunicación interna y comunicación externa. El primero, se refiere a la comunicación que se da entre las SPPS-UR y las instancias administrativas como son la DGPOP y sus contrapartes en las UR. Mientras que el segundo subproceso considera la comunicación entre la SPPS y las UR con los destinatarios del Pp P018 y comprende información que tiene que ver con acciones o toma de decisiones relacionadas con el resto de los procesos: planeación, producción y entrega de bienes o servicios. Como parte de esta comunicación externa,

se incluyó aquella que se da entre la SPPS-UR-DGPOP con otras instituciones como son la SHCP, CONEVAL, SFP.

Selección de destinatarios. En este proceso se identifica quiénes recibirán los componentes o entregables de un Pp en función de su población o área de enfoque potencial y objetivo. Atendiendo a la recomendación de la Evaluación en materia de Diseño realizada en 2016 sobre la necesidad de contar con un documento normativo del Pp P018, la SPPS recientemente dio a conocer este documento en el que se definen de forma explícita a los 32 Servicios Estatales de Salud como las áreas de enfoque potencial y objetivo¹⁷.

Los procesos de **Producción de entregables, la Entrega y el Seguimiento** de los mismos, se definieron por las características de un Pp de modalidad P, según la clasificación de los Pp de la SHCP, que tienen como característica ser programas orientados hacia la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Sus actividades se centran en “desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implementación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento”¹⁸.

A partir de lo anterior, en el proceso de **Producción de entregables** se identificaron cinco subprocesos: capacitación, certificación, supervisión, elaboración de documentos de instrumentación de política pública, específicamente los PAE y documentos normativos y técnicos, así como asignación de recursos financieros.

El proceso de **Entrega** se deriva naturalmente del proceso previo y se compone básicamente de los mismos subprocesos: entrega de la capacitación, la certificación, realización de supervisiones, entrega de los PAE, documentos normativos y técnicos, y entrega de recursos financieros. Los receptores de estos productos son los SESA.

El proceso de **Seguimiento** se da cuenta de cinco subprocesos: seguimiento a la capacitación, a la certificación, a la supervisión, seguimiento a PAE, documentos

¹⁷ Subsecretaría de Promoción y Prevención de la Salud. Programa Presupuestario P018 “Prevención y control de enfermedades”. Documento Normativo, diciembre 2017.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal, 2016. Anexo 2. Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp’s). México, agosto 2015. Anexo 2.

normativos y técnicos, y el seguimiento al recurso ejercido; para este último subproceso se identificó un mecanismo denominado SIAFFASPE que es el Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas, que permite dar seguimiento solamente al recurso presupuestario que se entrega a las entidades federativas a través de distintas fuentes de financiamiento, entre ellas el Ramo 12, donde se ubica el recurso financiero del Pp P018, para uno de los componentes que son los PAE.

El proceso de **Control** comprende actividades y mecanismos implementados entre los operadores del Pp para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado (control interno).

En la medida en que la “operación” del Pp P018 no tiene un funcionamiento basado explícitamente en procesos no se identificó un proceso de control único, uniforme y regulado. En el documento normativo al que se aludía líneas más atrás se establece como etapa del proceso presupuestario, el ejercicio y control del gasto, sin embargo, no hace referencia al proceso de control en sí mismo que permita dar cuenta de cómo se controlan cada uno de los procesos y subprocesos del Pp.

En el proceso de **Monitoreo** se reconocieron tres subprocesos relacionados con los indicadores de la MIR que van desde el seguimiento, validación y registro de avances en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH). Este proceso de monitoreo tiene fundamentos normativos específicos y estandarizados para la APF.

Por lo que se refiere al Proceso de **Evaluación Externa** está regulado por lineamientos elaborados de manera conjunta entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL. El Pp P018 hasta el momento solo ha sido sujeto de una evaluación externa y ésta fue en materia de Diseño. Dicha evaluación fue realizada en 2016 por la empresa Evalware Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V. bajo la supervisión de la DGED de la SS y de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la propia SHCP. Como resultado de este trabajo y en apego a los TdR, se entregó un informe que planteó recomendaciones que se transformaron en Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Derivado de este informe la SPSS elaboró un documento normativo cuya finalidad es “evidenciar el objetivo por el cual fue creado el Pp P018, la problemática y población que atiende, y las posibles

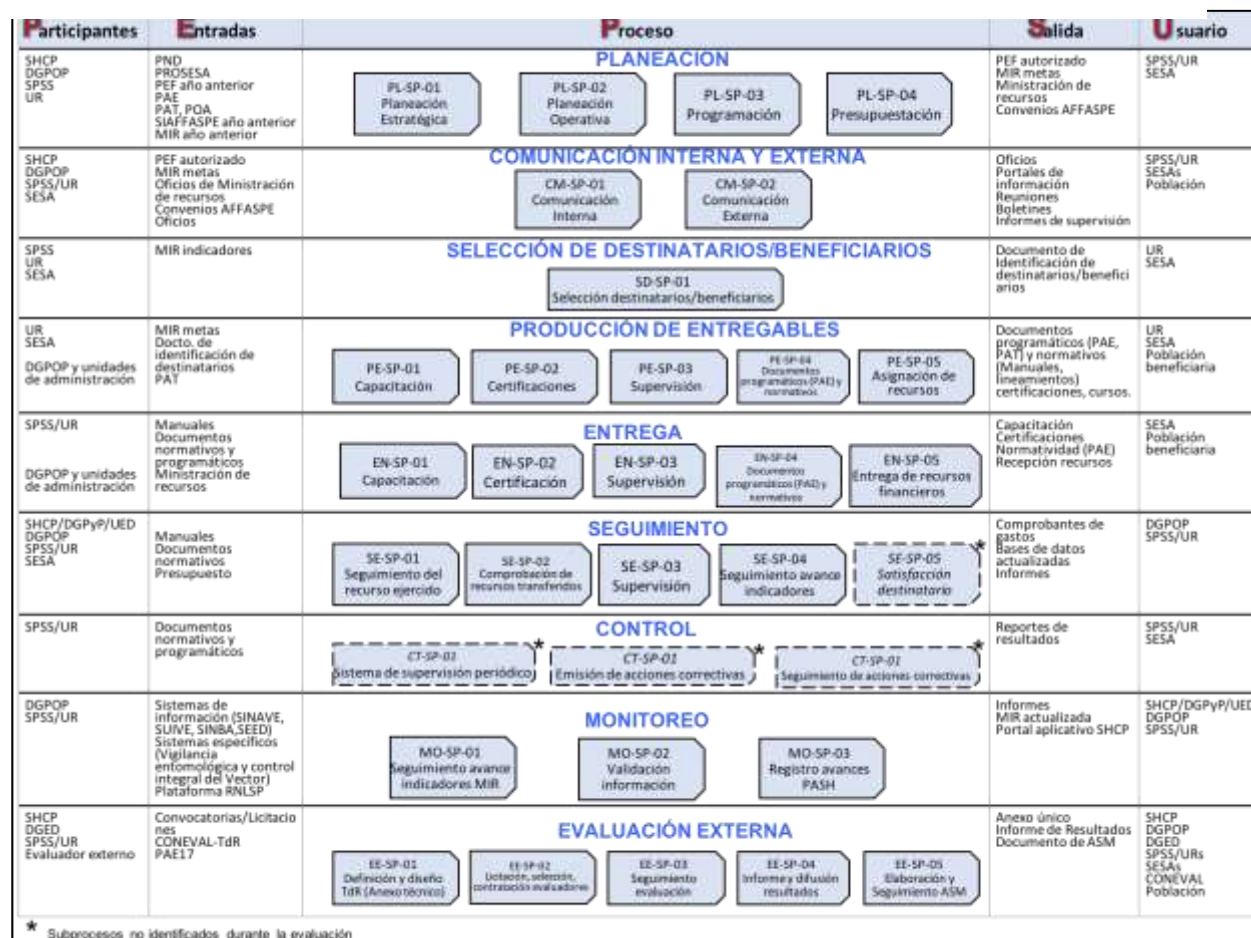
alternativas o respuestas ante los retos que enfrenta; y cuya justificación parte desde el origen del propio programa: cómo se ha integrado a lo largo del tiempo, las particularidades y complejidades que ello ha representado, la normatividad que lo sustenta, la forma en que opera (criterios técnicos y administrativos), y las metas que busca conseguir en el corto, mediano y largo plazo”¹⁹.

Los subprocesos identificados fueron: definición y diseño de los Términos de Referencia o Anexo Único; licitación, selección y contratación de evaluadores externos; seguimiento de la evaluación; informe y difusión de los resultados; y, seguimiento de los ASM. Éste último se establece por la SHCP, la SFP y el CONEVAL en el documento “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”.

La Figura 4 representa gráficamente la estructura de los procesos descritos. Hay que subrayar, sin embargo, que la figura incluye tanto los subprocesos identificados por el equipo evaluador, como aquellos que se hubiera esperado encontrar pero que no fue posible identificarlos, ni a través de su documentación, ni por el discurso de los actores entrevistados, ni *de facto*. Es el caso en particular del proceso de **control**, el cual está representado con contornos discontinuos en la figura.

¹⁹ SPPS. Documento Normativo Programa Presupuestario P018 “Prevención y control de enfermedades”. México. Diciembre 2017.

Figura 4. Diagrama General de Procesos y Subprocesos del Programa Presupuestal P018 (Diagrama PEPSU)

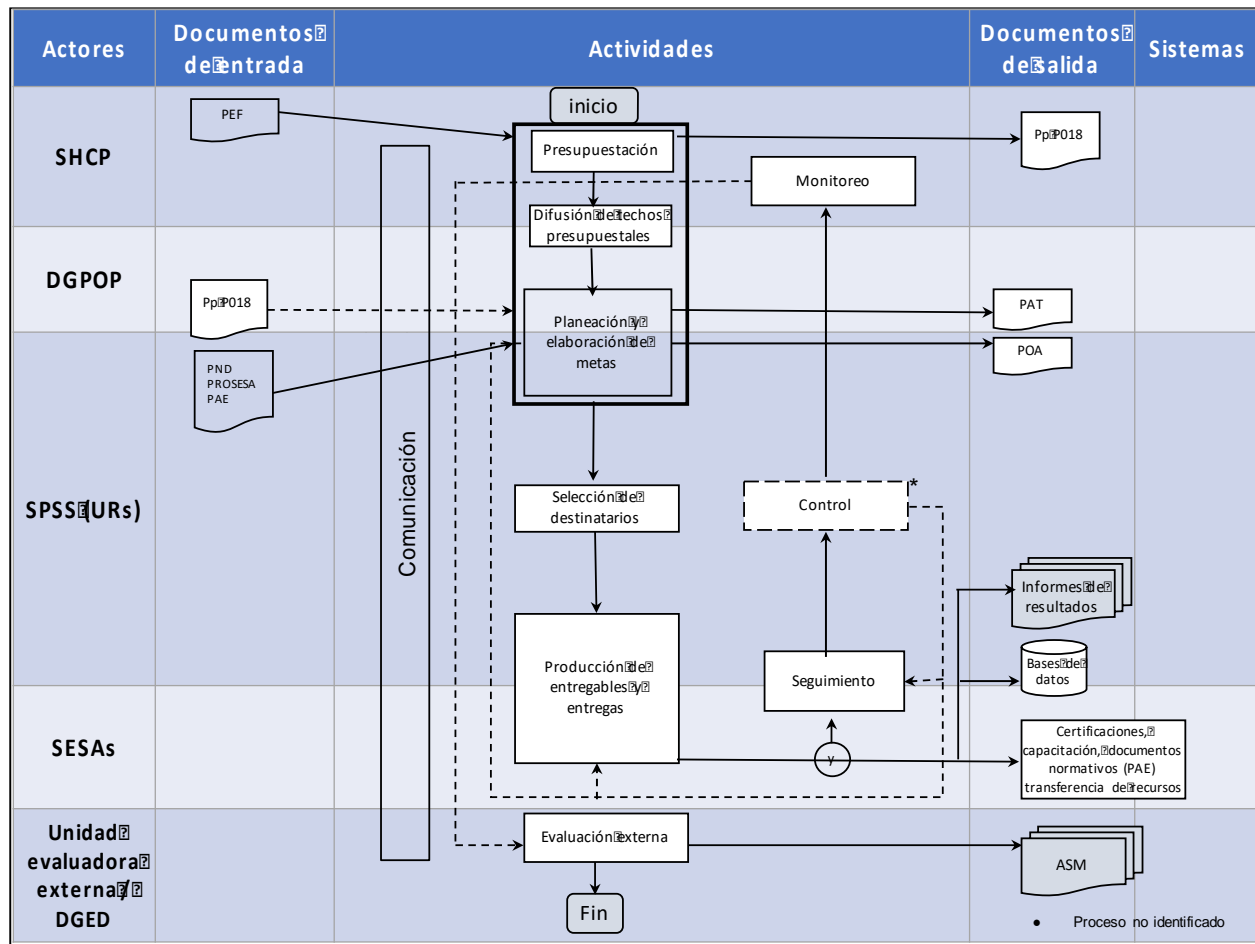


Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

En el Anexo II se presenta la **Ficha de identificación y equivalencia de procesos** en la que se especifican los subprocesos identificados para cada proceso, así como las fuentes que documentan cada uno de ellos.

Posteriormente se identificó a los actores que participan en la operación de los procesos y los destinatarios de los productos y servicios. El resultado se muestra en el diagrama general de flujo de procesos (Figura 5). En el Anexo III se muestra este ejercicio para cada proceso en específico.

Figura 5. Diagrama del flujo general de procesos del Pp P018 Prevención y control de enfermedades



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas

Finalmente, se revisaron las características de los procesos y subprocesos centrándose en sus objetivos e interfaces con el entorno (entradas y salidas). (Figura 6)

[illegible]

-25-

VI. Descripción y análisis de los procesos y subprocesos

Planeación

Descripción del proceso

El Pp P018 contribuye al fortalecimiento de la política pública en materia de prevención y control de enfermedades agrupadas en las prioridades de salud pública de la SS. Plantea que se atienda de manera central la problemática relacionada con el incremento de la morbilidad y mortalidad de las enfermedades transmisibles y no transmisibles; de los accidentes viales y los que se presentan en los grupos vulnerables, así como, los desastres y urgencias epidemiológicas; a través de actividades transversales de promoción de la salud de los 24 PAE que constituyen unos de los componentes de este Pp. Para atender dicha problemática, el proceso de planeación se realiza a partir de la definición del problema y objetivos de la MIR del Pp P018 (Fin, Propósito, Componentes y Actividades). Para cubrir los objetivos de cada componente de la matriz se planeó el cumplimiento de los indicadores a través de las actividades comprometidas en los PAE y PAT de algunas UR, los cuales aportan información que permite la construcción de los indicadores del Pp P018 comprometidos en la MIR. Está integrado por los subprocesos de: planeación estratégica, planeación operativa, programación y presupuestación.

Para la planeación, se realizan reuniones anuales en la que participan la SPPS como unidad coordinadora y las UR. En éstas se realiza la planeación tanto del Pp P018, como de otros programas presupuestarios.

En el caso de los subprocesos de programación y presupuestación, en el trabajo de gabinete, no se identificaron los mecanismos para determinar el presupuesto total, ni la asignación de recurso a las diferentes UR. Sin embargo, en el trabajo cualitativo algunos entrevistados mencionaron que la asignación de recursos se hace de manera histórica e informal, y no con base en necesidades o problemas. No existe un documento normativo para la asignación del recurso.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros

Es el proceso inicial del Pp, por lo que ningún proceso le antecede. El proceso subsecuente es Comunicación. En conjunto, este proceso es clave para el resto de procesos, se articula con éstos como una guía de objetivos y metas a alcanzar, acciones a ejecutar y recursos a distribuir.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso y subproceso, y en su caso macroproceso.

Este proceso se considera suficiente, ya que produce sus resultados (PAT, POA, entre otros documentos de planeación) de forma adecuada para el logro de los objetivos del Pp. Asimismo, cuenta con insumos y recursos para su ejecución de acuerdo al calendario establecido por la SHCP, aunque el equipo evaluador no identificó cómo se realizan los subprocesos de programación y presupuestación. Las partidas asignadas a cada programa se encuentran definidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (Análisis Funcional Programático Económico), pero no se establecen los mecanismos para la asignación del recurso.

Por otra parte, los insumos para el proceso de planeación se consideran parcialmente adecuados. Si el análisis se realiza por subproceso, para los procesos de planeación estratégica y operativa se cuenta con los PAE, los resultados de evaluaciones externas, resultados de auditorías, informes de aspectos susceptibles de mejora, sistemas de seguimiento y monitoreo como el SIAFFASPE y el PASH. Con relación a los subprocesos de Programación y Presupuestación, la mayoría de los actores estatales entrevistados no pudo dar cuenta de los procedimientos o mecanismos utilizados para realizar la planeación del Pp P018 ni de quiénes intervinieron.

En relación a los recursos se cuenta con la infraestructura y con los recursos humanos suficientes y adecuados para realizar el proceso. Asimismo, el proceso ocurre en los tiempos y las formas adecuadas.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente

Los productos generados en este proceso sirven de base para los siguientes procesos. Los aspectos normativos, operativos y técnico emanados del proceso de planeación,

permiten sentar las bases para desarrollar otros procesos como: selección de destinatarios, generación y entrega de productos o entregables; así como actividades de los procesos de seguimiento, control, monitoreo y evaluación. Las salidas de este proceso son el POA y el PAT de cada UR y constituyen la guía para la ejecución de acciones comprometidas para el logro de los objetivos del Pp P018.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles

El sistema de información empleado para la ejecución del proceso y subprocesos de planeación es el PASH, que hace el seguimiento a los nueve indicadores del Pp P018 comprometidos en la MIR. Otro de los sistemas informativos es el Portal de Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto, que permite hacer consultas relacionadas con la ejecución de los programas, avance de los indicadores y uso del recurso, además se puede consultar por entidad federativa y por programa.

El PASH se coordina y ejecuta a nivel federal, los SESA como destinatarios alimentan con información a las UR, quienes concentran y verifican la información a reportar del Pp P018.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

La coordinación para la ejecución del proceso de Planeación, se efectúa de diferentes formas y está en función de cada subproceso. Entre los mecanismos de coordinación se cuenta con reuniones anuales de planeación con los directores de servicios de salud estatales, Encuentros Nacionales en las que participan responsables de las UR y responsables de programas a nivel estatal para la planeación, programación y presupuestación del ejercicio fiscal del siguiente año.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

El proceso de planeación no se consideró pertinente debido a que en el subproceso de planeación estratégica se identificó, a partir de las entrevistas, que la participación de

algunos actores se limitó a proponer indicadores que se ajustaran a los objetivos de la MIR. Además dos de las UR (STCONAPRA, STCONSAME) no están representadas en los indicadores de la MIR a pesar de recibir presupuesto únicamente del Pp P018. Aunado a ello, la recomendación de la evaluación en materia de Diseño fue en el sentido de modificar el propósito y el fin de la MIR, la evaluación de procesos ocurrió mientras esta modificación se realizaba.

Otro elemento para no considerarlo pertinente se refiere a los subprocesos de programación y presupuestación, en virtud de que se trabaja con techos presupuestales y no con base en necesidades.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

El proceso de planeación es estratégico para cumplir con las metas y objetivos planteados por el Pp P018. Es precisamente en este proceso en el que se determina la misión, visión así como la alineación de metas, estrategias y líneas de acción. También se establecen las metas operativas anuales, se definen las prioridades del Pp, se elabora el PAT, se asignan los recursos para llevar a cabo las acciones que contribuyen al logro de los objetivos. Sin las acciones antes mencionadas, no se tendría claridad en el rumbo del Pp.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

A pesar de su relevancia, la mayoría de los actores involucrados en el programa que fueron entrevistados desconocen la forma en la que se hizo la planeación del Pp P018 y no se vieron incluidos en este proceso. Algunos funcionarios comentaron que el Pp P018 surgió a partir de una reestructuración hacendaria para homologar aquellos programas que compartían un mismo fin. Reconocieron que el Pp P018 resultó de la fusión de dos programas presupuestarios, que hasta 2015 fueron el P014 y S037, con el fin de agrupar a los PAE que desarrollan actividades de promoción y prevención de enfermedades:

“El programa presupuestario es la fusión de dos programas presupuestarios que la Secretaría de Hacienda consideró que pueden ser complementarios. En ese caso fusiona el P014, promoción de la salud y control de enfermedades crónicas no transmisibles y lesiones, con el S037, programa de comunidades saludables” (FUN_FED_51).

“El P018 es un programa presupuestario que nos toca, junto con otros 22 programas, que tiene por objetivos, básicamente, la disminución de la morbilidad de las enfermedades crónicas no transmisibles, la vigilancia, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles, el tema de accidentes y lesiones en grupos vulnerables, accidentes viales y lesiones...en general” (FUN_FED_10).

“Creo que el programa P018 se crea en 2016 fusionando dos programas que venían trabajando la subsecretaría que era el P014 que era prácticamente con lo que se trabajaba y con el S037. Se fusionan, se hace este programa, y es un poco para responder a las necesidades actuales de presupuestación, para eficientar el presupuesto...” (FUN_FED_07).

“El programa P018 es un programa que tiene programas de diferentes áreas de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Es el resultado de que Hacienda decidió en algún momento: sumar todos los programas que tenían que ver con una estrategia de promoción...Pegó todos los programas y los metió en una bolsa y en esa bolsa se dan diferentes programas de diferentes naturalezas” (FUN_FED_52).

En ningún caso se reconoció disponer de evidencia documental sobre la planeación el Pp P018, incluso, uno de los entrevistados mencionó que el programa le resulta una “gran caja negra” (FUN_FED_49), ya que se desconoce la lógica que tiene y los objetivos que persigue:

“En esa fusión personalmente no tuve participación..., y no estoy seguro de que haya habido planeación. Me parece que los carriles de la planeación presupuestaria que se hace en Hacienda y los carriles de operación cotidiana, del Sistema Nacional de Salud, no caminan al mismo ritmo. De tal manera que esa planeación o fusión se hizo muy padre en el escritorio...” (FUN_FED_10).

“Nosotros sabemos que es un programa que surgió hace dos años porque le quitaron a uno y le fusionaron a otro, etc., y es un reacomodo que hizo Hacienda. Lo que yo no sé es ¿por qué están los que están ahí? ¿cuál es la lógica detrás?, ¿cómo asignan los recursos financieros para los distintos programas? ¿cuáles son, incluso, los indicadores? Como que nos quedamos un poco ignorantes de qué está sucediendo con respecto a la cuestión del P018 como tal...” (FUN_FED_49).

“Aquí el gran problema es que nace primero el Pp, nace la denominación y después hay que ajustarlo” (FUN_FED_51).

A nivel estatal, algunos participantes también mencionaron tener “alguna” idea acerca del Pp P018:

“Sé que es un programa presupuestario y que la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, a través de ese programa, pues está gestionando los recursos para lo que llegan a los estados a los programas de prevención y promoción de la salud y para poder él asegurar que esos recursos lleguen bien, pues te pide que tengas un proceso de planeación, indicadores y todo, o sea, no hay recurso sin que no haya resultados...” (FUN_EST_15).

“Es un programa que trae financiamiento para las acciones dirigidas sobre todo a la comunidad, los programas preventivos, mucho es lo que da sustento financiero a las acciones de salud pública de los programas prioritarios de salud pública...” (FUN_EST_21).

“Tengo algún antecedente de que fue una iniciativa a través de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público de...creo del 2015/2016 de empezar a ejecutar este tipo de programas de financiamiento a varios programas sobre todo los que son de prevención y promoción de la salud, con algunos fines de agilizar y hacer efectivo el recurso en las entidades a través de la federación. Sé que a través también de la Secretaría de Salud Federal ellos priorizaron a qué programas iban a alinear a este programa de proyecto de inversión...” (FUN_EST_27).

Un menor número de funcionarios se enteraron del Pp P018 una vez que se puso en marcha, ya sea porque fueron informados en reuniones de gabinete (donde solo recibieron información general que la mayoría no recuerda), cuando tenían que presupuestar, o bien, cuando comenzaron a recibir peticiones puntuales sobre el desempeño de los indicadores vinculados con su PAE:

“Yo me empecé a enterar que existía este programa cuando llego aquí y hacíamos las cuestiones presupuestales y yo les decía: ¿este programa qué? ¿por qué tenemos esto? Yo investigué de qué se trataba y quién tenía el programa...yo preguntaba y nadie sabía. El responsable del programa tiene que estar muy en coordinación, tener muy claro hacia dónde vamos y qué es lo que queremos conseguir con ese programa porque si no, nos perdemos...” (FUN_FED_56).

“Aquí el gran problema es que nace primero el Pp, nace la denominación y después hay que ajustarlo” (FUN_FED_51).

Dos funcionarios (FUN_FED_03 y FUN_FED_04) mencionaron que la fusión de denominación del P014 y S037 al P018 no significó cambios sustantivos en la forma como se venían haciendo las cosas. Por su parte, uno de los funcionarios dijo que la planeación operativa del Pp 018 se acordó entre la coordinación de asesores de la SPSS y las direcciones generales involucradas:

“Para la creación del P018 se coordinó los trabajos, la coordinación de asesores de la Subsecretaría, y a partir de eso fueron trabajando directamente con las direcciones generales que estaban involucradas en estos programas, para hacer el conglomerado y para hacer la definición tanto de los objetivos como el fin. Lo coordinó directamente la coordinación de asesores. Nunca nos han participado como tal, cómo hacen esta planeación” (FUN_FED_57).

La mayoría de los entrevistados a nivel federal coincidieron en que la programación y presupuestación de sus programas vinculados con el Pp P018 es a partir del “techo presupuestal” que marca la SHCP. El mecanismo de asignación de los recursos se hace con base en el histórico de gastos de los PAE y el nivel de alcance de las metas (MIR) del año previo:

“El presupuesto se destina, con proyectos y presupuestos históricos. Entonces, cada año nos dicen: tienes tanto dinero y para esto te alcanza. Nos dice Hacienda: tiene su techo que es de tanto y tienes que trabajar con ese techo. No puedes tú rebasarlo porque no vas a tener el dinero. Entonces, es con presupuestos históricos” (FUN_FED_52).

“Es histórico, en realidad esto viene muy histórico, no es algo que se esté dando a partir de la matriz, a partir de que se tenga un fin o un objetivo específico. Ha sido más bien histórico y son memorias de años, de años antes de que empezara el P014...” (FUN_FED_57).

“Podemos planear con un techo presupuestal, pero a principio de año te dicen: te recorto, y no te preguntan en dónde, si no que te dice Hacienda: el recorte va por aquí...” (FUN_FED_10).

“Ahora sí que Hacienda nos asigna el presupuesto. Anteriormente se hacía un ejercicio de pre-techos, pero ahorita ya se asignan los techos directo a las unidades. Ahorita para este 2016, 17 y 18 ya viene la clave completa. Prácticamente ellos solo realizan la distribución por programa institucional. Al final integran su presupuesto, así como se asignó... El presupuesto que se realiza cada año, la Secretaría de Hacienda, de una u otra forma, ya lo tiene, por llamarlo de alguna manera, etiquetado, ya lo tiene definido. El presupuesto ya viene en forma histórica” (FUN_FED_51).

“Nosotros tenemos un análisis de ese pre-techo que nos avisó DGPOP a través de un oficio y un comunicado oficial. Ahí sabemos cómo desglosarlo en las entidades federativas. De tal forma que nosotros ya hacemos el pre-techo también a cada entidad federativa. Ya le decimos cuánto le va a tocar” (FUN_FED_50).

La opinión de varios funcionarios estatales coincidió con los puntos de vista previos; es decir, los responsables de programas estatales reciben, a través de la federación el monto del presupuesto que les corresponde cada año:

“...las entidades federativas nos tenemos que ajustar a esa publicación de presupuesto de egresos de la federación” (FUN_EST_27).

“Cada año hacemos una revisión con el líder federal. Hacemos una priorización, el recurso...se hace una programación y de ahí se llega ya a la ejecución” (FUN_EST_38).

La asignación de los recursos depende, tal como lo dijo uno de los funcionarios, de los lineamientos marcados por la DGPOP de manera informal, es decir, se carece de un documento donde venga establecida la forma en la que se debe otorgar y distribuir el dinero:

“Se trabajó de acuerdo a lo que DGPOP nos indicó, entonces es realmente interno. Nunca ha sido un documento que tengamos, porque siempre hemos trabajado con base en lo que DGPOP da de línea” (FUN_FED_57).

Antes de que cada UR notifique a la SHCP como se van a destinar los recursos, primero se hace una estimación de los gastos, consultando a las entidades federativas a través de la plataforma SIAFFASPE:

“Hay una plataforma que se llama SIAFFASPE. En esa plataforma nosotros cargamos el presupuesto y los insumos que se van a gastar. Posteriormente, son validados por las entidades federativas y van pasando filtros. Tenemos tiempos bien marcados. Una vez que valida el estado, nosotros ya podemos comenzar a gastar el presupuesto...” (FUN_FED_50).

“El P018 es la asignación presupuestal que se le da a todos los programas que conforman el P018 y en el SIAFFASPE ahí se lleva todo el control de toda la presupuestación ...” (FUN_FED_07).

“Nosotros usamos mucho la plataforma SIAFFASPE, tiene muchos candados, muy importantes, en el que podemos nosotros revisar una factura que acaban de subir, si la factura cumple con los criterios de las autoridades hacendarias, si es para lo que se les ha mandado el recurso. Sobre todo, se valida que se está cumpliendo con la meta... Siempre se empata que el recurso esté bien gastado, bien ejercido con lo que prometieron que iban a hacer. Para nosotros validar ese recurso necesitamos también el área técnica que nos dé su visto bueno” (FUN_FED_50).

“Hay una calendarización ya por parte de los líderes federales donde se apertura la plataforma [SIAFFASPE], hacemos una propuesta de indicadores conjuntos, los validamos nosotros, los validan ellos y se va asignando el presupuesto en base a (sic) estas acciones” (FUN_EST_38).

“El P018 está alineado en un sistema de información, en ese sistema de información que además se conjunta porque es el famoso SIAFFASPE. A través de ahí estamos alineando lo que estamos haciendo” (FUN_EST_15).

Lo que nos permite actualmente esta plataforma es que podemos dar seguimiento a cierto cumplimiento de metas, a ciertos compromisos y que incluso también para la comprobación, ya una vez que se ejecutó. Desde la comprobación documental de alguna meta, o la comprobación financiera a través de una factura de que se ejecutó un recurso económico o financiero. Se puede hacer a través de esto, donde interactúan todas las áreas, tanto el área administrativa financiera como el área operativa o gerencial de los programas” (FUN_EST_21).

La planeación anual del presupuesto se hace en el año previo a su ejecución, para lo cual cada UR, junto con los encargados estatales de los programas hacen un PAT:

“Mi participación es dar un estatus de cómo está el gasto en las entidades federativas a través del programa P018. Nosotros hemos hecho subsidios a entidades federativas, tenemos que tener el control de estos subsidios a través de los convenios AFASPE, y saber si se están ejerciendo de buena manera, en tener observaciones en su momento, no autorizar algunos gastos que pudieran no estar bien dirigidos o canalizados y ese tipo de gastos, y bueno, en ese sentido tenemos que hacer trabajo de planeación anual a principios, bueno, más bien a finales de cada año presupuestario. Ahorita estamos en ese proceso...de armar nuestro PAT con cada entidad federativa y cuántos recursos se le va a disponer y cómo se van a gastar” (FUN_FED_50).

“En el PAT, tú como unidad responsable, tú como coordinador administrativo júntate con todas las áreas operativas y dime cuánto vas a necesitar, cómo lo vas a necesitar, y en qué lo vas a aplicar. Entonces ya identificamos cuanto es lo que tú como unidad responsable lo necesitas, gastos fijos. Entonces con todas las demás áreas se integraban y se mandaban a la Secretaría de Hacienda, que efectivamente es el proyecto presupuesto ...” (FUN_FED_51).

Uno de los entrevistados informó que las áreas técnicas son las que finalmente deciden el uso y destino de los recursos:

“...el destino de los dineros, en qué se ocupa y hacia dónde se dirige, está a cargo de las áreas técnicas” (FUN_FED_57).

A su vez, los recursos asignados a cada UR se encuentran asociados a sus metas:

“Cada dirección general tiene su propio recurso y, como le comento, los directores generales, los responsables de cada programa, definen el destino de esos recursos y, por supuesto, el nivel de responsabilidad está asociado a una meta específica. Parte del recurso que se

transfiere a las entidades federativas está asociado a una meta específica, pero definida siempre por los responsables de los programas y con base en poblaciones, en necesidades de las entidades federativas” (FUN_FED_57).

A inicio de cada año, en cuanto las UR validan la información proporcionada de los gastos reportados por los estados, ésta se envía a la DGPOP, la cual se encarga de subir todos los datos al PASH. De esta forma se inicia nuevamente el ciclo de programación y presupuestación anual del Pp P018:

“...para cuenta pública nos abren otro módulo en el PASH...se abre otro módulo que se llama cuenta pública, y ahí en esa cuenta pública ya puedes meter la información definitiva de cuánto fue lo que programaste, cuánto fue lo que tú alcanzaste y ya me pongas ahí las justificaciones que fuesen necesarias para aclarar ese tipo de comportamiento, y ya se cierra. Estoy hablando de cuenta pública... febrero, marzo, hasta abril del siguiente ejercicio...” (FUN_FED_51).

El hecho de tener un presupuesto preestablecido del Pp P018 tiene un impacto directo en las metas de las cuales son responsables las UR y los SESA, haciendo necesario reducir, en determinadas ocasiones, el alcance de sus indicadores:

“La instrucción es: adapta tus indicadores conforme lo que vas a recibir menos recursos; o sea, sí hay una instrucción detrás de: ajústate a lo que realmente puedes lograr...” (FUN_FED_49).

“Yo creo que estamos operando bien, pero limitados, porque el universo que nos toca trabajar...es muy amplio y con el recurso, con lo que hacemos, es ajustar la meta el recurso que tenemos para poder dar cumplimiento esas metas. Creo que estamos operando bien, pero si hubiera más recursos sería mucho mejor, podríamos cumplir mejor las metas...” (FUN_FED_07).

Algunos entrevistados a nivel federal, consideran que el cumplimiento de las metas también se ve afectado por los recortes presupuestales de los que han sido objeto en los últimos años, haciendo insuficiente los recursos para llevar a cabo todas las tareas vinculadas con el Pp P018:

“Tenemos que salir a visitar a los laboratorios y son cinco diagnósticos y ahorita me dicen: no pueden salir más de cinco, pues tienen que ser tres. Entonces yo veo modificado eso, pero yo me voy mermando con dos, con dos, y a la larga eso nos perjudica...” (FUN_FED_10).

Grosso modo, los participantes conocen que los recursos del Pp P018 provienen del Ramo 12, sin reconocer que la fuente específica presupuestal es a través del Pp P018:

“El grueso de nuestro ejercicio viene por el Ramo 12...En nuestro caso no me conozco todo del P018, pero, en nuestro caso, integramos recursos del Ramo 12” (FUN_FED_11).

“...nosotros les hacemos hincapié que cuando les estamos transfiriendo [a los estados] recurso federal, Ramo 12, nunca va a perder su naturaleza...” (FUN_FED_50).

“Lo que puede lentificar el proceso es el hecho de que muchos de los proyectos de trabajo que hacemos con los estados tienen financiamiento que proviene...de lo que se llama el Ramo 12. Entonces, el P018, en teoría, cubre, como te decía, solo la parte política, entonces toda la parte de operación la tengo que estar buscando de otra manera...” (FUN_FED_52).

Los funcionarios estatales expresaron que además del recurso proveniente del Ramo 12, existen otras fuentes de financiamiento que pueden provenir del Anexo IV que se refiere a los Acuerdos de Coordinación que se dan entre la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y las 32 entidades federativas, o bien del Anexo IV de los Recursos de Salud Pública para Prevención con Oportunidad (PRORESPPO), así como del Ramo 33:

“Ahorita trabajamos muchísimo lo que la llamamos una alineación presupuestal. Hay diferentes fuentes de financiamiento, cada una de las metas y objetivos podemos saber qué fuente de financiamiento puede aportar para una meta. Las diferentes fuentes de financiamiento que tenemos es del presupuesto, el P018, el Ramo 33, el Ramo 12” (FUN_EST_15).

“Para cada uno de los programas de aquí del estado, lo primero que se considera es el ramo 33, después el anexo 4, y luego el recurso federal. Esa es la estructura que nosotros tenemos, pero las fuentes de financiamiento de eso, pues viene desde nivel central de diferentes programas presupuestarios” (FUN_EST_21).

“Las partidas presupuestales que tenemos el P018, el Anexo 4, el AFASPE, los recursos propios y los recursos del estado. Son componentes primordiales para hacer una bolsa completa” (FUN_EST_43).

Una situación común que viven los estados es que tienen dificultad a la hora de ejercer los recursos debido principalmente a dos razones: 1) estrictos controles administrativos y 2) la falta de conocimiento sobre las partidas para las cuales puede emplearse el recurso del Pp P018:

Aunque tengamos esta planeación estratégica me llegan en destiempo los insumos, pero yo no puedo decirle a la gente “la de influenza te la voy a dar en verano” o yo no te puedo decir “tu vacunación de primera semana nacional de salud te la voy a dar en la tercera”; yo tengo que hacer mis estrategias como institución y como entidad para darle esa cobertura a mi población de responsabilidad” (FUN_EST_27).

“Las fuentes de financiamiento ... pues viene desde nivel central de diferentes programas presupuestarios. Si le preguntan al de promoción ¿Cuánto dinero viene del P018? Bueno, yo sé cuánto me llega del presupuesto de Ramo 12 federal para promoción y saben cuánto le llegan para comunidades saludables, para entornos, pero no identifican con precisión estrictamente de donde viene. Alguien que tenga la fotografía desde Hacienda sí lo identifica perfectamente bien con cada una de sus claves, pero aquí le preguntan con las claves esas que tiene...cada programa y no lo identifica. Sabemos que viene del Ramo 12 que ese es un recurso que llega desde la federación, y llega para el programa, sabemos que llega por Anexo 4 del Seguro Popular, sabemos cuánto llega para cada acción de cada programa y lo de Ramo 33 cuando se programa” (FUN_EST_21).

Dado que los estados no distinguen propiamente la fuente de la cual proviene el recurso, es frecuente que se tenga una “bolsa” común para llevar a cabo las acciones de un programa:

“...el programa como tal pues sí necesitamos, ahora sí que ser un complemento de las necesidades y es ahí donde integramos el ramo 33 y anexo 4, y lo que se vaya requiriendo para hacer ... la planeación completa del año” (FUN_EST_38).

Comunicación interna y externa

Descripción del proceso

Este proceso consiste en transmitir información sobre los objetivos, propósitos y características operativas, normativa del Pp P018 tanto a los involucrados como a los destinatarios.

Aunque no se identificó ningún documento que formalmente exponga y defina los lineamientos el proceso de **Comunicación** para este Pp, se encontraron diversos mecanismos de transmisión de información que ocurren entre los actores involucrados y los destinatarios, a partir de ello se identificaron dos subprocesos: la comunicación interna y la comunicación externa.

a) **Comunicación Interna.** Se refiere a la comunicación que se da entre la unidad coordinadora del Pp que es la SPPS y las UR, así como la comunicación entre la DGPOP, las Unidades administrativas de la SPPS y las UR.

b) **Comunicación Externa.** Por definición este componente considera la comunicación entre las UR y los destinatarios del Pp P018. Este subproceso está enfocado en proporcionar información a los destinatarios sobre la planeación, producción, entrega y seguimiento de bienes y servicios, en general, sobre el conjunto de las decisiones y acciones implicadas en la operación del Pp P018.

Además, como actores participantes, aunque no involucrados directamente en la operación del Pp P018, incluimos aquella comunicación que ocurre entre las UR federales (coordinadora, responsables y DGPOP) con otras dependencias como la SHCP, el CONEVAL, la SFP, entre otras, en la medida que reciben o entregan información relacionada con otros procesos del Pp; es decir son usuarios de la información del Pp P018.

Como proceso, la actividad inicia a partir de la información que dispone la UR del Pp P018 y que se requiere difundir entre los diversos receptores que están involucrados en la planeación, ejecución y operación. En este sentido, a nivel interno el objetivo del proceso de comunicación es proveer de elementos para que los operadores del Pp P018 puedan llevar a cabo sus actividades teniendo en cuenta sus metas y objetivos (información sobre la planeación); así como de la normatividad vigente, los lineamientos operativos y los recursos disponibles. Dicha información aporta, además, a nivel interno y externo, elementos para llevar a cabo procesos de coordinación, seguimiento y evaluación.

El proceso de comunicación interna es necesario para acordar y conformar la planeación anual del Pp P018 en su conjunto y que sea del conocimiento de todos los actores involucrados.

En el caso de la comunicación externa, esta tiene un carácter más informativo hacia los destinatarios del Pp, aunque, como ya se indicó, la comunicación de la información que producen los SESA es útil para la definición de metas y planes anuales, la comunicación se intensifica sobre todo en la fase de operación principalmente de uno de los componentes del Pp que son los PAE, así como para el seguimiento del cumplimiento de indicadores de desempeño.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

Aunque el esquema del MGP indica que el proceso de comunicación ocurre posterior a la planeación y que el límite siguiente es el proceso de selección de destinatarios, en la práctica, la comunicación, particularmente la interna, se da a lo largo de toda la ejecución del Pp en la medida de que todos los involucrados en su operación deben estar informados de las diferentes decisiones y acciones que se dan en todos los procesos.

Su dinámica ocurre en planos “verticales” y “horizontales”, es decir, de las UR responsables hacia niveles superiores a nivel federal, como la SHCP, por ejemplo, y horizontalmente con otras UR a nivel federal con las cuales se comunican funciones o información relevante y hacia abajo, tanto con las UR que conforman el Pp P018, como con las entidades federativas que los operan.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

No existen recursos financieros, de infraestructura o tecnológicos exclusivos para el Pp P018. Los recursos que se utilizan son los institucionales y se aprovechan para atender a este Pp. Así, el proceso de comunicación se da a través de medios formales como: reuniones de gabinete, oficios, notas informativas, videoconferencias por el sistema WebEx® y llamadas telefónicas. Aunque también se da de manera informal a través del uso de aplicaciones móviles que permiten la comunicación simultánea con múltiples destinatarios (p. ej. WhatsApp®).

- a. **Tiempo.** Se encontró que para el proceso de comunicación ocurre en tiempo y forma para el Pp P018.
- b. **Personal.** El personal que participa en este proceso, es aquél que está asignado a las UR involucradas en el Pp P018. La SPPS como instancia coordinadora del Pp P018 funge como eje alrededor del cual ocurre la comunicación tanto vertical como horizontal; es decir, a través de ella tanto la SHCP como la DGPOP informan sobre los elementos de planeación a los titulares de la UR que participan y éstos a su vez establecen y mantienen comunicación con los SESA.

c. **Recursos financieros.** No se cuenta con datos sobre los recursos presupuestales disponibles para el proceso de comunicación provenientes de este Pp.

d. **Infraestructura.** No existe un área o infraestructura específica para llevar a cabo acciones de comunicación particulares del Pp P018. Ésta ocurre como parte de las acciones de intercambio de información que realizan cotidianamente las UR involucradas en la operación; es decir, comparten sus instalaciones para el desarrollo de las diversas actividades que tienen encomendadas, entre ellas lo que tiene que ver con la comunicación alrededor del Pp P018.

e. **Insumos tecnológicos.** El avance del uso de la tecnología es un factor que ha ayudado a las UR a desarrollar sus actividades y a cumplir con sus funciones. Como parte de la infraestructura disponible en la SS ocurre la comunicación ya sea telefónica, por correo, sistemas de información o a través de video llamadas, sobre todo en la fase de seguimiento de uno de los entregables del Pp que son los PAE.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente.

