

Secretaría de Salud

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2020-0-12100-21-0228-2021

228-DS

Alcance

En esta auditoría no se revisan recursos, sino que la Secretaría de Salud cumplió con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado.

Antecedentes

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías que constituyen el gasto federalizado apoyan el financiamiento de las estrategias y programas realizados por esos órdenes de gobierno, en materias relevantes destinadas a incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado programable (transferencias condicionadas) es significativa; en 2020, representó el 18.5% del gasto neto total federal y el 24.9% del gasto federal programable; su importe ascendió a 1,112,138.7 miles de pesos en ese año.

Con el gasto federalizado programable se financian acciones en materia de educación básica, servicios de salud para población no incorporada a instituciones de seguridad social, infraestructura y servicios básicos para grupos en pobreza extrema, desayunos escolares, infraestructura educativa, seguridad pública, saneamiento financiero y educación para adultos, entre otras.

El gasto federalizado programable ha registrado, además, un dinamismo destacado, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas, municipios y alcaldías; en el periodo 2000-2020 creció a una tasa media anual del 3.2%, a precios constantes. Ello ha propiciado el fortalecimiento de la participación de estos órdenes de gobierno en la atención de prioridades sustantivas de sus habitantes.

Una insuficiencia que presenta la gestión del gasto federalizado se refiere a que el alcance de la evaluación de sus resultados, de sus impactos y de la calidad de su operación no se corresponden con su importancia estratégica que apoye al mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto; ello, en un contexto en el que la Gestión para Resultados, mediante la implantación y operación del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), ha sido un tema prioritario en los últimos años en la política de administración de los recursos públicos.

De acuerdo con la experiencia de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto del gasto federalizado, la evaluación de los fondos y programas financiados con estos recursos no se ha desarrollado ni institucionalizado como una práctica sistemática en su gestión y, en tal sentido, no se ha aprovechado el potencial de esta herramienta para retroalimentar la atención de sus espacios de mejora y con ello el fortalecimiento de sus impactos y resultados.

Con el fin de constatar la implementación del PbR-SED en la operación de los recursos federales transferidos y de acuerdo con el principio de proactividad que orienta la actuación de la ASF, se planteó, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, la realización de un conjunto de auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. De forma particular, se programaron ocho auditorías a las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Michoacán de Ocampo, Quintana Roo y Sinaloa.

Asimismo, se realizaron seis auditorías de nivel central a las instancias encargadas de coordinar la evaluación de los recursos federales, incluidos los que ejercen los municipios y las alcaldías del Distrito Federal con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño; éstas son:

1. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
3. Secretaría de Bienestar (SB).
4. Secretaría de Educación Pública (SEP).
5. Secretaría de Salud (SSA).
6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Estas dependencias y organismos, además, apoyan a los gobiernos locales en términos de las disposiciones aplicables, en el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño de los programas financiados con recursos públicos.

En el marco de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, la ASF revisó el SED en el ámbito estatal, en donde realizó una auditoría en cada entidad federativa, así como una de nivel central a las dependencias de la Administración Pública Federal antes mencionadas, y otra más al CONEVAL.

En el mismo sentido, para la Cuenta Pública 2016, se realizaron 64 auditorías en el ámbito municipal, 2 por cada entidad federativa. Cabe señalar que en esa Cuenta Pública no se realizaron auditorías de nivel central.

Para la Cuenta Pública 2017, con la finalidad de verificar los avances en la implementación y operación del SED en el gasto federalizado de nivel estatal, se practicó una auditoría a cada entidad federativa y dos de nivel central, a saber, una a la SHCP y otra al CONEVAL.

Para la Cuenta Pública 2018, a efecto de verificar ese avance en el ámbito municipal, se practicaron 16 auditorías a un mismo número de municipios (uno por entidad federativa) y a

seis dependencias de la Administración Pública Federal (SHCP, CONEVAL, SSA, SEP, SB, SESNSP).

Para la Cuenta Pública 2019, se continuó con las revisiones de nivel estatal, en donde se practicaron cuatro auditorías a los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán, una por entidad, así como dos de nivel central: una a la SHCP y otra al CONEVAL.

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron en la revisión al SED en la Secretaría de Salud tuvieron como objetivo verificar si la dependencia federal cumplió con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del SED del Gasto Federalizado, de conformidad con la normativa aplicable en la materia, los cuales se concentraron en las áreas siguientes:

- a) Disponibilidad de un marco normativo suficiente para el desarrollo del SED.
- b) Realización de las evaluaciones de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales y su difusión.
- c) Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
- d) Contratación de las evaluaciones.
- e) Mecanismos de coordinación con las entidades federativas y municipios.

Los resultados de esta auditoría permitirán acreditar las prácticas implementadas y señalar, con un ánimo constructivo, las áreas de mejora encontradas, a efecto de apoyar el desarrollo de la evaluación en la gestión del gasto federalizado.

Resultados

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

1. En la revisión del marco jurídico, institucional y operativo de la Secretaría de Salud (SSA), se identificó que la Dirección General de Evaluación del Desempeño es el área encargada de la implementación y desarrollo del componente de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño en esa dependencia; entre las actividades principales de su responsabilidad en esta materia, se encuentran las siguientes:

- Analizar, participar y opinar sobre las actividades de evaluación que se desarrollen en la Secretaría de Salud, en colaboración con las unidades administrativas y las entidades federativas correspondientes.
- Establecer y coordinar un Sistema General de Indicadores de Salud, de conformidad con los lineamientos que dicten las dependencias competentes, que permita dar seguimiento de los resultados de las actividades de la SSA y el Sistema Nacional de Salud.
- Evaluar el desempeño de los sistemas nacional y estatales de salud en lo relacionado con las condiciones de salud, trato adecuado y equidad en el

financiamiento, de conformidad con las disposiciones aplicables y, en su caso, analizar y proponer alternativas para los problemas detectados.

- Coordinar la evaluación de los servicios públicos de salud.
- Conducir el seguimiento anual del cumplimiento de las metas del Programa Nacional de Salud.
- Establecer los mecanismos para difundir los informes periódicos con los resultados de las evaluaciones, en su caso, en colaboración con las instituciones participantes en los procesos de evaluación.

2. Con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Salud (SSA), se verificó que, en 2020, la Dirección General de Evaluación del Desempeño dispuso del Manual de Organización Específico de esa Dirección, aprobado el 31 de mayo de 2016 y publicado en la página de Internet de la Secretaría, con el cual orienta su actuación para realizar las funciones relacionadas con el desarrollo e implementación de los mecanismos de coordinación en materia de evaluación de los recursos federales, como se indica a continuación:

- Aprobar la definición y establecimiento de lineamientos, metodologías e instrumentos de evaluación del desempeño, a fin de apoyar la aplicación de este tipo de ejercicios en el ámbito institucional.
- Conducir la generación de documentos y herramientas teórico-metodológicas en materia de evaluación de los sistemas de salud, con la finalidad de disponer de elementos que normen la ejecución de este tipo de ejercicios dentro de la unidad administrativa, y que sustenten el análisis y la valoración de los procesos que en la materia se realicen en la Secretaría.
- Consolidar y difundir los criterios conceptuales y metodológicos para la evaluación de los objetivos finales e intermedios de los sistemas de salud en los ámbitos estatal y nacional, con objeto de apoyar su aplicación en la Secretaría y el Sector Salud.

Asimismo, para el desarrollo de las evaluaciones programadas en los Programas Anuales de Evaluación (PAE) Federales, la SSA se orienta fundamentalmente en el cumplimiento de las disposiciones federales siguientes:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.
- Los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal.
- El Programa Anual de Evaluación del ejercicio fiscal correspondiente.

- Los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a Programas federales de la Administración Pública Federal.

No obstante, la Secretaría de Salud no presentó evidencia de algún manual de procedimientos específico o documento similar, en el que se describa el desarrollo y orientación de las actividades y criterios para implementar, por las áreas responsables, el proceso de contratación y la realización de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, programadas en el PAE Federal del ejercicio de que se trate.

La Secretaría de Salud, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, evidenció los mecanismos y las acciones implementadas por las áreas responsables para iniciar los procesos de contratación y la realización de las evaluaciones del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), consistentes en la documentación siguiente:

- Junta de Aclaraciones, del 4 de enero de 2022, la cual tuvo como objetivo atender las solicitudes de aclaración de la convocatoria para la realización de las evaluaciones del FASSA, respecto de los posibles evaluadores que expresaron su interés en participar en la licitación, mediante la plataforma gubernamental denominada CompraNet.