Una de las características de un proceso es que el producto que se genera en una etapa o fase sirve de base para el siguiente proceso, y en el caso del proceso de comunicación se puede observar que los productos generados, es decir todos los elementos de planeación que surjan anualmente del Pp P018 se difundan entre los actores involucrados, aspectos normativos, operativos y técnicos, lo cual permite sentar las bases para desarrollar otros procesos como: selección de destinatarios, generación de productos o entregables; entrega de los productos o beneficios y en actividades de los procesos de seguimiento, y evaluación. Estos documentos se traducen en acciones a nivel estatal, y el proceso de comunicación externa se hace más dinámico entre los ejecutores de los programas para alcanzar las metas que tienen establecidas en los PAT de cada UR.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

No existe un sistema de información *ex professo* para la ejecución del proceso de comunicación. Los diversos sistemas existentes en la SS como son el SIAFFASPE, el Sistema Nacional de Información en Salud, entre otros, así como el PASH de la SHCP, todos ellos constituyen fuentes de información útil para comunicar la ejecución del Pp P018.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Los canales de comunicación y coordinación, aunque no definidos formalmente para el Pp P018, existen y son los que se siguen de forma acostumbrada y regulada por la estructura organizacional, así la SPPS dada sus atribuciones, es la instancia coordinadora para que fluya la comunicación ya sea con las UR y con los SESA, así como con otras UR de la SS como son la DGPOP y con otras dependencias como son la SHCP, CONEVAL, SFP, por citar las que tienen mayor vínculo para este Pp.

A partir del trabajo de gabinete y de campo se encontró que los mecanismos de coordinación para que ocurra la comunicación entre los actores involucrados en la operación del Pp P018, son entre otros, la realización de reuniones nacionales entre la instancia coordinadora y las UR con los destinatarios para definir y dar a conocer los elementos de la planeación a los directivos. Esta coordinación se refiere a la operación y a la entrega de información sobre los avances de las acciones de cada Pp. Además, están la comunicación escrita vía oficios, y electrónica a través de correos.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

El proceso de comunicación no fluye de manera pertinente, ello quedó de manifiesto en el trabajo de campo. Tanto funcionarios federales y estatales entrevistados manejan información general, insuficiente y en algunos casos imprecisa y confusa, no era claro cuáles eran las características del Pp P018, cuáles son los destinatarios, los entregables y los indicadores de la MIR. La información que se les otorgó tuvo un carácter más de

tipo informativo, aunado a ello, a nivel estatal se encontró que solo se identifica al Ramo 12 como fuente de ingresos, y desconocen varios aspectos de planeación del Pp P018. A partir de ello, se puede considerar que el proceso de comunicación no es pertinente debido a que no contribuye al mejoramiento de la gestión del Pp P018.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

El proceso de comunicación en sus dos vertientes que son la comunicación interna y externa tiene una importancia estratégica para el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp P018, debido a que es herramienta indispensable, al interior de las UR para aplicar de manera correcta las actividades planeadas. Lo que no se comunica y difunde en tiempo y forma puede incidir en el desarrollo y desempeño del Pp, por ello es necesario contar con este proceso debidamente establecido con el fin de contribuir al fortalecimiento del Pp.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

En términos generales conviene señalar que la información que tienen los actores a nivel federal en la operación del Pp P018 no fue clara y homogénea. En este sentido un funcionario, mencionó al respecto:

“¡Ay! No me acuerdo bien, o sea, sólo recuerdo que nos convocaron para ver el tema del P018, hubo una reunión, como incluso había otros nuevos, aparte de mí, dieron como una explicación muy general de cómo estaba organizado, que unidades de esta Subsecretaría recibirían dinero de ese programa, fue muy general” (FUN_FED_54).

A continuación, se presentan algunas opiniones de los actores entrevistados sobre cómo ocurre la comunicación interna y la externa. Sobre la comunicación interna, los entrevistados expresaron lo siguiente:

“el proceso de comunicación del P018 al interior de la Subsecretaría e incluso diría yo de la Secretaría es muy bueno, fluido, participativo” (FUN_FED_10).

Respecto a la **comunicación externa**, otros entrevistados reconocieron que la información que los destinatarios tienen del Pp P018 no existe o no es suficiente:

“No, no creo que lo sepan, no de hecho, una pregunta que yo me haría es si diferencian entre el S037 que estaba antes con el programa de entornos y comunidades, o sea, no todos, a lo

mejor habrá alguno que sí, pero que lo conozcan bien y más los detalles del Pp P018, no.” (FUN_FED_09).

Para la comunicación externa con los destinatarios, los entrevistados identificaron distintos mecanismos de comunicación algunos de los más mencionados fueron: reuniones nacionales, oficios institucionales, comités, correos electrónicos, reuniones virtuales (vía WebEx®), llamadas telefónicas, además del WhatsApp® que resulta ser una forma de comunicación directa y muy efectiva, principalmente para tratar asuntos de manera inmediata entre las UR a nivel federal con los responsables y encargados de los PAE en los estados:

“Tenemos varios mecanismos de coordinación. El de día a día que es a través de todos los medios electrónicos que te puedas imaginar, desde WhatsApp hasta correo electrónico... pero, tenemos nosotros encuentros nacionales, dependiendo de cada programa tenemos al menos un encuentro nacional” (FUN_FED_48).

“Los canales de comunicación son sesiones vía Webex, comunicados oficiales, teléfono, asesoría directa por cada uno de los responsables al Estado. Una de las herramientas que utilizamos y sobre todo que se ha dejado sentir mucho es el WhatsApp, porque finalmente, pues no hay de otra, uno se tiene que acostumbrar a estar trabajando con los 32 estados aquí, o sea, no hay más, porque además tenemos que entrarle a la tecnología, ¿no?” (FUN_FED_08).

A pesar de existir estos canales de comunicación, algunos entrevistados opinaron que es posible mejorarlos.

“la comunicación es buena como le comunicaba hace ratito, sin embargo, tal vez faltaría si estar un poco más cercanos en reuniones en sitio, no tanto de manera virtual” (FUN_FED_02).

Una opinión que compartieron la mayoría de los entrevistados es que hay una buena comunicación, entre el nivel federal y los responsables estatales de los PAE. No obstante, hay que aclarar que los actores piensan en la comunicación como un proceso fluido únicamente en lo referente a la operación de uno de los entregables que son los PAE, Si bien, estos mecanismos de comunicación no están documentados la percepción de los entrevistados es que es adecuada, oportuna y fluida.

En la comunicación externa con otras instituciones, algunos de los actores entrevistados, expresaron que ésta es un área de oportunidad para mejorar la comunicación con algunas instancias en particular con la SHCP:

“...pero también debería ser fluida [la comunicación] de Hacienda para acá... me parece que quien asigna y toma decisiones de recortes o de cualquier otro asunto en el Pp debería ser más fluida, más oportuna, más anticipatoria” (FUN_FED_10).

“Lo primero que se te puede venir a la mente es que no es una comunicación como en dos sentidos, muy efectiva. Nosotros mandamos retroalimentación...yo quisiera más recursos porque tengo aquí este problema, pero alguien toma allá [en la SHCP] la decisión y esa decisión como que a nosotros nos queda mucha duda de ¿cuál fue? ¿por qué no se comunica de vuelta? ¿qué fue esa decisión? ...” (FUN_FED_49).

Selección de destinatarios

Descripción del proceso

En este proceso es en el que se determina quiénes recibirán los componentes o entregables de un Pp en función de su población o área de enfoque objetivo.

Considerando la clasificación presupuestaria del Pp P018 como de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y no como un programa de prestación de servicios, de acuerdo con la clasificación de programas presupuestarios que hace la SHCP²⁰, en este Manual se señala como elemento programático de la clasificación funcional y programática como parte del propósito del programa tener una población objetivo y es través de ésta definición como se puede lograr el **Fin** del Programa; por ello, en la evaluación en materia de Diseño realizada en el año 2016 se hizo una propuesta de mejora a la definición de la población o área de enfoque como: los 32 SESA de las entidades federativas del país, asumiendo que la rectoría de las acciones de prevención y promoción de la salud le corresponde a la SPPS. Muy recientemente como resultado de los ASM indicados en la Evaluación en materia de Diseño que se ha mencionado a lo largo del texto, la UR que coordina el Pp P018 ha elaborado el documento normativo

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017. México, agosto, 2016.

correspondiente (que también ya se ha citado) en el que se explicitan a los destinatarios como las 32 entidades federativas, a través de sus respectivos SESA.

Los actores participantes en el proceso son todas las UR involucradas en el Pp P018, en particular los responsables de los PAE, y los SESA.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

Dado que en los hechos los destinatarios son los 32 SESA y por definición éstos no cambian, el inicio (la identificación) y culminación (selección) del proceso constituyen una misma acción, es una constante. El proceso antecedente es el de planeación, particularmente programación, y el proceso subsecuente es la producción de entregables.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Dada la complejidad del Pp es difícil establecer la suficiencia y adecuación de los insumos y recursos que se requieren para la ejecución del proceso en su conjunto. La planeación y programación impone tiempos límite para definir a los destinatarios. Las metas regularmente se establecen hacia la parte final de cada año, de manera que antes de que inicie el año siguiente ya se cuenta con el conjunto de indicadores anuales para el año respectivo. Sobre esta base, el tiempo en el que se ejecuta el proceso es adecuado y acorde a lo planificado y congruente con la normativa que aplica.

Cada UR cuenta con el personal que lleva a cabo esta tarea, incluso cuentan con un responsable por programa(s) de acción específico a nivel federal, que mantiene estrecha relación con un enlace estatal y un responsable o jefe de programa por entidad federativa, para dar seguimiento a los distintos entregables del Pp P018. Estos tres actores están en continua comunicación para este y el resto de los procesos. La infraestructura o capacidad instalada para la ejecución del proceso depende en buena medida de los recursos disponibles al momento. En general, el Pp P018 y sus productos tienen un comportamiento inercial basado en los históricos de los años precedentes que se van ajustando en función del techo presupuestal que se determina para cada año.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente.

Definidos los destinatarios, esta información sirve como insumo para el siguiente proceso que es el de la producción de entregables.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

Los sistemas de información utilizados en la ejecución de este proceso dependen más de las UR participantes que de una estrategia única del Pp P018.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Como ya se anotó, dado que el comportamiento del proceso de selección de destinatarios es inercial, es decir, se basa en gran medida en los históricos del Pp P018 y en el hecho de que los destinatarios son siempre los mismos, la coordinación entre los actores involucrados, los órdenes de gobierno federal, estatal y jurisdiccional y las dependencias involucradas, está establecida, de manera que en lo general es adecuada para la ejecución del proceso en su conjunto. El proceso sufre modificaciones en función de cambios en variables como las metas, indicadores o asignaciones presupuestales (techo presupuestal).

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

Globalmente, el proceso es pertinente para el logro de sus objetivos. Es un elemento indispensable para la operación del Pp P018 en su conjunto. Sin este componente, el Pp P018 pierde su razón de ser.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

En la misma línea de la pertinencia, la selección de destinatarios es estratégica para el logro de las metas y objetivos del Pp P018. Sin este proceso, el propósito general del Pp P018 como un programa enfocado en la prevención y control de un variado y amplio número de enfermedades y padecimientos pierde su sentido.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

La ambigüedad en la identificación de los destinatarios de este Pp se reflejó también en los actores entrevistados. Incluso en una misma UR, dos actores identifican a sus destinatarios de forma diferente:

“Las entidades federativas” (FUN_FED_07).

“La población... yo diría en general, pero fundamentalmente mujeres y niños... creo que la población más vulnerable...” (FUN_FED_06).

“Ah pues a más de 120,000,000 de mexicanos” (FUN_FED_48).

“El destinatario final es la población en general, nuestras acciones son poblacionales ... los usuarios internos si quieres llamarles o clientes internos que tenemos son fundamentalmente los servicios de salud estatales a través de un responsable de programa que tenemos en cada estado” (FUN_FED_52).

“Mis usuarios fundamentalmente son los servicios estatales de salud, en cada uno de los programas, son mis beneficiarios directos de muchos de los recursos...” (FUN_FED_02).

“Los estados y la población en general. No tenemos un padrón de beneficiarios en los temas de prevención y promoción de la salud. Está dirigido a toda la población. Cada programa tiene en los PAE el tipo de acciones y que están dirigidas a la comunidad. Cada PAE sí lo tienen identificado, y lo que sí le puedo decir es que todos los PAE que están dentro del P018 son programas que están destinados a acciones de salud a la comunidad” (FUN_FED_57).

Producción de entregables

Descripción del proceso

De acuerdo con la definición del Anexo Único de esta evaluación, este proceso consiste en la elaboración de los entregables o bienes que produce el Pp (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, etc).

En el Documento Normativo del Pp P018 “Prevención y Control de Enfermedades” se establece que el objetivo del Pp es que se cumplan las políticas públicas en las entidades federativas, por lo que la Secretaría de Salud Federal desarrolló los PAE, los cuales están

alineados al PND 2012-2018 y al PROSESA, donde se establecen los objetivos y metas que se implementan en las entidades federativas.

De igual forma, menciona que para reforzar las estrategias y actividades que favorezcan la mejoría de los servicios de prevención y promoción de la salud, el Pp P018 destina recurso para la capacitación a los SESA, tanto de manera presencial como vía web, dándole prioridad a aquellas entidades que tienen un rezago en las metas. Asimismo, se hacen visitas de supervisión para verificar la información que reportan los estados en los diferentes sistemas electrónicos.

Con base en los anterior, con en el análisis de gabinete y el trabajo de campo, los entregables del Pp P018 son:

1. Capacitación
2. Certificaciones
3. Supervisión
4. Elaboración de documentos de instrumentación de política pública, específicamente los PAE, documentos normativos y técnicos.
5. Asignación de recursos financieros (entrega de recursos a las UR y a los SESA).

Los destinatarios de los bienes y servicios que el Pp produce son los SESA, los actores involucrados en ejecutar el proceso de producción de entregables son las UR del Pp P018.

Dado que no existe un documento rector que establezca la producción de los entregables del Pp P018, la descripción de los subprocesos se hace de manera genérica de acuerdo a los puntos en común que se encontraron entre las UR para la elaboración de los entregables, incluyendo la elaboración de los PAE.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

El proceso anterior a este es la selección de destinatarios. El inicio del proceso va a depender de cada entregable identificado, por ejemplo, la entrada para la elaboración de cursos de capacitación es la necesidad de capacitación, para la asignación de recursos

financieros son las metas e indicadores de cada UR. El proceso termina con los componentes producidos y el proceso subsecuente es el de entrega.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Debido a la naturaleza de cada entregable, los subprocesos de producción de los entregables del Pp son heterogéneos, de modo que cada UR es la encargada de realizar esta tarea, por lo que el tiempo de entrega puede variar en función de cada entregable.

Respecto a la suficiencia y el perfil del personal que interviene en su ejecución, dado que participa personal de diferente jerarquía, particularmente a nivel estatal se encontraron dos posturas, por un lado, se identifica que el personal cuenta con experiencia para desempeñar sus funciones:

“El personal de campo tiene más experiencia, se está enfrentando a las cuestiones diarias con la gente, obviamente ellos sugieren, este, nosotros darles una indicación, ellos sugieren y por supuesto que se llega al consenso de la solución ideal, aterrizada, factible, para poder dar continuidad o dar solución o avanzar en lo que tenemos de nuestras metas” (FUN_EST_17).

Por otro lado, el personal no cubre el perfil o no cuenta con la experiencia suficiente:

“[...] Ese es uno de los problemas que hemos estado trabajando mucho, generalmente el personal operativo que trabaja en el programa que antes era ... es gente que tiene una formación un poquito muy técnica y carece a veces de las habilidades para llegar o hacer las acciones de promoción con la gente...” (FUN_EST_17).

“[...] hemos estado trabajando y trabajamos en conjunto también con programas, por ejemplo, como Salud Mental, las psicólogas, hemos dado capacitación al personal para cómo hacer empatía con la gente, cómo hablar, no llegar de manera abrupta...” (FUN_EST_17).

“[...] por normativa de las guías operativas que establece el CENAPRECE, supervisiones y también tienen la indicación de capacitaciones al personal y de replicarlo, de parte estatal también nosotros tratamos de capacitar, tanto, ya sea solicitar una capacitación a nivel nacional, darla nosotros...” (FUN_EST_17).

Cada UR cuenta con infraestructura e insumos tecnológicos de diferente orden, en algunos casos estos componentes son suficientes y cuentan con las herramientas tecnológicas suficientes y necesarias para el logro de sus objetivos (como es el caso de

la DGE-InDRE). Sin embargo, los actores reportan que los recursos financieros nunca son suficientes para el logro de sus objetivos.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente

El proceso de producción involucra el desarrollo de los cinco entregables identificados: capacitación, certificación, supervisión, elaboración de documentos de instrumentación de política pública, documentos normativos y técnicos y recursos financieros, por lo tanto, el proceso subsecuente es la entrega de los productos, de modo que el proceso de producción es necesario para que se ejecute la entrega.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

En el análisis de gabinete se identificó que en el caso de supervisión y capacitación las direcciones de programa utilizan medios electrónicos como correos electrónicos y hojas de Excel para comunicar el avance de este proceso. En algunos casos las UR solicitan a las subdirecciones y departamentos mediante memorándum que efectúen detección de necesidades de capacitación. Asimismo, en el trabajo de campo se mencionaron algunos sistemas digitales y manuales propios de cada UR, que permiten verificar el estatus de los entregables, por ejemplo, el componente de laboratorio cuenta con una matriz de documentos que permite identificar a los actores involucrados en el proceso, con quiénes interactúan, qué requisitos necesitan los recursos humanos, qué puntos de la normatividad deben cumplir, y cuántas revisiones ha tenido el documento.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Los actores describen una buena coordinación entre ellos para llevar a cabo el proceso, sin embargo, la demora de los recursos financieros representa una limitante para ejecutar el proceso y los subprocesos en tiempo y forma.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

Sus actividades y productos son adecuados para el logro del objetivo del programa en tanto que son necesarios para la realización del mismo. En función de que el proceso se desarrolla con base en las ejecuciones históricas, los actores refieren que existe una buena coordinación entre ellos para desempeñar las actividades necesarias para producir los entregables, como la capacitación, la certificación, supervisión, etc. Sin embargo, fue frecuente el comentario, sobre todo en los actores estatales, respecto a complicaciones administrativas para la ejecución oportuna del componente de transferencia de recursos.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

Este proceso es de suma importancia estratégica, ya que de éste depende el cumplimiento adecuado de las metas y objetivos del Pp.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

Los actores involucrados en el Pp identifican los productos entregables en función de los PAE que les corresponde atender. Ninguno identificó a los PAE como uno de los productos del Pp P018.

“[En el caso de los entregables] tenemos, yo diría dos dimensiones: Lo que nosotros producimos para los estados y lo que los estados producen para el Programa ... Por ejemplo, nosotros les damos elementos como puede ser; una guía para el diagnóstico temprano..., les damos el diseño, la guía, la herramienta, la diseñamos, la entregamos al estado, capacitamos a la gente de los estados y los estados tienen que bajarla a las unidades médicas y ahí operarla...” (FUN_FED_52).

“Bien, los entregables, particularmente del P018 y abordando lo que le toca al programa para la operación misma y vigilancia de la política pública... y con base en supervisiones, con base a visitas de capacitación, particularmente nosotros generamos reportes de supervisión, reportes de situaciones epidemiológicas, emitimos alertas, porque pues una vez que estas vigilando la implementación de las políticas públicas, pues te das cuenta cómo está el comportamiento o la fluctuación en cada una de las entidades, generamos boletines semanales, generamos manuales en el caso de que identifiques que por ahí está un déficit en cuanto al conocimiento técnico, autorizamos manuales, guías operativas, verificamos la normatividad, son parte de los entregables que damos nosotros...” (FUN_FED_04).

Por otro lado, prácticamente todos los actores que fueron entrevistados coincidieron en que los recursos financieros no son suficientes, lo que limita la ejecución del proceso y el cumplimiento de metas; además del retraso que se da debido a múltiples dificultades administrativas que impiden llevar a cabo el proceso de manera puntual:

“El presupuesto nunca es suficiente, por concepto y menos en estas áreas y menos en un ambiente, en un entorno económico como el que estamos viviendo de recortes tras recortes, de recortes sorpresas, de recortes programados. y de restricción en el ejercicio del gasto de una manera impresionante...” (FUN_FED_10).

Entrega

Descripción del proceso

Los entregables del Pp P018, por ser un programa clasificado como de desempeño de las funciones institucionales y considerando a los SESA como los destinatarios de los productos son: 1) las capacitaciones dirigidas al personal de salud, 2) las certificaciones de las comunidades saludables y las certificaciones de la competencia técnica de los laboratorios que apoyan a la vigilancia epidemiológica, para brucelosis, dengue, entre otras; 3) las supervisiones, 4) la distribución y entrega de los PAE y documentos normativos y técnicos; y 5) la transferencia de recursos financieros. Los actores involucrados son las UR (CENAPRECE, DGPS, DGE, etc.) y los SESA.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

El proceso de entrega inicia con la producción de entregables, con base en los criterios definidos en los lineamientos de cada UR y culmina con la entrega a los destinatarios o beneficiarios finales. El subsecuente es el de seguimiento.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

No se cuenta con documentación específica para el Pp P018 para los subprocesos de capacitación, distribución y entrega de los documentos normativos y técnicos y de instrumentación de políticas públicas como son los PAE. Sin embargo, previo a la creación del Pp P018, las UR entregaban capacitaciones a los SESA. La entrega de capacitación se encontró en el análisis de gabinete en los manuales de procedimientos

de las distintas UR y en algunas entrevistas de los funcionarios se confirmó la realización de la capacitación. Sin embargo, los documentos que sustentan las capacitaciones en algunos casos están desactualizados.

En algunas de las entrevistas se identificó que el personal de base en algunos casos deja de ejecutar los subprocesos de acuerdo a lo establecido en los manuales de procedimientos, y lo hace con base en su práctica diaria.

Para la entrega de recursos financieros, los insumos, que son los convenios AFASPE, son adecuados para la ejecución de la entrega. Ya que en los AFASPE se establece los recursos financieros federales que se entregan a cada entidad federativa por PAE.

En cuanto a las certificaciones y supervisiones depende de cada UR qué tan claros tienen sus subprocesos, principalmente establecidos en los distintos manuales de procedimientos de las UR. Para el caso de certificaciones se identificaron procedimientos en la DGPS para comunidades saludables y en la DGE para certificación de laboratorios, en el CENAPRECE para los PAE de dengue, oncocercosis, rabia, brucelosis, y en otras UR para los PAE de su competencia.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente.

Los productos de la entrega son: transferencia de recursos financieros, entrega de los documentos normativos y técnicos (PAE), recursos humanos capacitados, las certificaciones y las supervisiones. Si el registro de la entrega es adecuado sirve de insumo para el proceso subsecuente, que sería el de seguimiento.

Para el caso de la entrega de los recursos financieros es el SIAFFASPE el que permite contar con evidencia de los insumos que pasan al proceso subsecuente que es el de seguimiento. Sin embargo, a nivel estatal en el SIAFFASPE se puede ver la presupuestación para el Ramo 12, pero no específico para el P018.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

El sistema de información utilizado para la entrega de los recursos financieros es el SIAFFASPE, el cual contiene de una manera automatizada los procesos para la entrega del presupuesto a los SESA. Sin embargo, no se identificó la forma de visualizar a nivel estatal sólo el presupuesto del P018.

Para el caso de la entrega de capacitación, así como de los PAE y los documentos normativos y técnicos, certificaciones y supervisión, los sistemas de información utilizados están establecidos por las UR. Por ejemplo, para Entornos y Comunidades Saludables, en el análisis de gabinete se identificó al expediente comunitario de salud; sistema que parece ser manual, a través de envió de documentos a la DGPS para constatar e integrar la evidencia del cumplimiento de los estándares del proceso de certificación. El sistema de gestión de calidad en el caso de la DGE-InDRE es el que les permite a detalle seguir sus procesos.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Para el caso de la entrega de los recursos financieros, el SIAFFASPE ayuda a coordinar entre la federación y los SESA la ejecución de la entrega del presupuesto.

Para el caso de la capacitación, la entrega de PAE, documentos normativos y técnicos, las supervisiones y las certificaciones, la coordinación depende de cada UR con los SESA.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

En el trabajo de gabinete se identificó que las UR responsables de los trazadores de la evaluación cuentan con documentación en sus manuales de procedimientos.

El SIAFFASPE es una herramienta pertinente para el seguimiento de la entrega de los recursos financieros. Sin embargo, a nivel estatal se identifica la entrega del recurso a través del Ramo 12 y no proveniente específicamente del Pp P018.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

La entrega es de suma importancia estratégica debido a que de esta depende el cabal cumplimiento de los indicadores.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

Los subprocesos de capacitación y supervisión fueron los servicios mejor identificados, así como la entrega de recursos financieros tanto a las UR como a los SESA; pero cada UR lo hace en función de los PAE, y no como un proceso uniforme para todo el Pp P018. La distribución y entrega de documentos normativos, técnicos y material informativo y la entrega de certificaciones es aún más heterogénea o incluso inexistente o no aplica en algunos PAE.

“Capacitación, es que te digo, tienes capacitación, tienes lo que sería supervisión, asesoría y acompañamiento durante las partes amplias...” (FUN_FED_02).

“...fundamentalmente son apoyos para personal y para dar capacitación, para apoyar a los programas...” (FUN_FED_52).

“Nosotros tenemos como indicador la certificación de comunidades. Creo que este es un... cambio favorable que se ha hecho y que se ha tratado de alinear en toda la organización porque mucho estamos trabajando con procesos, todo de la promoción de la salud, tú sabes que no es nada fácil de cambiar los comportamientos, los estilos de vida... si tienes determinantes etc. y lo que ahora nosotros buscamos... es el resultado final. Lograr certificar las comunidades...” (FUN_FED_07).

“...tienes que ir a los estados a hacer capacitación, ver que se den las cosas, supervisar, monitorear, evaluar, emitir recomendaciones y eso es en lo que se ocupa el recurso...” (FUN_FED_01).

En cuanto a la supervisión, algunas UR las realizan de manera directa y otras la llevan a cabo de manera coordinada entre UR, como en el caso de CENAPRECE que se coordina con la Dirección General de Epidemiología y la Dirección General de Promoción de la Salud. La forma de operar es que a partir de los reportes de avance de acciones, en aquellas entidades federativas que muestran bajos porcentajes de avance se programa una visita de supervisión de duración de una semana, en la que cada una de esas UR establece el mínimo de acciones a

supervisar. Al término de la supervisión se elabora un reporte conjunto que se deja en las entidades y se entrega a los directivos a nivel federal:

“Estamos trabajando con una estrategia que se llama “3” y esta estrategia para fines muy prácticos implica la participación de los tres componentes. Salimos juntos para trabajar una estrategia, un abordaje táctico de acciones conjuntas, entonces tenemos un mínimo de acciones que supervisamos cada una de las direcciones generales, la supervisamos durante una semana...” (FUN_FED_03).

Seguimiento a destinatarios

Descripción del proceso

Este proceso incluye las actividades y mecanismos que permiten al Pp conocer si se entregan los componentes o entregables y cómo son utilizados o aprovechados los mismos.

En este proceso participan las UR involucradas en el P018, así como la DGPOP y el área administrativa de la SPPS. Se identificaron cinco subprocesos: seguimiento a la capacitación, a la certificación y supervisión, así como el seguimiento a los PAE y los documentos normativos y técnicos, y finalmente el seguimiento al recurso ejercido.

El seguimiento de los productos de capacitación y certificación se lleva a cabo con sistemas internos de datos de las UR. Para el entregable de documentos normativos cada UR hace el seguimiento de su aplicación de manera independiente.

El seguimiento de la supervisión, generalmente cada UR la realiza directamente, aunque actualmente tres de ellas, por la interrelación que tienen sus entregables, la llevan a cabo de manera conjunta.

Para el seguimiento de los PAE, éste se realiza a través de generación de información que da cuenta de las distintas acciones que se realizaron en torno al entregable, estos compromisos están plasmados en el SIAFFASPE, en el que cada SESA registra los avances alcanzados en distintos momentos del año. Para dar cuenta del uso y aplicación de los documentos normativos y técnicos entregados a los SESA, cada UR establece el esquema de seguimiento y documenta en algunos casos sus hallazgos.

En el subproceso de seguimiento de recursos presupuestales que llega hasta la comprobación de los mismos, intervienen las áreas administrativas: DGPOP y la coordinación administrativa de la SPPS, quienes se rigen por la normativa de la APF, además de procedimientos propios; también participan las áreas administrativas estatales, quienes además deben cumplir con la normatividad que aplica en cada entidad federativa.

Tanto el subproceso de seguimiento de recursos presupuestarios entregados como los subprocesos de los demás entregables van de la mano, aunque en algunas fases destaque la participación de las áreas administrativas federales y estatales, y en otras fases, las áreas de ejecución y operación como son las UR y los SESA, respectivamente.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

El proceso de seguimiento inicia en el momento en que se concluye el proceso de entrega de los componentes o beneficios a los destinatarios o beneficiarios. Y concluye cuando inicia el proceso de control general del Pp en su conjunto.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Las UR federales como los responsables en las entidades, cuentan con una infraestructura base para dar seguimiento a los entregables. La cantidad de recursos humanos es variable en cada UR y en los SESA, así como el perfil del personal, pero existe al menos un responsable federal y estatal, con la salvedad de que el responsable federal debe dar seguimiento de sus entregables a cada uno de los 32 SESA, y en algunos casos tienen bajo su responsabilidad varios PAE.

En cuanto al perfil de los responsables estatales, también es variable en cada SESA, y tienen una ubicación distinta en la estructura organizacional, sus puestos son de jefes de departamento, o de coordinadores, o bien como responsables de programa.

El presupuesto del Pp P018 les permite dar seguimiento a los entregables; no obstante, la opinión de los funcionarios entrevistados, fue en el sentido de que ha sido útil, pero aún es insuficiente.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente

Los productos de este proceso de seguimiento son indicadores presupuestales e indicadores de cumplimiento de metas. Estas mediciones permiten guiar los procesos subsiguientes que son el de Control y Monitoreo.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

Los sistemas de información utilizados para la ejecución de este proceso se pueden clasificar como:

- a) de seguimiento presupuestal, y
- b) de avance y cumplimiento de metas.

a) De seguimiento presupuestal

Con respecto a los recursos presupuestales, el seguimiento de esta entrega se hace en primera instancia dentro de la SS a través de la DGPOP, quien es la unidad administrativa que tiene como atribuciones coordinar el proceso de integración programática, así como coordinar la integración y calendarización de los objetivos, metas e indicadores presupuestarios, administrar el presupuesto de las unidades administrativas centrales, así como el sistema de contabilidad e integrar y validar la información financiera, entre otras²¹.

Esta Dirección General tiene definidos cinco macroprocesos ²², que van desde el diseño presupuestal hasta el control y ejercicio del presupuesto. Tiene el propósito de coadyuvar la oportunidad y eficacia tanto del análisis como de la operación del ejercicio presupuestal.

²¹ SS. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. DOF 02-02-2010.

²² Secretaría de Salud. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Página Web disponible en: <http://www.dgpop.salud.gob.mx/>.

La DGPOP cuenta con varios sistemas de información y además es la responsable de alimentar los sistemas de reporte presupuestal ante la SHCP con información propia y con la que proporcionan las UR y éstas a su vez también se alimentan de la información que las entidades federativas entregan vía el SIAFFASPE.

El SIAFFASPE es el sistema de información creado para dar seguimiento a los AFASPE, en él se lleva el registro de los recursos presupuestarios e insumos que han sido transferidos a las entidades federativas. Este sistema cuenta con indicadores, calendario de metas y ministraciones, con lo que es posible seguir la aplicación de los recursos transferidos, vigilar el cumplimiento de objetivos y metas y transparentar el uso de los recursos. Es un sistema digital en línea, estandarizado y que permite el seguimiento continuo tanto para los responsables estatales como federales ²³.

Aunado a ello, tal como se estipula en una de las cláusulas de los convenios AFASPE, es obligatorio difundir estos avances y, para ello existe un reporte anual de indicadores, denominado Tablero de Control de la transferencia de los recursos, estos avances se encuentran disponibles desde el año 2013 al 2017 en la página web de la DGE²⁴.

b) De avances y cumplimiento de metas

El seguimiento de los entregables se realiza a través de diversos sistemas de información que tiene la SS y sistemas oficiales de otras dependencias u organismos, así como de sistemas propios de las UR.

La SS cuenta con diversos sistemas de información que recaban datos a nivel nacional, estos sistemas sirven para dar cuenta de las acciones de salud de otros Pp, así como del Pp P018. Estos sistemas están automatizados, estandarizados, y son de operación homogénea. A partir de la información que se obtiene de ellos, las UR dan seguimiento a acciones concretas de cada una de las acciones comprometidas en los Convenios

²³ SS.SPPS. Acuerdo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas. Presentación. México, marzo 2012. Disponible en: <http://www.omm.org.mx/images/stories/documentos/PRESENTACION-SIAFFASPE-SPPS-OMM-02-MARZO-2012.pdf>.

²⁴ SS. Tablero de control de transferencia de recursos a las entidades federativas. Secretaría de Salud. Dirección General de Epidemiología. Avances financieros del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224369/DGE_AFASPE_2017.pdf.

AFASPE y en los PAE como componente del Pp P018, y a su vez les permiten construir los indicadores de la MIR, para este proceso de seguimiento, los sistemas de información que se utilizan son:

- Sistema de Información en Salud. Ahora SINBA
- Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE)
- Sistema del Programa de Vacunación y Vigilancia Epidemiológica de la Nutrición (PROVAC)
- Sistema Único Automatizado de Vigilancia Epidemiológica (SUAVE)
- Sistemas Especiales para ciertas enfermedades como es el la Plataforma de vigilancia entomológica y control integral del vector, así como el Registro de Metas establecidas por el Programa Nacional de Micobacteriosis.
- Bases de datos e informes de estándares del Servicio del InDRE
- Subsistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones (SEED) que contiene datos de las defunciones ocurridas en el país por causas, a partir del Certificado de Defunción. Estos datos se validan con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Así como sistemas de información oficiales de otras dependencias:

- El Catálogo de Entidades del INEGI, y las
- Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación.

Los datos están disponibles para los SESA y las UR federales de cada uno de los sistemas de información y además existen registros propios, generados en cada UR.

En el caso del seguimiento de los PAE, como ya se mencionó existe el sistema “Caminando a la Excelencia” que permite monitorear 27 PAE, entre ellos los 24 del Pp P018, en las 32 entidades federativas. Esta evaluación es continua y con ella es posible mejorar el desempeño de los diferentes PAE.

El proceso de seguimiento, según el MGP, debe contemplar un mecanismo claro y uniforme para evaluar la satisfacción de los destinatarios respecto a los entregables. Aunque hay mecanismos de comunicación continua entre los responsables federales con su contraparte estatal, como son los Enlaces, las reuniones nacionales y la comunicación permanente vía medios electrónicos, las UR no realizan este subproceso, únicamente se identificó para el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Componente Laboratorio.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Las UR federales designan un enlace por PAE para mantener comunicación permanente con su contraparte estatal y dar seguimiento al cumplimiento de las acciones comprometidas. Por su parte, los responsables estatales son los encargados de registrar en el SIAFFASPE los avances correspondientes.

Otro mecanismo de coordinación para dar seguimiento a los entregables, aunque no exclusivo del Pp P018, son los Comités de Vigilancia Epidemiológica que existen a nivel nacional, estatal e incluso para las Jurisdicciones Sanitarias; así como las reuniones nacionales en las que participan la SPPS, las UR y los SESA.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

La importancia de conocer los resultados que se están obteniendo y si ello conduce a cubrir los objetivos propuestos, se da en este proceso de seguimiento, de allí la pertinencia para el Pp.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

La finalidad central de este proceso es conocer y medir cómo se está desarrollando el Pp P018, si se está dando conforme a la planeación estratégica y lo presupuestado. Para ello, es necesario registrar cada una de las acciones en cada uno de estos rubros y analizar el estatus del avance real en función de lo previsto. Y para un mayor alcance, este proceso debe ir de la mano con el proceso de control.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

A continuación, se presentan algunas de las opiniones de los actores federales y estatales entrevistados con respecto a algunos de los subprocesos de seguimiento:

Seguimiento de recursos financieros

A inicios de cada año, en cuanto las unidades responsables validan la información proporcionada de los gastos reportados por los estados, ésta se envía a la DGPOP, quien

se encarga de revisar, validar e incorporar, los datos al PASH. De esta forma se inicia nuevamente el ciclo de programación y presupuestación anual del Pp P018:

“...para cuenta pública nos abren otro módulo en el PASH...se abre otro módulo que se llama cuenta pública, y ahí en esa cuenta pública ya puedes meter la información definitiva de cuánto fue lo que programaste, cuánto fue lo que tú alcanzaste y ya me pongas ahí las justificaciones que fuesen necesarias para aclarar ese tipo de comportamiento, y ya se cierra. Estoy hablando de cuenta pública... febrero, marzo, hasta abril del siguiente ejercicio...” (FUN_FED_51).

El presupuesto preestablecido del Pp P018 tiene un impacto directo en las metas de las cuales son responsables cada programa, haciendo necesario reducir, en determinadas ocasiones, el alcance de sus indicadores:

“La instrucción es: adapta tus indicadores conforme lo que vas a recibir menos recursos; o sea, sí hay una instrucción detrás de: ajústate a lo que realmente puedes lograr...” (FUN_FED_49).

“Yo creo que estamos operando bien, pero limitados, porque el universo que nos toca trabajar...es muy amplio y con el recurso, con lo que hacemos, es ajustar la meta el recurso que tenemos para poder dar cumplimiento esas metas. Creo que estamos operando bien, pero si hubiera más recursos sería mucho mejor, podríamos cumplir mejor las metas...” (FUN_FED_07).

Los entrevistados consideraron que el cumplimiento de las metas también se ve afectado por los recortes presupuestales de los que han sido objeto en los últimos años, haciendo insuficiente los recursos para llevar a cabo todas las tareas vinculadas con el Pp P018:

“La principal limitación, son los constantes recortes, o sea, que como cada año tenemos que tratar de hacer al menos las mismas acciones pero con menos dinero, o sea, la inflación, o sea cada vez tienes menos dinero para hacer cosas, entonces, pues tienes que seguir haciendo cosas con menos lana, entonces eso realmente es un problema, pero es algo estructural...” (FUN_FED_54).

“Sí, el POA... [lo elaboramos] de acuerdo a los techos que nos establecen, no de acuerdo a la necesidad porque muchas de las veces eso sucede, sobre todo ahora con toda la parte de los recortes presupuestales nos ha venido afectando muchísimo... y pues bueno, se trata de priorizar el gasto de operación” (RP_EST_39).

“Siempre hay recortes; por ejemplo, para el 2018 primero nos dijeron que nos iban a quitar... que iba a ser el de 2017 menos el 15% y entonces ahora resultó que va a ser menos, entonces

nos van a dar la mitad de lo que nos dieron en 2018 nos van a quitar el 50% del 2017” (RP_EST_46).

Seguimiento de los entregables

El seguimiento de los entregables de capacitación y certificación, se lleva a cabo con sistemas de datos internos de las UR. De igual manera, en el seguimiento de los documentos normativos cada UR lo realiza de manera independiente. Por lo que se refiere a los PAE, se hace a través de sistemas de información sistematizados y digitalizados con los que cuenta la SS para verificar el avance de los indicadores. En cuanto al seguimiento de la supervisión, se realiza de manera directa por cada UR; no obstante actualmente tres de ellas (DGE, CENAPRECE y DGPS) por la convergencia de sus acciones, la realizan de manera conjunta; en todos los casos, se elabora un Informe de Supervisión al cual deben atender los SESA como destinatarios del Pp. La mayoría de los entrevistados refirieron el SIAFFASPE como un sistema que les permite dar seguimiento a los entregables:

“Nosotros en el SIAFFASPE, ... tenemos 15 indicadores que son los mismos que tenemos en el programa de acción específico, de manera trimestral el estado tiene que subirte evidencias de esos 15 indicadores, cuando tú le dices, bueno, necesito de la capacitación que yo te di, del lineamiento que yo te vertí, tú tienes que darme evidencia que lo transferiste hacia tus siguientes niveles, a través de lista de asistencias, de minutas de trabajo, de productos entregables tangibles que puedan evidenciar todo lo que están haciendo, esa parte son lo que nosotros estamos identificando como parte de la evidencia de los productos que le da la federación a la entidad ...” (FUN_FED_04).

“Tenemos los manuales de capacitación, los manuales de certificación, los manuales para cada etapa, todos los formatos... que te van permitiendo hacer el seguimiento de las etapas...tenemos las guías de supervisión, o sea todo desde la planeación hasta la evaluación lo tenemos documentada en todo el proceso que nos permite llegar a este fin, entonces todo eso se lo mandamos a las entidades federativas...” (FUN_FED_07).

Subproceso de supervisión

Desde la opinión de los entrevistados la supervisión es un entregable fundamental del Pp P018, que a su vez, les permite dar seguimiento a los demás entregables:

“Tenemos visitas de supervisión que hacemos a los estados, en las cuales llega un grupo de supervisión y verifica desde que esté contratada la persona que le dimos el dinero para contratar y luego qué acciones están desarrollando y luego cómo van en el avance...” (FUN_FED_06).

“A nuestro cliente nosotros lo... visitamos para hacer un diagnóstico de qué es lo que necesita nuestro cliente... nosotros supervisamos y durante esta supervisión y evaluación hacemos el diagnóstico de qué es lo que necesita el cliente que le vendamos... y dependiendo de eso le vendemos capacitación o le vendemos asesoría...” (FUN_FED_03).

“El P018 me sirve fundamentalmente para la operación de mi gente en términos de supervisión...” (FUN_FED_02).

Sobre los recursos presupuestales destinados a la supervisión uno de los entrevistados comentó:

“No hay recursos suficientes [para la supervisión] para hacer más presencia y yo pienso que la rectoría se hace con presencia, se hace con... la autoridad, demostrando el conocimiento... en campo, es liderazgo...” (FUN_FED_06).

Satisfacción de destinatarios

Como se mencionó también en la sección de descripción de procesos, no existe este subproceso como una acción única para todo el Pp P018. Solamente el componente de laboratorio de la vigilancia epidemiológica cuenta con un procedimiento para este propósito.

“No, como algo concreto, objetivo, no” (FUN_FED_03).

“Sí, nosotros en la encuesta de satisfacción, lo que vemos es si el trato fue bueno, si cumplimos sus expectativas, si fue nuestro resultado oportuno, si fue confiable, alguna sugerencia para mejorar, si ellos tienen o quieren felicitar a alguien, todas estas cosas...” (FUN_FED_12).

Control

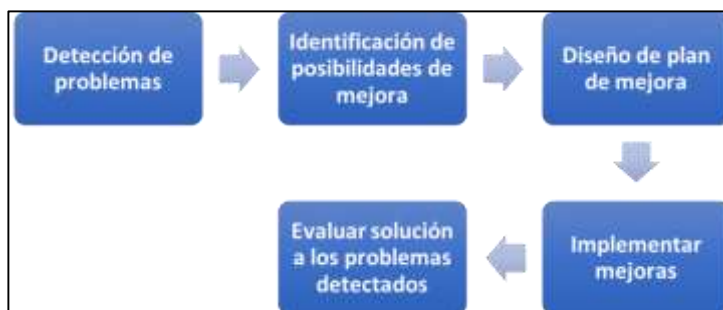
Descripción del proceso

De acuerdo con su definición en el Anexo Único, el proceso de Control comprende actividades y mecanismos implementados entre los operadores del Pp para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se ejecuten conforme a lo planeado. De forma más específica, estas actividades y procedimientos incluyen: 1)

mecanismos para verificar que los componentes o entregables se otorguen de acuerdo con lo establecido en la normativa específica y lleguen al área de enfoque que deba ser beneficiada; 2) documentos que, de forma sistemática, den cuenta de los **resultados** de las supervisiones y entrega de componentes o entregables; 3) evidencia de que los resultados del control se utilicen para implementar mejoras en la operación del Pp; 4) asimismo, pueden incluir procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte de los destinatarios de los componentes o entregables del Pp.

De forma esquemática, este proceso debería incluir acciones, como las que se muestran en la Figura 7, para supervisar, evaluar y, en su caso, introducir acciones correctivas en el conjunto de procesos que componen el Pp P018.

Figura 7. Acciones que conforman el proceso de control.



Fuente: elaboración propia a partir de la Guía de Apoyo a la Calidad en la Gestión Pública Local. Guía 6. Gobierno Provincial Alicante. Disponible en: <http://formacion.diputacionalicante.es/default.aspx?lang=es&ref=almacen&idRecurso=97>.