En el acta se manifestó que no se presentaron solicitudes de aclaración; por lo que sólo se realizaron algunas precisiones a la convocatoria.

- Presentación y Apertura de Proposiciones, del 12 de enero de 2022, mediante la cual se revisaron las propuestas presentadas por los licitantes, de las cuales se verificó y se registró la documentación presentada.

También se revisaron las propuestas económicas presentadas, respecto de los precios unitarios y de los precios totales para las evaluaciones; además, se informó a los licitantes que el análisis pormenorizado de los precios unitarios de los servicios que integran las partidas, se realizaría en la evaluación de proposiciones, por lo cual si existieran inconsistencias en el importe de la propuesta, se haría del conocimiento de los licitantes en el fallo respectivo.

- Acta de fallo, del 18 de enero de 2022, en la cual se expresó que las proposiciones recibidas fueron analizadas en los aspectos legales, administrativos, técnicos y económicos; también presentó la relación de los licitantes cuyas proposiciones se desecharon, en donde quedaron de manifiesto las razones técnicas o económicas que sustentan tal determinación, y la relación de los solicitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, así como el nombre del licitante a quien se adjudicó el contrato y las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo con los criterios previstos en la convocatoria; asimismo, la indicación de las partidas, conceptos e importes asignados para las evaluaciones.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

Realización y Alcance de las Evaluaciones

3. Los Términos de Referencia (TdR) definidos para la realización de las evaluaciones programadas en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 (PAE 2020), respecto de las evaluaciones que son responsabilidad de la Secretaría de Salud (SSA), fueron elaborados por el CONEVAL y la SHCP y notificados mediante un oficio, para su utilización en las evaluaciones del FASSA en los ámbitos estatal y federal.

Para la elaboración de las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación¹, la SSA utilizó el documento denominado Ficha de Monitoreo y Evaluación, Criterios de Elaboración², elaborado por el CONEVAL, en donde se establece la metodología que debe seguirse para su realización.

Las metodologías desarrolladas para cada tipo de evaluación se orientaron a los aspectos siguientes:

- Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación: tienen por objeto valorar los resultados y cobertura del programa, analizar el contexto del sector del que forman parte, valorar las fortalezas y áreas de oportunidad del fondo o programa, así como formular recomendaciones para su mejora.
- Evaluación Específica de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito estatal): tienen por objetivo evaluar el desempeño de las aportaciones en la entidad federativa para mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.
- Evaluación Estratégica de Coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito federal):
 - Análisis procedimental (estructura de coordinación del Fondo).

¹ De acuerdo con el documento denominado "Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social", publicado por el CONEVAL, la Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación es una herramienta eficaz para mostrar de forma estructurada, sintética y homogénea, el avance de los programas y acciones federales de desarrollo social en el cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar información clave sobre el desempeño de los programas a los tomadores de decisiones. Su elaboración se encuentra a cargo de las áreas de evaluación de cada una de las dependencias que operan los programas y acciones federales, por lo que permite fortalecer capacidades en temas de evaluación al interior de las dependencias, bajo la coordinación del CONEVAL. Este ejercicio se realizó partir de 2013 con las Fichas de Monitoreo y Evaluación; en 2020, cambió de nombre a Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación, con el fin de mostrar los primeros resultados de los programas y acciones de desarrollo social en el primer año de gobierno de la Administración Pública Federal (2018-2024). Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FIMyE_19-20.pdf, páginas 8 y 10.

² https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios_elaboracion_FMyE.pdf.

- Análisis sustantivo (correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del Fondo).
- Análisis integral (efectividad de la coordinación).

4. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Salud y de su página de Internet, se verificó que, en 2020, ésta elaboró las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019, de acuerdo con lo establecido en el PAE 2020, de conformidad con el cronograma de ejecución definido y la metodología establecida por el CONEVAL para tal efecto, las cuales se consideran como evaluaciones anuales, en cumplimiento del artículo 78 de la Ley General de Desarrollo Social; los programas fueron los siguientes:

SECRETARÍA DE SALUD
FICHAS INICIALES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN CONSIDERADAS EN EL PAE 2020
CUENTA PÚBLICA 2020