Dada la complejidad y la heterogeneidad de los propósitos y estructura del Pp P018, identificar al control como proceso unitario y estandarizado para todo el Pp resulta una tarea inviable. Una opción es considerarlo una versión de **macroproceso**²⁵ en el cual las diferentes UR que componen al P018 poseen mecanismos de control particulares y apropiados a las características de los programas incluidos en el Pp P018. El grado de evidencia de la presencia de acciones de control sobre el conjunto de entregables entre

²⁵ No se trata de un macroproceso en el sentido estricto ya que, de acuerdo al Anexo Único, un macroproceso se define como “un proceso de mayor alcance ejecutado en el marco de la operación del programa presupuestario que sirve para la generación de entregables del mismo programa, y que requiere de los productos generados por un conjunto de procesos” (p. 12).

las diferentes UR del P018 es variable. El único mecanismo de control uniforme es para la asignación presupuestal **a los estados** a través del SIAFFASPE, pero no se identificó un mecanismo de control del presupuesto para las UR que participan en el Pp. Para el resto de los entregables las supervisiones cumplen al menos la parte de verificar que éstos se otorguen de acuerdo con lo establecido en la planeación anual y lleguen al área de enfoque que deba ser beneficiada. Existen UR con acciones y mecanismos altamente específicos y bien sistematizados que cumplen con el propósito de introducir acciones correctivas cuando se requiere, como es el caso del componente de laboratorio de la vigilancia epidemiológica y el programa de vectores del CENAPRECE, hasta unidades con formas de control muy generales y en las que no es posible identificar acciones más allá del seguimiento de sus entregables.

El InDRE cuenta con una sólida documentación para estandarizar el proceso de control en el plano técnico y para realizar la supervisión e implementar acciones correctivas en la Red Nacional de Laboratorios Estatales de Salud Pública (RNLSP). Un claro ejemplo son los algoritmos detallados que se describen en 3 de sus Manuales de Procedimientos: *1. para el diagnóstico, la referencia y control de la calidad, 2. para la recepción y envío de información de resultados y 3. para el reporte de la notificación inmediata*, por mencionar algunos. Los principales responsables de realizar las actividades de control son la Dirección de Diagnóstico y Referencia, la Dirección de Servicios y Apoyo Técnico, los Jefes de área y Departamento, así como la Coordinación de la RNLSP.

Por otro lado, los programas de vectores y urgencias epidemiológicas del CENAPRECE realizan supervisiones para verificar el correcto funcionamiento de las actividades, de las cuales derivan reportes en donde se identifican los procedimientos o acciones susceptibles de mejora y se emiten recomendaciones, a las que, posteriormente se les da seguimiento. Sin embargo, existen casos, como el programa de salud bucal en el que las recomendaciones emanadas de las supervisiones se entregan al director de los servicios de salud de los SESA sin que se encuentre documentado la verificación de su cumplimiento.

En el documento normativo elaborado recientemente por la SPSS para el Pp P018, únicamente se mencionan acciones de control sobre los recursos financieros.

Por otra parte, dada la inviabilidad de disponer de un proceso de control único y uniforme para el Pp P018 en su conjunto, los siguientes apartados de las descripciones del proceso atienden a situaciones hipotéticas y no reales haciendo la consideración del proceso de control como la versión de macroproceso que se ha indicado más arriba.

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

Si bien es deseable que este proceso opere en cada uno de los procesos y subprocesos que se den desde la planeación, hasta el seguimiento de los entregables, su énfasis ocurre sobre el seguimiento y control propiamente dicho del curso que siguen estos últimos, ya que configuran el propósito central del Pp P018 en términos de ser directriz de la política pública en materia de prevención y control de enfermedades. De este modo, el proceso antecedente es la entrega de los bienes o servicios de los programas y sus salidas se articulan en tres posibilidades: 1) en el corto plazo, retroalimentar y corregir los procesos de producción y entrega de los bienes y servicios de los programas; 2) en el mediano plazo, retroalimentar y modificar las metas para el siguiente año, es decir los resultados del proceso de control podrían afectar la planeación del año subsecuente y, 3) de no encontrarse aspectos a corregir o ya hechas las correcciones pertinentes, la salida del proceso se articula con los procesos de monitoreo y evaluación externa. Esta descripción es genérica para el proceso e ilustra la situación ideal de su ejecución; sin embargo, como ya se anotó, cada UR responsable lo lleva a cabo de forma y con alcances diferentes para sus destinatarios.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Existen los distintos insumos del Pp P018 que funcionarían como entradas para el proceso de control pero no se encuentran definidas de forma explícita.

Con la capacidad instalada de infraestructura, recursos tecnológicos y recursos humanos de la SPSS y las UR del Pp P018 que ya existen, el proceso de control podría implementarse de forma sistemática para cada UR, atendiendo de forma explícita al papel de seguimiento de la ejecución de las recomendaciones que del proceso emanen para ajustar las acciones realizadas de los programas, con las planeadas. Es decir, que la retroalimentación sea negativa, en el sentido de reducir la diferencia entre lo planeado y

lo realizado. Nuevamente, los ejemplos del componente de laboratorio de vigilancia epidemiológica y el programa de vectores del CENAPRECE son los que ilustran parcialmente la realización de este proceso.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente.

Como ya se indicó, los resultados que el proceso de control debería generar serían tanto reportes de evaluación de riesgos, como indicaciones (no recomendaciones como actualmente lo expresan varios de los manuales de procedimientos) de mejora de las actividades para su adecuada ejecución. Esto puede incluir documentos que, de forma sistemática, den cuenta de los **resultados** de las supervisiones, más allá de la identificación o enumeración de procedimientos o actividades susceptibles de mejora.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

Existen sistemas de información (p. ej. los mencionados en la descripción del proceso de seguimiento) que podrían ser utilizados como fuentes de entrada para llevar a cabo el proceso de control, sin embargo, se carece de un sistema de indicadores de gestión que permita emplear la información producida por aquellos con propósitos de un control efectivo.

En este mismo sentido, los sistemas de información disponibles son heterogéneos en sus características y alcance para cada UR responsable que participa en el Pp P018.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Los actores que deben estar a cargo de este proceso son la SPPS, las UR y los SESA. De nuevo, atendiendo a las características de cada UR en lo particular, la coordinación entre estos actores es heterogénea y ocurre en función de los entregables de cada uno de ellos.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

Conceptualmente, este proceso es pertinente para asegurar que en todo momento ocurren los procesos y subprocesos en tiempo y forma y asegurando que se den bajo un esquema que permita detectar, corregir y asegurar que los objetivos se cumplan de manera eficaz y eficiente y siguiendo la normatividad respectiva. Sin embargo, en la medida que se lleva a cabo con diferentes alcances por las UR este propósito de pertinencia sólo se alcanza en algunas de ellas: componente de laboratorio de la vigilancia epidemiológica y el programa de vectores del CENAPRECE.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

Desde el plano teórico, el proceso de control apoya la planeación estratégica, la implementación y el seguimiento de los objetivos institucionales, en virtud de que permite detectar oportunamente problemas para poner en práctica acciones preventivas o correctivas y dar seguimiento a las mismas, para alcanzar los objetivos planteados de forma eficiente y eficaz en los tiempos establecidos y con los recursos adecuados y bajo la normatividad vigente. De no contar con este proceso, se corre el riesgo de carecer de una guía para enfrentar los riesgos y tener la seguridad de que los objetivos que se persiguen se cumplirán de la mejor manera, sobre todo cuando se trata de un Pp en el que participan varias unidades administrativas tanto federales como estatales.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

A partir del trabajo de gabinete y las entrevistas realizadas, se encontró que cada actor conoce y tiene bajo “control” la parte en la que participa en cada subproceso, pero ignora la existencia de un proceso de control para el Pp P018 en su conjunto.

En casi todos los casos, se mencionó que la manera de controlar los procesos, principalmente los relacionados con la asignación del presupuesto y el avance de los indicadores era a través del SIAFFASPE:

“Nosotros en el SIAFFASPE, ... tenemos 15 indicadores que son los mismos que tenemos en el programa de acción específico, de manera trimestral el estado tiene que subirte evidencias de esos 15 indicadores, cuando tú le dices, bueno, necesito de la capacitación que yo te di,

del lineamiento que yo te vertí, tú tienes que darme evidencia que lo transferiste hacia tus siguientes niveles, a través de lista de asistencias, de minutas de trabajo, de productos entregables tangibles que puedan evidenciar todo lo que están haciendo, esa parte son lo que nosotros estamos identificando como parte de la evidencia de los productos que le da la federación a la entidad y controles de... uso o de que está llegando hacia los diferente niveles, entonces ahí de manera trimestral tú revisas, válidas, rechazas, exijo por oficio, y luego se acumula de manera anual, hay indicadores que son trimestrales y hay indicadores que son anuales, por ejemplo, ..., entonces hay un presupuesto que se destina para ello, y tienen que subir los resultados de la evaluación, lo cotejo con base en un manual que tenemos ya listo en la plataforma para ello, y tiene que cotejar, cuál fue la medida de control que hiciste con el personal, si salió con niveles que te indican que hay que darle rotación, qué hiciste tú como entidad federativa, son parte de los controles que tenemos con ellos" (FUN_FED_04).

"Está el sistema de información de salud en dónde vienen los indicadores. Tenemos el SIAFFASPE que es el sistema que lleva el control y el seguimiento..., y además nosotros tenemos controles internos que les pedimos evidencia de lo que reportan" (FUN_FED_07).

Asimismo, como ya se anotó en la sección de diagnóstico inicial, únicamente la UR DGE/InDRE emplean sus propios mecanismos de control, que llevan a cabo para uno de sus entregables.

"Y luego [la responsable de dar seguimiento a nuestros indicadores] me los prepara cada trimestre que los concentra, de tal manera que yo puedo ir viendo cómo se van comportando por un lado, nuestros laboratorios, con esta herramienta, los laboratorios del instituto, y en esa medida nos permite ir haciendo nuestro mapa de riesgo, ir modificando nuestro mapa de riesgo, ... de tal manera que vamos viendo por ejemplo, cómo va el departamento de ... respecto de su indicador de concordancia del cumplimiento con la evaluación del desempeño" (FUN_FED_11).

No obstante, hay que recordar que este sistema, da cuenta únicamente de los recursos del Pp P018 que llega a las entidades federativas.

Monitoreo

Descripción del proceso

Este proceso es coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp. A través de él se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH, así como el seguimiento a los resultados de

indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión. Los subprocesos que los integran son: acopio de la información para el reporte de los avances validación de información y registro de avances en el PASH, primordialmente.

El proceso es coordinado por la SHCP y la DGPOP. Esta última, es la instancia que solicita la información mediante oficio a la SPPS y a las UR que aportan información para alguno de los indicadores del Pp P018. El subproceso de acopio de información para el reporte de los avances depende del tipo de indicador, en el caso de los indicadores de fin y propósito la frecuencia de medición es anual, los de componente son semestrales y los de actividad son trimestrales.

Se identificaron las fichas técnicas de los nueve indicadores que conforman la MIR del Pp P018, las fuentes de información y la periodicidad con la que se actualizan los datos, por lo que el subproceso de acopio de información para el reporte de los avances depende del tipo de indicador; no obstante, en el trabajo de gabinete y de campo no fue posible identificar algún documento o procedimiento en el que se especifique dentro de la SPPS y las UR, cómo se realiza el acopio de datos y la validación respectiva, para la construcción de los indicadores que forman parte de la MIR.

En el marco de la transparencia presupuestaria, el avance de estos indicadores se reporta y actualiza en el portal de internet de esta instancia (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas>).

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

El proceso de monitoreo y los subprocesos de acopio de la información para el reporte de los avances, la validación de la información y el registro de avances en el PASH, están articulados con los demás procesos (planeación, comunicación, selección de destinatarios, producción de entregables, entrega y seguimiento) ya que de manera general hace evidente la ejecución de los procesos. El resultado del proceso de monitoreo es referencia para la planeación del siguiente año fiscal.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Los tiempos para el acopio de la información, reporte de los avances, validación de información y registro de avances en el PASH, están establecidos por la SHCP.

En cuanto al personal, no se logró identificar el documento que describa el proceso de monitoreo y los subprocesos que lo conforman. La información para la generación de los indicadores del Pp P018 se toma de la productividad de los diferentes PAE.

Por lo que respecta a la infraestructura y capacidad instalada para el monitoreo del Pp P018, se aprovecha aquella con la que cuenta cada UR.

Es importante mencionar que el proceso para la integración de los indicadores por parte de las UR y la SPPS no está automatizado, la información se solicita a través de oficio por parte de la DGPOP a la SPPS y ésta a su vez a cada una de las UR, la información se envía y concentra en la SPPS que a su vez lo envía a la DGPOP para su validación y actualización en el PASH.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente

El proceso de monitoreo tiene diferentes cortes dependiendo del indicador, los productos de este proceso sirven de insumo para la planeación y programación presupuestaria del siguiente año.

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

No se identificó un sistema de información específico para el Pp P018; los indicadores se integran y analizan por cada UR y se envían a la SPPS quien integra todos los indicadores y los envía a la DGPOP para que se actualicen los datos en el PASH.

No se pudo identificar cómo es el proceso, cómo se envían a la SPPS y que hace ésta para integrar y enviar la información a la DGPOP. Solamente a través de la ficha de indicadores de la MIR se identifica al responsable del manejo de los datos.

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

En el trabajo de gabinete no se localizó un documento que describiera los mecanismos con lo que se solicita la información a los responsables de los PAE que aportan datos para los indicadores de la MIR. No se identificó, cómo se realiza el acopio de la información para el reporte de los avances, validación de información y registro de avances en el PASH. Sin embargo, en la página de Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto, se puede dar seguimiento al avance de los indicadores con periodo de actualización trimestral y semestral. En las entrevistas se constató que existe un proceso de solicitud de información por parte de la SPPS a las diferentes áreas, estas envían los datos a través de archivos electrónicos a la SPPS. Esta última concentra la información y la envía a la DGPOP que se encarga de validarla y actualizarla en el PASH e integra la MIR.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

El monitoreo como proceso y sus resultados, se puede considerar pertinente. Sin embargo, se requiere que la articulación con los demás procesos se fortalezca y el desarrollo del proceso sea eficiente.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

El proceso de monitoreo es un elemento clave y de importancia estratégica para observar el cumplimiento de las metas del Pp P018, a través del desempeño de los indicadores trimestrales, semestrales y anuales, para dar cumplimiento a los objetivos del Pp P018, además de que el resultado de este proceso sirve como insumo para el proceso de planeación del siguiente año fiscal.

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

Cada responsable estatal notifica a las UR el avance en el ejercicio del recurso, así como el avance de los indicadores comprometidos:

“Está el sistema de información de salud en dónde vienen los indicadores. Tenemos el SIAFFASPE que es el sistema que lleva el control y el seguimiento..., y además nosotros tenemos controles internos que les pedimos evidencia de lo que reportan” (FUN_FED_07).

“Finalmente recalcar lo del SIAFFASPE, es una herramienta muy importante. Permite monitorear lo que están haciendo con los recursos, y cada que se le hacen actualizaciones avanza más lo de los recursos, la identificación de recursos” (FUN_FED_50).

Sobre la pertinencia de los indicadores de la MIR vinculados con el Pp P018 existen opiniones divididas. Algunos consideran que dada la naturaleza del programa es difícil plantear indicadores específicos que reflejen el trabajo que se hace en cada PAE. Otros en cambio, piensan que es justo la generalidad la gran limitante de los indicadores:

“Se ha visto que los indicadores han ido en aumento, se tienen bien medidos, desde mi perspectiva” (FUN_FED_50).

“Con las áreas hubo un consenso. No pueden estar todos los programas de acción. Si tendrían que estar todos los programas de acción tendríamos que tener como 20 indicadores y la recomendación... es: no tengan más de 10, unas 8 ya es suficiente, nos quedamos con 8 casualmente si no mal recuerdo, tenemos 8, pero la recomendación es no tengan más de 10, por muy complejo que sea el programa saquen lo más relevante” (FUN_FED_01).

“Yo no me veo reflejado. Hay un indicador por ahí de mortalidad agregada, entonces, haz de cuenta, que son 15 condiciones de salud en una tasa de mortalidad que ¿quién la va a interpretar? ¿cómo la vas a interpretar? o sea, ¿qué sentido tiene esa mortalidad agregada? Eso desde mi punto de vista es algo muy subjetivo porque unas al interior de esas unas van bajando y otras se mantienen estables y otras van subiendo, entonces cuando tú lo agarras junto ¿qué te dice eso?” (FUN_FED_49).

Evaluación externa

Descripción del proceso

Es el último proceso del MGP. Tiene entre otros objetivos proveer información válida y confiable que apoye la mejora continua de los Pp. Para su ejecución se realizan las siguientes actividades: definición de la agenda de la evaluación externa del Pp; definición de los TdR; contratación de la unidad evaluadora externa; acopio de información para ser entregada al equipo evaluador; seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas; elaboración y aprobación de los informes parciales y final de las evaluaciones

externas; difusión del informe final que incluye las recomendaciones del equipo evaluador y que son el insumo para fundamentar los ASM y realizar su seguimiento (Figura 8).

Figura 8. Procesos de evaluación externa identificados en el Pp P018



El objetivo general del proceso de evaluación externa es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Pp P018 que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del Programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de aspectos susceptibles de mejoras.

En cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publican el Programa Anual de Evaluación para dar a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales y a los programas federales que aplican²⁶. Existen diferentes tipos de evaluación que el CONEVAL^{27,28} ha definido para programas y políticas sociales

²⁶ SHCP-CONEVAL. Programa anual de evaluaciones. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>

²⁷ CONEVAL. La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas. 2017 [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>.

²⁸ SHCP-SFP-CONEVAL. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf.

(Cuadro 3), así como los criterios de evaluación. Por su parte la SHCP²⁹ da cuenta del seguimiento a los ASM derivados de las evaluaciones del Pp en el Portal de Transparencia.

Cuadro 3. Tipos de evaluaciones externas y sus objetivos. *

Tipo de evaluación	Objetivo
Diseño	Evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales.
Consistencia y resultados	Obtener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados.
Impacto	Medir los efectos netos del programa sobre la población que atiende.
Complementarias	Profundizar sobre aspectos relevantes del desempeño, realizadas por los propios programas y dependencias
Indicadores	Revisar mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.
Procesos	Analizar mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión.
Estratégicas	Valorar las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común.
Específicas de desempeño	Sintetizar la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El formato conciso permite que se pueda tener fácil acceso a la información sobre los programas.

*Definidas por el CONEVAL-SHCP/UED.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SHCP-SFP-CONEVAL²⁷.

El CONEVAL establece en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que el momento para realizar la evaluación en materia de Diseño es durante el primer año de operación y para el resto de las evaluaciones de acuerdo a las necesidades y maduración de cada Pp. La información que brinda la evaluación en materia de Diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye

²⁹ SHCP. Portal de transparencia presupuestaria. Sección Evaluaciones. Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones

a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuáles contribuyen cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines”³⁰.

El objetivo general de la Evaluación de Procesos es realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y gabinete, de la operación del Pp con la finalidad de conocer las características de sus procesos, examinar sus ventajas y especificar las problemáticas a las que se enfrentan. La aplicación de la evaluación de procesos es oportuna en el segundo año de operación de un Pp o un conjunto de Pp que se interrelacionan ³¹.

La evaluación en materia de Diseño del Pp P018 se llevó a cabo durante el primer año de operación y la evaluación de procesos se está realizando en el segundo año. En este sentido, ésta última tiene entre otros objetivos “detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas”³².

Límites del proceso y subproceso y articulación con otros.

El proceso de evaluación externa inicia a partir de la publicación del Programa Anual de Evaluación correspondiente al año de evaluación y termina con la entrega del informe final a las instancias correspondientes de acuerdo al mismo documento. En el proceso intervienen la SHCP/CONEVAL, la DGED, las UR responsables del Pp y la Unidad Evaluadora externa. El informe final, entre otros apartados, incluye recomendaciones que permiten la toma de decisiones fundamentada para la elaboración de ASM, mismos que sirven de entrada para el proceso de planeación. Es así como este proceso participa en la mejora continua del Pp.

³⁰CONEVAL. Evaluación de Diseño. nd [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx.

³¹ SHCP. Ponencia “Evaluación del Desempeño”. Segunda reunión de homologación de criterios de monitoreo y evaluación del FASSA. 2015.

³²CONEVAL. Evaluación de Procesos. nd. [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx.

Suficiencia y adecuación de los insumos y recursos disponibles para la ejecución del proceso.

Anualmente se emite un Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal de los Programas de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales, que contiene las evaluaciones que se llevarán a cabo o iniciarán en el ejercicio fiscal, así como las políticas, programas y acciones a los que se aplicarán³³.

Con base en la información disponible, el equipo evaluador estima que los insumos y recursos para llevar a cabo la evaluación externa en materia de Diseño del Pp P018 fueron suficientes y adecuados, el tiempo asignado para llevar a cabo la evaluación corresponde a los objetivos y alcances de la misma.

Función de los productos del proceso como insumo para ejecutar el proceso subsecuente

La entidad evaluadora externa elabora los entregables definidos en los TdR. Éstos se encuentran descritos por la UED de la SHCP (Cuadro 4), por ser el Pp P018 parte de su alcance de coordinación. Uno de los entregables más relevantes en la evaluación en materia de Diseño del Pp P018 que se realizó en 2016 fue el informe final que incluyó el apartado de recomendaciones.

Cuadro 4. Descripción de los entregables del proceso de evaluación externa.

Tipo de entregable	Descripción del entregable
Informes	Documento en formato electrónico que contiene entre otros apartados la descripción del programa, el diseño metodológico, estrategia de trabajo de campo, hallazgos y resultados, así como recomendaciones y conclusiones
Bases de datos	Bases de datos, cuando derivado de la evaluación se hayan creado.
Presentaciones	Presentación en formato Microsoft Power Point con los principales resultados de la evaluación.
Evidencias	Evidencias del trabajo de gabinete y de campo, tales como documentos, audios y transcripciones.

³³CONEVAL. Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. 2017 [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf

Fuente: Elaboración propia a partir de información del documento Términos de Referencia de evaluaciones de Diseño, Consistencia y Resultados, y Procesos³⁴

Sistemas de información utilizados en la ejecución del proceso como fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los operadores en otros niveles.

Los informes finales presentados, así como los documentos de trabajo utilizados para comprometer acciones de mejora derivados de los hallazgos y resultados de las evaluaciones se entregan a las UR, entre otros fines, para su publicación en las páginas de Internet de las dependencias y entidades, y dar transparencia en términos de las disposiciones aplicables; en todos los casos deberán atender y contar con la información establecida en el artículo 110, fracción II, de la LFPRH; y los numerales vigésimo sexto, vigésimo séptimo y vigésimo octavo de los lineamientos

La SHCP, a través de la UED, integra los informes de las evaluaciones y a los ASM, y la difunde en el Portal de Transparencia Presupuestaria y la incorpora en los informes correspondientes en términos de las disposiciones aplicables. Las dependencias y entidades publican en sus portales de Internet todas las evaluaciones, estudios y encuestas, que se realizan con cargo a recursos fiscales³⁵.

Existe un sistema que es administrado por el CONEVAL para la inclusión y seguimiento de los ASM, se conoce como SSAS (Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora). Para su uso se requiere nombre de usuario y contraseña³⁶.

³⁴ CONEVAL. Términos de Referencia de evaluaciones de Diseño, Consistencia y Resultados, y Procesos; 2017 [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos%202013_Oficio.pdf

³⁵ SS. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Evaluación en Materia de Diseño 2016. Opinión Institucional. 2017.

³⁶ CONEVAL. Guía de usuarios del Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/SSAS/Guia_SSAS_Marzo_2017.pdf

Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas para la ejecución del proceso.

Las evaluaciones externas para el Pp P018 son coordinadas dentro de la SS por la DGED y por parte de la SHCP participa la UED. Están reguladas por los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF³⁷.

Pertinencia de la forma en la que se ejecuta el proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

De forma general, las evaluaciones externas se consideran pertinentes dado que permiten de manera imparcial transparentar diversos aspectos de los Programas presupuestales, tales como su diseño, operación, impacto y desempeño. También ofrecen la oportunidad de implementar mejoras continuas a través de los ASM.

Particularmente, el Pp P018 a la fecha ha tenido solo una evaluación externa en materia de Diseño. Ésta se considera pertinente ya que se llevó a cabo de manera oportuna durante el 2016, que es el primer año de implementación del programa, período que cumple con lo estipulado en los lineamientos de CONEVAL. Asimismo, se considera conveniente dado que un programa nuevo requiere durante su inicio la evaluación de consistencia y lógica interna.

La instancia coordinadora del Pp P018 elaboró un “Documento Normativo” del Pp P018 en el mes de diciembre de 2017, con el cual atendió las recomendaciones derivadas de la evaluación en materia de Diseño, en concordancia con el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF.

Importancia estratégica del proceso, subproceso o en su caso macroproceso.

La evaluación realizada por 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 establecidos en las disposiciones aplicables es estratégica. Representa una herramienta fundamental para

³⁷ SFP. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. 2007-2017 [Consultado el 11 de noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007.

la mejora continua del desempeño del Programa y permite identificar cuáles de las acciones son o no efectivas para el logro de los objetivos del Pp P018³².

Opinión de los actores (destinatarios, beneficiarios, usuarios, clientes u operadores del Pp) sobre la eficacia, eficiencia y calidad del proceso.

Más de la mitad de los entrevistados dijo no estar enterado de la metodología o resultados de evaluaciones externas, situación que se observó tanto a nivel federal como estatal.

“El programa en específico a partir del P018 no ha sido evaluado... previo cuando estaba con el S037 si había sido evaluado... y sí había sido auditado también, pero ya con el P018 no... del 2016 a ahorita, específicamente el programa una evaluación no” (FUN_FED_07).

“A partir del 2016 a la fecha que yo sepa no [ha habido evaluaciones externas]” (FUN_FED_08).

“Se hacían evaluaciones externas cuando era S037, pero desde el P018 no” (FUN_FED_09).

Dos funcionarios respondieron contundentemente no tener conocimiento de que se realizó una evaluación en materia de Diseño cuando se les preguntó directamente por ésta (FUN_EST_28, FUN_EST_29). Asimismo, otros afirmaron no tener evaluaciones externas.

“Esa sí no la tenemos implementada acá. No tenemos una evaluación [externa con el fin de mejorar] como tal, una consultoría, no la tenemos como tal” (FUN_EST_38).

Otros dos respondieron estar enterados de que hubo una evaluación en materia de Diseño o de sus resultados.

“Yo sé que hay un documento en internet que se publicó de la evaluación del 2016. No conozco ningún otro, sé que es un documento que está de consulta en la Secretaría de Hacienda” (FUN_EST_27).

“Regularmente en las reuniones nacionales nos dan a conocer los resultados, cuando hay este tipo de evaluaciones externas [de este Programa presupuestario en material de Diseño], aunque no nos corresponda por estado, si los dan a conocer en general” (FUN_EST_30).

Dentro del grupo de funcionarios que dio alguna respuesta relacionada con su conocimiento del proceso de evaluaciones externas, se apreció confusión. Algunos refirieron a las auditorías de control interno como evaluaciones externas, mientras que

otros hicieron mención de las evaluaciones derivadas de los procesos de certificación como el ISO9001.

“Para el sistema de calidad, tenemos la entidad mexicana de acreditación, este... la entidad mexicana de acreditación y el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, porque tenemos ISO, tenemos el 15189, luego tenemos, sobre todo en el plano técnico de parte de la Organización Mundial de la Salud” (FUN_FED_11).

“Podemos tener la contratación de una auditoría externa si hay liberación de presupuesto” (FUN_EST_29).

“Sí me evalúan, insisto, la Auditoría Superior de la Federación, me auditan... los líderes nacionales, los propios directores generales a nivel nacional de los centros me evalúan a mí... el propio Estado también me evalúa a mí a través del POA, a través del Plan de Gobierno la propia gobernadora, hacemos ejercicios y nos evalúan los de gabinete, pero, tal cual así el P018 nunca me había tocado” (FUN_EST_43).

Sin embargo, de manera generalizada consideraron a las evaluaciones externas como positivas y una herramienta útil para identificar áreas susceptibles de mejora.

“No tengo conocimiento [evaluaciones externas], pero a mí me parece que es una visión más fresca, más objetiva, menos viciada... a mí me parece muy positivo.” “Cuando nos evalúa alguien con una perspectiva... primero integral, luego externa, luego académica y objetiva” “siempre... nos encuentran, naturalmente, áreas de oportunidad para mejorar... desde la planeación hasta su cierre con la evaluación y hacer un ciclo más armónico, más virtuoso” (FUN_FED_06).

“Yo creo que mucho de la parte de la evaluación permanente de los programas, sobre todos con una visión externa, que te permite encontrar las áreas de oportunidad en términos de cosas que tú creas que estás teniendo resultados y probablemente, si tienes una visión de alguien que te diga algo más allá” (FUN_FED_02).

“Yo tengo una opinión muy buena de eso... la verdad es que cuando te evalúa alguien del interior, no les permite ver las aristas que pudiera tener... o las áreas de oportunidad que pudiera tener un programa ... entonces para mí, las auditorías externas son bienvenidas” (FUN_FED_04).

“Yo creo que son ejercicios muy buenos todo esto que me está comentando, incluso de tener herramientas de evaluación” (FUN_EST_27).

“Algunas [evaluaciones son reconocidas como áreas de mejora], siempre hay la posibilidad de mejorar” (FUN_EST_46).

Finalmente, uno de los entrevistados señaló que esta Evaluación de Procesos no debió realizarse en este momento:

“Dentro de la consolidación vienen las evaluaciones de procesos, se sugiere que la evaluación de procesos se realice a partir del tercer año de operación, y ¿cuántos llevamos? año y medio”
“y aquí dice que se sugiere que la evaluación de procesos se realice a partir [de que] ya que está madura y [así] veamos todo el proceso...si está funcionando o no está funcionando”
(FUN_FED_51).

VII. Medición de los atributos de los procesos y subprocesos

En este apartado se presenta la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los procesos del Pp P018 definidos en la Ficha II de identificación y equivalencia de procesos.

La medición se basó en seis elementos de gestión que permitieron valorar los atributos de los procesos. Los elementos de gestión utilizados fueron:

- Normatividad, cuando existen documentos que normen los procesos y subprocesos;
- Estandarización, cuando los procesos y subprocesos están estandarizados
- Comunicación, cuando los procesos y subprocesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores;
- Monitoreo e indicadores de gestión, se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión;
- Sistema informático, se cuenta en los procesos y subprocesos con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los mismos;
- Mecanismo para implementación de mejoras, se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

Con base en estos criterios se realizó la valoración bajo los siguientes atributos definidos en el Anexo Único de la evaluación:

- Eficacia, un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas;
- Oportunidad, un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos
- Suficiencia, un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos
- Pertinencia, un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir contribuyen al mejoramiento de la gestión.

Valoración de los atributos

En esta sección se presentan los resultados de la valoración de los procesos bajo los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. La valoración se llevó a cabo utilizando, por una parte, la valoración de los elementos de gestión y, por la otra, la descripción y análisis de los procesos y subprocesos del capítulo anterior.

En el Cuadro 5 se presenta la síntesis del análisis. El análisis detallado por proceso en estas dimensiones se consigna en el Anexo IV.

Cuadro 5. Valoración de los atributos de los procesos del Pp P018

Proceso	Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia	Porcentaje procesos
Planeación	Sí	Si	Si	No	75%
Comunicación	No	Sí	No	No	25%
Selección de destinatarios	Sí	Sí	Sí	Sí	100%
Producción de entregables	Sí	Sí	No	Sí	75%
Entrega	Sí	Sí	No	Sí	75%
Seguimiento	Sí	Sí	No	Sí	75%
Control	No	No	No	No	0%
Monitoreo	Sí	Sí	Sí	Sí	100%
Evaluación externa	Sí	Sí	Sí	Sí	100%
Porcentaje de atributos	78%	89%	44%	67%	

Fuente: elaboración propia

Al llevar a cabo la valoración global cuantitativa de los procesos pudo observarse que 78 por ciento de los procesos analizados cumple con el atributo de eficacia. Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas; los procesos que cuentan con este atributo fueron: planeación, selección de destinatarios, producción de entregables, entrega, seguimiento, monitoreo y evaluación externa. Esto significa que el proceso de

comunicación interna y externa no cumple con este atributo, porque, aunque la comunicación ocurre y se identificaron distintos mecanismos para ella, se encontró que los involucrados en el Pp no tienen la información clara y suficiente que les permita fortalecer el funcionamiento del Pp. Por otro lado, el proceso de control dado que no fue posible identificarlo, no cubre este requisito.

Como se mencionó anteriormente, la falta de un documento rector de la operación del Pp P018 dificulta la visión hacia metas y resultados, que se traduce en un conocimiento deficiente a nivel estatal sobre la existencia del Pp que hace que las acciones implementadas en su ejecución, se entiendan solamente como actividades de los PAE, más que como parte del Pp P018.

Respecto al atributo de oportunidad, se consideró que un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos. En este sentido, el 89 por ciento de los procesos que forman parte del Pp P018 pueden considerarse como oportunos; únicamente el proceso de control no fue oportuno, ya que no fue posible identificarlo.

El atributo de suficiencia tuvo la menor valoración de los cuatro atributos calificados obteniendo un 55 por ciento. Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos. Los procesos suficientes fueron planeación, selección de destinatarios, monitoreo y evaluación externa. La falta de un modelo de gestión por procesos del Pp P018 con un documento normativo interno impide una valoración positiva de los procesos como suficientes, lo que hace que los procesos de manera interna no sean claros, impidiendo que los procesos entreguen sus resultados de forma completa o adecuada.

Para el atributo de pertinencia se obtuvo una valoración de 67 por ciento. Un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir contribuyen al mejoramiento de la gestión. Son dos los procesos que se valoraron como no pertinentes: planeación y comunicación. En el caso del proceso de planeación se reconoce importante para la ejecución del Pp pero no adecuado ya que el proceso de presupuestación no es claro y los indicadores de la

MIR no representan a todas las UR. De manera global, la mayoría de los procesos resultaron pertinentes en la medida que son importantes para la ejecución del Pp y se ejecutan de manera adecuada.

Por último, cabe mencionar que debido a que en el Pp P018 no se dispone de un documento rector en materia de procesos, fue complejo elaborar una valoración de los atributos; fue por eso que se decidió elaborar previamente una valoración de elementos de gestión por subproceso. Debido a que se carece de un documento con parámetros y herramientas que determinen la contribución de cada proceso a los objetivos y metas del resto de los procesos, situación que implicó un reto para la valoración de los atributos.

VIII. Cuellos de botella y buenas prácticas

Cuellos de botella y buenas prácticas

La visión fragmentada del Pp P018 que tuvieron los entrevistados a lo largo de toda la evaluación no permitió apreciar claramente las buenas prácticas y los cuellos de botella presentes en cada uno de los subprocesos que comprende el programa presupuestario evaluado. Algunos de los puntos de vista más relevantes sobre estos temas se presentan a continuación.

Buenas prácticas

En cuanto a las buenas prácticas las opiniones confluyeron en dos aspectos. El primero, es que la comunicación interna, especialmente la que transcurre entre los niveles operativos del programa es, como ya se mencionó anteriormente, adecuada y resolutive, lo cual fue destacado frecuentemente por los participantes:

“...cada programa tiene su responsable en el estado y esa comunicación es directa con cada entidad federativa y eso hace que, de alguna manera, aunque nosotros no somos los operadores el programa funcione porque hay una relación directa con los operadores directos del programa (*sic*) (FUN_FED_48).”

“Hay comunicación que es la tiene la coordinación de asesores esplendido con los programas (FUN_FED_57).”

El segundo aspecto tiene que ver con el SIAFFASPE, considerada una herramienta de utilidad para dar orden, sistematizar y dar seguimiento a las acciones objeto del financiamiento, tal como lo manifestaron algunos de los funcionarios:

“Finalmente recalcar lo del SIAFFASPE. Es una herramienta muy importante; permite monitorear lo que están haciendo con los recursos, y cada que se le hacen actualizaciones avanza más lo de los recursos, la identificación de recursos (FUN_FED_50).”

“Yo creo que hay una homologación, los controles que hay a través del AFFASPE y del convenio SIAFFASPE (*sic*) están determinados y son iguales para todos, es decir, hay una fecha para comprobar los gastos, hay un mecanismo para comprobar los gastos, desde la planeación hasta la rendición de cuentas (FUN_FED_01).”

“Yo diría [que] una de las buenas prácticas de la Subsecretaría es el sistema de información que tiene para darle seguimiento a los convenios, SIAFFASPE. Este sistema a mí me encanta, es una maravilla porque permite darles seguimiento a los indicadores, entonces ahí hay otros indicadores, esos indicadores sí se puede mover conforme a lo que tú ves...(FUN_FED_49).”

Algunas otras buenas prácticas referidas corresponden a puntos de vista aislados. Por ejemplo, uno de los entrevistados recalcó que la planeación es un proceso que en su caso particular veía impactaba positivamente y de manera escalonada en los demás procesos:

“Nuestra planeación es bastante buena y esto genera... por consecuencia una reacción en cadena sobre los diferentes segmentos (FUN_FED_06).”

Otro funcionario consideró como fortaleza el hecho de que los programas que conforman el Pp. P018 funcionan de manera articulada, pese a que cada uno tiene sus particularidades operativas:

“Yo creo que una gran fortaleza del P018, aunque engloba 23 programas operativos, es que cada uno de manera independiente funciona ya solo, o sea, funcionan muy bien, o sea, cada uno tiene su plan de trabajo bien definido, hacia dónde quiere llegar, sus objetivos, sus metas y camina, independientemente, si me dejas decirlo así, de la coordinación que se tenga por el P018, o sea, cada uno de manera independiente funciona como maquina, ya sabemos lo que tenemos que hacer...(FUN_FED_48).”

De hecho, otros de los participantes manifestaron que el aporte del Pp. P018 ha sido en la mejora y consolidación de los procesos que ya se venían realizando:

“A partir del P018 no es tanto que haya sido la práctica como tal porque ya se hacía, sino que fue la mejora de los procesos como tal dentro del programa (FUN_FED_09).”

“...se consolidaron más los programas, se trabajó en una MIR más consistente creo yo, que la que teníamos con el P014, ahí sí creo que se le dio más consistencia a la integración de la MIR (FUN_FED_57).”

Cuellos de botella

Al igual que las buenas prácticas, los cuellos de botella aludidos fueron de diversa índole y relacionados con atributos muy heterogéneos acerca de los procesos que comprende el Pp. P018. Incluso, ciertos entrevistados afirmaron que el programa en su conjunto representa un “gran cuello de botella” dado que abarca acciones con características distintas, haciendo difícil que, por su naturaleza, opere de manera correcta:

“Yo en lo personal pensaría que el propio P018 es un cuello de botella, o sea, son demasiados programas metidos en un programa presupuestal y por lo tanto me parece que, presupuestalmente hablando, sufre del efecto mariposa, ¿no?; porque si los amigos de Hacienda que piensan por programas y dicen: “bueno, pues en este programita vamos a mocharle aquí, o incluso vamos a ponerle”, porque también cuando le ponen es un efecto mariposa, porque entonces le está pegando a 23 programas de acción, entonces, per se, conceptualmente, a mí me parece que el programa presupuestal per se es un cuello de botella (FUN_FED_10).”

“Pues, yo creo que el principal [cuello de botella], pues la complejidad del programa ¿no? Para mí es tremendamente angustiante (FUN_FED_48).”

“Yo creo que el problema con el programa es que es una bolsa, entonces, adentro tiene de chile, de dulce y de manteca, entonces en mi percepción es que debería ser transformado en los programas que tengan que ser transformados (FUN_FED_52).”

Gran parte de los funcionarios identificaron que existen trabas administrativas para la asignación de los presupuestos que se convierten en verdaderos cuellos de botella para llevar a cabo en tiempo y forma los distintos procesos del Pp. P018, lo cual se suma a la falta de personal en diferentes áreas, tal como se señala en los siguientes testimonios:

“Yo creo que un cuello de botella es la transferencia de recursos, definitivamente... se ha hecho todo el esfuerzo de la federación por transferir oportunamente el recurso... entonces ¿qué te digo? Se transfiere el recurso y a ver cuándo finanzas del gobierno del estado a ver cuándo lo baja a la Secretaría y la Secretaría a ver cuándo lo baja al programa... entonces, eso es todo un lío que no sé por qué se convierte para el programa en particular en un cuello de botella, porque mi programa tiene procesos y si me da el dinero en octubre yo ya estoy así

como “hasta el cuello”, apretando mucho el proceso, forzando mucho a la gente a que trabaje, que se vaya sin viáticos, que luego se los pagas, etc. Yo creo que sería uno de los principales cuellos de botella que yo veo, el que no llegue a tiempo el recurso, no de la federación al estado sino del estado que lo liberen pronto para hacer las adquisiciones y todos los trámites administrativos para que se pueda ejercer el recurso (FUN_FED_07).”

“Nuestros cuellos de botella y yo me atrevo a decir que el principal es la estructura del instituto, el otro yo creo que puede ser las restricciones que tenemos desde el punto de vista administrativo para ejercer los recursos (FUN_FED_11).”

“Los procesos de adquisición son muy complejos, son muy tortuosos, y además muy cambiantes, entonces lo que hace muy difícil las adquisiciones...En la estructura orgánica pues tenemos una plantilla de personal alta, pero más operativa que de nivel gerencial...y esto ocasiona...muchos problemas de comunicación, muchos problemas de control y de dar seguimiento (FUN_FED_12).”

“...lo que nos detiene es el presupuesto. Quisiéramos tener más presupuesto para poder abarcar más rápidamente nuestro universo de trabajo porque vamos muy lento año con año, pero es por razones presupuestales (FUN_FED_08).”

“La misma de siempre, el presupuesto asignado...El presupuesto lo llegan a ejercer o se los dan ya a nivel operativo casi a finales del año, entonces ¿en qué momento se puede tener ese dinero para poder hacer las actividades programadas conforme a los procesos que nosotros estamos estableciendo? Es preocupante es que sí se tienen unos procesos bien establecidos, bien identificados, bien conformados, que son para trabajar en un periodo de tiempo, en cuanto tienes la limitación del dinero que no te llega, lo tienes que hacer todo así, entonces no garantizamos la calidad del proceso, aunque el proceso se haga, eso es en particular (FUN_FED_09).”

“Otro cuello de botella es mi estructura organizacional. Nosotros ahorita en la operación tenemos una estructura muy pequeña y entonces los tramos de control a veces para la gente que tiene a cargo un cuadrante son muy largos, y entonces se complica mucho el controlarlos y el tenerlos homologados, entonces, además, si tu intención es mejorar y mejorar, esto te obliga también a que haya ese reforzamiento, a lo mejor no en la operación, pero sí en la dirección (FUN_FED_10).”

“El primer cuello de botella que yo veo es: tu recibes una cantidad de recursos, entonces la tienes que distribuir por programas y ahí ya nos llegó nada... (FUN_FED_49).”

En menor medida, la normatividad y las reglas de operación del programa fueron percibidas como obstáculos para que los procesos del Pp. P018 fluyan como debería suceder:

“Un cuello de botella es la normativa tan estricta y tan rígida que a veces se tiene, por ejemplo, yo no puedo estar comprando insumos y meter mi mantenimiento. No, o meto el mantenimiento y después compro los insumos, porque la normativa, la ley presupuestal así lo dice, y eso es para mí un cuello de botella (FUN_FED_10).”

“Existe, creo, que un problema de normatividad fuerte en donde en lugar de ser un facilitador se convierte en un cuello de botella, en donde nosotros decimos pues me lo quiero gastar, pero ya me cambiaron el formato, ya no lo tengo, ya me recortaron, ya no estoy en los tiempos y eso lo dificulta. Creo que la intención es muy buena y no debiera ser problema (FUN_FED_12).”

Una debilidad del programa es la amplitud de los indicadores y el peso que cada programa representa dentro de la MIR, haciendo que algunos no queden lo suficientemente representados en los resultados. Así lo recalcó uno de los entrevistados:

“Dentro de las debilidades quizá vería que como son tantos programas, hay algunos que se diluyen, no quedan en la MIR, no alcanza la MIR para tener incorporados tantos programas, ... siempre hay una jerarquía de los programas, entonces, los programas más chiquitos y de menor jerarquía son los que no van a verse muy claramente en la MIR, eso sí, son muchos programas para una sola matriz, es donde seguramente están pulverizados algunos (FUN_FED_57).”

Dos entrevistados propusieron documentar, estandarizar y homologar los procesos del Pp P018 de modo tal que todo el personal involucrado disponga de bases claras para operar las acciones asociadas con el programa:

“Yo creo que eso es algo que hace falta, o sea, tener más documentación escrita, o sea, así como ahora una de las observaciones de la evaluación del diseño fue hacer el manual de procedimientos de evaluación y seguimiento, yo creo que debe de haber más documentación escrita que nos dé pauta para seguir todo este proceso del programa... (FUN_FED_48).”

“Mi sugerencia sería que estuvieran bien estandarizados los procesos administrativos para que esto bajara y fuera más efectivo, o sea, en teoría administrativamente si estuvieran bien establecidos los procesos no habría problema (FUN_FED_09).”

IX. Hallazgos

Con base en el MGP, se realizó un diagnóstico general de los procesos y subprocesos del Pp. A partir de la valoración de sus atributos, se identificaron fortalezas y cuellos de botella y se realizó un análisis FODA con base en estos aspectos. Los principales hallazgos y resultados de la evaluación se pueden resumir del siguiente modo.

Hallazgos generales sobre el Pp

Los actores entrevistados, tanto federales como estatales, aunque mencionaron a los Pp que dieron origen al P018, su conocimiento sobre el programa fue general, y no existió consenso respecto de los beneficios de esta fusión.

La SPPS ha elaborado el documento normativo para el Pp P018 para atender las recomendaciones emanadas de la evaluación en materia de Diseño, en él ya se modificaron el árbol del problema, el de objetivos y ya está definida su área de enfoque o destinatarios que son los SESA. No obstante, hay dos aspectos que llaman la atención de en este documento, uno referido a las UR responsables y otro a la composición de la MIR.

En el documento a pesar de incluir como una de las UR a la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y aclarar que orgánicamente no depende de la SPPS, en todo el documento únicamente se alude dentro de los componentes a los 23 PAE a cargo de la SPPS, excluyendo al Programa de Prevención y Atención Integral de las Adicciones. En este sentido, en las entrevistas los funcionarios de esta UR expresaron y mostraron oficios donde se señala que ya no recibirán recursos de este Pp P018 a partir del año 2018.

En el caso de la MIR los ocho indicadores que la componen no fueron modificados. En las entrevistas realizadas algunos funcionarios expresaron que sus actividades no se ven reflejadas en estos indicadores, o se encuentran subsumidas en los indicadores de morbilidad y mortalidad, con el riesgo de darle un mismo peso a muertes por distintas causas.

Con el análisis de gabinete y del trabajo de campo, se identificaron cinco servicios y bienes que el programa entrega a los 32 SESA para contribuir al Fin y propósito y

componentes del Pp que fueron: capacitación, certificación, supervisión, elaboración de PAE y documentos normativos y técnicos, así como la entrega de recursos financieros.

Hallazgos sobre el Modelo General de Procesos

El Pp P018 no opera de forma explícita con base en la lógica de un Modelo de Procesos, ni cuenta con un Manual o Catálogo de los procesos, subprocesos y en su caso macroprocesos. En general los entrevistados desconocen el Modelo de trabajo basado en procesos. Así la mayoría de los procesos y subprocesos se tuvieron que construir e inferir a partir de los dos abordajes metodológicos utilizados en esta evaluación, por un lado, la información documental y por otro, a través de entrevistas a los actores involucrados tanto federales como estatales. Respecto a la información documental se revisaron documentos normativos, programas, convenios y otros documentos relacionados con el Pp en general, evidencia que tuvo la característica de ser heterogénea y con distinto grado de especificidad, y que en muchos de los casos cada UR las opera directamente.

Hallazgos por procesos

Proceso de Planeación

- Dentro del **proceso de planeación**, en el subproceso de planeación estratégica se observó la alineación con los objetivos y metas del PND y el PROSESA.
- En el subproceso de programación, aunque existen los mecanismos para propiciar la participación de todos los actores involucrados y los destinatarios en la planeación anual del Pp P018, ésta se subordina a la disponibilidad de recursos para cada año. De manera que la planeación (definición de metas y objetivos) se hace en función del presupuesto anual programado por la SHCP y del desempeño histórico de cada programa financiado por el Pp P018; lo cual repercute en la redefinición de la planeación anual. No se identificó la forma en la que se determina el presupuesto total.
- Con relación al subproceso de presupuestación, se encontró que éste se hace bajo el techo presupuestal definido por la SHCP e internamente se asigna a partir del desempeño histórico de las UR.

Proceso de Comunicación

El Pp P018 no cuenta con un proceso de comunicación definido y normado. No están establecidos los mecanismos de control para asegurar que la información que se transmite sea clara y comprensible, tanto para las UR como para los destinatarios. Es decir, la comunicación ocurre, pero parece ser que el mensaje no es el correcto.

Los canales de comunicación y coordinación, aunque no definidos formalmente para el Pp P018, existen y son los que se siguen de forma acostumbrada y regulada por la estructura organizacional para el cumplimiento de todos los Pp bajo su responsabilidad.

El proceso de comunicación solo cumplió con el atributo de oportunidad. Ya que no contribuye al mejoramiento de la gestión del Pp no reúne los atributos de pertinencia, eficacia y suficiencia.

Proceso de Selección de destinatarios

En el diseño original del Pp P018, se definieron grupos poblacionales particulares como destinatarios del Pp P018³⁸. Sin embargo, dada su naturaleza presupuestal una de las recomendaciones de la evaluación en materia de Diseño del Pp P018, fue definir a los Servicios Estatales de Salud como su población o área de enfoque.

Aunque por parte de la SPPS hubo una respuesta oficial respecto de aceptar esta recomendación, cuando inició esta evaluación aún estaba en elaboración el documento normativo respectivo, y aún no se ha implementado; así, lo que se encontró en las entrevistas con los actores involucrados fue confusión en la definición de destinatarios, la mayoría aún identificó a los grupos poblacionales objetivo de cada UR y que estaban definidas en el documento Diagnóstico.

Procesos de Producción y entrega de bienes

En procesos como el de producción y entrega de bienes y servicios, se identificó una falta de estandarización en la ejecución de sus subprocesos, debido a la participación de UR disímiles en la operación de los procesos y a la falta de un documento rector que incluya cómo se deben producir los entregables del Pp.

³⁸ SS-SPPS. Diagnóstico del Pp P018 “Prevención y Control de Enfermedades”.

Atendiendo la clasificación del Pp como programa P, le corresponde la definición de las políticas y lineamientos en materia de prevención y control de enfermedades, las cuales se definen en los PAE que componen el Pp P018 y como tales son producto de éste. No obstante, esta identificación como producto o entregable no es explícita ni identificada por los actores involucrados en el Pp.

Proceso de Seguimiento a destinatarios

El proceso de seguimiento a destinatarios, cuenta con el SIAFFASPE, sistema de información que sirve para seguir las ministraciones entregadas a las entidades federativas por diferentes fuentes de financiamiento, entre ellas el Pp P018 como parte del Ramo 12 y tiene la característica de ser homogéneo y estar estandarizado. El seguimiento es trimestral y se generan informes del presupuesto, de insumos y bienes, así como de indicadores. El seguimiento de los demás entregables: capacitación, certificación y supervisión la realiza directamente cada UR y genera sus propios registros de seguimiento. Para el seguimiento de las acciones que se realizan en torno a los PAE se utilizan además sistemas de información que tiene la SS, éstos tienen cobertura nacional y el registro de datos está estandarizado y normado.

Un elemento fundamental del seguimiento a destinatarios lo constituye el detectar la satisfacción de los mismos, respecto a los entregables del Pp, a partir del trabajo de gabinete y de campo, se identificó que únicamente la DGE/InDRE realiza esta acción.

Proceso de Control

No se identificó el control de los procesos y subprocesos del Pp P018 como unidad de análisis. No se cuenta con acciones que anticipen e identifiquen los problemas y cuál es el esquema que se sigue para documentar los aspectos susceptibles de modificación. No fue posible documentarlo en prácticamente ninguno de los subprocesos. Aunado a ello no cuentan con un “Sistema de Monitoreo de la Gestión” con base en procesos que les permita seguir las actividades que se ejecutan, e identificar la vinculación entre cada elemento y la interacción entre entrada-proceso-resultado, y su respectivo seguimiento y medición a fin de anticipar y corregir las actividades y determinar si los subprocesos o procesos están funcionando y aportando al logro de los objetivos del Pp.

Proceso de Monitoreo

En este proceso se dan tres subprocesos ligados con el reporte de los indicadores de la MIR, que van desde la etapa de recabar, registrar y validar la información.

No obstante, en el análisis de gabinete y trabajo de campo, no fue posible identificar los subprocesos para recabar, construir y registrar los indicadores y quién o quiénes son los responsables para organizar la información a partir de las diferentes bases de datos. Mientras que el subproceso de validación y actualización que corresponde a la DGPOP está claramente definido por la propia unidad administrativa y la fase de incorporación de datos al Portal Aplicativo respectivo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El proceso de monitoreo cumplió con los 4 atributos eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia, dado que los subprocesos que lo componen son llevados en los tiempos establecidos por la SHCP, y estos contribuyen al mejoramiento del Pp.

Proceso de Evaluaciones externas

De forma general, se puede decir que las **evaluaciones externas** son pertinentes, ya que son consideradas una herramienta útil para identificar los ASM, a pesar de ser confundidas frecuentemente con auditorías internas y en ocasiones con supervisión o certificación.

Las recomendaciones derivadas de la evaluación en materia de Diseño se atendieron en un solo ASM que derivó en la elaboración de un documento normativo. Este es un proceso que fue evaluado como eficaz, oportuno, suficiente y pertinente.

Valoración de atributos

Como un paso previo a la valoración de los atributos de los procesos y subprocesos identificados para el Pp P018, se realizó una valoración de seis elementos de gestión (normatividad, estandarización, comunicación, monitoreo e indicadores de gestión, sistemas informáticos y mecanismos de implementación de mejoras) y posteriormente se evaluaron cuatro atributos eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

Los procesos que en la valoración cubrieron los cuatro atributos fueron selección de destinatarios, monitoreo y evaluación externa. Cuatro procesos no cumplieron con uno de los cuatro atributos que fueron planeación, producción de entregables, entrega y

seguimiento; el proceso de comunicación solo cumplió con uno de los atributos, debido a que no se identificó un proceso de control del Pp P018, no fue posible valorar los atributos correspondientes.

En cuanto a la valoración global cuantitativa, 89% de los procesos cumple con el atributo de oportunidad, 78% con el atributo de eficacia, 67% el de pertinencia, mientras que el atributo de suficiencia únicamente lo reunieron 44% de los procesos y subprocesos.

Hallazgos sobre normatividad

La normatividad aplicable al Pp P018 es la misma que aplica a los programas presupuestarios en su conjunto. Por una parte, la normatividad derivada de la Ley de Planeación¹, y por la otra, el PND, el PROSESA, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud²¹, en especial, los artículos 8º y 10º. En lo particular, la MIR constituye el documento normativo básico del Pp P018. En relación con ésta, en nuevo documento normativo elaborado por la SPPS se hicieron modificaciones significativas en 1) los indicadores relacionados con el FIN y el PROPÓSITO, adecuándolos de tal modo que permitan una estimación en números absolutos de los eventos de salud objetivo de cada componente. Sin embargo, no se identificó ningún documento que permitiera establecer la aportación que tiene cada una de las UR involucradas en el cumplimiento de la meta, 2) la identificación de los SESA como destinatarios del programa y 3) los entregables del Pp.

X. Conclusiones

Generales sobre el Pp

El Pp P018 es un programa muy complejo desde su diseño hasta su instrumentación. A raíz de la reingeniería de los Pp, el P018 resultó de la fusión del Pp P014 “Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones” y el S037 “Comunidades Saludables”. La fusión tuvo como propósito concentrar en un Pp los programas que tuvieran como fin la prevención y promoción de la salud con la pretensión de hacerlos más eficientes y evitar duplicidades en las tareas.

Para el Pp P014 no representó un cambio estructural, pero para el Pp S037 sí, dado que pasó de ser un programa de modalidad “S” de Subsidios a los sectores social y privado o entidades federativas y municipios sujetos a Reglas de Operación, a un programa de modalidad “P” de desempeño de funciones de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Aunque fuera del alcance de esta evaluación, un comentario recurrente entre los responsables y operadores del programa tiene que ver con el diseño y la estructura del Pp P018. El hecho de que se reúna en un solo Pp a un número de UR y programas con distintas características y objetivos –no obstante que el propósito general sea la promoción de la salud, la prevención o el control de enfermedades– hace muy compleja la planeación y operación del mismo y, por lo tanto una organización “sencilla” basada en procesos. En casos extremos, se ha sugerido tener un Pp por UR, en otros casos, diseñar los Pp haciéndolos más homogéneos en su estructura en función de los objetivos y problemas o temas de salud que abordan, tomando como punto de referencia la experiencia de los operadores de los programas. Una revisión del diseño del Pp haciendo estas últimas consideraciones podría derivar en una mejor organización de su actuación rectora basada explícitamente en procesos. Sin embargo, reiterando, esta recomendación atiende más al diseño del Pp y se entiende que no fue materia de esta evaluación. Las implicaciones de la fusión, así como la incorporación o salida de UR del Pp no fueron aspectos a analizar en esta evaluación de procesos por lo que deberán analizarse en futuras evaluaciones.

Conclusiones sobre la evaluación de procesos

A pesar de que esta estructura programática fue mandatada para aplicarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde el año 2016³⁹, al momento de la evaluación, la mayoría de los actores involucrados en el Pp P018 no tenían claridad en la conceptualización del Pp P018 como una unidad de análisis, por lo que solo se identificó un funcionamiento y operación articulados hacia dentro de cada UR en los programas que a cada una de ellas le corresponde operar.

Existe un conocimiento muy superficial del Pp P018. Los actores involucrados lo refieren sólo como una fuente de recursos para la operación de uno de sus componentes que lo conforman como son los PAE, pero no identificaron con claridad todos los procesos involucrados en su funcionamiento.

A ello hay que agregar que la visión de los participantes entrevistados está limitada por su posición dentro de la estructura orgánico-funcional, lo que impide que puedan describir, de manera amplia e integral, sus procesos y las interacciones con otros procesos y actores.

Sobre el Modelo General de Procesos

El diseño instrumental y operativo del Pp P018 no contempla trabajar bajo una lógica explícita de procesos, lo que implica que no se dispone de un manual de macroprocesos, procesos y subprocesos que establezca las directrices y lineamientos para ordenar las actividades, articular los procesos y valorar si se están llevando a cabo de forma apropiada.

Por ello, en la presente evaluación se trató que el análisis respondiera de la mejor forma al modelo definido por la SHCP/UED; sin embargo, no siempre se logró el ajuste requerido.

La mayor parte de los procesos que componen la operación del Pp P018 se encuentran documentados, sin embargo, el equipo evaluador identificó que esta documentación atiende más a la naturaleza de los PAE que lo componen y no a los procesos inherentes

³⁹ SHCP. Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuestos de Egresos 2016. México, junio 2015.

del Pp como unidad de análisis; es decir, hasta muy recientemente se dispone de un documento rector que expone de forma explícita los lineamientos de orden general, y que da consistencia al Pp P018 como una entidad; sin embargo, este documento normativo del Pp no incluye ningún apartado sobre el modelo de procesos bajo el cual trabajará, lo cual limita aún la estandarización de los procesos aplicables a todo el Pp en su conjunto. Por el momento, tal carencia se suple con la disponibilidad de documentos diversos, pero también con base en un funcionamiento inercial.

La ausencia de un enfoque basado explícitamente en procesos impide valorar apropiadamente la ejecución de los procesos y subprocesos que integran la gestión operativa del Pp P018 en sus distintos niveles.

Conclusiones sobre la valoración de atributos

En la valoración global de los atributos de los procesos y subprocesos identificados se encontró que, exceptuando el proceso de selección de destinatarios, los otros dos procesos mejor valorados son los que están a cargo de entidades externas de la operación del Pp P018: el monitoreo y la evaluación externa. En cambio, el menos valorado fue el de comunicación; mientras que el proceso de control no fue posible identificarlo.

En la valoración global cuantitativa realizada para el Pp P018, se encontró que de los cuatro atributos valorados que fueron eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia, 89% de los procesos y subprocesos analizados cumplió con el atributo de oportunidad, 78% con el de eficacia, 67% con el de pertinencia, y el atributo con menor porcentaje en la valoración fue el de suficiencia que alcanzó un valor de 44%.

Conclusión sobre los “cuellos de botella”

Como se pudo ver, los entrevistados solo perciben dos grandes cuellos de botella: 1) los factores administrativos para la ejecución de los recursos y 2) los indicadores que reflejan el “quehacer” del Pp. P018, los cuales fueron considerados insuficientes. Dada la fragmentación de los subprocesos no fue posible identificar cuellos de botella en cada uno de ellos, por lo que para futuras evaluaciones se sugiere profundizar en este aspecto, de tal modo que se pueda tener una valoración de las limitaciones del Pp en su conjunto.

Conclusiones de análisis FODA

En el análisis FODA se encontraron elementos positivos como la visión compartida de los componentes de este Pp, la disposición de los actores para involucrarse en los procesos y el documento normativo que resultó de la implementación de un ASM derivado de las recomendaciones de la evaluación en materia de Diseño. También se identificó el uso generalizado del SIAFFASPE como un sistema que posibilita la verificación del avance de los indicadores, la comunicación y coordinación del Pp P018 entre la SPPS, las UR y los SESA. Por otra parte, se detectaron áreas de oportunidad como la implementación del modelo general de procesos, el desarrollo del proceso de control no identificado en esta evaluación y la formulación de mecanismos de difusión que contribuyan a la eficacia del proceso de comunicación. Otra área de oportunidad es la inadecuada representación de todos los componentes del Pp en los indicadores de la MIR.

Conclusiones sobre la estructura organizacional

El Pp P018 surgió como un programa complejo dada la diversidad de acciones que debe desarrollar y los contextos y regiones donde debe operar, incluye una variedad de UR con diferencias de atribuciones y funciones administrativas así encontramos UR que son órganos desconcentrados, o bien Direcciones Generales o Secretariados Técnicos.

La cantidad de personal, el perfil y la antigüedad, varía en cada UR, y en el caso de los destinatarios, el personal involucrado en el Pp P018 tiene distinta ubicación y nivel administrativo dentro de la estructura organizacional.

De las siete UR responsables del Pp P018, prácticamente todas reciben recursos financieros para servicios personales (28.1%), gastos de operación principalmente (55.1%), en algunos casos para subsidios (12.8%) y para el CENAPRECE también cubre otros gastos corrientes (4.1%)⁴⁰. En el caso de la DGE/InDRE el recurso que reciben del Pp P018 se destina a la operación del laboratorio de salud pública nacional. El componente de laboratorio, está vinculado con los propósitos de uno de los componentes

⁴⁰ SS.SPPS. Programa Presupuestario P018. “Prevención y Control de Enfermedades”. Documento normativo. México, diciembre 2017.

que son los PAE. La instancia coordinadora la SPPS y las UR de STCONSAME y STCONAPRA, únicamente cuentan con recursos financieros a través del Pp P018.

La estructura organizacional involucrada en la rectoría y operación del Pp P018 es amplia, compleja y heterogénea, no obstante, permite cumplir con el objetivo de implementar acciones de prevención y promoción de la salud. Ahora bien, visto desde la perspectiva de los procesos que siguen para ello, no siempre ocurre con la eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia, como mostró la valoración de los atributos.

Finalmente, tal como se plantea en las recomendaciones, el Pp P018 fortalecería su funcionamiento, gestión y operación si las UR adoptaran un esquema de trabajo bajo un Modelo de Procesos estructurado y normado con su correspondiente sistema de gestión, lo que le permitiría alcanzar de mejor manera sus objetivos de prevención y promoción de la salud que a su vez contribuyen a las cinco metas nacionales del PND y a los objetivos del Programa Sectorial de Salud. De este modo, trabajar bajo este esquema de proceso tendría un valor agregado. Es necesario destacar, sin embargo, que su instrumentación no es de carácter obligatorio de acuerdo a la SHCP y la SFP, como sí lo son la metodología del marco lógico y la construcción de la matriz de indicadores o lo relacionado con el sistema de control interno institucional a cargo de la SFP.

XI. Recomendaciones

En este apartado, se encuentran las recomendaciones elaboradas por el equipo evaluador. Se inicia con aquellas de carácter general y se prosigue con las específicas por proceso. La información detallada de estas recomendaciones que incluye factibilidad de la recomendación, el área o áreas responsables quienes la tendrían que realizar, el efecto potencial de su implementación, así como el nivel de priorización para el programa, se especifican en el Anexo VIII.

Recomendaciones de la Evaluación de Procesos

Generales

Como se ha mencionado de forma reiterada, los procesos sobre los cuales opera el Pp P018 existen de forma tácita, de tal modo que la primera recomendación general, es hacer explícita la operación de este programa, bajo un modelo de gestión basado en procesos.

En ese sentido, se recomienda disponer de un Manual de procesos, subprocesos y en su caso macroprocesos, así como de un Catálogo de los mismos, que favorezca la consolidación del Pp bajo un modelo general de procesos y que, a su vez, permita la verificación de la ejecución de éstos.

Recomendaciones por proceso

Proceso de Planeación

Las fallas en materia del proceso de planeación incluyen el desconocimiento de los criterios que se utilizaron para construir la MIR y, por ende, respecto de los indicadores seleccionados; la falta de elaboración y difusión de las fichas metodológicas para el cálculo de dichos indicadores y una inadecuada determinación de la aportación que debe realizar cada UR vinculada con el P018, en términos de su peso específico y en materia presupuestal. Los indicadores son de naturaleza amplia, involucran causas de mortalidad muy heterogéneas (por ejemplo, enfermedades transmisibles y no transmisibles), lo que hace muy complicado su evaluación como un solo indicador.

Finalmente, en el rubro presupuestario y su relación con la planeación, existe un vacío en términos del conocimiento que tienen los involucrados respecto de los criterios

utilizados para la asignación y distribución de los recursos financieros a las UR y a los SESA, y respecto de la posibilidad de incidir en dicha distribución.

Recomendaciones

- Se propone el desarrollo de subindicadores que permitan saber específicamente qué enfermedad o causa está contribuyendo en el avance del indicador.
- Revisar los indicadores de la MIR, a fin de que las acciones de todas las UR que reciben recursos del P018 queden representadas.
- Documentar la asignación del presupuesto con base en criterios claros y explícitos de modo que atienda las prioridades a las que está alineado el Pp y las necesidades de las UR que forman parte del Pp.

Proceso de Comunicación

El programa requiere fortalecer las acciones de comunicación entre las UR con su población destinataria, en este caso los SESA, debido a que se identificó que la comunicación entre los actores no ocurre de manera eficaz ni sistemática con respecto al Pp P018, lo que se traduce en el desconocimiento o conocimiento superficial de los actores involucrados sobre aspectos importantes como son el fin, el propósito, los componentes y los indicadores de la MIR.

Recomendación

- Fortalecer los mecanismos de comunicación que garanticen que este proceso se dé de forma eficaz al interior del programa, de modo que tanto las UR involucradas y los SESA como destinatarios conozcan las características y objetivos del Pp.

Proceso de selección de destinatarios

Hasta antes de la muy reciente elaboración del documento normativo del Pp P018, no se identificaban claramente los destinatarios del programa. En este momento se ha definido claramente el área de enfoque, de manera que no existe una recomendación específica en este proceso, salvo su adecuada difusión que corresponde al proceso de comunicación.

Proceso de producción de entregables

A partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas a los actores involucrados se encontró que cada UR trabaja de manera directa, inercial e histórica respecto a cómo produce los

entregables que dan a los destinatarios, para lo cual tienen establecidos manuales de procedimientos con los que trabajan, sin embargo, éstos se encuentran desactualizados y en algunos casos el equipo evaluador no encontró evidencia de su existencia, específicamente fue el caso del STCONSAME.

Por otra parte, el Pp P018 no cuenta con un documento rector, el cual establezca cómo se tiene que hacer la producción de los entregables del Pp que permita su estandarización.

Recomendación

- Elaborar y, en su caso, actualizar los manuales de procedimientos de las UR que participan en el Pp P018, dada la importancia de estos manuales para el correcto funcionamiento y la operación del Pp.

Proceso de Entrega

En relación al proceso de entrega de los productos o beneficios del P018, se identificaron, principalmente, retrasos para disponer de los mismos, destacando la recepción de recursos financieros; la cual, por magnitud, fue el aspecto más irregular respecto de la entrega. Cabe señalar que algunos entrevistados reportaron que, debido a la entrega inoportuna del recurso, se debe recurrir a otras fuentes de financiamiento para poder cumplir con las metas, aunque los candados presupuestales dificultan tal solución; pero, además, por llegar fuera de tiempo, en ocasiones no pueden ejercer el total del presupuesto asignado.

Recomendación

- El problema de la demora y de la asignación específica (etiquetado) en la entrega del recurso financiero a los estados es externa a las atribuciones de las UR y de los SESA, por lo cual no es viable hacer una recomendación específica para modificar los tiempos de entrega ni de la asignación específica.

Proceso de Seguimiento a destinatarios

No existe un mecanismo que permita valorar la satisfacción de los usuarios de los entregables del programa, de forma que no hay retroalimentación por parte de los destinatarios sobre la utilidad de lo que reciben.

Recomendación

- Diseñar e implementar encuestas de satisfacción para los destinatarios de los entregables de modo que este subproceso sirva para retroalimentar a las UR.

Proceso de Control

Todos los macroprocesos, procesos y subprocesos que interactúan para dar cumplimiento al Pp, deben estar en constante análisis y seguimiento en una lógica de actualización y mejora continua. Dado que cualquier proceso se vuelve obsoleto con el tiempo se hace necesaria su evaluación constante a pesar de que generen resultados adecuados; siempre hay que estar verificando las definiciones claras, la simplificación de actividades, la no duplicidad de esfuerzos y la mejor utilización de recursos, entre otros aspectos.

Para ello, se debe diseñar e implementar un sistema de control respecto de la aplicación y obtención de resultados de cada proceso, subproceso y en su caso macroproceso. Es necesario controlar el resultado o efecto así como intervenir, en su caso, sobre la causa, tomando en cuenta que un proceso o subproceso puede tener muchos resultados y, al mismo tiempo, un resultado puede estar influido por varios procesos o subprocesos.

A pesar de que las UR vinculadas en la operación del Pp P018, incluyendo a la SPPS, disponen de manuales de procedimientos, carecen de un esquema de gestión basado en procesos que permita proporcionar evidencias a nivel operativo y gerencial. En ambos casos se debe contar con indicadores de gestión, cuantitativos y cualitativos, así como parámetros estándar para cada elemento que se analice con fines de valoración, ajuste y fortalecimiento.

Como se señaló en la descripción de los procesos, el control podría abordarse como una versión de macroproceso que integre al seguimiento, a la supervisión y a la evaluación y desde esa perspectiva se establecería como una acción continua en cada proceso analizado. Con base en todas estas consideraciones y asumiendo que el Pp P018 trabajará bajo un modelo de procesos, se propone:

Recomendación

- Diseñar, implementar y difundir una versión general del proceso de control para el Pp P018 que se traduzca en acciones particulares para cada una de las UR atendiendo a las características propias de sus entregables. Esta versión de macroproceso debería indicar como elementos básicos para todos los procesos de control de las UR tres componentes: 1) un sistema de supervisión periódico, 2) la emisión de acciones correctivas puntuales y 3) el seguimiento de la atención de estas acciones por aquellos responsables directos de ejecutarlas.

Proceso de Monitoreo

Este proceso fue uno de los mejor normados y coordinados, las fuentes de información y la periodicidad con la que se actualizan los datos permite el acopio de información para el reporte del avance de los indicadores de la MIR. El avance se puede monitorear en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

Recomendación

- Documentar el acopio y validación interna de los datos que alimentan los indicadores de la MIR en cada UR, especificando las áreas y funcionarios responsables.

Proceso de Evaluación externa

Las evaluaciones externas constituyen una fuente importante de retroalimentación para los responsables del Pp. Para que el círculo cierre exitosamente, se elabora el documento de ASM que atiende las recomendaciones de la evaluación, además del posicionamiento institucional. Tal como fue el caso de las recomendaciones derivadas de la evaluación en materia de Diseño que dieron como resultado el documento normativo del Pp P018.

El proceso de evaluación externa cumplió con los cuatro atributos (eficiencia, oportunidad, suficiencia y pertinencia), adicionalmente, este proceso es normado y coordinado por instancias externas a la operación del Pp P018, debido a ello, el equipo evaluador no emite propuestas de recomendaciones.

Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del Pp P018

Bajo el supuesto de que las UR trabajarán el Pp P018 bajo un modelo de procesos, es necesaria la implementación de un sistema de monitoreo de indicadores de gestión. Con base en el mapeo de procesos realizado en esta evaluación, se propone una serie de indicadores que podrían adoptarse para la puesta en marcha de este sistema.

Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de un proceso, cuya magnitud, al ser comparada con un nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se toman acciones correctivas o preventivas según el caso. Un sistema de indicadores debe involucrar tanto los procesos operativos como los administrativos en una organización y derivarse de acuerdos de desempeño basados en la Misión y Objetivos estratégicos.

Los indicadores permiten tener un monitoreo adecuado sobre una situación dada; la principal razón de su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global. Asimismo, es una forma de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros. Y son más importantes todavía si su tiempo de respuesta es inmediato, o muy corto, ya que de esta manera las acciones correctivas son realizadas de forma oportuna.

Para la propuesta de indicadores de gestión del Pp P018, se buscó que estos fueran: claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. Dada la complejidad del Pp P018, la propuesta de los indicadores se hace con base en criterios estandarizados en la operación del programa.

Características de los indicadores de gestión

Los indicadores de gestión deben cumplir con ciertos requisitos para poder apoyar la gestión para conseguir el objetivo. Deseablemente, estas características deben ser:

Simplicidad: Calidad para definir el evento que se pretende medir de manera poco costosa en tiempo y recurso.

Adecuación: Facilidad de la medida para describir por completo el fenómeno o efecto. Debe reflejar la magnitud del hecho analizado y mostrar la desviación real del nivel deseado.

Validez en el tiempo: Propiedad de ser permanente por un periodo deseado.

Participación de los usuarios: Es la habilidad para estar involucrados desde el diseño, y debe proporcionarles los recursos y formación necesaria para su ejecución. Este es quizá el ingrediente fundamental para que el personal se motive en torno al cumplimiento de los indicadores.

Utilidad: Es la posibilidad del indicador para estar siempre orientado a buscar las causas que han llevado a que alcance un valor particular y mejorarlas.

Oportunidad: Entendida como la capacidad para que los datos sean recolectados a tiempo, igualmente que la información sea analizada oportunamente para poder actuar.

Elementos de los indicadores de gestión

Para la construcción de los indicadores de gestión se consideran los siguientes elementos:

Definición: Expresión que cuantifica el estado de la característica o hecho que quiere ser controlado

Objetivo: Lo que persigue el indicador seleccionado. Indica el mejoramiento que se busca y el sentido de esa mejora (maximizar, minimizar, eliminar, etc.). El objetivo permite seleccionar y combinar acciones preventivas y correctivas en una sola dirección.

Valores de referencia: El acto de medir es realizado a través de la comparación y esta no es posible si no se cuenta con un nivel de referencia para comparar el valor de un indicador. Existen los siguientes valores de referencia:

- Valor histórico
- Valor estándar
- Valor teórico
- Valor de requerimiento de los usuarios

- Valor de la competencia
- Valor de la política corporativa
- Determinación de valores por consenso

Responsabilidad: Clarifica el modo de actuar frente a la información que suministra el indicador y su posible desviación respecto a las referencias escogidas.

Puntos de medición: Define la forma como se obtienen y conforman los datos. Los sitios y momento donde deben hacerse las mediciones, los medios con los cuales hacer las medidas, quienes hacen las lecturas y cuál es el procedimiento de obtención de las muestras.

Periodicidad: Define el periodo de realización de la medida, cómo se presentan los datos, cuando realizan las lecturas puntuales y los promedios.

Sistema de procesamiento y toma de decisiones: El sistema de información debe garantizar que los datos obtenidos de la recopilación de históricos o lecturas, sean presentados adecuadamente al momento de la toma de decisiones. Un reporte para tomar decisiones debe contener no sólo el valor actual del indicador, si no también el valor de referencia.

El conjunto de indicadores basados en estas consideraciones se presenta en el anexo IX.

ANEXOS

Anexo I. Ficha técnica de identificación del Pp.

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	12 Salud
	Dependencia (s) o entidad(es) responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> · Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud · Dirección General de Promoción de la Salud · Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental · Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes · Dirección General de Epidemiología · Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades · Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia · Comisión Nacional contra las Adicciones (Anexo Único)
	Modalidad y Clave Presupuestal	P018
	Nombre del Pp.	Prevención y Control de Enfermedades
	Año de inicio de operaciones	2016
	Responsable titular del Pp.	Pablo Kuri Morales Miguel Ángel Lutzow Steiner (Coordinador general)
	Teléfono de contacto	50621600 Ext. 55774
	Correo electrónico de contacto	miguel.lutzow@salud.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del programa	Controlar la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles, transmisibles, lesiones y trastornos mentales, que inciden en la salud de la población,

Tema	Variable	Datos
		principalmente aquella ubicada en localidades de alta y muy alta población. (Diagnóstico Pp P-018) Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante el control de padecimientos, que inciden en la salud de la población nacional (Evaluación en materia de Diseño del Pp P018).
	Principal Normativa	No existe. Se encuentra en proceso de elaboración.
	Meta nacional del PND al que está alineado	1. México en paz (Sólo para Vigilancia epidemiológica) 2. México Incluyente 4. México Próspero 5. México con responsabilidad global (Sólo para Vigilancia epidemiológica)
	Objetivo del PND al que está alineado	1. México en paz (Sólo para Vigilancia epidemiológica) 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional 2. México Incluyente 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población (Salud Mental) 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud 4. México Próspero 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país. 5. México con responsabilidad global (Sólo para Vigilancia epidemiológica) 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo

Tema	Variable	Datos
	Estrategia del PND al que está alineado	<p>México en paz (Sólo para vigilancia epidemiológica) 1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.</p> <p>México Incluyente 2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. 2.3.1. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal 2.3.2. Hacer acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud. 2.3.3. Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad. 2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad (Evaluación en materia de Diseño)</p> <p>4. México Próspero 4.1.3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.</p> <p>5. México con responsabilidad global (Sólo para vigilancia epidemiológica) 5.1.7. Impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable</p>

Tema	Variable	Datos
	Programa derivado del PND (sectorial, Especial o Institucional) al que está alineado	Programa Sectorial de Salud 2013-2018
	Objetivo del programa Sectorial Especial o institucional al que está alineado	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. ● Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud de calidad. ● Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida. ● Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país. ● Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud. ● Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.
	Indicador sectorial, especial o institucional incorporado en el nivel de fin de la MIR	<p>1. Porcentaje de cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año.</p> <p>2. Muertes ocurridas por enfermedades específicas sujetas a vigilancia epidemiológica</p>
	Propósito del Pp.	<p>La población nacional recibe acciones de promoción, prevención y control de enfermedades para mejorar las condiciones de salud de la población. (MIR; Evaluación en materia de Diseño).</p> <p>Los 32 Sistemas Estatales de Salud cuentan con las políticas y lineamientos de promoción, prevención y control actualizados para atender a la población ante los riesgos y los efectos en la morbilidad y mortalidad de las</p>

Tema	Variable	Datos
		enfermedades transmisibles y no transmisibles, lesiones, desastres y urgencias epidemiológicas en México (Evaluación en materia de Diseño P018)
Problema público o necesidad que atiende	Identificación y descripción del Problema	México presenta un incremento en la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles, transmisibles, lesiones y trastornos mentales que inciden en la salud de la población, principalmente aquella ubicada en localidades de alta y muy alta marginación.
Población o área de enfoque potencial	Definición	Servicios Estatales de Salud
	Unidad de medida	Entidad federativa
	Cuantificación	32
Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017	Presupuesto original (m.n.)	\$ 642,611,783.00
	Presupuesto modificado (m.n.)	\$ 590,755,850.00
	Presupuesto ejercido (m.n) (Al 3er. trimestre de 2017)	\$ 324,202,154.00
Cobertura geográfica (Si aplica)	Estados de la República en los que opera el Pp	Las 32 entidades federativas
Focalización (Si aplica)	Unidad territorial del Pp	Las 32 entidades federativas

Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos

Programa Presupuestario Pp P018. Prevención y Control de Enfermedades

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
Planeación (PL)	PL-SP-01	Planeación estratégica <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de la Misión (1,2) • Determinación de la Visión (1,2) • Alineación de Metas • Alineación de los Objetivos (1-4) • Alineación de las estrategias • Alineación de las Líneas de acción (1-5) • Generación de matriz de indicadores (1-4) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p>	La Planificación Estratégica (PE) es una herramienta de gestión que apoya la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro. Constituye un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos.
	PL-SP-02	Planeación operativa <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de metas operativas anuales • Recopilación y análisis de evidencias generadas por las herramientas y sistemas de planeación operativa 	<p>Sí</p> <p>Sí</p>	Los objetivos, estrategias, resultados esperados, indicadores y recursos necesarios de la planeación operativa son de corto plazo, generalmente un año, y se derivan de la planificación estratégica. Incluye la ejecución y seguimiento de los resultados del SIAFFASPE y <i>Caminando a la Excelencia</i> , entre otros.
	PL-SP-03	Programación <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de estructuras programáticas (Cartera de Pp) • Definición de programas prioritarios 	<p>Sí</p> <p>Sí</p>	Acciones y actividades para cumplir con los objetivos de la planeación nacional estratégica, a través de Pp con metas alcanzables.

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de la MIR, con base en la Metodología de Marco lógico • Análisis de cumplimiento de metas y actualización de la MIR (4) • Elaboración del Programa Anual de Trabajo (5,6,7) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p>	
	PL-SP-04	Presupuestación <ul style="list-style-type: none"> • Integración Programática Presupuestal (8) • Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (8) • Gestión Presupuestal (8) • Presupuesto de Egresos de la Federación (8) • Asignación de recursos a: <ul style="list-style-type: none"> - UR - SESA a través de acuerdos de transferencias (7) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p>	<p>Asignación de recursos a un programa para llevar a cabo las actividades y producir los bienes y servicios que se han programado, con base en la información de desempeño y así cumplir con su propósito de manera eficaz y eficiente.</p> <p>Se identificó a partir de las entrevistas; sin embargo, no se encontró documentación oficial.</p>
Comunicación interna y externa (CM)	CM-SP-01	Comunicación interna. Entre la SPPS y las UR involucradas en la planeación y operación del Pp P018 <ul style="list-style-type: none"> • Difusión federal (3,4,9,10,11) • Coordinación intrasectorial e intersectorial (12) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p>	
	CM-SP-02	Comunicación externa.		

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
		a) Entre las UR y los SESA como destinatarios del Pp P018. • Difusión de la planeación. Planeación estratégica, Estrategia de Cobertura, Programación, Presupuestación. (1,5,13,14) • Coordinación intraestatal (12,13,15,16,17) b) Entre la DGPOP, la SPPS y UR con otras instituciones (15)	Sí Sí Sí	La comunicación para este proceso se da sobre todo para los subprocesos de programación y presupuestación. A través de Comités.
Selección de destinatarios (SD)	SD-SP-01	Área de enfoque potencial y objetivo • Servicios Estatales de Salud de las 32 Entidades Federativas (11,13,14,15)	Sí	Se determinó con base en la modalidad "P" del Pp, en la recomendación de la Evaluación en materia de diseño del 2016, así como en la operación <i>de facto</i> del P018, y el documento normativo emitido recientemente por la SPPS.
Producción de entregables o componentes (PE)	PE-SP-01	Capacitación • Personal de salud (3,4,5,6) • Destinatarios (9,18,27,28)	Sí Sí	Se refiere a lo que el Pp ofrece a los destinatarios para atender las razones o causas por las que el Pp fue creado.
	PE-SP-02	Certificación (19,20)	Sí	
	PE-SP-03	Supervisión (21)	Sí	
	PE-SP-04	PAE, documentos normativos y técnicos • Elaboración de documentos de instrumentación de política pública, documentos normativos y técnicos (16,22-24)	Sí	
	PE-SP-05	Asignación de recursos a:		

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none"> UR SESA través de la elaboración de acuerdos de transferencias (25,26,27) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p>	Se refirió el subproceso en la fase de entrevistas; sin embargo, no se identificó documentación oficial. Convenios AFASPE y modificatorios.
Entrega (EN)	EN-SP-01	Capacitación (3,4,5,6,13,15)	Sí	
	EN-SP-02	Certificación (19,20)	Sí	
	EN-SP-03	Supervisión (21)	Sí	
	EN-SP-04	PAE, documentos normativos y técnicos <ul style="list-style-type: none"> Distribución y entrega de documentos normativos, técnicos, material informativo y funcionales operativos (28,29) 	Sí	No se identificó un documento normativo de los procesos correspondiente al Pp P018; sin embargo, se encontraron documentos normativos para la entrega de insumos y productos.
	EN-SP-05	Entrega de recursos financieros (30,31) <ul style="list-style-type: none"> DGPOP 25,32) SPPS/UR SPPS/SESA (25,26,27) 	<p>Sí</p> <p>Sí</p> <p>Sí</p>	
Seguimiento (SE)	SE-SP-01	Capacitación (3,4,5,6,13,15)	Sí	Cada UR tiene sistemas y procedimientos propios para el seguimiento.
	SE-SP-02	Certificación (19,20)	Sí	Cada UR tiene sistemas y procedimientos propios para el seguimiento.
	SE-SP-03	Supervisión (21)	Sí	Cada UR tiene sistemas y procedimientos propios para el seguimiento.
	SE-SP-04	Seguimiento de PAEs, a través del avance de indicadores en función de metas (3,4,5,6,33, 34-42) <ul style="list-style-type: none"> Análisis del sistema de información internos y externos: de vigilancia epidemiológica, (37-40) de prestación de servicios de salud y sobre daños a la salud 	Sí	SIAFFASPE y Sistemas de Información de la SS.

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
		(mortalidad, discapacidad) (9,28,29,33,35-44), capacitaciones, certificación, entre otros. <ul style="list-style-type: none"> ● Seguimiento de entrega y aplicación de documentos normativos y técnicos 	Sí	Cada UR tiene sistemas y procedimientos propios para el seguimiento.
	SE-SP-05	Seguimiento del ejercicio del recurso programado, autorizado, y modificado en función de metas. (30-32) y su comprobación (44,46-48) <ul style="list-style-type: none"> ● UR ● SESA (32,33) 	Sí Sí	SIAFFASPE
Control (CT)	CT-SP-01	Verificación de la ejecución de los procesos conforme a lo planeado (producción, entrega, seguimiento) (36,42,49)	No	No se identificó un proceso de control integral que verifique que todos los procesos y subprocesos se ejecuten conforme a lo previsto.
	CT-SP-02	Emisión de acciones correctivas	No	Los manuales de procedimientos identifican las acciones correctivas como recomendaciones y su emisión tiene diferentes alcances: en algunos casos se entregan al jefe de los SESA y no a la instancia directamente responsable de la ejecución de las recomendaciones y en otros casos sí se entrega al responsable. En el caso de la emisión de acciones correctivas sobre las propias UR no fue posible identificar éste mecanismo.
	CT-SP-03	Seguimiento de las acciones correctivas	No	Salvo en el componente de laboratorio de vigilancia epidemiológica y en algunos programa del CENAPRECE no fue posible identificar el mecanismo de seguimiento a las recomendaciones/acciones correctivas

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
Monitoreo (MO)	MO-SP-01	Seguimiento del avance de metas e indicadores de la MIR (21,50-52) <ul style="list-style-type: none"> Acopio de la información para el reporte de avances 	Sí	Seguimiento a los avances en las metas de los indicadores y al ejercicio del gasto para contribuir al logro de objetivos y resultados esperados. El seguimiento se realiza al interior de la dependencia como por entidades externas.
	MO-SP-02	Validación de información (21,50-52)	Sí	Las UR y la SPPS registran información, la validación de los datos se realiza, al interior de la SS, por la DGPOP y al exterior, por la SHCP.
	MO-SP-03	Registro de avances en el PASH (21,50-52)	Sí	El registro de avances lo realiza la DGPOP.
Evaluación externa (EE)	EE-SP-01	Definición y diseño de TdR (53-55)	Sí	A cargo de la Unidad responsable de evaluación dentro de la SS (DGED), atendiendo la normatividad de CONEVAL y la SHCP.
	EE-SP-02	Licitación, selección y contratación de evaluadores externos (53-55)	Sí	La licitación, contratación y selección de la instancia evaluadora la realiza la UR del Pp .
	EE-SP-03	Realización y seguimiento a la evaluación (53-55)	Sí	La instancia evaluadora lleva a cabo la evaluación externa, con seguimiento, en este caso Pp P018 por parte de la SS: la UR coordinadora y la DGED; además participan la SHCP y el CONEVAL. De acuerdo con lo publicado en el Programa Anual de Evaluaciones del año que corresponda y la instancia coordinadora que mandate una evaluación del Pp, la DGED verifica que los TdR se respeten. La elaboración del documento de Posición Institucional de la evaluación externa, la elabora la instancia evaluada y la DGED.
	EE-SP-04	Informe de evaluación y difusión de resultados	Sí	La instancia evaluadora emite un informe de resultados que incluye recomendaciones se entrega a la DGED y UR, en este caso la SPPS, la DGED lo entrega a la Comisión de la Cámara de Diputados, a la ASF y a SHCP (54). La UR coordina la elaboración del documento de Posición Institucional apegándose al formato definido por la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Modelo general de procesos	Número de secuencia de Subproceso (SP)	Subprocesos del Pp identificados por el evaluador	Cumple	Observaciones
				En los Lineamientos se establece el plazo para difundir los resultados, los que deberán publicarse en la página de Internet del Portal de Transparencia Presupuestaria para la SHCP. También las dependencias y entidades publican en sus portales de Internet los resultados de las evaluaciones.
	EE-SP-05	Elaboración y seguimiento del Programa de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) (17,42,53-55)	Sí	El Pp P018 ha sido objeto de una evaluación externa y ésta fue en materia de Diseño en 2016. De las recomendaciones derivadas de esta evaluación y bajo los lineamientos establecidos en el documento "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF (57), se cuenta con avance del seguimiento a los ASM con fecha de corte de septiembre de 2017 (58).