Número	Programa	Unidad Administrativa responsable	Tipo de Ficha	Instancia Coordinadora
1	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	La Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
2	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	La Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
3	Atención a la salud	La Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
4	Prevención y atención contra las adicciones	Comisión Nacional contra las Adicciones	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
5	Programa de vacunación	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
6	Servicios de asistencia social integral	Sistema Nacional DIF	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
7	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	Sistema Nacional DIF	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
8	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Sistema Nacional DIF	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
9	Fortalecimiento a la atención médica	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
10	Seguro Médico Siglo XXI	Instituto de Salud para el Bienestar	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
11	Calidad en la atención médica	Dirección General de Calidad y Educación en Salud	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
12	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	Sistema Nacional DIF	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
13	Seguro Popular	Instituto de Salud para el Bienestar	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
14	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	El Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
15	Vigilancia epidemiológica	El Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
16	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	Dirección General de Recursos Humanos y Organización	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
17	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Instituto de Salud para el Bienestar	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
18	Programa Nacional de Reconstrucción*	Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud	Monitoreo y Evaluación	CONEVAL

FUENTE: Elaboración de la ASF con información del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020.

* La Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación de este programa se consideró su realización en conjunto con otras tres dependencias federales.

5. En los numerales 60 y 63 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 se estableció que la Secretaría de Salud, como dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), deberá llevar a cabo cinco evaluaciones específicas de desempeño en el ámbito estatal de ese Fondo (Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo), que considere los ejercicios fiscales de 2016 a 2019, una evaluación estratégica de coordinación en el ámbito federal, que considere el análisis de los ejercicios de 2016 a 2020, así como utilizar el modelo de TdR que el CONEVAL emita para tal efecto. No obstante, la entidad fiscalizada no acreditó su realización.

Tampoco se realizaron las programadas en los PAE 2017 (y su modificación) y 2019 del ámbito federal (anexos 3a y 2f), respectivamente; ni las siete evaluaciones específicas de desempeño en el ámbito estatal para los estados de Baja California, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Tabasco (anexos 3b y 2e), respectivamente.

Para dar claridad a lo anterior, se listan por año del PAE, las evaluaciones antes mencionadas:

SECRETARÍA DE SALUD
EVALUACIONES DEL FASSA NO REALIZADAS, PROGRAMADAS EN LOS PAE 2017-2020
CUENTA PÚBLICA 2020

Núm.	PAE	Ámbito de la Evaluación	Tipo de Evaluación	Anexo	Dependencia Coordinadora	Entidad Federativa
1	2017	Federal	Estratégica	3a	CONEVAL	
2	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Baja California
3	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Coahuila de Zaragoza
4	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Estado de México
5	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Guerrero *
6	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Jalisco
7	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Nayarit
8	2017	Estatal	Específica de Desempeño	3b	CONEVAL	Tabasco
9	2018	Federal	Estratégica	3a	UED (SHCP)	
10	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Baja California
11	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Coahuila de Zaragoza
12	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Estado de México
13	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Guerrero
14	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Jalisco
15	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Nayarit
16	2019	Estatal	Específica de Desempeño	2e	CONEVAL	Tabasco
17	2019	Federal	Estratégica	2f	CONEVAL	
18	2020	Estatal	Específica de Desempeño	2c	CONEVAL	Chiapas
19	2020	Estatal	Específica de Desempeño	2c	CONEVAL	Ciudad de México
20	2020	Estatal	Específica de Desempeño	2c	CONEVAL	Guanajuato
21	2020	Estatal	Específica de Desempeño	2c	CONEVAL	Oaxaca
22	2020	Estatal	Específica de Desempeño	2c	CONEVAL	Quintana Roo
23	2020	Federal	Estratégica de Coordinación	2e	CONEVAL	

FUENTE: Elaboración de la ASF con información de los Programas Anuales de Evaluación (Federales) para los Ejercicios Fiscales 2017-2020.

* Pertenece a la modificación del PAE 2017.

La Secretaría de Salud, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó las acciones y procesos realizados por las áreas responsables, en 2021, para efectuar las evaluaciones pendientes del Fondo de

Aportaciones para los Servicios de Salud programadas en los PAE 2017, 2019 y 2020, consistentes en la documentación siguiente:

- Junta de Aclaraciones, del 4 de enero de 2022.
- Presentación y Apertura de Proposiciones, del 12 de enero de 2022.
- Acta de fallo, del 18 de enero de 2022.

Además, informó que iniciará la ejecución de las evaluaciones con base en los documentos señalados.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

6. Con la revisión de las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019, realizadas en 2020 por la Secretaría de Salud, se verificó que éstas disponen de un apartado en el que se mencionan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como las recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que fueron analizados.