Referencias del Anexo II.

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. DOF. México, 2013.
2. Secretaría de Salud. Manual de Organización Específico de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. México, 2012.
3. Secretaría de Salud. Programa de Acción Específico de Promoción de la Salud y Determinantes Sociales, Programa de Entorno y Comunidades Saludables, Programa de Eliminación de la Lepra, Programa de la eliminación de la Oncocercosis, Salud para la Infancia y la Adolescencia, Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, Salud Mental, Atención de Urgencias Epidemiológicas y Desastres, Seguridad Vial, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. México, 2014.
4. Secretaría de Salud. Programas de Acción Específicos para la Prevención y Control de la Salud: Prevención y Control de la Tuberculosis, de las Enfermedades Respiratorias e Influenza, del Dengue, de Paludismo, de la Enfermedad de Chagas, de las Leishmaniasis, de la Intoxicación por Picadura de Alacrán, de la Rabia Humana, de la Brucelosis, de las Rickettsiosis, de Prevención, Detección y Control de los Problemas de Salud Bucal, y Programa de accidentes en grupos vulnerables. México, 2014.
5. Secretaría de Salud. Programa Anual de Trabajo 2017. México. s/f. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271610/PAT_2017__SSA.pdf.
6. Secretaría de Salud. Programa Anual de Trabajo 2017. México. De cada una de las seis Unidades Responsables del Pp P018 (SPPS, DGPS, STCONSAME, STCONAPRA, DGE, CENAPRECE, CENSIA, CONADIC).
7. Secretaría de Salud. SPPS. Reuniones de Planeación, Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal, celebradas entre la federación y las entidades federativas. Minutas de Programación y Presupuestación. Cocoyoc, Morelos, 2 de septiembre de 2016.
8. Secretaría de Salud. DGPOP. Integración Programática Presupuestal. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. México.

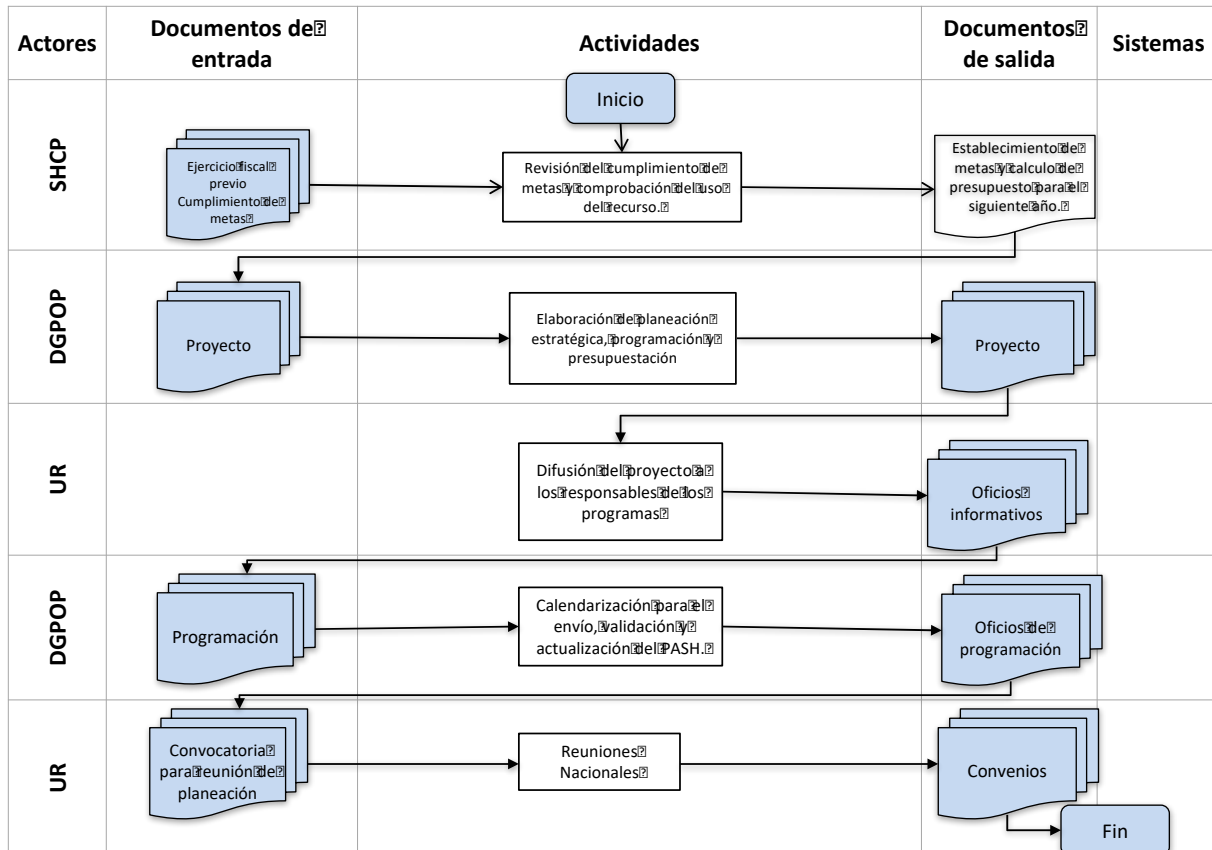
9. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Manuales de Procedimientos de la Unidades Responsables que conforman el Pp P018. México.
10. Secretaría de Salud.DGE-InDRE. Manual de Gestión de Calidad. México. noviembre 2016.
11. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Minutas de Programación y Presupuestación. Encuentros Nacionales de Prevención y Promoción. Secretaría de Salud. Cocoyoc, Morelos, 2 de septiembre de 2016.
12. SS. Dirección General de Epidemiología. Manual de Procedimientos del Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica. CONAVE. México, 2012.
13. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Encuentros Nacionales de Prevención y Promoción. Encuentro Nacional 2016. Encuadre y dinámica. México, agosto-septiembre, 2016.
14. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Análisis Funcional Programático Económico. Ramo 12. DOF. 30/11/2016. México, 2016.
15. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Reuniones de Directores de Servicios de Salud. México. noviembre 2016.
16. Secretaría de Salud. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Última reforma DOF 10-01-2011. México, 6 de enero de 2011.
17. Secretaría de Salud. Evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades. México, 2016.
18. Secretaría de Salud. Manual de Procedimientos de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud. México, noviembre de 2012. Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/transparencia/UNIDAD_DE_ENLACE_POT/Politica_de_Transparencia/Temas_TransparenciaFocalizada/MP/DGCES.pdf.
19. Secretaría de Salud. Manual Operativo para la Certificación de Municipios promotores de la Salud. México, 2017. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/32342774/Modelo-Operativo-Comunidades-Saludables-6Nov09-Final>.
20. Secretaría de Salud - Dirección General de Epidemiología. Lineamientos para el reconocimiento a la competencia técnica de los laboratorios que apoyan a la vigilancia epidemiológica. México, 2015. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159105/Lineamientos_para_el_reconocimiento_a_la_competencia_tecnica.pdf.
21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2017. Oficio No. 419-A-16-0867. México, 14 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.dgpop.salud.gob.mx/media/368870/Criterios-MIR-2017.pdf>
22. Secretaría de Salud. Manual de Organización General de la Secretaría de Salud. DOF. 17/08/2012. México, 2012.
23. Secretaría de Salud. Manual del paquete garantizado de servicios de promoción y prevención para una mejor salud. Primera edición. México, agosto 2011. Disponible en: http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/cartillas/Manual_Salud_ok.pdf
24. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Administración y Finanzas. DGPOP. Guía técnica para la elaboración y actualización de manuales de procedimientos de la Secretaría de Salud. México, septiembre 2013.
25. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Procedimiento de Planeación para la Asignación de Recursos que se Transfieren a las Entidades Federativas a través del Convenio Específico en Materia de Ministración de Subsidios para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas. Anexo 1. México. s/f.
26. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Acuerdo para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados (AFASPE) por Entidad Federativa. México. 2017. Disponibles en: <http://www.spps.gob.mx/spps/convenios-afaspe.php>.
27. Secretaría de Salud. Convenios Modificatorios al Convenio Específico en materia de Ministración de subsidios para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados. México. 2017. Disponible en: <http://www.spps.gob.mx/spps/convenios-afaspe.php>.

28. Secretaría de Salud-DGE-InDRE. Guía del Usuario. Plataforma para la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública. México, s/f Disponible en: <http://www.indre.sys.salud.gob.mx/RNLSP/Manuales/GuiaPlataformaRNLSP.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=100>.
29. Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-2012, Para la Vigilancia Epidemiológica. DOF. México, 19 de febrero de 2013.
30. Secretaría de Salud. DGPOP. Sistema integral de información. México, 2017. Disponible en: <http://www.dgpop.salud.gob.mx/principales/macrop procesos/informaci%C3%B3n-financiera.aspx>.
31. Secretaría de Salud. DGPOP. Comité Interno para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos presupuestarios. México, 2017. Disponible en: <http://www.dgpop.salud.gob.mx/principales/normatividad/comite-interno-para-el-uso-eficiente,-transparente-y-eficaz-de-los-recursos-presupuestarios.aspx>.
32. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Instituto Nacional de Salud Pública. Manual de usuario. Registro de Avance de Ministraciones. Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas. V1.1.1. México, 2017. Disponible en: http://www.issea.gob.mx/Docs/Lineamientos%20AFFASPE%202013/manual_registro_de_avances__012217012012.pdf.
33. Secretaría de Salud. PAT-SIAFFASPE. Reporte general de avance de indicadores por entidad federativa y programa. Ejercicio 2016 y Ejercicio del primer trimestre 2017. (Anexo 7 Indicadores-Metas 2016-2017 SIAFFASPE. SIAFFASPE. México, 2016 y 2017.
34. Secretaría de Salud. Programa de Acción del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica 2013-2018. México, 2013.
35. Secretaría de Salud-DGE-InDRE. Plataforma de la RNLSP. México, 2017. Disponible en: <http://www.indre.sys.salud.gob.mx/RNLSP/>
36. Secretaría de Salud. Dirección General de Epidemiología. Portal Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. México, 2015.
37. Secretaría de Salud. Dirección General de Epidemiología. Boletín Epidemiológico Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Sistema Único de Información. México.
38. Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Cubos Dinámicos. Cubo de Proyecciones de Población 1990-2010 y 2010-2050 del Consejo Nacional de Población. México, 2017. Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos.html.
39. Secretaría de Salud - Dirección General de Información en Salud. Cubos Dinámicos. Defunciones. México, 2017. Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos.html.
40. Secretaría de Salud - Dirección General de Información en Salud - Sistema de Información en Salud (antes SIS). Cubos Dinámicos. Servicios otorgados. México, 2017. Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos.html
41. Secretaría de Salud-SPPS-DGE. Manual metodológico 2015. Caminando a la Excelencia. México, 2015. Disponible en: http://evaluacion.ssm.gob.mx/pdf/Manual_CAMEX_2015.pdf.
42. Secretaría de Salud-SPPS-DGE. Boletines Caminando a la Excelencia. Primero y Segundo semestre de 2017. México, 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/boletines-caminando-a-la-excelencia>.
43. Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-035-SSA3-2012, En materia de información en salud. DOF. 30/11/2012.
44. Cámara de Diputados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Artículo 85. Última reforma DOF. 30-12-2015. México, 2015.
45. Secretaría de Salud. Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Salud, 2015-2016. México, 2016.
46. Secretaría de la Función Pública. Lineamientos de Auditoría para la Revisión de Fondos y Programas Federalizados. Subsidio para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas AFASPE 1. Secretaría de la Función Pública, México, 2014.
47. Secretaría de Salud. SPPS. Reuniones Especiales para entidades con cierre administrativo, 2016-2017. Minutas de seguimiento de asuntos técnicos y administrativos. México, julio 2016.
48. Cámara de Diputados. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el DOF 18/07/2016. México, 2016.

49. Secretaría de Salud. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Manuales de Procedimientos de las Unidades Responsables del Pp P018. México.
50. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, 2016.
51. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2017. Oficio No.419-A-17-0158. México, 31 de enero de 2017. Disponible en: http://www.dgpop.salud.gob.mx/media/400478/Lineamientos_MIR_2017.pdf.
52. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Matriz de Indicadores de Resultado 2016. Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda. México.
53. Secretaría de la Función Pública - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. DOF. México, 30 de marzo de 2007.
54. SHCP-CONEVAL. Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. Oficio No. 419-A.17-0137. México, 30 de enero de 2017. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf.
55. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Programa Anual de Evaluación. México, 2017.
56. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2016. México, junio, 2016. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones
57. SHCP-CONEVAL-SFP. Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF. México, 2011. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora>.
58. Secretaría de Salud. Documento de trabajo del programa P018 Prevención y control de enfermedades. Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos, derivados de informes y evaluaciones externas. 2016-2017. México, 2

Anexo III. Diagramas de flujo de la operación del Pp

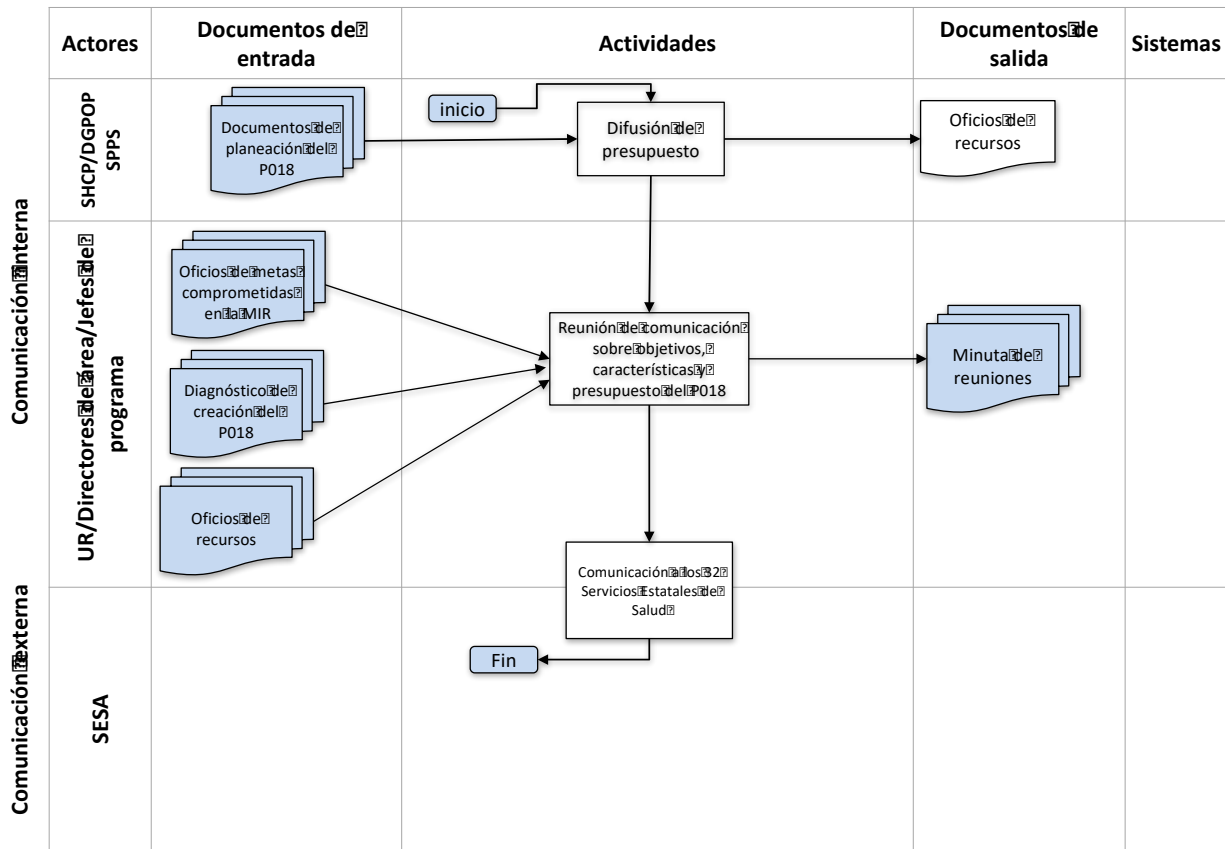
Planeación



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

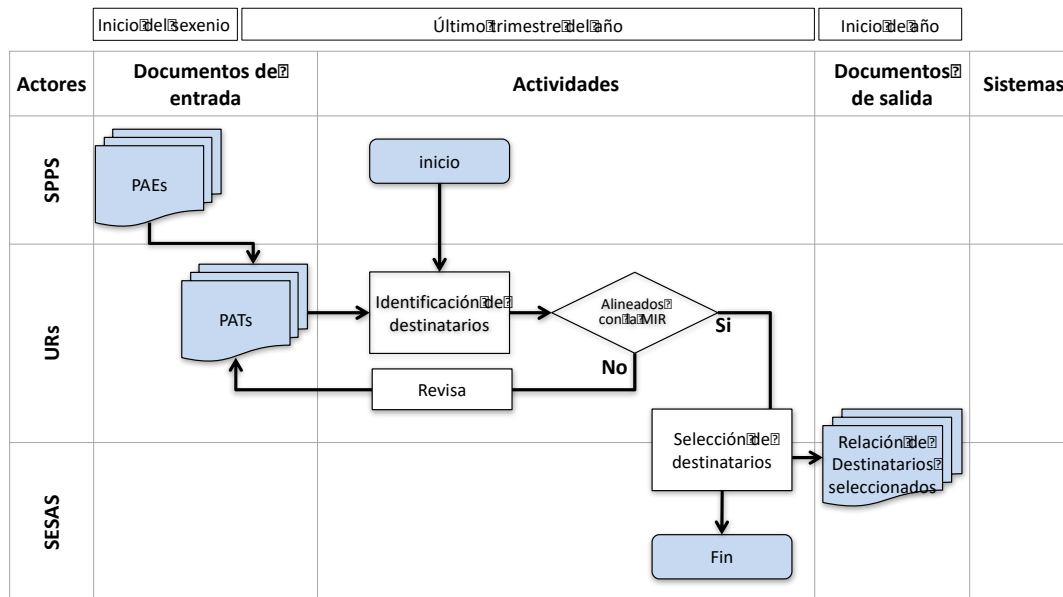
Comunicación

Proceso de Comunicación Interna y Externa



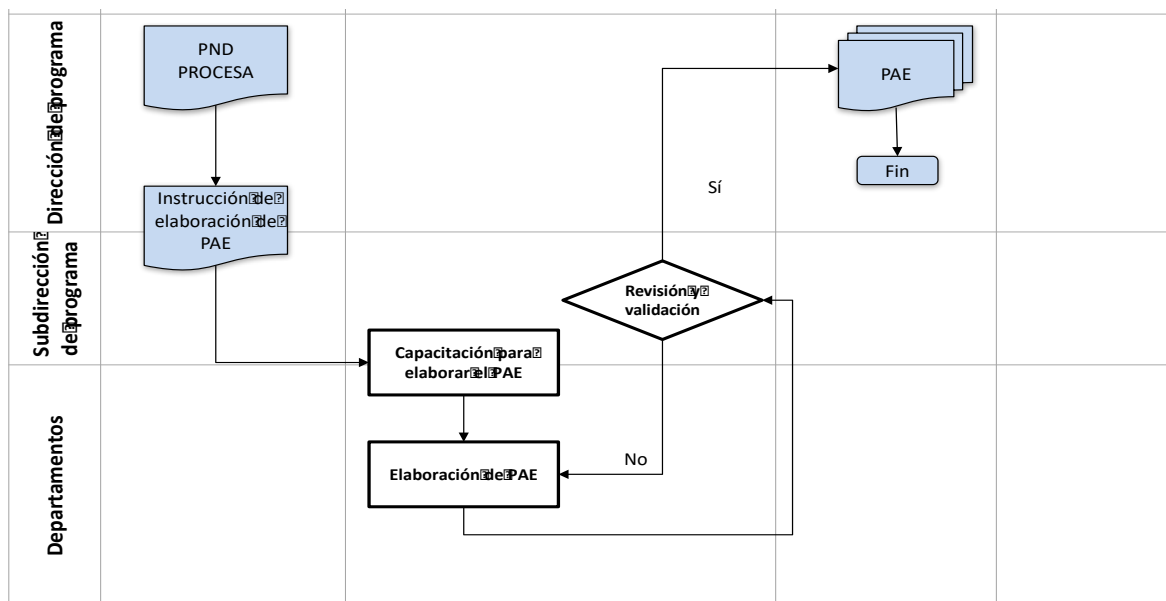
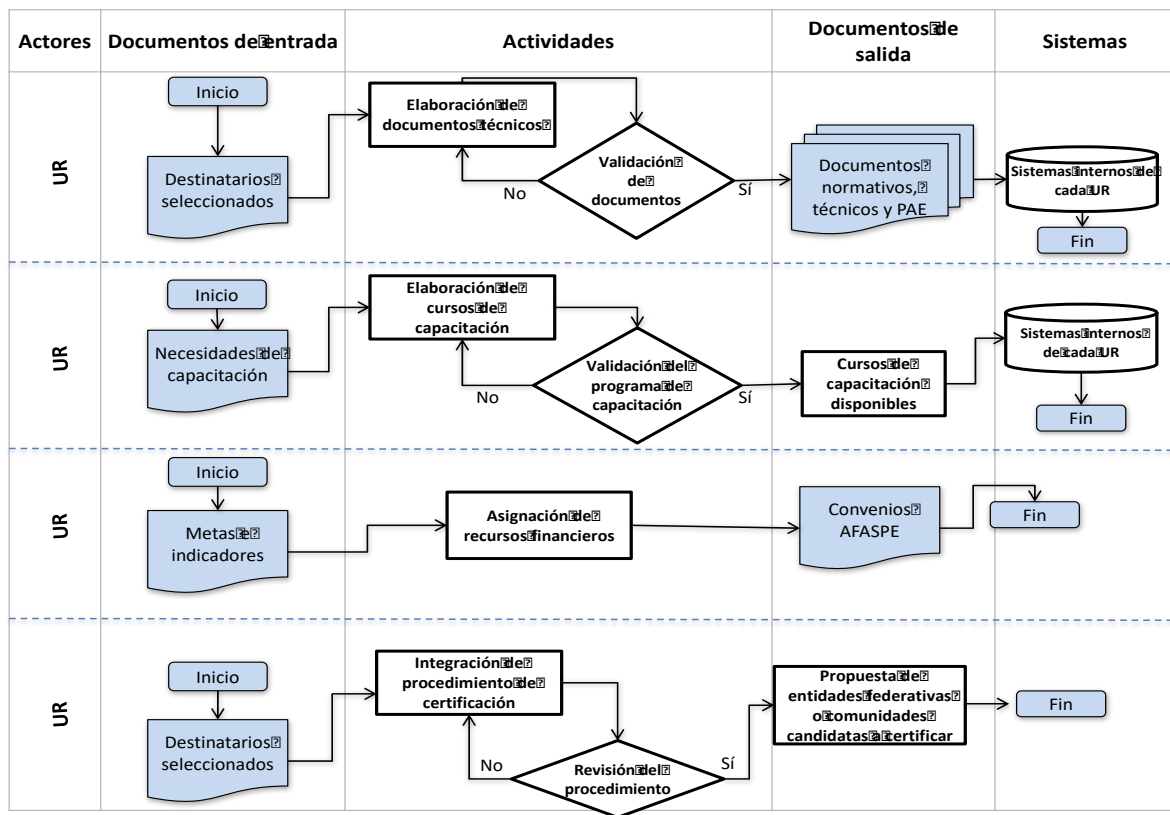
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Selección de destinatarios



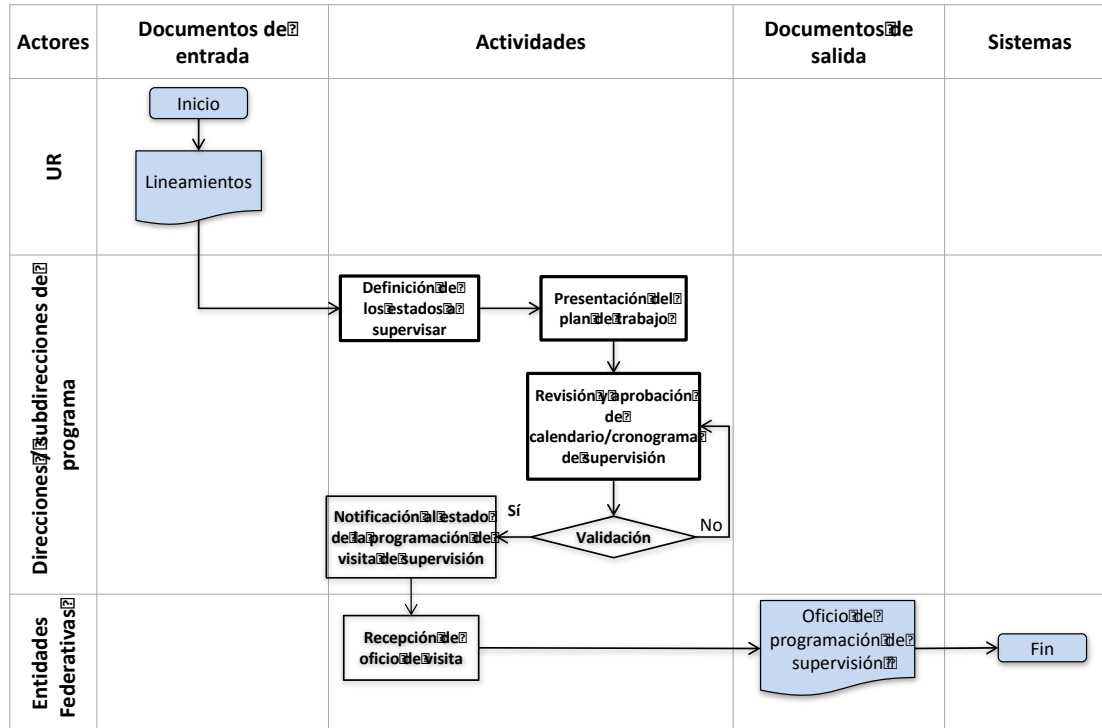
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Producción de entregables



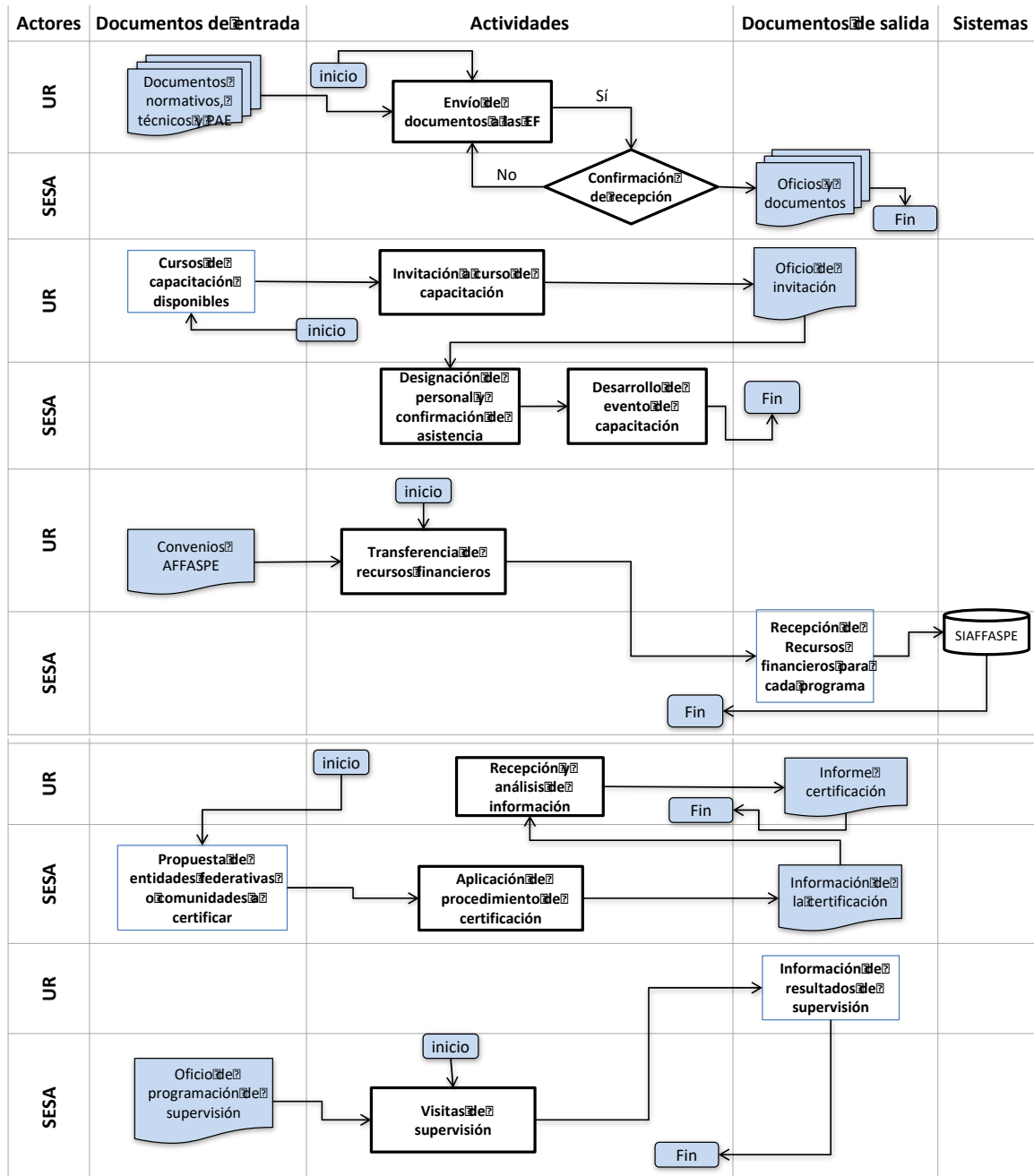
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Producción de entregables (continuación)



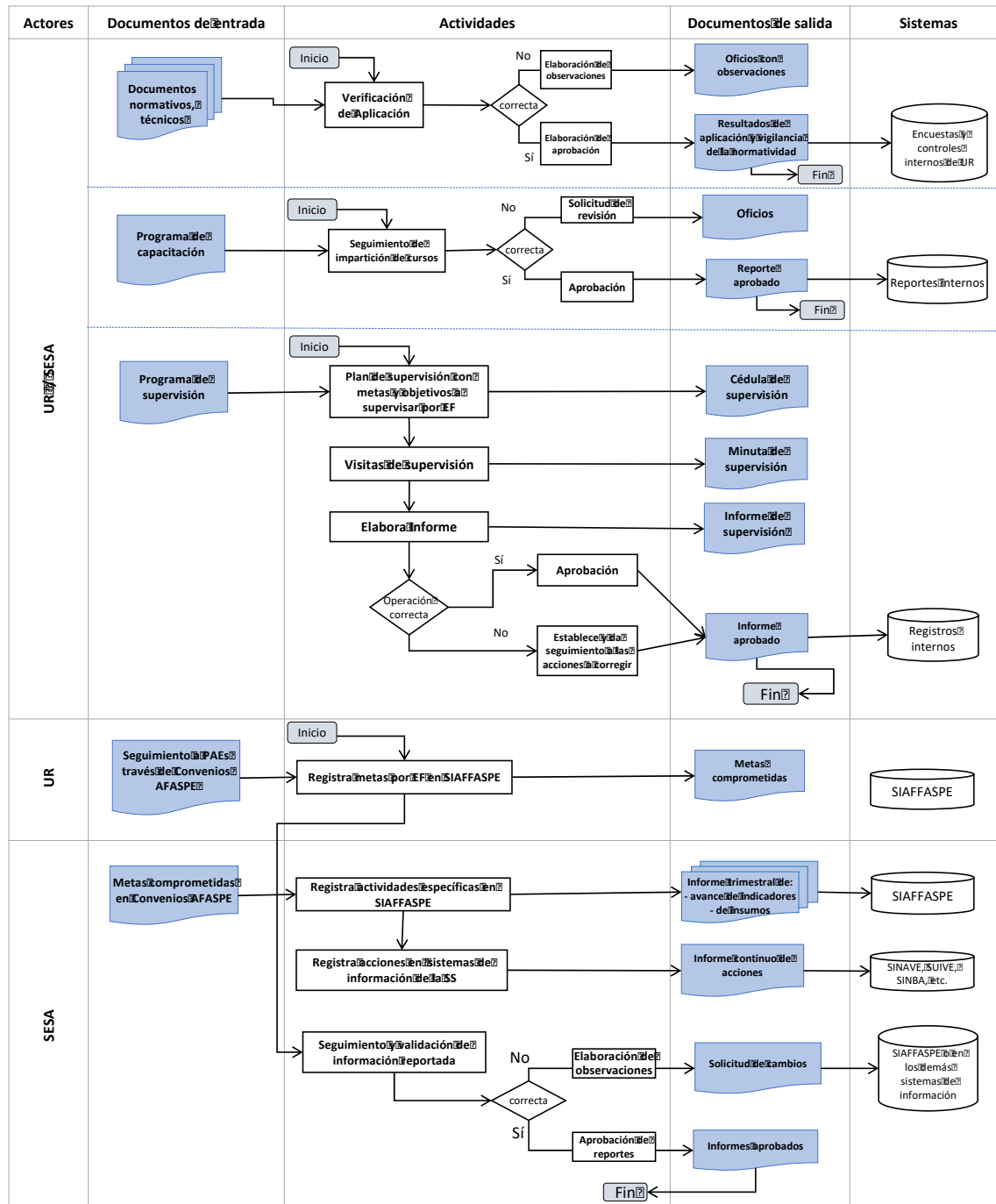
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Entrega



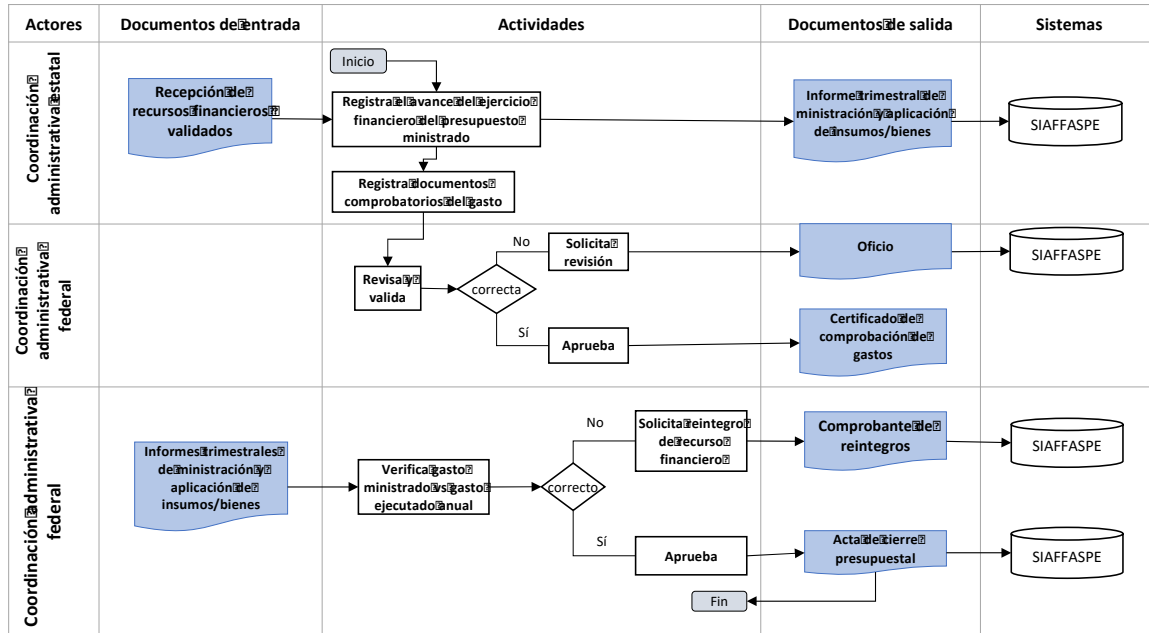
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Seguimiento a entregables



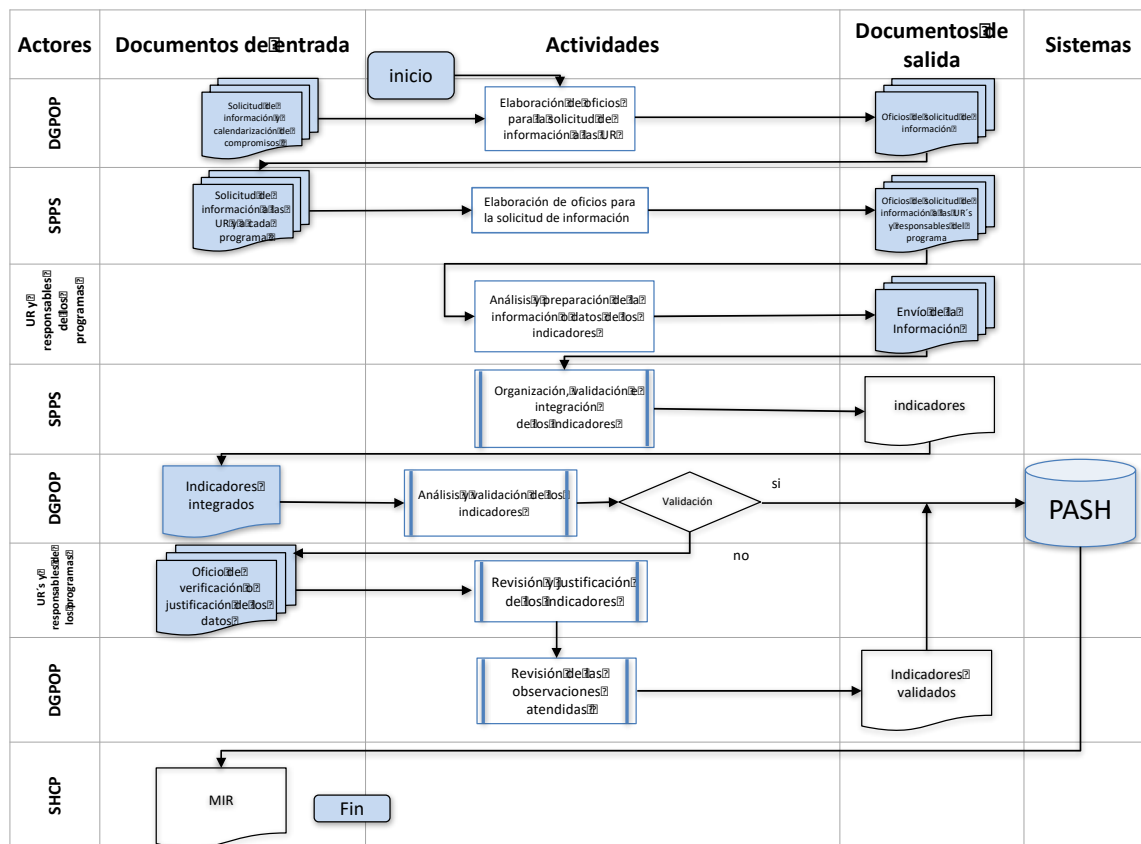
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Seguimiento presupuestal



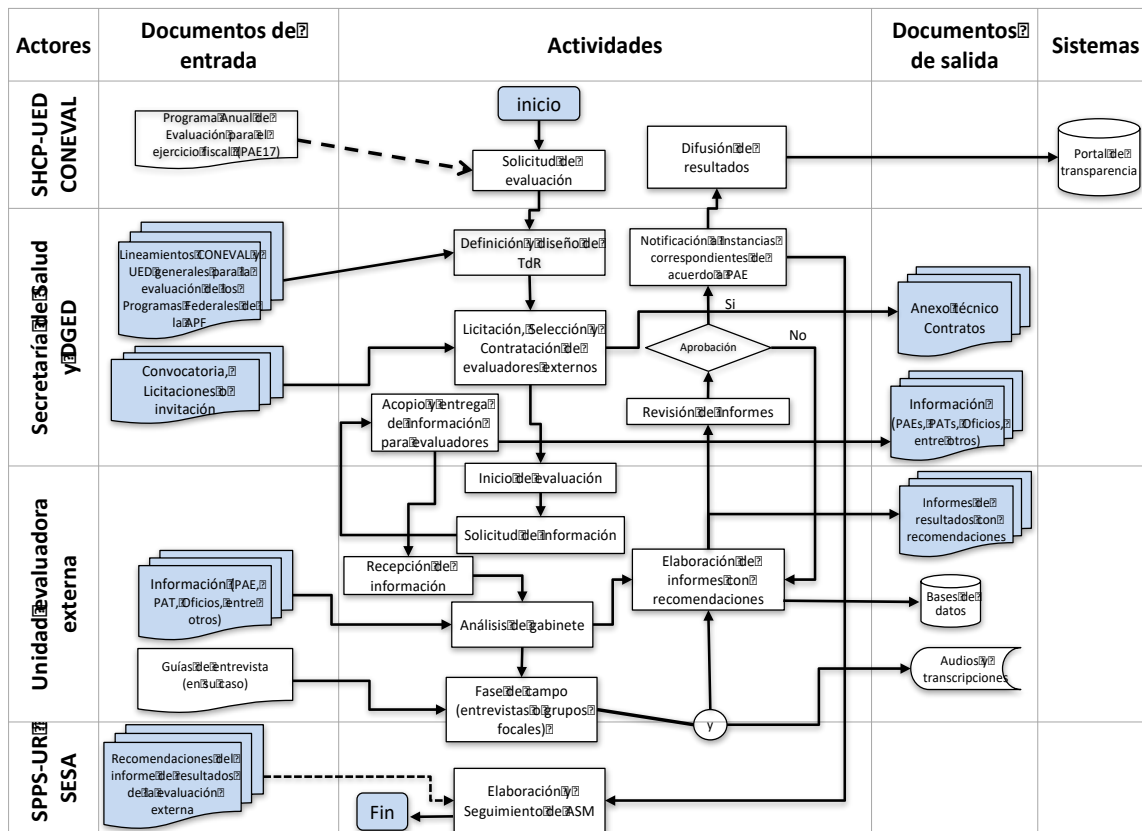
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Monitoreo



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Evaluación externa



Notas: SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; UED: Unidad de Evaluación del Desempeño; PAE17: Programa Anual de Evaluaciones 2017; DGED: Dirección General de Evaluación del Desempeño; UR: Unidades Responsables; SESA: Servicios de Salud; CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación; PAE: Programa de Acción Específico; PAT: Programa Anual de Trabajo; TdR: Términos de Referencia; ASM: Aspectos Susceptibles de Mejora

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Anexo IV. Ficha de indicadores de atributos

La metodología empleada para la valoración de cada uno de los procesos y subprocesos consistió, primero, en valorar la existencia de los seis elementos de gestión mencionados en el apartado número VII del texto. Se inició con la valoración de los subprocesos de cada proceso; en el caso de que se identificara evidencia documentada para afirmar que el subproceso cumplía con el elemento, se asignó una valoración de **Sí**, en caso contrario, se valoró con un **No**.

Posteriormente, se obtuvo la suma de los Sí y de los No y el de mayor frecuencia se reflejó en la valoración del proceso.