7. Con la revisión de las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019, realizadas en 2020 a los 18 programas federales a cargo de la Secretaría de Salud, se verificó que éstas consideraron un apartado en el que se analizaron los indicadores de desempeño definidos por esa dependencia, así como las metas y los resultados correspondientes, de cada programa.

Difusión de las Evaluaciones

8. Con la revisión de la página de Internet de la Secretaría de Salud³, se verificó que fueron publicadas las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019 de los programas federales bajo su responsabilidad.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones

9. Con el análisis de la revisión proporcionada por la Secretaría de Salud, se verificó que para las recomendaciones emitidas en las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación de los programas presupuestarios del PAE 2020, del ejercicio 2019, se formuló la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) de conformidad con la normativa, para lo cual esa Secretaría elaboró los documentos de Posición Institucional respectivos para todas las fichas, los cuales se encuentran publicados en la página de Internet de esa dependencia.⁴

³ http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/evaluaciones_filtro.html.

⁴ http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/evaluaciones_filtro.html.

Contratación de las Evaluaciones

10. El numeral 60 del PAE 2020 estableció la realización, por parte de la Secretaría de Salud (SSA), de cinco evaluaciones específicas de desempeño en el ámbito estatal, a saber, para la Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo, del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), en las que se considere el análisis de los ejercicios de 2016 a 2019 (anexo 2c). Asimismo, en el anexo 2e de ese documento se programó una evaluación estratégica de coordinación en el ámbito federal al FASSA. En ambas situaciones no se concretó su realización.

Tampoco se realizaron las programadas en los PAE 2017 (y su modificación) y 2019 del ámbito federal (anexos 3a y 2f), respectivamente; ni las siete evaluaciones específicas de desempeño en el ámbito estatal para los estados de Baja California, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Tabasco (anexos 3b y 2e), respectivamente.

En relación con el proceso de contratación realizado en 2020 por la SSA para las evaluaciones referidas en el párrafo inmediato anterior, ésta proporcionó la información y documentación siguiente:

- Con el oficio número DGED-DG-143-2020, del 31 de enero de 2020, la Dirección General de Evaluación del Desempeño (DGED) de la SSA solicitó al Subdirector Jurídico fiduciario y delegado fiduciario del Fideicomiso Banco Nacional del ejército, fuerza aérea y armada, S.N.C., es decir, al Comité Técnico del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), una prórroga de la suficiencia financiera otorgada el 24 de octubre de 2019, para las evaluaciones específicas de desempeño de las entidades federativas programadas en el PAE 2019 a los recursos del FASSA. También, mediante el oficio número DGED-DG-145-2020, del 31 de enero de 2020, se solicitó una prórroga de la suficiencia financiera otorgada el 24 de octubre de 2019, para la evaluación estratégica del FASSA en el ámbito federal, mandatada en el PAE 2019.
- Posteriormente, por medio de los oficios números DIR.JUD.FIC/SDJF/110/2020 y DIR.JUR.FID/SDJF/111/2020, ambos del 17 de febrero de 2020, el Comité Técnico del FIDEFAF informó que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 34 de las Reglas de Operación de ese Fideicomiso, se concedía la prórroga para la aplicación de la suficiencia financiera para ambos tipos de evaluaciones, la cual tendría una vigencia de 60 días naturales a partir de su notificación, es decir, el 18 de abril de 2020.
- Mediante el oficio número DGED-DG-163-2020, del 6 de febrero de 2020, la SSA informó al CONEVAL sobre la continuación del proceso de contratación de las evaluaciones, así como de la notificación que les hizo el Director de Análisis y Valoración de Políticas Públicas de la SHCP y el Secretario de Actas del Comité Técnico del FIDEFAF, en la que se autorizó la solicitud de la prórroga para la aplicación de los recursos del FIDEFAF para cubrir las obligaciones que se deriven de

las actividades correspondientes a las evaluaciones específicas de desempeño del FASSA en las siete entidades federativas (Baja California, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Tabasco) y de la Evaluación Estratégica de Coordinación del FASSA, del PAE 2019.