En los siguientes cuadros se presentan la valoración de los procesos y subprocesos de acuerdo a los elementos de gestión:

Planeación

Elemento	Proceso	Subprocesos				Justificación y argumentación
	Planeación	PL-SP-01 Planeación estratégica	PL-SP-02 Planeación operativa	PL-SP-03 Programación	PL-SP-04 Presupuestación	
Normatividad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Se identificaron documentos de la Secretaría de Salud como la MIR, el PEF, PAT y el documento normativo del Pp P018.
Estandarización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	La planeación operativa está estandarizada al interior del P018 y está documentada en el documento normativo del Pp P018.
Comunicación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	La comunicación se da de manera explícita a partir de oficios, juntas de planeación anuales y reuniones de Encuentros.
Sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Si	Si	Si	No	Si	No se identificó un sistema de monitoreo exclusivo para el proceso de planeación del Pp P018; sin embargo, existen sistemas que permiten el seguimiento a algunos subprocesos. La MIR da cuenta de los indicadores comprometidos, el PASH del presupuesto.
Sistema de información	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Se identificaron el PASH, SIAFFASPE y el portal de transparencia presupuestaria, observatorio del gasto.
Mecanismo para implementación de mejoras	Sí	Sí	No	No	No	No se identificó un mecanismo específico para el proceso de planeación, pero las evaluaciones externas a través de recomendaciones que pueden ser convertidas en ASM funcionan como mecanismo de mejora.

Comunicación interna y externa

Elemento	Proceso	Subprocesos		Justificación y argumentación
	Comunicación	CM-SP-01 Interna	CM-SP-02 Externa	
Normatividad	No	No	No	El Pp P018 no cuenta con un documento normativo que exprese la comunicación que se debe establecer entre los actores involucrados. La comunicación existe entre las UR (comunicación interna) y entre éstas con los SESA.
Estandarización	No	Sí	No	Se identificaron los mecanismos de comunicación empleados para informar sobre el Pp P018, aunque estas no están estandarizados para la comunicación externa. La comunicación ocurre bajo el esquema estructural que ya existe en la SPPS, los mecanismos que se utilizan son medios formales como oficios, minutas, reuniones de gabinete, videoconferencias y correos electrónicos, además de medios no formales como chats de grupo.
Comunicación	No	Sí	No	El Pp P018 es parcialmente conocido por las UR y desconocido para los SESA.
Sistema de monitoreo e indicadores	No	No	No	No se identificó.
Sistema de información	No	No	No	No se identificó.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No se identificó.

Selección de destinatarios

Elemento	Proceso	Justificación y argumentación
	Selección de destinatarios	
Normatividad	Sí	De acuerdo con la clasificación de los Programa Presupuestarios, un programa "P" se compone de actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento. Esto se traduce en que sus destinatarios naturales sean los 32 SESA. Sin embargo, ha sido hasta muy recientemente (diciembre 2017) que la UR del Pp P018 ha explicitado a los 32 SESA como el área de enfoque potencial y objetivo.
Estandarización	Sí	Dado que los destinatarios son los 32 SESA, no sufren modificaciones. Las UR hacen este proceso de forma inercial y sin variaciones. Sin embargo, no existe un documento, norma o lineamiento que lo estandarice para todo el proceso.
Comunicación	Sí	Existe un documento normativo en el cual se definen los destinatarios.
Sistema de monitoreo e indicadores	No	No se identificó como un sistema único para el Pp p018 como unidad de análisis.
Sistema de información	Sí	Se encontraron sistemas para algunas de las UR y el SIAFFASPE para los recursos financieros.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No se identificó.

Producción de entregables

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Producción de entregables	PE-SP-01 Capacitación	PE-SP-02 Certificación	PE-SP-03 Supervisión	PE-SP-04 PAE y documentos normativos y técnicos	PE-SP-05 Asignación de Recursos financieros	
Normatividad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Para capacitaciones, certificaciones, supervisión (en algunos casos existe mayor documentación) específica para cada UR pero no para el P018. Para recursos financieros existen documentos normativos y técnicos para ejecutar los subprocesos.
Estandarización	No	No	No	No	No	Sí	Cada UR cuenta con un procedimiento propio para producir sus entregables, a excepción del subproceso de asignación de recursos financieros y la producción de los PAE, pero no para el resto de los documentos normativos y técnicos. A pesar de no tener estandarización no parece necesario contar con este elemento

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Producción de entregables	PE-SP-01 Capacitación	PE-SP-02 Certificación	PE-SP-03 Supervisión	PE-SP-04 PAE y documentos normativos y técnicos	PE-SP-05 Asignación de Recursos financieros	
							debido a la distinta naturaleza de las UR.
Comunicación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	El elemento de comunicación está presente en todos los subprocesos y se confirmó en las entrevistas federales y algunas estatales.
Sistema de monitoreo e indicadores	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Para el Pp no existe un sistema único para la producción de entregables.
Sistema de información	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	En el trabajo de campo se identificaron sistemas de información administrados por las UR para la verificación de los subprocesos.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No	No	No	No se identificó.

Entrega

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Entrega	EN-SP-01 Capacitación	EN-SP-02 Certificación	EN-SP-03 Supervisión	EN-SP-04 PAE y documentos normativos y técnicos	EN-SP-05 Entrega de Recursos financieros	
Normatividad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Para capacitación, certificación, supervisión, PAE, normatividad están documentados principalmente en los manuales y guías de las UR. La entrega de recursos financieros está documentada en los convenios AFASPE.
Estandarización	No	No	No	No	No	Sí	Depende de cada UR la forma en que realiza sus subprocesos de entrega. Responde a las necesidades de cada producto y su estandarización no es estrictamente necesaria.
Comunicación	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	En las entrevistas se identificaron los mecanismos de comunicación para la entrega.
Sistema de monitoreo e indicadores	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Para el P018 no existe un sistema único para la entrega. Sin embargo, a través del SIAFFASPE se puede garantizar la entrega de los recursos financieros de la SPPS, UR a los SESA.
Sistema de información	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí se encontraron sistemas para algunas de las UR y el SIAFFASPE para los recursos financieros.

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Entrega	EN-SP-01 Capacitación	EN-SP-02 Certificación	EN-SP-03 Supervisión	EN-SP-04 PAE y documentos normativos y técnicos	EN-SP-05 Entrega de Recursos financieros	
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No	No	No	No se identificó.

Seguimiento

Elementos	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Seguimiento	SE-SP-01 Seguimiento de capacitación	SE-SP-02 Seguimiento de la certificación	SE-SP-03 Seguimiento a la Supervisión	SE-SP-04 Seguimiento de PAE y documentos normativos y técnicos	SE-SP-05 Seguimiento del recurso ejercido	
Normatividad	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Se atiende la normatividad de la APF para el seguimiento y comprobación de los recursos financieros transferidos. Para el seguimiento de los PAE existe el SIAFFASPE que está normado y estandarizado. El seguimiento de los demás entregables está documentado en procedimientos de las UR.
Estandarización	No	No	No	No	No	Si	Los procedimientos para seguir los recursos ejercidos y la comprobación de gastos están estandarizados. El proceso de acopio y validación de la información, en el caso de los indicadores está estandarizado. El seguimiento de capacitación, certificación y supervisión no está

Elementos	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Seguimiento	SE-SP-01 Seguimiento de capacitación	SE-SP-02 Seguimiento de la certificación	SE-SP-03 Seguimiento a la Supervisión	SE-SP-04 Seguimiento de PAE y documentos normativos y técnicos	SE-SP-05 Seguimiento del recurso ejercido	
							estandarizado, cada UR establece la forma de realizarlos.
Comunicación	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Existen distintas formas de comunicación para dar seguimiento a los entregables, aunque tiene la característica de ser lineal, es decir de DGPOP a las áreas administrativas de las UR o de los SESA para el caso del presupuesto, y para el seguimiento de los indicadores de los SESA a UR.
Sistema de monitoreo e indicadores	Si	No	No	Si	Si	Si	Existen sistemas de monitoreo de los recursos financieros, así como de los entregables como son los PAE, para supervisión y certificación el seguimiento se realiza con sistemas

Elementos	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Seguimiento	SE-SP-01 Seguimiento de capacitación	SE-SP-02 Seguimiento de la certificación	SE-SP-03 Seguimiento a la Supervisión	SE-SP-04 Seguimiento de PAE y documentos normativos y técnicos	SE-SP-05 Seguimiento del recurso ejercido	
							propios de las UR.
Sistema de información	Si	No	No	Si	Si	Si	Para el Pp P018 existe el SIAFFASPE, con apoyo de otros sistemas de información de la SS que están sistematizados y estandarizados. No existen propiamente sistemas de información para el seguimiento de capacitación o certificación, aunque sí existen registros propios en cada UR.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No	No	No	No se identificaron mecanismos para la implementación de Mejoras en los subprocesos de seguimiento.

Control*

Elementos	Proceso	Subprocesos			Justificación y argumentación
	Control	CT-SP-01 Verificación de la ejecución de los procesos conforme a lo planeado	CT-SP-02 Emisión de acciones correctivas	CT-SP-03 Seguimiento a las acciones correctivas	
Normatividad	No	No	No	No	No existen lineamientos para el proceso de control del Pp P018.
Estandarización	No	No	No	No	No se identificó.
Comunicación	No	No	No	No	No se identificó.
Sistema de monitoreo e indicadores	No	No	No	No	No se identificó.
Sistema de información	No	No	No	No	No se identificó.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No	No se identificó. De las UR con responsabilidad de este Pp, únicamente la DGE (InDRE) cuenta con este mecanismo para sus propios entregables.

*Las evaluaciones de este proceso se hicieron sobre la base de considerar al P018 como unidad de análisis, sin embargo, no fue posible identificar el proceso de control en esta modalidad. Sí en cambio, fue posible identificar procedimientos parciales y heterogéneos de control en las diferentes UR. La complejidad de la estructura del Pp hace inviable disponer de un proceso de control que atienda al Pp P018 de forma integral.

Monitoreo

Elemento	Proceso	Subprocesos			Justificación y argumentación
	Monitoreo	MO-SP-01 Seguimiento avance indicadores MIR	MO-SP-02 Validación de la información	MO-SP-03 Registro de avances en el PASH	
Normatividad	Sí	Sí	Sí	Sí	El proceso de monitoreo es coordinado por la DGPOP, por un mecanismo sistematizado y con un calendario establecido por la SHCP.
Estandarización	Sí	Sí	Sí	Sí	De los indicadores de la MIR del Pp P018, de manera general el proceso de monitoreo está estandarizado como proceso.
Comunicación	Sí	Sí	Sí	Si	Los canales de comunicación para el proceso de monitoreo están estandarizados y se hacen de acuerdo al calendario que establece la SHCP.
Sistema de monitoreo e indicadores	Sí	Sí	Sí	Sí	El Pp P018 cuenta con un sistema de monitoreo en donde se da seguimiento al nivel de avance de los indicadores, además del Portal de Transparencia Presupuestaria, observatorio del gasto.
Sistema de información	Sí	Sí	Sí	Sí	El proceso de monitoreo es llevado a través del PASH.
Mecanismo para implementación de mejoras	No	No	No	No	No se identificó algún mecanismo para la implementación de mejora.

Evaluación externa

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Evaluación externa	EE-SP-01 Definición y diseño de TdR	EE-SP-02 Licitación, selección y contratación de evaluadores externos	EE-SP-03 Realización y seguimiento a la evaluación	EE-SP-04 Informe de Evaluación y difusión de Resultados	EE-SP-05 Seguimiento del Programa de ASM	
Normatividad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Se encuentra normado por el CONEVAL, SHCP-UED.
Estandarización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	La evaluación de los Pp se basa en TdR establecidos por el CONEVAL, la SHCP-UED
Comunicación	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Hasta el momento se ha realizado una evaluación al Pp P018 en materia de Diseño. El informe de resultados se encuentra disponible para todo el público en el portal de transparencia presupuestaria y de la DGED. No obstante, un gran número de los entrevistados refirió no estar enterado de dicha evaluación.
Sistema de monitoreo e indicadores	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Se encuentra el informe de resultados en el portal de transparencia presupuestaria.

Elemento	Proceso	Subprocesos					Justificación y argumentación
	Evaluación externa	EE-SP-01 Definición y diseño de TdR	EE-SP-02 Licitación, selección y contratación de evaluadores externos	EE-SP-03 Realización y seguimiento a la evaluación	EE-SP-04 Informe de Evaluación y difusión de Resultados	EE-SP-05 Seguimiento del Programa de ASM	
Sistema de información	No	No	No	No	Si	No	No se identificó el uso de sistemas de información para llevar a cabo la evaluación externa de manera automatizada, excepto para la difusión a través del Portal de transparencia. Cabe señalar que por su naturaleza, no es deseable que se automaticen en todos los casos.
Mecanismo para implementación de mejoras	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Los TdR cada año son revisados por las instancias globalizadoras de evaluación, los procesos de licitación y contratación se ajustan cada año a los nuevos lineamientos. Por su parte, el seguimiento a la evaluación aprende, y por ende mejora, de los ejercicios terminados. Esta misma situación ocurre con los informes. Por lo que se podría considerar que en la práctica existe un proceso de mejora continua.

Anexo V. Propuesta de modificación a los documentos normativos o institucionales

Tipo de Normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (D.O.F. 19-I-2004). Última Reforma D.O.F. 10-I-2011)	Capítulo V, Artículo 10.- Corresponde al Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud. III. Elaborar, conducir, coordinar y promover la integración de los programas de prevención, promoción de la salud y control de enfermedades, de salud mental, de discapacidad y de accidentes;	No existe una definición explícita acerca de que la coordinación y conducción de las acciones en materia de prevención y promoción de la salud que ahora se vinculan a través de la creación u operación de programas presupuestarios, por lo que la definición de atribuciones debería adecuarse.	III. Elaborar, conducir, y coordinar la operación de los programas presupuestarios, vigilando y promoviendo la integración eficiente de las acciones de prevención, promoción de la salud y control de enfermedades, de salud mental, de discapacidad y de accidentes;	Generar una visión integral para el cumplimiento de objetivos y funciones de las áreas y comenzar a planear, gestionar y conducir las acciones de las unidades de una forma integral y no por programas separados.	Las unidades involucradas deberán definir el papel que tienen sus actividades y acciones en la estructuración y operación de los programas presupuestarios
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (D.O.F. 19-I-2004). Última Reforma D.O.F. 10-I-2011)	Capítulo V, Artículo 10.- Corresponde al Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud. XI. Normar y conducir el proceso de evaluación del desempeño de los sistemas nacional y estatales de salud en lo referente a prevención, promoción de la salud, control de enfermedades, así como en materia de salud mental, discapacidad y	Evaluar el desempeño solo es una de las formas de evaluar las acciones, pero para fines del presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño desde el punto de vista hacendario es lo que debe considerarse.	XI. Ejecutar o apoyar la ejecución de las acciones de evaluación y seguimiento en materia de prevención, promoción de la salud, control de enfermedades, salud mental, discapacidad y accidentes, con apego a los lineamientos de las dependencias y unidades administrativas que establezcan las leyes y ordenamientos vigentes, considerando las evaluaciones definidas por	Establecer un marco de evaluación alineado a las directrices presupuestales y bajo el enfoque de resultados.	Dado que la SPPS tiene la atribución de normar y conducir las evaluaciones podría implicar cambios en la forma en que se redacta y conceptualizan las acciones de evaluación y seguimiento

Tipo de Normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
	accidentes, así como analizar y proponer alternativas, en el ámbito de su competencia;		la SHCP y el CONEVAL y la existencia de programas presupuestarios.		

Anexo VI. Análisis FODA del Pp P018

A continuación, se presenta el análisis FODA del Pp P018. Las fortalezas y debilidades detectadas hacen referencia a aspectos de carácter interno que están dentro del control del Pp. Por su parte, las amenazas y oportunidades son factores externos que influyen en el desarrollo del Pp, pero que no se encuentran bajo su control.

Las fortalezas consideran a los factores positivos con los que cuenta el Pp P018, que le permiten el logro de sus objetivos. Mientras que las debilidades son aquellos aspectos internos negativos que no contribuyen al buen desarrollo del Pp. Éstas deben analizarse, controlarse y preferentemente eliminarse, ya que generalmente hacen alusión a habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan adecuadamente, carencia de recursos de diversa naturaleza, entre otras. Son consideradas como retos y proporcionan una herramienta para la mejora del Pp.

Se reconocen a las oportunidades como aquellos aspectos externos que forman parte del entorno en el que se desenvuelve el Pp y que puede aprovechar para obtener ventajas competitivas, frecuentemente a partir de sus fortalezas. Por otro lado, las amenazas son situaciones negativas del entorno que pueden obstaculizar los planes, acciones, objetivos e incluso la permanencia del Pp.

	Fortalezas (+)	Debilidades (-)
Internas	<ul style="list-style-type: none">● El Pp P018 integra programas que comparten la visión de Prevención y Control de Enfermedades.● Las UR cuentan con recursos del Pp P018 para ejercer la rectoría para la Prevención y Control de Enfermedades.● Existe una estructura organizacional con una definición clara de UR que permite la ejecución de las actividades del Pp P018.● A pesar de que el Pp no opera de forma explícita bajo un modelo de procesos, fue posible identificar recursos humanos disponibles y capacitados para llevar a cabo los procesos del Pp P018.● Hay buena disposición de los actores para involucrarse en los procesos del Pp P018.● Existe un documento normativo que sirve como instrumento de planeación	<ul style="list-style-type: none">● El Pp P018 no opera bajo una lógica explícita y articulada de procesos. Circunstancia que repercute en la carencia dentro del documento normativo de la definición de los procesos y procedimientos basado en el Modelo de Gestión.● Asignación y distribución de recursos presupuestales a las UR subordinadas principalmente al comportamiento histórico de los programas y a partir de "techos presupuestales", en donde las prioridades en materia de salud ocupan un segundo plano en estos procesos de asignación y distribución de recursos.● Los programas que componen el Pp P018 operan de forma inercial de modo que varios actores desconocen o les resultan ajenos los aspectos básicos del Pp P018 debido a la falta de involucramiento y a la inadecuada o inoportuna difusión.

	Fortalezas (+)	Debilidades (-)
	<p>estratégica y que explicita la forma en que opera (criterios técnicos y administrativos), así como las metas a corto, mediano y largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El proceso de Monitoreo permite a instancias ajenas a la ejecución del Pp verificar el avance de las metas del Programa. ● Los atributos de los procesos fueron evaluados con 14 de los 20 puntos posibles, a pesar de no trabajar bajo el modelo general de procesos. Obteniendo una valoración global de 70%. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Algunos actores del Pp P018 no identifican a los SESA como la población destinataria. ● El objetivo y alcance de la fusión de los programas que dieron origen al Pp P018 no es reconocida por todos los actores. ● La MIR del Pp P018 no representa apropiadamente a todas las UR. ● Inexistencia del proceso de control y su correspondiente sistema de monitoreo de gestión. ● La asignación de los recursos “etiquetados” dificulta la oportunidad en la operación de algunos componentes del Pp, particularmente en los SESA. ● El proceso de comunicación no fluye de manera pertinente lo que se refleja en manejo de información vaga, insuficiente y en algunos casos imprecisa y confusa. Situación que no contribuye al mejoramiento de la gestión del Pp P018.

	Oportunidades (+)	Amenazas (-)
Externas	<ul style="list-style-type: none"> ● Uso del portal de transparencia presupuestaria que permite la vigilancia del desempeño del Pp P018 ● Recomendaciones derivadas de la realización de evaluaciones externas bajo un marco de lineamientos claros y estandarizados a partir de las cuales se desprenden ASM. ● Uso generalizado del SIAFFASPE que posibilita la verificación del avance de los indicadores, la comunicación y coordinación del Pp P018 entre la SPPS, las UR y los SESA. ● Incremento en el uso de la tecnología lo que permite la difusión y comunicación entre los actores del programa. ● Abaratamiento de la tecnología que incide en la implementación de más y mejores servicios de información. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Recortes presupuestales del Pp P018. ● Cambios en la estructura presupuestaria y financiera en la administración pública federal y estatal. ● Inestabilidad en las estructuras de las UR involucradas en el Pp P018 en función de cambios que obedecen a procesos políticos. ● Toma de decisiones vertical sin considerar la opinión de los actores responsables del Pp P018. ● "Techo presupuestal" asignado sin correspondencia clara y transparente con las necesidades o metas del Pp P018. ● Cinco de las siete UR que reciben recursos del Pp P018, también reciben recursos de otros Pp lo que hace aún más compleja su eficiencia. ● Incremento en el gasto/carga de los servicios de salud como resultado de la demanda creciente originada por: <ul style="list-style-type: none"> → Incremento en la morbilidad y mortalidad por enfermedades no transmisibles, lesiones y trastornos mentales que inciden en la salud de la población. → Incremento en la esperanza de vida → Aumento de la migración de retorno

	Oportunidades (+)	Amenazas (-)
		<p>que obedece a cambios en la política migratoria de los Estados Unidos de América</p> <ul style="list-style-type: none"> → Urbanización acelerada que propicia cambios en los estilos de vida, particularmente en conductas poco saludables → Bajo nivel educativo que no promueve una participación social más comprometida en el cuidado de la salud → Altas tasas de desempleo que impactan negativamente el autocuidado en aspectos relacionados con la salud → Mayor costo en los servicios de salud que aumentan el gasto de bolsillo y por ende disminuye las acciones preventivas de la población en general en materia de salud → La inseguridad creciente en el país fomenta la escasa participación social en conductas y acciones orientadas al cuidado de la salud, así como la participación comunitaria → La inequidad de género que se sigue apreciando en la responsabilidad del cuidado de la familia como tarea exclusiva de las mujeres minimiza la posible contribución de los hombres. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo reduce el cuidado de la salud de la familia.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

En este análisis se da cuenta de diversos aspectos derivados de la evaluación de los procesos y subprocesos del Pp P018. Destacan entre sus elementos positivos la visión compartida de los componentes de este Pp, la disposición de los actores para involucrarse en los procesos y el documento normativo que resultó de la implementación de un ASM derivado de las recomendaciones de la evaluación en materia de Diseño. Asimismo el uso generalizado del SIAFFASPE que posibilita la verificación del avance de los indicadores, la comunicación y coordinación del Pp P018 entre la SPPS, las UR y los SESA.

Por otra parte, dentro de las áreas de oportunidad se encuentran: trabajar bajo el modelo general de procesos, lo que en principio implica desarrollar el proceso de control no identificado en esta evaluación y mejoras sustantivas en el proceso de comunicación que incidan en la eficacia de éste. Otra área de gran relevancia es la adecuada representación de todos los componentes del Pp en los indicadores de la MIR.

Anexo VII. Valoración global cuantitativa

Proceso	Eficacia	Argumento o justificación
Planeación	Sí	El proceso de planeación es eficaz porque cumple con las metas comprometidas en la MIR.
Comunicación interna y externa	No	El proceso de comunicación no es eficaz para el Pp P018, debido a que existe desconocimiento a nivel de los SESA (comunicación externa).
Selección de destinatarios	Sí	Es eficaz en la medida de que cumple con la meta propia del proceso que es la definición de los destinatarios.
Producción de entregables	Sí	El proceso es eficaz, ya que se realiza la producción de los cinco entregables identificados.
Entrega	Sí	Es eficaz al considerar que efectivamente se hace entrega de las capacitaciones, certificaciones, supervisiones, PAE y documentos normativos y técnicos y recursos financieros.
Seguimiento	Sí	Es eficaz porque el seguimiento de entregables tanto de recursos financieros como de los demás entregables, como son los PAE, se realiza bajo lineamientos claros y cuenta con sistemas de información automatizados y estandarizados, para ello. Además, es del conocimiento de los actores involucrados tanto federales como estatales.
Control	No	No se identificó.
Monitoreo	Sí	El proceso de monitoreo es eficaz dado que cada uno de sus subprocesos cumple con las metas.
Evaluación externa	Sí	La evaluación en materia de Diseño analizó y valoró el diseño del Pp P018 Prevención y Control de Enfermedades. Identificó si el programa contiene los elementos necesarios que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos. Dado que realizó sugerencias a efecto de instrumentar mejoras, se considera un proceso eficaz.
Porcentaje de procesos eficaces		$(7/9) \times 100 = 78\%$

Fuente: Elaboración propia.

Proceso	Oportunidad	Argumento o justificación
Planeación	Si	Se realiza en los tiempos programados.
Comunicación interna y externa	Sí	El proceso de comunicación es oportuno debido a que la información de los objetivos y características del Pp se comunican en el tiempo establecido.
Selección de destinatarios	Sí	La definición y selección se hace anticipadamente, durante la planeación del año siguiente.
Producción de entregables	Sí	El proceso es oportuno debido a que cumple con la mayor parte de sus subprocesos en tiempo y forma.
Entrega	Sí	Sí lo es para la entrega de los recursos financieros de la SPPS a las UR y los SESA. Sin embargo, en ocasiones el recurso financiero suele llegar tarde a los operadores dentro de los SESA.
Seguimiento	Sí	El seguimiento de los productos del Pp, es oportuno, se encuentra establecido los tiempos en los que se deben generar los Informes de seguimiento presupuestal, de productos, así como de los indicadores correspondientes.
Control	No	No se identificó.
Monitoreo	Sí	El proceso de monitoreo es oportuno dado que los subprocesos son llevados en los tiempos establecidos por la SHCP.
Evaluación externa	Sí	La evaluación en materia de Diseño para el Pp P018 fue oportuna en virtud de que se llevó a cabo en el primer año de operación del Pp.
Porcentaje de procesos oportunos		(8/ 9) X 100 = 89%

Proceso	Suficiencia	Argumento o justificación
Planeación	Sí	Se dispone de todos los insumos para llevar a cabo el proceso.
Comunicación interna y externa	No	El proceso de comunicación no es suficiente debido a que a nivel estatal se desconoce del Pp P018.
Selección de destinatarios	Sí	Cumple con el atributo de suficiencia debido a la clara y adecuada definición de los destinatarios en el documento normativo del P018.
Producción de entregables	No	No se identificó.
Entrega	No	Debido a que hay desconocimiento de los entregables como Pp P018, por lo que no se puede identificar que el resultado sea del Pp P018 o de alguno de los 24 PAE.
Seguimiento	No	No es suficiente, dado que el seguimiento para los entregables de capacitación, certificación y supervisión, se hace bajo la perspectiva de cada UR. Con sistemas de información específicos y no estandarizados.
Control	No	No se identificó.
Monitoreo	Sí	El proceso de monitoreo es suficiente ya que el avance de los indicadores se hace de forma completa y adecuada.
Evaluación externa	Sí	El Informe de Evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestario P018 "Prevención y Control de Enfermedades" emitido en septiembre de 2016, contó con los insumos y los recursos suficientes y adecuados para su desarrollo y cumplir con su objetivo.
Porcentaje de procesos suficientes		(4/9) X 100 = 44%

Proceso	Pertinencia	Argumento o justificación
Planeación	No	No hay consistencia entre los indicadores y los objetivos del fin y el propósito de la MIR. Los objetivos hablan de consolidar acciones de promoción y prevención de la salud y los indicadores se relacionan con la morbilidad y mortalidad de eventos específicos.
Comunicación interna y externa	No	El proceso de comunicación no es pertinente dado que la fluidez de la operación del P018 se detiene a nivel de UR.
Selección de destinatarios	Sí	El proceso es pertinente para el logro de sus objetivos y metas específicas. La adecuada definición de los destinatarios orienta las acciones encaminadas a satisfacer las demandas identificadas por cada Programa que conforma el Pp P018.
Producción de entregables	Sí	El proceso si es pertinente debido a que la producción de entregables responde a las acciones de rectoría de un programa P.
Entrega	Sí	La entrega es pertinente debido a que los entregables contribuyen a la mejora de la gestión del P018.
Seguimiento	Sí	Este proceso es pertinente, en virtud de que permite dar seguimiento a los cinco entregables del Pp, en cada uno de los destinatarios (32 SESA).
Control	No	No se identificó.
Monitoreo	Sí	El proceso de monitoreo es pertinente dado que sus subprocesos son adecuados y se logra el objetivo por lo que contribuye al mejoramiento de la gestión.
Evaluación externa	Sí	Es un proceso pertinente porque a partir de la evaluación en materia de Diseño se derivaron recomendaciones que dieron elementos a la SPPS para elaborar como ASM el "Documento normativo del Pp P018".
Porcentaje de procesos pertinentes		(6/ 9) X 100 = 67%

Valoración global de la operación del Pp P018:

Criterios de puntuación de los atributos según anexo único:

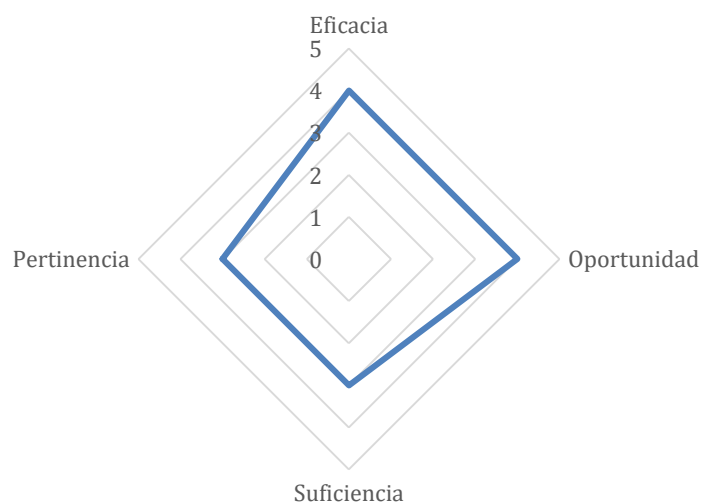
- Todos los procesos cumplen con el atributo = 5 puntos
- Entre 70% y 99.99% de los procesos cumplen con el atributo = 4 puntos
- Entre 40% y 69.99% de los procesos cumplen con el atributo = 3 puntos
- Entre 20% y 39.99% de los procesos cumplen con el atributo = 2 puntos
- Entre 1% y 19.99% de los procesos cumplen con el atributo = 1 punto
- Ninguno de los procesos cumple con el atributo = 0 puntos

Atributo	Porcentaje de procesos que cumplen	Puntuación
Eficacia	78%	4/5
Oportunidad	88%	4/5
Suficiencia	44%	3/5
Pertinencia	67%	3/5
Total	70%	14/20

En la valoración global de la operación del Pp P018 el promedio de la puntuación de los atributos es de 3.5 sobre 5 puntos. La valoración global obtuvo 70% de la máxima valoración posible.

A continuación, se presentan dos gráficas radiales. En la primera se muestra el puntaje de los cuatro atributos analizados para el conjunto del Pp P018; la segunda, bajo la perspectiva de los procesos, tomando en cuenta el promedio de los resultados de los atributos dentro de cada proceso.

Gráfica: Valoración global cuantitativa de los atributos del Pp P018.



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica se observa que para la valoración global de la operación del Pp P018 los atributos con mejor puntuación son eficacia y oportunidad con 4 puntos, seguido de suficiencia y pertinencia que obtuvieron 3 puntos.

Gráfica: Valoración por proceso del total de los atributos obtenidos.



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica se observa que los procesos mejor calificados de acuerdo a la valoración global de los atributos son selección de destinatarios, monitoreo y evaluación externa con

cinco puntos. Los procesos que le siguen en puntuación son planeación, producción de entregables, entrega y seguimiento, con una valoración de cuatro puntos. Por último, comunicación sólo cumplió con un atributo, por lo que tiene un punto. Al no identificarse el proceso de control, no fue posible evaluarlo y asignarle puntuación

Anexo VIII. Recomendaciones de la Evaluación de Procesos del Pp P018

A) Consolidación. Recomendaciones dirigidas a perfeccionar aspectos de la operación, (acciones, procedimientos o estrategias) del Pp, así como iniciativas para el fortalecimiento de los sistemas automatizados, infraestructura, entre otros.

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
Planeación	Desarrollar subindicadores que permitan saber específicamente qué enfermedad o causa está contribuyendo en el avance del indicador.	El Pp P018 cuenta con personal competente que permitiría la implementación de esta recomendación.	SPPS/UR	Los indicadores actuales de la MIR incluyen causas de enfermedad y mortalidad de distinta naturaleza.	Identificar la contribución de cada subindicador en el resultado del indicador.	MIR	Medio
Planeación	Revisar los indicadores de la MIR, a fin de que las acciones de todas las UR que reciben recursos del P018 queden representadas.	El Pp P018 cuenta con personal competente que permitiría la implementación de esta recomendación.	SPPS/UR	No todas las UR que reciben recursos del Pp P018 se encuentran representadas en algún indicador de la MIR.	Monitorear a todas las UR que reciben recursos del Pp P018 a partir de indicadores en la MIR.	MIR	Medio
Planeación	Documentar la asignación del presupuesto con base en criterios claros y explícitos de modo que atienda las prioridades a las que está alineado el Pp y las necesidades de las UR	El Pp P018 cuenta con la infraestructura y el personal competente que permitiría la implementación de esta recomendación.	SPPS/UR	La asignación de recursos se hace con base en “techo presupuestal” y desempeño histórico y no con base en necesidades y problemas.	Emparejar las necesidades de las UR con los recursos presupuestales.	Documento derivado de la programación y presupuestación que detalle los criterios de forma clara y explícita de cómo se asigna el presupuesto.	Medio
Comunicación	Implementar un sistema de comunicación en línea que garantice que este proceso se dé de forma eficaz al interior del programa, de modo que tanto las UR involucradas y los	El Pp P018 cuenta con una estructura organizacional que permitiría la implementación de esta recomendación.	SPPS/UR	Aunque los canales o medios de comunicación existen, se emplean principalmente para atender asuntos de orden operativo o emergente. Cuando se refiere a aspectos	Todos los actores involucrados tendrían a su disposición la información básica del Pp P018 (Planeación, objetivos, operación, mecanismos de seguimiento y control, etc.).	Además de los medios usuales (oficios, minutas, acuerdos, etc.) podría diseñarse un sistema de comunicación en línea que mantuviera informados de forma continua a todos los	Medio

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
	SESA como destinatarios conozcan las características y objetivos del Pp.			conceptuales o generales del Pp la comunicación no es efectiva o es inexistente.		involucrados sobre la situación, cambios o ajustes de los principales aspectos del Pp P018.	
Producción de entregables	Elaboración y actualización de manuales de procedimientos de las UR que participan en el Pp P018.	Tanto la SPPS, como cada UR dispone de personal con experiencia y documentos antecedentes que, bajo la coordinación general de la SPPS como UR del Pp P018, podrían definir manuales de procedimientos estandarizados para la producción de entregables.	SPPS DGPS STCONSAME STCONAPRA DGE CeNSIA CENAPRECE CONADIC	El STCONSAME no cuenta con manual de procedimientos. El resto de las UR tienen manuales de procedimientos desactualizados y en algunos casos no incluyen procedimientos específicos producir los entregables	Estandarizar los procedimientos al interior de cada UR mejorará el desempeño de las URs	Documentos en físico y electrónico disponibles para los actores involucrados en la operación de los procedimientos	Medio
Entrega	El tema de la demora y de la asignación específica (etiquetado) en la entrega del recurso financiero a los estados es externa a las atribuciones de las UR y de los SESA, por lo cual no es viable hacer una recomendación específica para modificar los tiempos de entrega ni de la asignación específica.						

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
Monitoreo	Documentar el acopio y validación interna de los datos que alimentan los indicadores de la MIR en cada UR, especificando las áreas y funcionarios responsables	Alta factibilidad podría incluirse en el documento normativo del Pp.	DGPOP/SPPS	El proceso de monitoreo se ejecuta en tiempo y forma. Pero no fue posible identificar el acopio y validación de los datos ni las áreas y funcionarios responsables.	Se tendría claridad en el nivel de responsabilidad para la construcción de los indicadores.	Documento de procedimientos para la construcción de los indicadores	Bajo

B) Reingeniería de procesos. Recomendaciones sobre la transformación o modificación profunda o sustancial de uno o varios de los procesos y subprocesos del Pp.

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsable de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
General	Hacer explícita la operación del Pp P018 con base en sus procesos	La SPPS y la DGPOP con la asesoría de la SHCP podrían elaborar un catálogo de procesos para el Pp P018 en su conjunto.	SPPS DGPOP SHCP	Los procesos implicados en la operación del programa están implícitos y no son completamente identificados por los actores involucrados en su operación.	Estandarizar la operación del Pp P018 con base en procesos de forma explícita	Catálogo y Manual de procesos, subprocesos y en su caso macroprocesos.	Alto
Seguimiento	Diseñar y poner en práctica un mecanismo para identificar la satisfacción de los destinatarios respecto a los productos entregados.	Establecer un mecanismo de satisfacción, es viable dado que no representa un costo extra para su realización, ni la necesidad de personal o infraestructura específica para ello.	SPPS/UR SESA	No existe un medio para detectar la satisfacción de los destinatarios.	Obtener datos que permitan conocer si los destinatarios están satisfechos con los entregables que produce el Pp.	Encuestas, indicadores	Alto

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsable de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
Control	Diseñar, implementar y difundir una versión general del proceso de control para el Pp P018 que se traduzca en acciones particulares para cada una de las UR atendiendo a las características propias de sus entregables. Esta versión de macroproceso debería indicar como elementos básicos para todos los procesos de control de las UR tres componentes: 1) un sistema de supervisión periódico, 2) la emisión de acciones correctivas puntuales y 3) el seguimiento de la atención de estas acciones por aquellos responsables directos de ejecutarlas.	El diseño de un sistema de control de los procesos y subprocesos, no implicaría mayor estructura organizacional, con la infraestructura y los recursos humanos existentes es posible e imperativo implementarlo.	SPPS/UR	No existe un proceso de control como tal. Únicamente dos UR cuentan con este sistema de control para sus entregables.	Tener capacidad de anticipar, detectar y corregir problemas en tiempo y forma que permita asegurar alcanzar los objetivos del Pp de manera eficiente y eficaz.	Encuestas, indicadores	Alto
Evaluación externa	No se elabora ninguna recomendación en virtud de considerar a este proceso eficiente, suficiente, oportuno y pertinente.						

El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo, se estima considerando la mejora en la operación del Pp, la viabilidad de la implementación de la recomendación, así como el efecto potencial que esto pueda tener el alcance del objetivo del Pp.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de gabinete y de las entrevistas.

Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del Pp P018

Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de un proceso, cuya magnitud, al ser comparada con un nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se toman acciones correctivas o preventivas según el caso. Un sistema de indicadores debe involucrar tanto los procesos operativos como los administrativos en una organización y derivarse de acuerdos de desempeño basados en la Misión y Objetivos estratégicos.

Los indicadores permiten tener un monitoreo adecuado sobre una situación dada; la principal razón de su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global. Asimismo, es una forma de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros. Y son más importantes todavía si su tiempo de respuesta es inmediato, o muy corto, ya que de esta manera las acciones correctivas son realizadas de forma oportuna.

Para la propuesta de indicadores de gestión del Pp P018, se buscó que estos fueran: claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. Dada la complejidad del Pp P018, la propuesta de los indicadores se hace con base en criterios estandarizados en la operación del programa.

Características de los indicadores de gestión

Los indicadores de gestión deben cumplir con ciertos requisitos para poder apoyar la gestión para conseguir el objetivo. Deseablemente, estas características deben ser:

Simplicidad: Cualidad para definir el evento que se pretende medir de manera poco costosa en tiempo y recurso.

Adecuación: Facilidad de la medida para describir por completo el fenómeno o efecto. Debe reflejar la magnitud del hecho analizado y mostrar la desviación real del nivel deseado.

Validez en el tiempo: Propiedad de ser permanente por un periodo deseado.

Participación de los usuarios: Es la habilidad para estar involucrados desde el diseño, y debe proporcionarles los recursos y formación necesaria para su ejecución. Este es quizá el ingrediente fundamental para que el personal se motive en torno al cumplimiento de los indicadores.

Utilidad: Es la posibilidad del indicador para estar siempre orientado a buscar las causas que han llevado a que alcance un valor particular y mejorarlas.

Oportunidad: Entendida como la capacidad para que los datos sean recolectados a tiempo, Igualmente que la información sea analizada oportunamente para poder actuar.

Elementos de los indicadores de gestión

Para la construcción de los indicadores de gestión se consideran los siguientes elementos:

Definición: Expresión que cuantifica el estado de la característica o hecho que quiere ser controlado

Objetivo: Lo que persigue el indicador seleccionado. Indica el mejoramiento que se busca y el sentido de esa mejora (maximizar, minimizar, eliminar, etc.). El objetivo permite seleccionar y combinar acciones preventivas y correctivas en una sola dirección.

Valores de referencia: El acto de medir es realizado a través de la comparación y esta no es posible si no se con un nivel de referencia para comparar el valor de un indicador. Existe los siguientes valores de referencia:

- Valor histórico
- Valor estándar
- Valor teórico
- Valor de requerimiento de los usuarios
- Valor de la competencia
- Valor de la política corporativa
- Determinación de valores por consenso

Responsabilidad: Clarifica el modo de actuar frente a la información que suministra el indicador y su posible desviación respecto a las referencias escogidas.

Puntos de medición: Define la forma como se obtienen y conforman los datos. Los sitios y momento donde deben hacerse las mediciones, los medios con los cuales hacer las medidas, quienes hacen las lecturas y cuál es el procedimiento de obtención de las muestras.

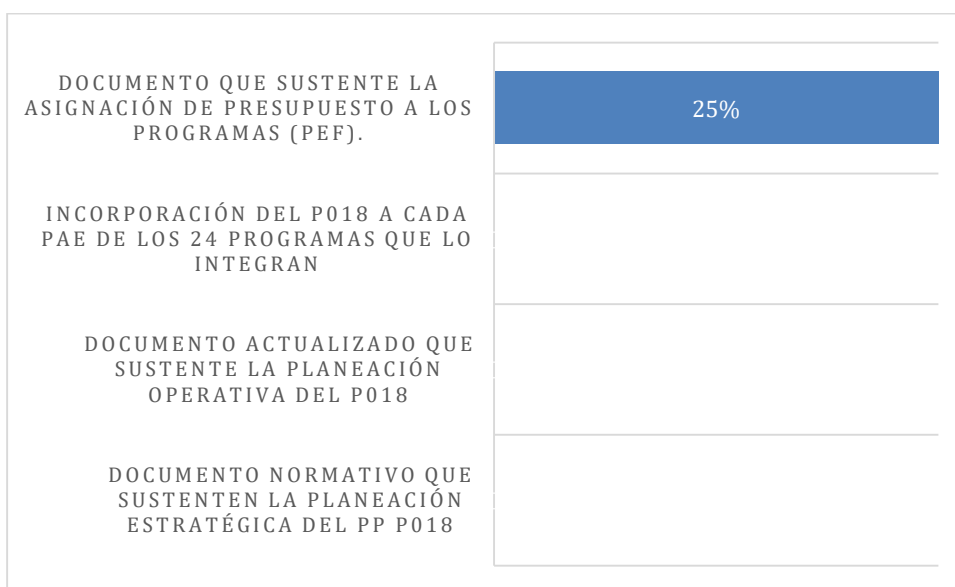
Periodicidad: Define el periodo de realización de la medida, cómo se presentan los datos, cuando realizan las lecturas puntuales y los promedios.

Sistema de procesamiento y toma de decisiones: El sistema de información debe garantizar que los datos obtenidos de la recopilación de históricos o lecturas, sean presentados

adecuadamente al momento de la toma de decisiones. Un reporte para tomar decisiones debe contener no sólo el valor actual del indicador, sino también el valor de referencia.

Planeación
Proceso en el que se determinan o definen el problema o necesidad; árbol de problemas y objetivos; población o área de enfoque potencial y objetivo; objetivos, indicadores y metas de la MIR, estrategia de cobertura, plan estratégico; así como los recursos financieros y humanos necesarios que requiere el Pp para lograr sus objetivos. En el proceso de planeación se determinan las directrices en el diseño e implementación del Pp; los subprocesos que lo integran son los siguientes: planeación estratégica, planeación operativa, programación y presupuestación, actualización de la MIR, actualización normativa.
Definición del indicador. Porcentaje de cumplimiento en el proceso de planeación.
<p>Objetivo. Maximizar el proceso de planeación al identificar el mayor número de los componentes de planeación normados. Indicador compuesto por cuatro componentes o elementos del proceso de planeación, cada uno ponderado al 25%.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Documento normativo que sustente la planeación estratégica del Pp P018. (largo plazo), 2) Documento actualizado que sustente la planeación operativa anual del Pp P018, 3) Número de UR con PAT en tiempo y forma 4) Documento que sustente la asignación de presupuesto a los programas (PEF).
Fórmula: Planeación: Planeación Estratégica (25%) + Planeación Operativa (25%) + Vinculación P018/PAE (25%) + PEF (25%)
Valor de referencia. 100%
Responsabilidad. DGPOP/SPPS
Punto de medición. Inicio de año
Periodicidad. Anual

Porcentaje de cumplimiento del proceso de planeación	
Componentes	Avance (%)
Documento normativo que sustente la planeación estratégica del Pp P018	25%
Documento actualizado que sustente la planeación operativa del P018	0
Número de UR con PAT en tiempo y forma	0
Documento que sustente la asignación de presupuesto a los programas (PEF).	25%
Porcentaje de avance	50%

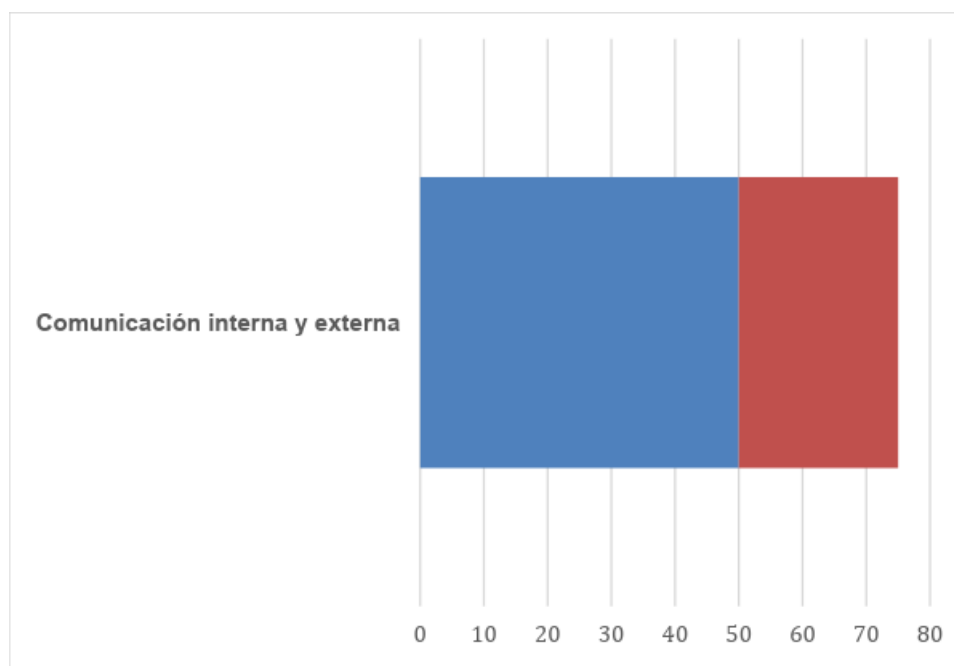


Comunicación interna y externa								
Proceso en el que se informan diversas características y objetivos del Pp tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación (interna), como a su población o área de enfoque objetivo (externa).								
Definición del indicador: Porcentaje de acuses recibidos con respuesta de atención de parte de las Unidades Responsables (8) dividido entre el total de oficios enviados por parte de la DGPOP/SPPS, trimestralmente. Porcentaje de acuses recibidos por parte de las entidades federativas (32*8) dividido entre el total de oficios enviados (32*6), trimestralmente.								
Objetivo. Asegurar la adecuada comunicación interna y externa a través del seguimiento de oficios informativos y de seguimiento del Pp P018 emitidos por la DGPOP/SPPS a las UR, y de las UR a las entidades federativas a través de la respuesta de atención, con un periodo de seguimiento trimestral. El periodo de tiempo se define de acuerdo con el compromiso para la actualización de algunos indicadores de la MIR del P018.								
Fórmula: Comunicación Interna= <div><div><u>Número de oficios con respuesta de atención</u> x100</div><div>Total de oficios enviados de la DGPOP/SPPS a las UR relacionados con el Pp P018</div></div> Comunicación externa= <div><div><u>Número de oficios con respuesta de atención</u> x 100</div><div>Total de oficios enviados de las UR a los SESA relacionados con el Pp P018</div></div>								
<table><tr><td>1er trimestre 25%</td><td>2do trimestre 25%</td><td>3er trimestre 25%</td><td>4to trimestre 25%</td></tr></table>					1er trimestre 25%	2do trimestre 25%	3er trimestre 25%	4to trimestre 25%
1er trimestre 25%	2do trimestre 25%	3er trimestre 25%	4to trimestre 25%					
Valor de referencia. 100% al final del periodo								
Responsabilidad. SPPS-UR								
Punto de medición. A partir del 01 de enero de 2018.								
Periodicidad. Trimestral								

Comunicación interna	Oficios enviados de DGPOP/SPPS (%)
300. (SPPS)	12.5
310. DGPS	12.5
313. STCONSAME	12.5
315. STCONAPRA	12.5
316. DGE	12.5
O00. CENAPRECE	12.5
R00. CENSIA	12.5
X00. CONADIC	12.5
Total Comunicación interna	100

Comunicación externa	Oficios enviados de las UR a las EF (%)
Aguascalientes	3.13
Baja California	0.00
Baja California Sur	3.13
Campeche	0.00
Chiapas	3.13
Chihuahua	0.00
Coahuila	3.13
Colima	0.00
Distrito Federal	3.13
Durango	0.00
Guanajuato	3.13
Guerrero	0.00
Hidalgo	3.13
Jalisco	0.00
México	3.13

Comunicación externa	Oficios enviados de las UR a las EF (%)
Michoacán	0.00
Morelos	3.13
Nayarit	0.00
Nuevo León	3.13
Oaxaca	0.00
Puebla	3.13
Querétaro	0.00
Quintana Roo	3.13
San Luis Potosí	0.00
Sinaloa	3.13
Sonora	0.00
Tabasco	3.13
Tamaulipas	0.00
Tlaxcala	3.13
Veracruz	0.00
Yucatán	3.13
Zacatecas	0.00
Comunicación externa	50



Indicador de gestión de Selección de destinatarios

Dado que los destinatarios que son beneficiados por los entregables del Pp P018 son los 32 SESA, el equipo evaluador considera que la construcción de un indicador de gestión para este proceso no aplica porque se trata de una constante predeterminada y como tal es invariable a lo largo del tiempo.

Indicador de gestión para la Producción de entregables

Producción de entregables
Proceso en el que se elaboran los entregables o realizan los componentes del Pp (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, etc), conforme a sus documentos normativos.
Definición del indicador. Porcentaje de entregables elaborados en tiempo y forma por las UR.
Objetivo. Garantizar que se produzcan todos los entregables comprometidos por las UR en el PAT en tiempo y forma
Fórmula: $\% \text{ de entregables producidos} = \frac{\text{Número de entregables producidos en tiempo y forma}}{\text{Número de entregables comprometidos por la UR}} \times 100$
Valor de referencia: 100%
Responsabilidad. SPPS / UR
Punto de medición. A partir del 01 de enero
Periodicidad. Cuatrimestral

Ejemplo con datos hipotéticos

Entidad	CENAPRECE	CENSIA	DGPS	DGE	STCONAPRA	STCONSAME	CONADIC	% anual por estado
BC	90%	89%	92%	95%	89%	89%	89%	90%
Campeche	89%	89%	80%	95%	80%	70%	50%	81.8%
Chiapas	90%	92%	95%	95%	90%	90%	92%	92%
Durango	90%	89%	92%	95%	89%	89%	89%	90%
Gto.	89%	89%	80%	95%	80%	70%	70%	81.8%
Hidalgo	70%	60%	75%	89%	70%	50%	70%	69.1%
Morelos	80%	50%	75%	80%	40%	40%	60%	60.7%
Oax.	90%	80%	70%	90%	70%	60%	70%	75.7%
SLP	80%	90%	90%	100%	90%	70%	72%	84.5%
...								
Zacatecas	90%	82%	82%	92%	90%	70%	85%	84.4%
% anual por UR	86.1%	82.2%	83.7%	92.3%	80.2%	71.8%	76.2%	

Indicador de gestión para el Proceso de Entrega

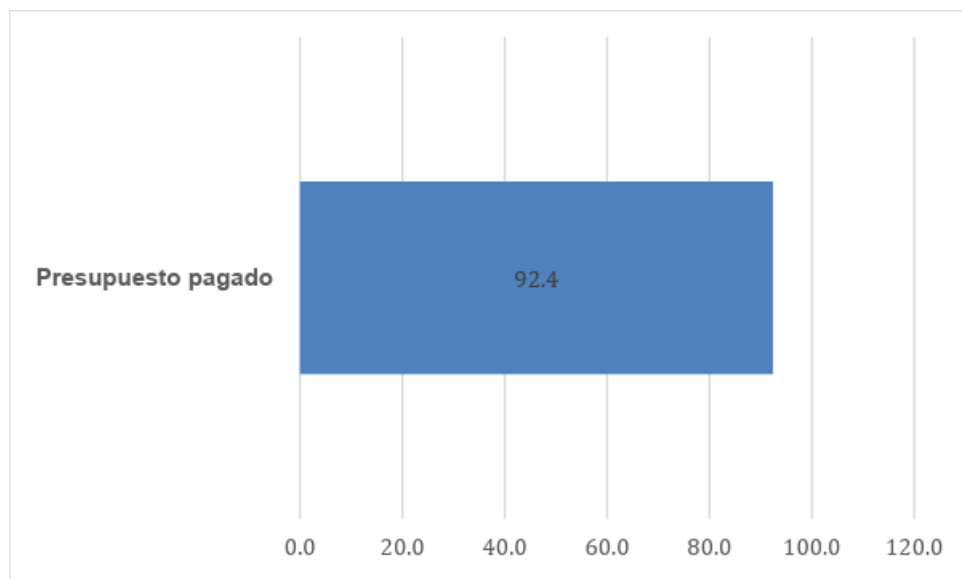
Entrega
Proceso en el que se realiza la entrega de lo producido o generado por el Pp (componentes o entregables) a los destinatarios o beneficiarios.
Definición del indicador: Porcentaje de bienes o servicios entregados en tiempo y forma por cada UR
Objetivo. Asegurar la eficacia de la entrega de los productos comprometidos por las UR en el PAT.
Fórmula 1: $\% \text{ de productos entregados por cada UR por SESA} = \frac{\text{Número de entregables recibidos por el SESA}}{\text{Total de entregables comprometidos por SESA}} \times 100$
Fórmula 2: $\% \text{ de entregables por Estado} = \frac{\text{Suma de los \% de cada UR}}{\text{Número de UR con compromiso de entregable}} \times 100$
Valor de referencia 100%
Responsabilidad SPPS / UR / SESA
Punto de medición. A partir del 01 de enero
Periodicidad. Cuatrimestral

Ejemplo con datos hipotéticos

Entidad	CENAPRECE	CENSIA	DGPS	DGE	STCONAPRA	STCONSAME	CONADIC	% anual por estado
BC	80%	70%	75%	75%	50%	70%	80%	71.5%
Campeche	69%	79%	90%	85%	85%	80%	70%	79%
Chiapas	80%	50%	75%	80%	40%	70%	70%	66%
Durango	80%	89%	80%	90%	69%	60%	80%	78%
Gto.	90%	95%	82%	80%	90%	70%	80%	83%
Hidalgo	89%	89%	75%	90%	80%	60%	80%	80%
Morelos	90%	80%	90%	70%	70%	65%	70%	76%
Oax.	80%	82%	90%	70%	70%	75%	80%	78%
SLP	90%	60%	70%	90%	90%	90%	90%	82%
...								
Zacatecas	70%	90%	78%	80%	95%	80%	90%	83%
% anual por UR	83%	78%	80.5%	81%	65.9%	72%	79%	

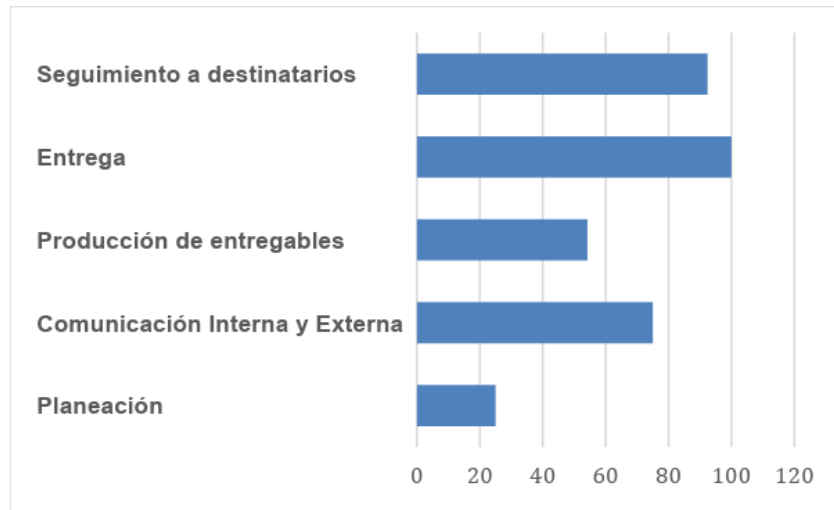
Seguimiento
Actividades y mecanismos que permiten al Pp conocer cómo son utilizados o aprovechados sus componentes o entregables (por sus destinatarios o beneficiarios) para que, entre otras funciones, la UR del Pp identifique si se está cumpliendo con los objetivos. Por ejemplo, en este proceso se incluyen las actividades que un Pp implementa para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios o beneficiarios.
Definición del indicador: Porcentaje de uso del recurso financiero ejecutado
Objetivo. Garantizar que la ejecución del recurso financiero se dé en tiempo y para los bienes y servicios para los que fue entregado.
Fórmula: $\text{Porcentaje del presupuesto ejecutado} = \frac{\text{Total del presupuesto ejecutado en el trimestre}}{\text{Total del presupuesto asignado en el trimestre}} \times 100$
Valor de referencia: 100%
Responsabilidad: DGPOP/SPPS
Punto de medición: 1er trimestre, 2o. trimestre, 3er. trimestre, 4o. trimestre
Periodicidad: Trimestral

	Presupuesto asignado	Presupuesto Modificado	Presupuesto aprobado
2017	522,439,538.00	565,422,962.00	642,611,783.00
% de gasto	81.3	88.0	
% de gasto	92.4		



Control	
Actividades y mecanismos implementados entre los operadores del Pp para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se están ejecutando conforme a los planeado (control interno).	
Definición del indicador. Definición del indicador. Porcentaje de avance de los indicadores de gestión relacionados con producción de entregables, entrega y seguimiento a destinatarios. Este indicador se debe construir de acuerdo a las características de los productos y tiempos establecidos por cada UR.	
Objetivo. Corregir de forma oportuna las discrepancias entre lo planeado y lo ejecutado en relación con la producción, entrega de bienes y servicios de las diferentes UR.	
Fórmula: $\% \text{ avance del cumplimiento a las observaciones derivadas de las supervisiones} = \frac{\text{Número de observaciones atendidas en tiempo y forma}}{\text{Total de observaciones indicadas en la supervisión correspondiente}} \times 100$	
Valor de referencia: 100%	
Responsabilidad: SPPS/URs	
Punto de medición: A partir del 01 de enero	
Periodicidad: De acuerdo al calendario de las supervisiones de cada UR	

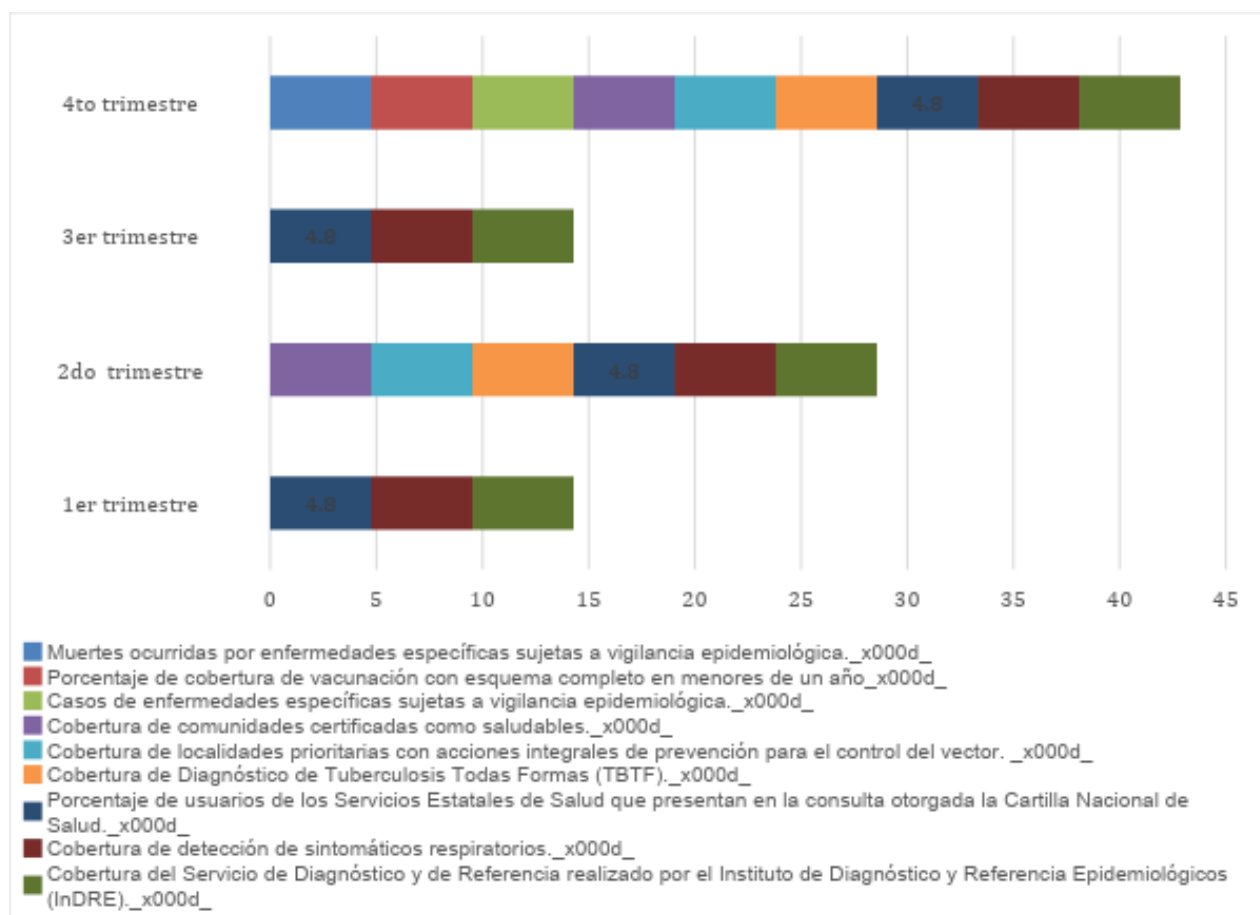
	% de avance
Planeación	25
Comunicación Interna y Externa	75
Producción de entregables	54.2
Entrega	100
Seguimiento a destinatarios	92.4



Monitoreo
<p>Proceso, coordinado por la unidad administrativa ajena a la operación del Pp, a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), así como el seguimiento a los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión. Los subprocesos que los integran son los siguientes: acopio de la información para el reporte de los avances validación de información y registro de avances en el PASH, primordialmente.</p>
<p>Definición del indicador: Porcentaje de cumplimiento en la actualización de los indicadores en el PASH.</p>
<p>Objetivo. Identificar el cumplimiento en la actualización de los indicadores comprometido en la MIR del p018. Se debe considerar que los indicadores tienen periodicidad diferente de acuerdo a la matriz de indicadores. La SHCP establece como tiempo límite los primeros 15 días después del término del trimestre.</p> <p>1er trimestre: Indicadores actividad (3)=14.3%</p> <p>2do trimestre: Indicadores actividad (3) + Indicadores componente (3)=28.6%</p> <p>3er trimestre: Indicadores actividad (3)=14.3%</p> <p>4to trimestre: Indicadores actividad (3) + Indicadores componente (3) +Indicador propósito (1) + indicadores fin (2)=42.8%</p>
<p>Fórmula:</p> <p>1er trimestre=Indicador de actividad 1 (4.8%)+ Indicador de actividad 2 (4.8%)+ Indicador de actividad 3 (4.8%)=14.3%</p> <p>2do trimestre= IA 1(4.8%) + IA 2(4.8%) + IA 3(4.8%) + IC 1(4.8%) + IC 2(4.8%) + IC 3(4.8%) + IA 1(4.8%)=28.6%</p> <p>3do trimestre= IA 1(4.8%) + IA 2(4.8%) + IA 3(4.8%)=14.3%</p> <p>4do trimestre= IA 1(4.8%) + IA 2(4.8%) + IA 3(4.8%) + IC 1(4.8%) + IC 2(4.8%) + IC 3(4.8%) + IA 1(4.8%) + IP (4.8%) + IF 1 (4.8%) + IF 2 (4.8%)=42.8%</p> <p>IA: Indicador de Actividad</p>

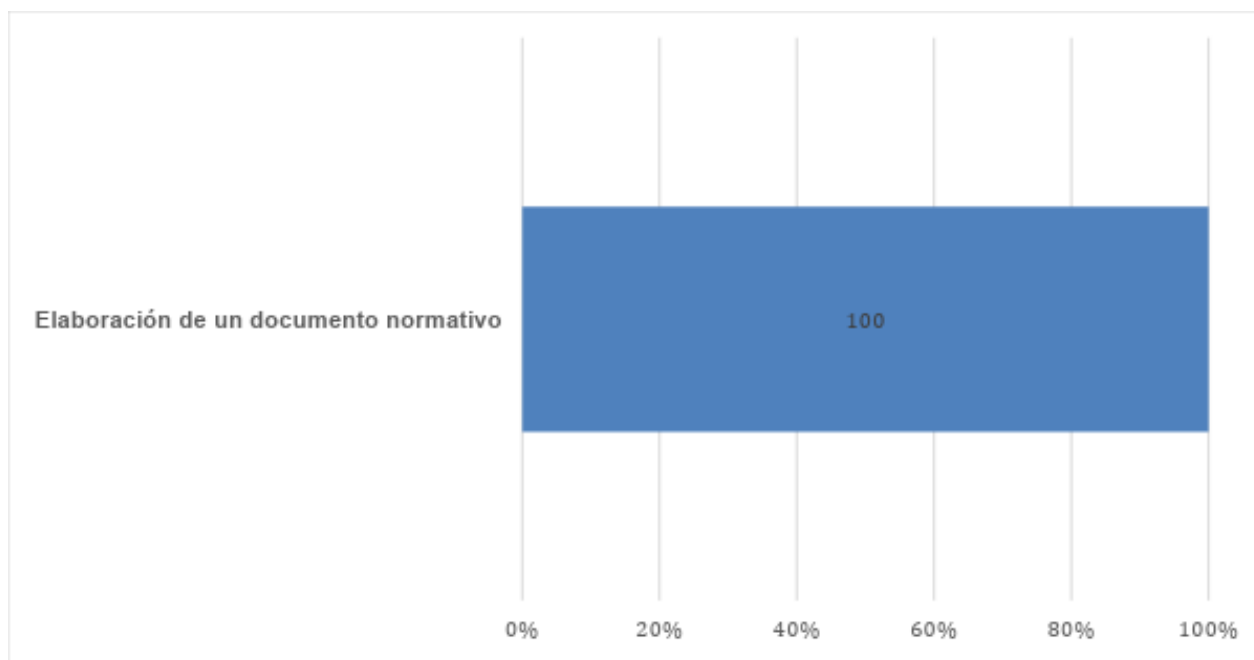
Monitoreo
<p>IC: Indicador de Componente</p> <p>IP: Indicador de Propósito</p> <p>IF: Indicador de Fin</p>
Valor de referencia: 100%
Responsabilidad: DGPOP
Punto de medición: A partir del 01 de enero
Periodicidad: Trimestral

Indicador	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre	Total
Muertes ocurridas por enfermedades específicas sujetas a vigilancia epidemiológica.				4.8	4.8
Porcentaje de cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año				4.8	4.8
Casos de enfermedades específicas sujetas a vigilancia epidemiológica.				4.8	4.8
Cobertura de comunidades certificadas como saludables.		4.8		4.8	9.5
Cobertura de localidades prioritarias con acciones integrales de prevención para el control del vector.		4.8		4.8	9.5
Cobertura de Diagnóstico de Tuberculosis Todas Formas (TBTF).		4.8		4.8	9.5
Porcentaje de usuarios de los Servicios Estatales de Salud que presentan en la consulta otorgada la Cartilla Nacional de Salud.	4.8	4.8	4.8	4.8	19.0
Cobertura de detección de sintomáticos respiratorios.	4.8	4.8	4.8	4.8	19.0
Cobertura del Servicio de Diagnóstico y de Referencia realizado por el Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos (InDRE).	4.8	4.8	4.8	4.8	19.0
Total avance	14.29	28.57	14.28	42.85	100.00



Evaluación externa
Proceso, coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, mediante el cual se define la agenda de evaluación externa del Pp, se definen las metodologías o términos de referencia, se contratan las evaluaciones externas (de cualquier tipo), se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas y se definen y realiza el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).
Definición del indicador: Porcentaje de cumplimiento de los entregables comprometidos en los términos de referencia de la evaluación.
Objetivo: Asegurar la entrega en tiempo y forma de los entregables comprometidos en los términos de referencia de la evaluación.
Fórmula: $\% \text{ de cumplimiento de entregables} = \frac{\text{Número de entregables en tiempo y forma}}{\text{Total de entregables comprometidos}} \times 100$
Valor de referencia: 100%
Responsabilidad: DGED
Punto de medición. Fecha establecida en el contrato de la evaluación
Periodicidad. El periodo será establecido en los términos de referencia

ASM	Porcentaje de avance de la actividad
Elaboración de un documento normativo	100



Anexo X. Estudio de caso

El estudio de caso tuvo como objetivo mostrar las diferentes percepciones y acciones en torno al Programa Presupuestario en evaluación, a partir de las narrativas más representativas de los actores involucrados en su operación. La metodología empleada se basó en el análisis de las entrevistas realizadas, a través de las cuales se pudo profundizar sobre la manera en que las distintas UR llevan a cabo los procesos del Pp P018, tal como se describió a lo largo del documento. Como eje conductor para el análisis se tomó la estructura propuesta por el MGP, el cual se presenta a continuación.

Planeación

A pesar de su relevancia, la mayoría de los actores involucrados en el Pp que fueron entrevistados desconocen la forma en la que se hizo la planeación del P018 y no se vieron incluidos en este proceso. Algunos funcionarios comentaron que el Pp P018 surgió a partir de una reestructuración hacendaria para homologar aquellos Pp que compartían un mismo fin; reconocen que el Pp P018 resulta de la fusión de dos grandes Pp, que hasta 2015 fueron el P014 y S037, que agrupa las funciones de prevención y promoción que tienen en común ocho UR y que están descritas en los 24 PAE:

“El programa presupuestario es la fusión de dos programas presupuestarios que la Secretaría de Hacienda consideró que pueden ser complementarios. En ese caso fusiona el P14, promoción de la salud y control de enfermedades crónicas no transmisibles y lesiones, con el S37, programa de comunidades saludables (FUN_FED_51).”

“El P018 es un programa presupuestario que nos toca, junto con otros 22 programas, que tiene por objetivos, básicamente, la disminución de la morbilidad de las enfermedades crónicas no transmisibles, la vigilancia, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles, el tema de accidentes y lesiones en grupos vulnerables, accidentes viales y lesiones...en general (FUN_FED_10).”

“Creo que el programa P018 se crea en 2016 fusionando dos programas que venían trabajando a subsecretaría que era el P014 que era prácticamente con lo que se trabajaba y con el S037. Se fusionan, se hace este programa, y es un poco para responder a las necesidades actuales de presupuestación, para eficientar el presupuesto...(FUN_FED_07).”

“El programa P018 es un programa que tiene programas de diferentes áreas de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Es el resultado de que Hacienda decidió en algún momento: sumar todos los programas que tenían que ver con una estrategia de promoción...Pegó todos los programas y los metió en una bolsa y en esa bolsa se dan diferentes programas de diferentes naturalezas (FUN_FED_52).”

En ningún caso se reconoció disponer de evidencia documental sobre la planeación del Pp P018, incluso, uno de los entrevistados mencionó que el programa le resulta una “gran caja negra” (FUN_FED_49), ya que se desconoce la lógica que tiene y los objetivos que persigue:

“En esa fusión personalmente no tuve participación..., y no estoy seguro de que haya habido planeación. Me parece que los carriles de la planeación presupuestaria que se hace en Hacienda y los carriles de operación cotidiana, del Sistema Nacional de Salud, no caminan al mismo ritmo. De tal manera que esa planeación o fusión se hizo muy padre en el escritorio...(FUN_FED_10).”

“Nosotros sabemos que es un programa que surgió hace dos años porque le quitaron a uno y le fusionaron a otro, etc., y es un reacomodo que hizo Hacienda. Lo que yo no sé es ¿por qué están los que están ahí? ¿cuál es la lógica detrás?, ¿cómo asignan los recursos financieros para los distintos programas? ¿cuáles son, incluso, los indicadores? Como que nos quedamos un poco ignorantes de qué está sucediendo con respecto a la cuestión del P018 como tal... (FUN_FED_49).”

“Aquí el gran problema es que nace primero el Pp, nace la denominación y después hay que ajustarlo (FUN_FED_51).”

A nivel estatal, algunos participantes también mencionaron tener “alguna” idea acerca del Pp. P018:

“Sé que es un programa presupuestario y que la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, a través de ese programa, pues está gestionando los recursos para lo que llegan a los estados a los programas de prevención y promoción de la salud y para poder él asegurar que esos recursos lleguen bien, pues te pide que tengas un proceso de planeación, indicadores y todo, o sea, no hay recurso sin que no haya resultados...(FUN_EST_15).”

“Es un programa que trae financiamiento para las acciones dirigidas sobre todo a la comunidad, los programas preventivos, mucho es lo que da sustento financiero a las acciones de salud pública de los programas prioritarios de salud pública...(FUN_EST_21).”

“Tengo algún antecedente de que fue una iniciativa a través de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público de...creo del 2015/2016 de empezar a ejecutar este tipo d de programas de financiamiento a varios programas sobre todo los que son de prevención y promoción de la salud, con algunos fines de agilizar y hacer efectivo el recurso en las entidades a través de la federación. Sé que a través también de la Secretaría de Salud Federal ellos priorizaron a qué programas iban a alinear a este programa de proyecto de inversión...(FUN_EST_27).”

Un menor número de funcionarios de la SPPS entrevistados, se enteraron del Pp P018 una vez que se puso en marcha, ya sea porque fueron informados en reuniones de gabinete (donde solo recibieron información general que la mayoría no recuerda), cuando tenían que presupuestar, o bien cuando comenzaron a recibir peticiones puntuales sobre el desempeño de los indicadores vinculados con su programa:

“Yo me empecé a enterar que existía este programa cuando llegó aquí y hacíamos las cuestiones presupuestales y yo les decía: ¿este programa qué? ¿por qué tenemos esto? Yo investigué de qué se trataba y quién tenía el programa...yo preguntaba y nadie sabía. El responsable del programa tiene que estar muy en coordinación, tener muy claro hacia dónde vamos y qué es lo que queremos conseguir con ese programa porque si no, nos perdemos... (FUN_FED_56).”

Dos funcionarios (FUN_FED_03 y FUN_FED_04) mencionaron que la fusión de denominación del P014 y S037 al P018 no significó cambios sustantivos en la forma como se venían haciendo las cosas. Por su parte, uno de los funcionarios dijo que la planeación operativa del Pp. 018 se acordó entre la coordinación de asesores de la Subsecretaría y las direcciones generales involucradas:

“Para la creación del P018 se coordinó los trabajos, la coordinación de asesores de la Subsecretaría, y a partir de eso fueron trabajando directamente con las direcciones generales que estaban involucradas en estos programas, para hacer el conglomerado y para hacer la definición tanto de los objetivos como el fin. Lo coordinó directamente la coordinación de asesores. Nunca nos han participado como tal, como hacen esta planeación (FUN_FED_57).”

La mayoría de los entrevistados federales coincidieron en que la forma de hacer la programación y presupuestación de sus programas vinculados con el Pp P018 es a partir del “techo presupuestal” que marca la SHCP. El mecanismo de asignación de los recursos se hace con base en el histórico de gastos de los Pp y el nivel de alcance de las metas (MIR) del año previo:

“El presupuesto se destina, con proyectos y presupuestos históricos. Entonces, cada año nos dicen: tienes tanto dinero y para esto te alcanza. Nos dice Hacienda: tiene su techo que es de tanto y tienes que trabajar con ese techo. No puedes tú rebasarlo porque no vas a tener el dinero. Entonces, es con presupuestos históricos (FUN_FED_52).”

“Es histórico, en realidad esto viene muy histórico, no es algo que se esté dando a partir de la matriz, a partir de que se tenga un fin o un objetivo específico. Ha sido más bien histórico y son memorias de años, de años antes de que empezara el P014... (FUN_FED_57).”

“Podemos planear con un techo presupuestal, pero a principio de año te dicen: te recorto, y no te preguntan en dónde, si no que te dice Hacienda: el recorte va por aquí... (FUN_FED_10).”

“Ahora sí que Hacienda nos asigna el presupuesto. Anteriormente se hacía un ejercicio de pre-techos, pero ahorita ya se asignan los techos directo a las unidades. Ahorita para este 2016, 17 y 18 ya viene la clave completa. Prácticamente ellos solo realizan la distribución por programa institucional. Al final integran su presupuesto, así como se asignó... El presupuesto que se realiza cada año, la Secretaría de Hacienda, de una u otra forma, ya lo tiene, por llamarlo de alguna manera, etiquetado, ya lo tiene definido. El presupuesto ya viene en forma histórica (FUN_FED_51).”

“Nosotros tenemos un análisis de ese pre-techo que nos avisó DGPOP a través de un oficio y un comunicado oficial. Ahí sabemos cómo desglosarlo en las entidades federativas. De tal forma que nosotros ya hacemos el pre-techo también a cada entidad federativa. Ya le decimos cuánto le va a tocar (FUN_FED_50).”

La opinión de los funcionarios estatales también coincide con los puntos de vista previos, es decir, los responsables de programas estatales reciben, a través de la federación el monto del presupuesto que les corresponde cada año:

“...las entidades federativas nos tenemos que ajustar a esa publicación de presupuesto de egresos de la federación (FUN_EST_27)”.

“Cada año hacemos una revisión con el líder federal. Hacemos una priorización, el recurso...se hace una programación y de ahí se llega ya a la ejecución (FUN_EST_38).”

La asignación de los recursos depende, tal como lo dijo uno de los funcionarios, de los lineamientos marcados por la DGPOP de manera informal, es decir, se carece de un documento donde venga establecida la forma en la que se debe otorgar y distribuir el dinero:

“Se trabajó de acuerdo a lo que DGPOP nos indicó, entonces es realmente interno. Nunca ha sido un documento que tengamos, porque siempre hemos trabajado con base en lo que DGPOP da de línea (FUN_FED_57).”

Antes de que cada unidad responsable notifique a la SHCP cómo se van a destinar los recursos, primero se hace una estimación de los gastos, a través de la plataforma SIAFFASPE, donde se especifica la presupuestación anual de cada uno de los estados que reciben recursos del Pp P018:

“Hay una plataforma que se llama SIAFFASPE. En esa plataforma nosotros cargamos el presupuesto y los insumos que se van a gastar. Posteriormente, son validados por las entidades federativas y van pasando filtros. Tenemos tiempos bien marcados. Una vez que valida el estado, nosotros ya podemos comenzar a gastar el presupuesto... (FUN_FED_50).”

“El P018 es la asignación presupuestal que se le da a todos los programas que conforman el P018 y en el SIAFFASPE ahí se lleva todo el control de toda la presupuestación ... (FUN_FED_07).”

“Nosotros usamos mucho la plataforma SIAFFASPE, tiene muchos candados, muy importantes, en el que podemos nosotros revisar una factura que acaban de subir, si la factura cumple con los criterios de las autoridades hacendarias, si es para lo que se les ha mandado el recurso. Sobre todo, se valida que se está cumpliendo con la meta... Siempre se empata que el recurso esté bien gastado, bien ejercido con lo que prometieron que iban a hacer. Para

nosotros validar ese recurso necesitamos también el área técnica que nos dé su visto bueno (FUN_FED_50).”

“Hay una calendarización ya por parte de los líderes federales donde se apertura la plataforma [SIAFFASPE], hacemos una propuesta de indicadores conjuntos, los validamos nosotros, los validan ellos y se va asignando el presupuesto en base a estas acciones (FUN_EST_38).”

“El P018 está alineado en un sistema de información, en ese sistema de información que además se conjunta porque es el famoso SIAFFASPE. A través de ahí estamos alineando lo que estamos haciendo (FUN_EST_15).”

Lo que nos permite actualmente esta plataforma es que podemos dar seguimiento a cierto cumplimiento de metas, a ciertos compromisos y que incluso también para la comprobación, ya una vez que se ejecutó. Desde la comprobación documental de alguna meta, o la comprobación financiera a través de una factura de que se ejecutó un recurso económico o financiero. Se puede hacer a través de esto, donde interactúan todas las áreas, tanto el área administrativa financiera como el área operativa o gerencial de los programas (FUN_EST_21).”

La planeación anual del presupuesto se realiza el año previo a su ejecución, para lo cual cada UR, en conjunto con los encargados estatales del programa hacen un Plan Anual de Trabajo:

“Mi participación es dar un estatus de cómo está el gasto en las entidades federativas través del programa P018. Nosotros hemos hecho subsidios a entidades federativas, tenemos que tener el control de estos subsidios a través de los convenios AFFASPE, y saber si se están ejerciendo de buena manera, en tener observaciones en su momento, no autorizar algunos gastos que pudieran no estar bien dirigidos o canalizados y ese tipo de gastos, y bueno, en ese sentido tenemos que hacer trabajo de planeación anual a principios, bueno, más bien a finales de cada año presupuestario. Ahorita estamos en ese proceso...de armar nuestro PAT con cada entidad federativa y cuántos recursos se le va a disponer y cómo se van a gastar (FUN_FED_50).”

“En el PAT, tú como unidad responsable, tú como coordinador administrativo júntate con todas las áreas operativas y dime cuánto vas a necesitar, cómo lo vas a necesitar, y en qué lo vas aplicar. Entonces ya identificábamos cuanto es lo que tú como unidad responsable lo

necesitas, gastos fijos. Entonces con todas las demás áreas se integraban y se mandaban a la Secretaría de Hacienda, que efectivamente es el proyecto presupuesto ... (FUN_FED_51)."

Uno de los entrevistados informó que las áreas técnicas son las que finalmente deciden el uso y destino de los recursos:

"...el destino de los dineros, en qué se ocupa y hacia dónde se dirige, está a cargo de las áreas técnicas (FUN_FED_57)."

A su vez, el recurso con el que cada programa cuenta se asocia con metas que recaen directamente a las entidades federativas a través de los responsables de programas:

"Cada dirección general tiene su propio recurso y, como le comento, los directores generales, los responsables de cada programa, definen el destino de esos recursos y, por supuesto, el nivel de responsabilidad está asociado a una meta específica. Parte del recurso que se transfiere a las entidades federativas está asociado a una meta específica, pero definida siempre por los responsables de los programas y con base en poblaciones, en necesidades de las entidades federativas (FUN_FED_57)."

El hecho de tener un presupuesto preestablecido del Pp P018 tiene un impacto directo en las metas de las cuales son responsables las UR y los SESAS, haciendo necesario reducir, en determinadas ocasiones, el alcance de sus indicadores:

"La instrucción es `adapta tus indicadores conforme lo que vas a recibir menos recursos`; o sea, sí hay una instrucción detrás de `ajústate a lo que realmente puedes lograr...' (FUN_FED_49)."

"Yo creo que estamos operando bien, pero limitados, porque el universo que nos toca trabajar...es muy amplio y con el recurso, con lo que hacemos, es ajustar la meta el recurso que tenemos para poder dar cumplimiento esas metas. Creo que estamos operando bien, pero si hubiera más recursos sería mucho mejor, podríamos cumplir mejor las metas...(FUN_FED_07)."

Varios de los entrevistados coincidieron que el cumplimiento de las metas también se ve afectado por los recortes presupuestarios de los que han sido objeto en los últimos años,

haciendo insuficiente los recursos para llevar a cabo todas las tareas vinculadas con el Pp P018:

“Tenemos que salir a visitar a los laboratorios y son cinco diagnósticos y ahorita me dicen: no pueden salir más de cinco, pues tienen que ser tres. Entonces yo veo modificado eso, pero yo me voy mermando con dos, con dos, y a la larga eso nos perjudica...(FUN_FED_10).”

Prácticamente todos los entrevistados federales mostraron conocimiento en el sentido de que los recursos del Pp 018 provienen del Ramo 12:

“El grueso de nuestro ejercicio viene por el Ramo 12...En nuestro caso no me conozco todo del P018 pero, en nuestro caso, integramos recursos del Ramo 12 (FUN_FED_11).”

“...nosotros les hacemos hincapié que cuando les estamos transfiriendo [a los estados] recurso federal, Ramo 12, nunca va a perder su naturaleza...FUN_FED_50).”

“Lo que puede lentificar el proceso es el hecho de que muchos de los proyectos de trabajo que hacemos con los estados tienen financiamiento que proviene...de lo que se llama el Ramo 12. Entonces, el P018, en teoría, cubre, como te decía, solo la parte política, entonces toda la parte de operación la tengo que estar buscando de otra manera...(FUN_FED_52).”

A nivel estatal, los funcionarios y jefes de programas entrevistados saben que además del recurso por Ramo 12, existen otras fuentes de financiamiento que pueden provenir del Anexo IV CONSEG y Anexo IV PRORESPPO, así como del Ramo 33:

“Ahorita trabajamos muchísimo lo que la llamamos una alineación presupuestal. Hay diferentes fuentes de financiamiento, cada una de las metas y objetivos podemos saber qué fuente de financiamiento puede aportar para una meta. Las diferentes fuentes de financiamiento que tenemos es del presupuesto, el P018, el Ramo 33, el Ramo 12 (FUN_EST_15).”

“Para cada uno de los programas de aquí del estado, lo primero que se considera es el ramo 33, después el anexo 4, el anexo 4 y luego el recurso federal. Esa es la estructura que nosotros tenemos, pero las fuentes de financiamiento de eso, pues viene desde nivel central de diferentes programas presupuestarios (FUN_EST_21).”

“Las partidas presupuestales que tenemos el P018, el Anexo 4, el AFFASPE, los recursos propios y los recursos del estado. Son componentes primordiales para hacer una bolsa completa (FUN_EST_43).”

Una situación común que viven los estados es que tienen dificultad a la hora de ejercer los recursos debido principalmente a dos razones: 1) estrictos controles administrativos y 2) la falta de conocimiento sobre las partidas para las cuales puede emplearse el recurso del Pp. P018:

“Aunque tengamos esta planeación estratégica me llegan en destiempo los insumos, pero yo no puedo decirle a la gente “la de influenza te la voy a dar en verano” o yo no te puedo decir “tu vacunación de primer semana nacional de salud te la voy a dar en la tercera”; yo tengo que hacer mis estrategias como institución y como entidad para darle esa cobertura a mi población de responsabilidad (FUN_EST_27).”

“Las fuentes de financiamiento ... pues viene desde nivel central de diferentes programas presupuestarios. Si le preguntan al de promoción ¿Cuánto dinero viene del P018? Bueno, yo sé cuánto me llega del presupuesto de Ramo 12 federal para promoción y saben cuánto le llegan para comunidades saludables, para entornos, pero no identifican con precisión estrictamente de donde viene. Alguien que tenga la fotografía desde Hacienda sí lo identifica perfectamente bien con cada una de sus claves, pero aquí le preguntan con las claves esas que tiene...cada programa y no lo identifica. Sabemos que viene del Ramo 12 que ese es un recurso que llega desde la federación, y llega para el programa, sabemos que llega por Anexo 4 del Seguro Popular, sabemos cuánto llega para cada acción de cada programa y lo de Ramo 33 cuando se programa. (FUN_EST_21).”

Dado que los estados no distinguen propiamente la bolsa de la cual proviene el recurso, es común que se tenga una bolsa común para llevar a cabo las acciones de un programa:

“...el programa como tal pues sí necesitamos, ahora sí que ser un complemento de las necesidades y es ahí donde integramos el ramo 33 y anexo 4, y lo que se vaya requiriendo para hacer, ahora sí que la planeación completa del año (FUN_EST_38).”

Comunicación interna y externa

Se identificaron tanto canales formales (encuentros, comités, reuniones de trabajo, oficios) como informales (grupos de mensajería vía WhatsApp, correo electrónico, llamadas telefónicas) que en general hacen la comunicación flexible, oportuna y muchas veces resolutive.

Esto se reflejó en general en las entrevistas realizadas una opinión que compartieron la mayoría de los entrevistados es que hay una buena comunicación entre nivel federal y

estatal entre los responsables de los Programas Trazadores para el seguimiento de las acciones. Si bien, estos mecanismos de comunicación no están documentados (excepto en algunas unidades donde se ha implementado sistemas de gestión de la calidad), la percepción es que es adecuada, oportuna y fluida, especialmente la comunicación interna. Algunos ven como un área de oportunidad mejorar la comunicación externa, en especial con la SHCP:

“El proceso de comunicación del P018 al interior de la Subsecretaría, e incluso diría yo de la Secretaría, es muy bueno, fluido, participativo, pero también debería ser fluida de Hacienda para acá (FUN_FED_10).”

“Lo primero que se te puede venir a la mente es que no es una comunicación como en dos sentidos, muy efectiva. Nosotros mandamos retroalimentación...yo quisiera más recursos porque tengo aquí este problema, pero alguien toma allá la decisión y esa decisión como que a nosotros nos queda mucha duda de ¿cuál fue? ¿por qué no se comunica de vuelta? ¿qué fue esa decisión? ...(FUN_FED_49).”

De hecho, un participante afirmó que no era necesario que se comunicara la planeación del Pp. P018 a nivel federal, ya que ellos mismos participaron en este proceso:

“A las direcciones generales estuvieron trabajando, entiendo, coordinadamente con la coordinación de asesores, ahora sí que valga la redundancia, y con la DGPOP. Entonces el diseño pues o el formato final de cómo está el P018, fue a partir del trabajo de todas las direcciones generales y los programas de acción específico que intervienen en él, o que iban a estar incorporados en este programa presupuestario, entonces, no había necesidad de hacer tal difusión puesto que fueron parte del trabajo (FUN_FED_57).”

Los mecanismos de comunicación son variados, algunos de los más mencionados fueron: reuniones nacionales, oficios institucionales, comités, correos electrónicos, reuniones virtuales (vía *WebEx*), llamadas telefónicas, además del *WhatsApp* que resulta ser una forma de comunicación directa y muy efectiva, principalmente para tratar asuntos de manera inmediata entre las UR a nivel federal y los responsables y encargados de los PAE en los estados:

“Tenemos varios mecanismos de coordinación. El de día a día que es través de todos los medios electrónicos que te puedas imaginar, desde *WhatsApp* hasta correo electrónico...

pero, tenemos nosotros encuentros nacionales, dependiendo de cada programa tenemos al menos un encuentro nacional (FUN_FED_48)."

"Los canales de comunicación son sesiones vía Webex, comunicados oficiales, teléfono, asesoría directa por cada uno de los responsables al Estado. Una de las herramientas que utilizamos y sobre todo que se ha dejado sentir mucho es el WhatsApp, porque finalmente, pues no hay de otra, uno se tiene que acostumbrar a estar trabajando con los 32 estados aquí, o sea, no hay más, porque además tenemos que entrarle a la tecnología, ¿no? (FUN_FED_08)."

No obstante, parece haber algunos casos en los que la información no fluye del modo cómo se esperaría o ni siquiera ocurre.

"Mira, no sé ni cuándo la hicieron (la evaluación de diseño). La han de haber hecho en el 2013 o en el 2012 o en el 2014, pero desde que yo llegué aquí no nos han dado ninguna retroalimentación del P018 (FUN_FED_52)."

Selección de destinatarios

Como se mencionó al inicio de este apartado, la ambigüedad de identificar formalmente a los destinatarios también se encontró entre los entrevistados, incluso en una misma UR dos actores identificaron a sus destinatarios de forma diferente:

"Las entidades federativas (FUN_FED_07)."

"La población... yo diría en general, pero fundamentalmente mujeres y niños... creo que la población más vulnerable... (FUN_FED_06)."

"Ah pues a más de 120,000,000 de mexicanos. (FUN_FED_48)."

"El destinatario final es la población en general, nuestras acciones son poblacionales ¿no?... los usuarios internos si quieres llamarles o clientes internos que tenemos son fundamentalmente los servicios de salud estatales a través de un responsable de programa que tenemos en cada estado (FUN_FED_52)."

"Mis usuarios fundamentalmente son los servicios estatales de salud, en cada uno de los programas, son mis beneficiarios directos de muchos de los recursos como tal, porque básicamente, y son también mis coadyuvantes en términos de la generación de información,

y son también mis coadyuvantes en términos de lo que yo te decía que se perdió aquí que hemos tratado de recuperar, que es rectoría (FUN_FED_02).”

“Los estados y la población en general. No tenemos un padrón de beneficiarios en los temas de prevención y promoción de la salud. Está dirigido a toda la población. Cada programa tiene en los PAE el tipo de acciones y que están dirigidas a la comunidad. Cada PAE sí lo tienen identificado, y lo que sí le puedo decir es que todos los PAE que están dentro del P018 son programas que están destinados a acciones de salud a la comunidad (FUN_FED_57).”

Producción de entregables

Los actores de las UR involucradas en el Pp identificaron con los productos entregables del área que les corresponde. Llama la atención que los PAE no son identificados de forma explícita como productos del Pp, aunque a partir de los comentarios si aparecen tácitamente:

“[En el caso de los entregables] tenemos, yo diría dos dimensiones: Lo que nosotros producimos para los estados y lo que los estados producen para el programa ... Por ejemplo, nosotros les damos elementos como puede ser; una guía para el diagnóstico temprano..., les damos el diseño, la guía, la herramienta, la diseñamos, la entregamos al estado, capacitamos a la gente de los estados y los estados tienen que bajarla a las unidades médicas y ahí operarla... (FUN_FED_52).”

“Bien, los entregables, particularmente del P018 y abordando lo que le toca al programa para la operación misma y vigilancia de la política pública... y con base en supervisiones, con base a visitas de capacitación, particularmente nosotros generamos reportes de supervisión, reportes de situaciones epidemiológicas, emitimos alertas, porque pues una vez que estas vigilando la implementación de las políticas públicas, pues te das cuenta cómo está el comportamiento o la fluctuación en cada una de las entidades, generamos boletines semanales, generamos manuales en el caso de que identifiques de que por ahí está un déficit en cuanto al conocimiento técnico, autorizamos manuales, guías operativas, verificamos la normatividad, son parte de los entregables que damos nosotros... (FUN_FED_04).”

Entrega

Los subprocesos de capacitación y supervisión fueron los servicios mejor identificados, así como la entrega de recursos financieros tanto a las UR como a las entidades

federativas. La distribución y entrega de documentos normativos, técnicos y material informativo está menos documentado.

“Capacitación, es que te digo, tienes capacitación, tienes lo que sería supervisión, asesoría y acompañamiento durante las partes amplias... (FUN_FED_02).”

“...fundamentalmente son apoyos para personal y para dar capacitación, para apoyar a los programas...(FUN_FED_52).”

“Nosotros tenemos como indicador la certificación de comunidades. Creo que este es un cambio favorable que se ha hecho y que se ha tratado de alinear en toda la organización porque mucho estamos trabajando con procesos, todo de la promoción de la salud, tú sabes que no es nada fácil de cambiar los comportamientos, los estilos de vida... si tienes determinantes etc. y lo que ahora nosotros buscamos... es el resultado final. Lograr certificar las comunidades...(FUN_FED_07).”

“...tienes que ir a los estados a hacer capacitación, ver que se den las cosas, supervisar, monitorear, evaluar, emitir recomendaciones y eso es en lo que se ocupa el recurso...(FUN_FED_01).”

Seguimiento a destinatarios

Seguimiento presupuestal

Para hacer el seguimiento a los destinatarios, las UR cuentan con distintos subprocesos. A inicios de cada año, en cuanto las unidades responsables validan la información proporcionada de los gastos reportados por los estados, ésta se envía a la DGPOP, quien se encarga de revisar, validar e incorporar, los datos al PASH. De esta forma se inicia nuevamente el ciclo de programación y presupuestación anual del Pp P018:

“...para cuenta pública nos abren otro módulo en el PASH...se abre otro módulo que se llama cuenta pública, y ahí en esa cuenta pública ya puedes meter la información definitiva de cuánto fue lo que programaste, cuánto fue lo que tú alcanzaste y ya me pongas ahí las justificaciones que fuesen necesarias para aclarar ese tipo de comportamiento, y ya se cierra. Estoy hablando de cuenta pública... febrero, marzo, hasta abril del siguiente ejercicio... (FUN_FED_51).”

El presupuesto preestablecido del Pp P018 tiene un impacto directo en las metas de las cuales son responsables cada programa, haciendo necesario reducir, en determinadas ocasiones, el alcance de sus indicadores:

“La instrucción es: adapta tus indicadores conforme lo que vas a recibir menos recursos; o sea, sí hay una instrucción detrás de: ajústate a lo que realmente puedes lograr... (FUN_FED_49).”

“Yo creo que estamos operando bien, pero limitados, porque el universo que nos toca trabajar...es muy amplio y con el recurso, con lo que hacemos, es ajustar la meta el recurso que tenemos para poder dar cumplimiento esas metas. Creo que estamos operando bien, pero si hubiera más recursos sería mucho mejor, podríamos cumplir mejor las metas...(FUN_FED_07).”

Los entrevistados consideraron que el cumplimiento de las metas también se ve afectado por los recortes presupuestales de los que han sido objeto en los últimos años, haciendo insuficiente los recursos para llevar a cabo todas las tareas vinculadas con el Pp P018:

“Tenemos que salir a visitar a los laboratorios y son cinco diagnósticos y ahorita me dicen: no pueden salir más de cinco, pues tienen que ser tres. Entonces yo veo modificado eso, pero yo me voy mermando con dos, con dos, y a la larga eso nos perjudica...(FUN_FED_10).”

Como ya se indicó en la sección de hallazgos generales, el subproceso de satisfacción de destinatarios no es contemplado en ninguna de las UR responsables del Pp. Únicamente se identificó y documentó para la DGE, en lo que respecta a la vigilancia epidemiológica, en su componente de laboratorio.

Seguimiento de los entregables

El seguimiento de los entregables de capacitación y certificación se lleva a cabo con sistemas de datos internos de las UR. De igual manera, en el seguimiento de los documentos normativos cada UR lo realiza de manera independiente. Por lo que se refiere a documentos programáticos (PAE), se hace a través de sistemas de información sistematizados y digitalizados con los que cuenta la SS para verificar el avance de los indicadores. En cuanto al seguimiento de la supervisión, se realiza de manera conjunta entre tres UR y se elabora un informe de supervisión, al cual deben atender los SESA como destinatarios del Pp. En algunos casos, los entrevistados refirieron el SIAFFASPE como un sistema que les permite dar seguimiento a los entregables:

“nosotros en el SIAFFASPE, ... tenemos 15 indicadores que son los mismos que tenemos en el programa de acción específico, de manera trimestral el estado tiene que subirte evidencias

de esos 15 indicadores, cuando tú le dices, bueno, necesito de la capacitación que yo te di, del lineamiento que yo te vertí, tú tienes que darme evidencia que lo transferiste hacia tus siguientes niveles, a través de lista de asistencias, de minutas de trabajo, de productos entregables tangibles que puedan evidenciar todo lo que están haciendo, esa parte son lo que nosotros estamos identificando como parte de la evidencia de los productos que le da la federación a la entidad ... (FUN_FED_04).”

Este es quizá uno de los procesos mejor sistematizados y digitalizados; particularmente a través de las plataformas del SiNaVE y, sobre todo, en el seguimiento de los estados a través del SIAFFASPE. Además de otros sistemas como el Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud (SINBA) y los Sistemas de Información en Salud de la DGIS.

Satisfacción de destinatarios

Como se mencionó también en la sección de hallazgos, no existe este subproceso como una acción única para todo el Pp P018. Solamente el componente de laboratorio de la vigilancia epidemiológica cuenta con un instrumento para este propósito.

“Sí, nosotros en la encuesta de satisfacción, lo que vemos es si el trato fue bueno, si cumplimos sus expectativas, si fue nuestro resultado oportuno, si fue confiable, alguna sugerencia para mejorar, si ellos tienen o quieren felicitar a alguien, todas estas cosas...”

FUN_FED_12

Control

Como unidad de análisis no se identificó un mecanismo de control único del Pp P018. El seguimiento de indicadores de la MIR se hace a través de sistemas de información de apoyo con los que cuenta la SS, pero no como un instrumento propio del Pp p018. Lo mismo se puede mencionar respecto de algunos sistemas de información específicos de cada programa, y en el caso de las entidades federativas el SIAFFASPE cumple estas funciones de control. Una de las UR que funciona bajo el Modelo de Gestión, ha diseñado sus propios mecanismos de control para sus entregables, pero como ya se mencionó, no existe para el Pp en su conjunto.

“Y luego (la responsable de dar seguimiento a nuestros indicadores) me los prepara cada trimestre que los concentra, de tal manera que yo puedo ir viendo cómo se van comportando por un lado nuestros laboratorios, con esta herramienta, los laboratorios del instituto, y en esa

medida nos permite ir haciendo nuestro mapa de riesgo, ir modificando nuestro mapa de riesgo, ... de tal manera que vamos viendo por ejemplo, cómo va el departamento de ... respecto de su indicador de concordancia del cumplimiento con la evaluación del desempeño (FUN_FED_11).”

El programa de Caminando a la Excelencia (CAMEX) contribuye de manera indirecta en el proceso de control del Pp P018; este programa tiene un sistema de indicadores del desempeño en el que los SESA reportan su productividad, lo que se ve reflejado en el cumplimiento de las metas de la MIR del P018.

Monitoreo

Este proceso es coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH, así como el seguimiento de los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión. El proceso está adecuadamente documentado y reconocido por los actores entrevistados, considerando que este lo realizan entes externos a la operación del Pp y disponen para ello de distintas fuentes normativas y de diversas herramientas tecnológicas. Al interior de la SS lo realiza la DGPOP y como ente externo lo lleva a cabo la SHCP. Cada responsable estatal notifica a las unidades responsables cómo se gasta el recurso, pero además cuál es el avance de los indicadores comprometidos:

“Está el sistema de información de salud en dónde vienen los indicadores. Tenemos el SIAFFASPE que es el sistema que lleva el control y el seguimiento..., y además nosotros tenemos controles internos que les pedimos evidencia de lo que reportan (FUN_FED_07).”

Con respecto a los indicadores de la MIR vinculados con el Pp P018, hubo opiniones divididas. Algunos informantes consideraron que dada la naturaleza del programa es difícil plantear indicadores específicos que reflejen el trabajo que se hace en cada programa. Otros en cambio, mencionaron que es justo la generalidad la gran limitante de los indicadores:

“Se ha visto que los indicadores han ido en aumento, se tienen bien medidos, desde mi perspectiva (FUN_FED_50).”

“Con las áreas hubo un consenso. No pueden estar todos los Programas de Acción [de lo contrario] tendríamos que tener como 20 indicadores y la recomendación es, no tengan más de 10, unos ocho ya es suficiente, nos quedamos con 8 casualmente si no mal recuerdo, tenemos 8, pero la recomendación es no tengan más de 10, por muy complejo que sea el programa saquen lo más relevante (FUN_FED_01).”

“Yo no me veo reflejado. Hay un indicador por ahí de mortalidad agregada, entonces, haz de cuenta, que son 15 condiciones de salud en una tasa de mortalidad que ¿quién la va a interpretar? ¿cómo la vas a interpretar? o sea, ¿qué sentido tiene esa mortalidad agregada? Eso desde mi punto de vista es algo muy subjetivo porque unas al interior de esas unas van bajando y otras se mantienen estables y otras van subiendo, entonces cuando tú lo agarras junto ¿qué te dice eso? (FUN_FED_49).”

Evaluación externa

Más de la mitad de los entrevistados dijo no estar enterado de la metodología o resultados de evaluaciones externas previas del Pp 018. Dentro del grupo de entrevistados que dio alguna respuesta con relación a su conocimiento del proceso de evaluaciones externas, se apreció confusión. Algunos refirieron a las auditorías de control interno como evaluaciones externas, otros hicieron mención de las evaluaciones derivadas de los procesos de certificación como el ISO9001. Sin embargo, de manera generalizada consideraron a las evaluaciones externas como positivas y una herramienta útil para identificar áreas susceptibles de mejora:

“No tengo conocimiento [evaluaciones externas], pero a mí me parece que es una visión más fresca, más objetiva, menos viciada... a mí me parece muy positivo.” “Cuando nos evalúa alguien con una perspectiva... primero integral, luego externa, luego académica y objetiva” “siempre... nos encuentran, naturalmente, áreas de oportunidad para mejorar... desde la planeación hasta su cierre con la evaluación y hacer un ciclo más armónico, más virtuoso (FUN_FED_06).”

“El programa en específico a partir del P018 no ha sido evaluado... previo cuando estaba con el S037 si había sido evaluado... y sí había sido auditado también, pero ya con el P018 no... del 2016 a ahorita, específicamente el programa una evaluación no (FUN_FED_07).”

“A partir del 2016 a la fecha que yo sepa no [ha habido evaluaciones externas] (FUN_FED_08).”

“Se hacían evaluaciones externas cuando era S037, pero desde el P018 no ” Son necesarias, porque al final de cuentas al estar nosotros dentro del trabajo diario cotidiano de una intervención podemos tener la ceguera de no ver y considerar muchas cosas para evaluar, entonces alguien externo que tenga una visión más amplia, alguien que esté más enfocado metodológicamente, análisis, puede dar una evaluación que nos pueda orientar y detectar áreas de oportunidad y además que puedan ser corregibles en el trabajo diario, yo creo que sí son buenas (FUN_FED_09).”

“Yo creo que mucho de la parte de la evaluación permanente de los programas, sobre todos con una visión externa, que te permite encontrar las áreas de oportunidad en términos de cosas que tú creas que estás teniendo resultados y probablemente, si tienes una visión de alguien que te diga algo más allá (FUN_FED_02).”

“Yo tengo una opinión muy buena de eso... la verdad es que cuando te evalúa alguien del interior, no les permite ver las aristas que pudiera tener... o las áreas de oportunidad que pudiera tener un programa ... entonces para mí, las auditorías externas son bienvenidas (FUN_FED_04).”

“Para el sistema de calidad, tenemos la entidad mexicana de acreditación, este... la entidad mexicana de acreditación y el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, porque tenemos ISO, tenemos el 15189, luego tenemos, sobre todo en el plano técnico de parte de la Organización Mundial de la Salud” (FUN_FED_11).”

Uno de los entrevistados señaló que esta evaluación de procesos no debió realizarse en este momento, debido a que en el Modelo de Presupuesto basado en resultados establece que este tipo de evaluaciones debe llevarse a cabo a partir del tercer año de operación de un programa presupuestario:

“Dentro de la consolidación vienen las evaluaciones de procesos, se sugiere que la evaluación de procesos se realice a partir del tercer año de operación, y ¿cuántos llevamos? año y medio” “y aquí dice que se sugiere que la evaluación de procesos se realice a partir [de que] ya que está madura y [así] veamos todo el proceso...si está funcionando o no está funcionando (FUN_FED_051).”

Conclusiones

La amplia heterogeneidad de los participantes en términos de antigüedad en el cargo, formación, experiencia, funciones y grado de participación en el Pp P018 implicó que, las opiniones acerca del Pp fueran diversas y, en gran parte respaldadas en las dinámicas históricas y específicas de cada UR. En algunos aspectos no fue posible obtener información concreta sobre los mecanismos o actividades vinculadas con determinados procesos en virtud de ser un enfoque no contemplado de forma explícita por los operadores del Pp y de las UR involucradas. Por otro lado, se encontró una brecha importante en cuanto al conocimiento que los funcionarios estatales y los respectivos jefes de programas (quienes tienen atribuciones meramente operativas) tienen acerca del Pp P018 en comparación con los funcionarios federales quienes poseen una visión amplia de los programas que les corresponde coordinar. De este modo, una tarea por desarrollar es, al menos, hacer homogéneo el conocimiento básico del Pp P018 entre todos los funcionarios involucrados, de forma que comprendan su papel y contribución a los fines, propósitos, componentes y actividades del mismo.

Anexo XI. Bitácora de trabajo de campo

El equipo evaluador envió a la DGED la propuesta de calendario para realizar las entrevistas tanto a los funcionarios federales como estatales. Con la solicitud de informar y contar con la autorización de las autoridades correspondientes. Previo a cada visita, la DGED informaba al equipo evaluador sobre la fecha, hora y lugar donde se llevaría a cabo la entrevista.

En todos los casos se llenó un formato de bitácora de campo que contenía la información del tiempo, lugar, persona y situación (fluidez, disposición, inconvenientes, impresión general y puntos relevantes) en la que se realizó la entrevista.

En la gran mayoría de casos las entrevistas se realizaron de manera puntual y hubo buena disposición de los funcionarios seleccionados para llevar a cabo las entrevistas. En todas las entrevistas participaron dos miembros del equipo evaluador, aunque el interrogatorio lo conducía uno de ellos y el acompañante tomaba notas o participaba si le parecía oportuno. Cabe señalar que solo en una de las UR, el STCONSAME, los funcionarios decidieron no participar en la evaluación. Los lugares dispuestos para las entrevistas fueron apropiados y privados.

Algunos aspectos que merecen la pena ser destacados de manera puntual sobre el trabajo de campo son:

1. En algunos casos, el equipo evaluador percibió que los entrevistados conocían y disponían de la guía de entrevista, lo cual sesgó las respuestas acerca del grado de conocimiento y percepción del Pp P018 y el grado de conocimiento de los procesos que lo conforman. Algunos participantes, incluso, acudieron a las entrevistas con información impresa sobre el Pp P018. En este sentido, hubo desinformación y se desvió el objetivo de las entrevistas. De forma extra-oficial uno de los funcionarios indicó que uno de sus superiores les advirtió que “todo debía salir bien en la entrevista”.
2. Otro grupo de funcionarios manifestaron sentir ansiedad y “temor” por la entrevista, al desconocer el objetivo de ésta. Si bien, los entrevistadores proporcionaron toda la información relacionada con los objetivos de la Evaluación de Procesos, fue evidente

que muchos entrevistados estaban enfocados en mostrar que sus programas o tareas específicas se hacían adecuadamente.

3. Varios de los entrevistados, al desconocer el propósito de la Evaluación, optaron por acudir a las entrevistas con otros funcionarios (de áreas administrativas, operarios de programas, entre otros) para apoyarse y dar mayor claridad a determinados procesos. Esto resultó útil porque permitió que en una misma UR los participantes complementaran la información y enriqueciera las entrevistas.
4. Al desconocerse el Fin, Propósito y Componentes del Pp P018 casi por la totalidad de funcionarios, fue frecuente que las narrativas se desviaran del tema central. Aunque en todo momento se buscó enfocar a los participantes, un número importante de entrevistas no aportaron información relevante para la Evaluación.
5. No hubo una percepción del Pp P018 como unidad. Cada UR habló desde la experiencia de cada uno de los programas bajo su responsabilidad, lo que hizo complejo el análisis de la información y la utilidad de los resultados a la luz de esta Evaluación de Procesos.
6. En la mayoría de las entrevistas estuvo presente personal de la DGED, quienes se encontraban supervisando el proceso de Evaluación. En una UR estuvo presente personal de la SPPS, que si bien no intervinieron, su presencia no estaba originalmente programada, y se ignora la posible influencia que pudieron haber tenido sobre los entrevistados.

Anexo XII. Bases de datos

A continuación, se enlistan las entrevistas que se realizaron en el trabajo de campo, los actores federales y estatales, el código que se utilizó para proteger la identidad de los informantes, si aceptaron ser grabados, las transcripciones disponibles y las bitácoras de campo.

De los 57 funcionarios entrevistados, el 46% de ellos fueron Federales. Uno no aceptó ser grabado en la entrevista, por lo que sólo se dispone de una bitácora de campo con las principales observaciones del entrevistador.

Actores	No.	Código	Entrevista (Audio)	Transcripción	Bitácora de campo
FEDERALES	01	FUN_FED_01	Sí	Sí	Sí
	02	FUN_FED_02	Sí	Sí	Sí
	03	FUN_FED_03	Sí	Sí	Sí
	04	FUN_FED_04	Sí	Sí	Sí
	05	FUN_FED_05	No	No aplica	No aplica
	06	FUN_FED_06	Sí	Sí	Sí
	07	FUN_FED_07	Sí	Sí	Sí
	08	FUN_FED_08	Sí	Sí	Sí
	09	FUN_FED_09	Sí	Sí	Sí
	10	FUN_FED_10	Sí	Sí	Sí
	11	FUN_FED_11	Sí	Sí	Sí
	12	FUN_FED_12	Sí	Sí	Sí
	13	FUN_FED_13	Sí	Sí	Sí
	14	FUN_FED_14	No	No aplica	Sí
	48	FUN_FED_48	Sí	Sí	Sí
	49	FUN_FED_49	Sí	Sí	Sí
	50	FUN_FED_50	Sí	Sí	Sí
	51	FUN_FED_51	Sí	Sí	Sí
	52	FUN_FED_52	Sí	Sí	Sí
	53	FUN_FED_53	Sí	Sí	Sí
	54	FUN_FED_54	Sí	Sí	Sí
	55	FUN_FED_55	Sí	Sí	Sí
	56	FUN_FED_56	Sí	Sí	Sí
	57	FUN_FED_57	Sí	Sí	Sí
ESTATALES	15	FUN_EST_15	Sí	Sí	Sí
	16	FUN_EST_16	Sí	Sí	Sí
	17	FUN_EST_17	Sí	Sí	Sí
	18	FUN_EST_18	Sí	Sí	Sí
	19	FUN_EST_19	Sí	Sí	Sí
	20	FUN_EST_20	Sí	Sí	Sí
	21	FUN_EST_21	Sí	Sí	Sí
	22	FUN_EST_22	Sí	Sí	Sí
	23	FUN_EST_23	Sí	Sí	Sí
	24	FUN_EST_24	Sí	Sí	Sí
	25	FUN_EST_25	Sí	Sí	Sí
	26	FUN_EST_26	Sí	Sí	Sí
	27	FUN_EST_27	Sí	Sí	Sí
	28	FUN_EST_28	Sí	Sí	Sí
	29	FUN_EST_29	Sí	Sí	Sí
	30	FUN_EST_30	Sí	Sí	Sí
	31	FUN_EST_31	Sí	Sí	Sí
	32	FUN_EST_32	Sí	Sí	Sí
	33	FUN_EST_33	Sí	Sí	Sí
	34	FUN_EST_34	Sí	Sí	Sí

Actores	No.	Código	Entrevista (Audio)	Transcripción	Bitácora de campo
	35	FUN_EST_35	Sí	Sí	Sí
	36	FUN_EST_36	Sí	Sí	Sí
	37	FUN_EST_37	Sí	Sí	Sí
	38	FUN_EST_38	Sí	Sí	Sí
	39	FUN_EST_39	Sí	Sí	Sí
	40	FUN_EST_40	Sí	Sí	Sí
	41	FUN_EST_41	Sí	Sí	Sí
	42	FUN_EST_42	Sí	Sí	Sí
	43	FUN_EST_43	Sí	Sí	Sí
	44	FUN_EST_44	Sí	Sí	Sí
	45	FUN_EST_45	Sí	Sí	Sí
	46	FUN_EST_46	Sí	Sí	Sí
	47	FUN_EST_47	Sí	Sí	Sí

Anexo XIII. Instrumentos de recolección de información

Evaluación de procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades

Guía de entrevista para funcionarios

Presentación

Muy buenos días/tardes, mi nombre es (XXX) vengo del Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud de la Facultad de Medicina de la UNAM donde actualmente se está realizando una evaluación de procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades, por encargo de la Dirección General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud. El objetivo de esta evaluación es realizar un análisis y valoración de la operación del Programa, con el fin de contribuir a la mejora del funcionamiento, gestión y organización que permitan resultados eficaces y eficientes.

Para continuar con esta entrevista, y si usted me lo permite, voy a leerle una carta y al finalizarla usted podrá decidir si acepta continuar.

[Leer y solicitar la firma de consentimiento informado y entregarle la copia]

Preguntas

1. Datos generales del entrevistado

- ¿Cuál es su formación académica?
- ¿Cuánto tiempo lleva laborando en la Secretaría de Salud?
- ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en su puesto actual?

2. Aspectos generales del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades

Objetivo: Identificar el conocimiento general del entrevistado sobre el Pp. P018.

- En términos generales, ¿Qué me puede decir sobre el Pp. P018? ¿Cómo y por qué se creó? ¿Cuáles son sus principales metas y objetivos?
- ¿Cuáles son las áreas o unidades responsables que intervienen en la planeación del programa y cuál es el principal papel de cada una?
- ¿Cuál es su vínculo o función dentro del programa Programa? Describir. Si no se vincula, ¿Considera necesario participar en el proceso? ¿Cómo?
- ¿Qué opinión tiene sobre el proceso de planeación que se sigue para el Pp. P018?

3. Proceso de Planeación

Objetivo: Identificar las directrices en el diseño e implementación del Pp. P018. Planeación, programación y presupuestación.

3.1 Planeación estratégica

- ¿Cómo se realizó la planeación estratégica del Pp. P018 y quiénes participaron? (Indagar si éste fue el resultado de un ejercicio institucionalizado con actores clave). Si no está alineado con la misión, visión y objetivos del P018, ¿cómo su programa se alinea o vincula con el Fin, el Propósito y los Componentes del Programa?
- ¿Cuál fue su participación en el proceso de planeación estratégica del Programa?
- ¿De qué manera la planeación está vinculada con el cumplimiento del Fin, el Propósito y los componentes del programa?
- ¿De qué manera la planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas? (Preguntar si las metas son factibles y están orientadas a medir el desempeño del Programa).

3.2 Programación y presupuestación

- ¿Cuál es el proceso que se sigue para la elaboración del presupuesto para el Pp. P018?
- ¿En qué órdenes de gobierno se desarrolla el proceso de presupuestación?
- ¿Cómo se priorizan los objetivos y las acciones que se realizan con los fondos presupuestales del Pp P018?
- ¿Los recursos presupuestales del Pp. P018 les permiten cumplir con los objetivos del mismo? De no ser así, ¿Cuentan con recursos adicionales de otras fuentes de financiamiento? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son los indicadores para medir el logro de los objetivos conforme los recursos destinados y lo que se ha planeado?

4. Proceso de Comunicación interna

Objetivo: Conocer el proceso en el que se informan las características y objetivos del Programa a nivel interno.

- ¿Qué mecanismos de comunicación se utilizan para dar a conocer y cumplir con los objetivos del Programa entre los distintos actores involucrados? (Federal, intrasectorial, intersectorial, intraestatal y con otras unidades administrativas).
- ¿De qué tipo es la información que se proporciona con las contrapartes? (Unidireccional, informativa, colaborativa) ¿Existe una plataforma digital de comunicación? Sí, ¿Cómo funciona?
- ¿Está documentado el proceso cómo se da la comunicación interna entre los involucrados en el programa? (Describir en qué consiste el proceso en caso de existir).
- ¿Qué opinión tiene sobre estos mecanismos de comunicación? (Explorar si son claros, eficientes, oportunos). ¿Por qué?

5. Control

Objetivo: Identificar el conjunto de acciones y actividades que se implementan para verificar que los procedimientos, procesos y subprocesos se ejecuten conforme con lo planeado.

- ¿Qué mecanismos de control se realizan para verificar la ejecución de los procesos (planeación, programación, presupuestación o comunicación interna)? Explicar brevemente en qué consisten.
- ¿El Programa cuenta con auditorías internas? ¿De qué tipo? Explicar.
- ¿Se retroalimenta a los responsables del Programa sobre el resultado de las supervisiones y auditorías internas?
- ¿Se tiene un programa de mejora continua a partir de los resultados de control? ¿Para qué procesos? ¿Quiénes participan?

6. Monitoreo

Objetivo: Conocer el proceso a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR u otros indicadores asociados con el Programa.

- ¿Qué opinión tiene sobre los indicadores de la MIR asociados con el Programa? ¿Está de acuerdo con estos indicadores? (¿Son oportunos, suficientes, adecuados?) ¿Por qué?
- ¿Cómo y quiénes validan la información que se utiliza para el reporte de los indicadores del Programa? (Explorar si éste es un proceso documentado y estandarizado).
- ¿Cuál es su opinión respecto a los indicadores de gestión del Pp. P018? [Cobertura de vacunación con esquema completo en < 1 año; Cobertura de localidades prioritarias con acciones integrales de prevención para el control del vector; Porcentaje de usuarios de los SES's que presentan en la consulta otorgada la Cartilla Nacional de Salud; Cobertura de detección de sintomáticos respiratorias; Cobertura del servicio de diagnóstico y de referencia realizada por el InDRE] ¿Son suficientes, adecuados, pertinentes y oportunos? ¿Por qué?

7. Evaluación externa

Objetivo: Explorar el proceso coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del programa donde se define la agenda de evaluación externa.

- ¿El Programa cuenta con evaluaciones externas?
- ¿Las entidades federativas realizan evaluaciones externas? ¿Cómo se complementan con las de nivel federal?
- ¿Existe retroalimentación a partir de la evaluación externa? ¿Cómo se hace? ¿A quién se informa?
- ¿Se utilizan los resultados de la evaluación para la mejora continua? Explicar.

8. “Buenas prácticas” y “Cuellos de botella”

Objetivo: Identificar los cuellos de botella y buenas prácticas identificadas en cualquier etapa del proceso, en todos los niveles.

8.1 Cuellos de botella

- Visto el proceso de manera global, ¿Qué cuellos de botella (normativos, presupuestales, de gestión, operativos, etc.) identifica en el/los Programa(s)? Especificar el proceso donde lo identifica.
- ¿Por qué cree que se presentan estos cuellos de botella?
- ¿A quiénes o cómo afecta principalmente este problema?
- ¿Cuáles son sus sugerencias para la posible solución de los cuellos de botella?

8.2 Buenas prácticas

- ¿Cuáles son las “buenas prácticas” que usted identifica en el/los Programa(s)? Especificar el proceso donde lo identifica.
- ¿Cuáles son sus sugerencias para mantener y promover las buenas prácticas?

Evaluación de procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades

Guía de entrevista para Jefes de Programa

Presentación

Muy buenos días/tardes, mi nombre es (XXX) vengo del Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud de la Facultad de Medicina de la UNAM donde actualmente se está realizando una evaluación de procesos del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades, por encargo de la Dirección General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud. El objetivo de esta evaluación es realizar un análisis y valoración de la operación del Programa, con el fin de contribuir a la mejora del funcionamiento, gestión y organización que permitan resultados eficaces y eficientes.

Para continuar con esta entrevista, y si usted me lo permite, voy a leerle una carta y al finalizarla usted podrá decidir si acepta continuar.

[Leer y solicitar la firma de consentimiento informado y entregarle la copia]

Preguntas

1. Datos generales del entrevistado

- ¿Cuál es su formación académica?
- ¿Cuánto tiempo lleva laborando en la Secretaría de Salud?
- ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en su puesto actual?

2. Aspectos generales del Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades

Objetivo: Identificar el conocimiento general del entrevistado sobre el Pp. P018.

- ¿Qué sabe acerca del Pp P018? ¿Qué opinión tiene sobre el Programa?
- ¿Estuvo involucrado en la planeación, programación y presupuestación de este Programa? ¿De qué manera? Describa su participación.

3. Proceso de Planeación del Programa

Objetivo: Identificar el conocimiento general sobre la planeación, programación y presupuestación del/los programas.

3.1 Planeación estratégica

- ¿Cómo su programa se alinea o vincula con el Fin, el Propósito y los Componentes del P018?
- ¿Tuvo alguna participación en la planeación del/los Programa(s)? Explicar en qué consistió.

3.2 Programación y presupuestación

- ¿De qué manera usted participa en la programación y presupuestación del/los Programa(s) bajo su cargo y con qué áreas se vincula?
- ¿Cuentan con recursos adicionales de otras fuentes de financiamiento? ¿Cuáles identifica usted?

4. Proceso de Comunicación interna y externa

Objetivo: Conocer el proceso en el que se informan las características y objetivos del Programa a nivel interno y externo.

4.1. Comunicación interna (actores involucrados en el funcionamiento y operación del Programa)

- ¿Cómo se da la comunicación entre los diferentes participantes los involucrados en el/los Programa(s)? (Describir en qué consiste el proceso en caso de existir y si está documentado) ¿La comunicación interna es clara, eficiente y oportuna?
- ¿De qué tipo es la información que se proporciona con las contrapartes? (Unidireccional, informativa, colaborativa) ¿Existe una plataforma digital de comunicación? Sí, ¿Cómo funciona?

4.2. Comunicación externa a población o área de enfoque

- ¿Cómo se da la comunicación externa o se dan a conocer las acciones del/los Programa(s) a la población objetivo? ¿La comunicación externa es clara, eficiente y oportuna? ¿Está documentada?
- ¿La comunicación con la población objetivo está sistematizada y documentada? Explicar en qué consiste.

5. Selección de destinatarios

Objetivo: Identificar el proceso mediante el cual se determina quiénes recibirán los componentes del/los Programa(s) en función de su población objetivo.

- ¿Cuáles son los criterios para la selección de los destinatarios del/los Programa(s)? (Explicar las características, según grupos de interés: edad, sexo, etnia, etc.). Preguntar si los criterios son claros y explícitos.
- ¿Está documentado el proceso? ¿De qué manera?

6. Producción de entregables

Objetivo: Explorar cómo se elaboran los entregables (ya sean bienes, servicios, generación de normatividad y documentos técnicos o de planeación, así como recursos financieros o humanos).

- ¿Cuáles son los bienes o servicios que produce el Programa?
- ¿Cómo se estima la cantidad de bienes o servicios que el/los Programa(s) tiene que producir para cumplir con sus objetivos? Describir los mecanismos y procedimientos
- ¿Cree que son suficientes y adecuados?

7. Entrega de entregables

Objetivo: Distinguir los procesos que se siguen para la entrega de los bienes y servicios a los destinatarios.

- ¿Cómo se hace la entrega de los componentes del/los Programa(s)? ¿Está documentado el proceso? ¿Está estandarizado y es adecuado? ¿Por qué?
- En cuanto a la recepción del presupuesto ¿cuál es el tiempo mínimo en que se entregan los bienes o servicios a la población beneficiaria? ¿Qué se hace cuando se rebasa ese tiempo?

8. Solicitud de los entregables

Objetivo: Identificar el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que se llevan a cabo los operadores del Programa y los destinatarios para solicitar los componentes.

- ¿El/los Programa(s) contempla acciones o mecanismos para que la población objetivo solicite directamente los productos? Sí, ¿En qué consisten y cómo funcionan? No, ¿Se requieren? ¿Cuáles propone?
- ¿Cuáles son los mecanismos al interior del/los Programa(s) para dar trámite a las solicitudes de entrega? ¿Cómo funcionan?

9. Seguimiento a destinatarios

Objetivo: Explorar las acciones que se llevan a cabo para conocer cómo son utilizados o aprovechados los productos del programa.

- ¿Se realizan encuestas de satisfacción a los destinatarios? Explorar qué temas contempla, cada cuánto se realizan, quién es el responsable de realizarlas.
- ¿Cómo se da seguimiento a la satisfacción del destinatario en cuanto a los componentes del/los Programa(s)? (Por ejemplo, a través de quejas y sugerencias).

10. Control

Objetivo: Identificar el conjunto de acciones y actividades que se implementan para verificar que los procedimientos, procesos y subprocesos se ejecuten conforme con lo planeado.

- ¿Qué mecanismos de control se realizan para verificar la ejecución de los procesos? ¿A quiénes reportan estos resultados?
- ¿Reciben retroalimentación sobre los resultados de las supervisiones y auditorías federales y estatales? ¿En qué consiste la retroalimentación?
- ¿Los resultados de las supervisiones son utilizados para la mejora continua del/los Programa(s)?

11. “Buenas prácticas” y “Cuellos de botella”

Objetivo: Identificar los cuellos de botella y buenas prácticas identificadas en cualquier etapa del proceso, en todos los niveles.

11.1 Cuellos de botella

- Visto el proceso de manera global, ¿Qué cuellos de botella (normativos, presupuestales, de gestión, operativos, etc.) identifica en el/los Programa(s)? Especificar el proceso donde lo identifica.
- ¿Por qué cree que se presentan estos cuellos de botella?
- ¿A quiénes o cómo afecta principalmente este problema?
- ¿Cuáles son sus sugerencias para la posible solución de los cuellos de botella?

11.2 Buenas prácticas

- ¿Cuáles son las “buenas prácticas” que usted identifica en el/los Programa(s)? Especificar el proceso donde lo identifica.
- ¿Cuáles son sus sugerencias para mantener y promover las buenas prácticas?

**Evaluación de procesos del
Programa Presupuestario P018. Prevención y Control de Enfermedades.**

Bitácora de Campo

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA	
Entrevistador:	
Fecha:	Lugar (Entidad Federativa):
Tipo de entrevistado: Federal () Estatal: ()	
Nombre del entrevistado	Sexo: (Fem) (Masc)
Cargo del entrevistado:	
Programa:	
NOTAS DE CAMPO	
<p>Registrar la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si la entrevista se llevó a cabo en tiempo y forma. 2. Si hubo algún aspecto que limitara que la entrevista fluyera adecuadamente. 3. Impresión general del entrevistador acerca de la entrevista. 4. Puntos más relevantes obtenidos en la entrevista. 	
Hora de inicio:	Hora término:
<p style="text-align: right; color: gray;">Si es necesario, escriba al reverso</p>	

Anexo XIV. Ficha técnica con los datos generales de la evaluación

Nombre o denominación de la evaluación	Evaluación de procesos del programa presupuestario P018 "Prevención y control de enfermedades"
Nombre o denominación del programa evaluado	P018 "Prevención y control de enfermedades"
Ramo	Ramo 12
Unidad(es) Responsable(s) de la operación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • 300. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (SPPS) • 310. Dirección General de Promoción de la Salud (DGPS) • 313. Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental (STCONSAME) • 315. Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (STCONAPRA) • 316. Dirección General de Epidemiología (DGE) • R00. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CeNSIA) • O00. Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE) • X00. Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC)
Titular(es) de la(s) unidad(es) responsable(s) de la operación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Pablo Antonio Kuri Morales (SPPS) • Dr. Eduardo Jaramillo Navarrete (DGPS) • Sra. María Virginia González Torres (STCONSAME) • Dr. Arturo García Cruz (STCONAPRA) • Dr. Cuitláhuac Ruíz Matus (DGE) • Dr. Luis G. Durán Arenas (CeNSIA) • Dr. Jesús Felipe González Roldán (CENAPRECE) • Mtro. Manuel Mondragón y Kalb (CONADIC)
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) en que fue considerada la evaluación	PAE17
Instancia de Coordinación de la evaluación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP Unidad de Evaluación del Desempeño, UED
Año de conclusión y entrega de la evaluación.	2017
Tipo de evaluación	Evaluación de Procesos
Nombre de la instancia evaluadora.	UNAM, Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud
Nombre del(a) coordinador(a) externo(a) de la evaluación	Dr. Mario E. Rojas Russell

Nombre de los principales colaboradores del coordinador de la evaluación	Dra. Marcela Agudelo Botero Dra. Lilia V. Castro Porras Dr. Gustavo Olaiz Fernández Dra. Reyna L. Pacheco Domínguez
Nombre de la Unidad Administrativa Responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección General de Evaluación del Desempeño
Nombre del Titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación (área de evaluación)	Dr. Adolfo Martínez Valle
Nombres de los servidores públicos adscritos a la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación que coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación	Mtro. Ibelcar Molina Mandujano Director de evaluación de programas prioritarios y especiales de salud
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Adjudicación directa
Costo total de la evaluación con IVA incluido	\$2,155,650.00 (Dos millones ciento cincuenta y cinco mil seiscientos cincuenta pesos 00/100)
Fuente de financiamiento	Recursos Federales



Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

Coordinador General

Dr. Gustavo A. Olaiz Fernández

Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P018

Prevención y Control de Enfermedades

Coordinador General

Dr. Mario E. Rojas Russell

Investigadores/Evaluadores

Dra. Marcela Agudelo Botero

Dra. Lilia V. Castro Porras

Dr. Gustavo Olaiz Fernández

Dra. Reyna L. Pacheco Domínguez

Apoyo técnico

Ma. Victoria Castro Borbonio

Mtra. Gloria Cervantes Belausteguigoita

Mtro. Alberto Zelocuatecatl Aguilar

Apoyo Logístico

Lic. J. Alberto Gómez García

Lic. Mariel A. Juárez Castelán

© CIPPS 2017