- Además, le solicitó que esas evaluaciones permanezcan en el PAE 2020 para estar en condiciones de avanzar en el proceso y poder concluirlo, situación que avaló el CONEVAL con el oficio número VQZ.DGAE.020/2020, del 24 de febrero de 2020, en el que señaló que no tiene objeción para que en las evaluaciones se realice el análisis de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, en atención de lo establecido en el numeral 54 del PAE 2019.
- Con los oficios números DGED-DG-195-2020 y DGED-DG-208-2020, ambos del 19 de febrero de 2020, la Dirección General de Evaluación del Desempeño de la SSA envió a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (DGRMSG) de esa dependencia, dos carpetas (una para la evaluación estratégica y otra para las evaluaciones específicas de desempeño) con la documentación correspondiente para su revisión y comentarios, con objeto de continuar con el proceso de contratación ante el Subcomité Revisor de Convocatorias de la SSA, y con ello generar las bases para la licitación correspondiente, la cual generó una cédula de revisión, fechada el 10 de marzo de 2020, con los comentarios sobre esa documentación.
- La SSA entregó evidencia del proceso de licitación que realizó para la contratación de las evaluaciones antes referidas, consistente en lo siguiente:
 - Convocatorias del Subcomité Revisor para la presentación de los proyectos de licitación pública nacional electrónica para las evaluaciones del FASSA, para celebrarse el 25 de marzo de 2020.
 - Invitación y solicitud de designación de representantes para las sesiones de la Junta de Aclaraciones (2 de abril de 2020).
 - Acta de presentación y apertura de proposiciones del procedimiento de licitación pública nacional, realizada el 15 de abril de 2020.
 - Acta de fallo de esa licitación para las siete evaluaciones de desempeño del ámbito estatal y la evaluación estratégica en el ámbito federal, realizada el 24 de abril de 2020. La instancia ganadora fue Investigación en Salud y Demografía, S.C. (INSAD).
- Como consecuencia de lo anterior, el 27 de abril de 2020, la Directora General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto de esa dependencia, nombrar a un enlace para establecer los mecanismos de trabajo y coordinación para aportar la información relacionada con el FASSA a la empresa ganadora de la licitación.

- El 28 de abril de 2020, la Secretaría de Salud solicitó a las entidades federativas programadas para evaluarse, nombrar un enlace para establecer los mecanismos de trabajo para tal efecto.
- El 5 de mayo de 2020, la Dirección de Coordinación y Contratos de la Secretaría de Salud envió por correo electrónico al Comité Técnico del FIDEFAF, los proyectos de contrato de las evaluaciones al FASSA para que fueran emitidos los comentarios correspondientes.
- El 27 de mayo de 2020, el Comité Técnico del FIDEFAF le envió, por el mismo medio, sus comentarios, en los que se señaló lo siguiente:
 - Las suficiencias financieras fueron otorgadas el 24 de octubre de 2019, por 3,829.8 miles de pesos para las evaluaciones del ámbito estatal, y 2,158.3 miles de pesos para la evaluación del ámbito federal, las cuales tendrían vigencia de 120 días naturales.
 - La DGED solicitó una prórroga para esas suficiencias financieras, que recibió el 18 de febrero de 2020, en donde se otorgó un plazo adicional de 60 días naturales, por lo que la fecha de término para ambas suficiencias fue el 20 de abril de 2020.
 - El acta de fallo para la contratación de ambas evaluaciones se realizó el 24 de abril de 2020, por lo que al momento de realizar la contratación, la suficiencia financiera ya no se encontraba vigente, motivo por el cual se encontró impedido para suscribir los contratos.
- Al respecto, la SSA proporcionó el “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de 2020 del Comité Técnico del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales” celebrada el 4 de junio 2020, en la cual quedó asentado que los representantes de esa dependencia (la encargada de Despacho de la Dirección General de Evaluación del Desempeño y el Director General de Evaluación de Programas Prioritarios y Especiales de Salud) solicitaron que se discutiera la situación de las suficiencias financieras emitidas antes mencionadas, ya que el fallo para la contratación de los ganadores del concurso de la licitación fue emitido 4 días posteriores al vencimiento de la prórroga; no obstante, el Comité Técnico del FIDEFAF concluyó que, de conformidad con el numeral 34 de las Reglas de Operación del FIDEFAF, se tendría que hacer una nueva solicitud con un nuevo estudio de mercado así como un nuevo horizonte temporal, lo que significa reiniciar el proceso de contratación al vencerse los plazos establecidos.
- Ante el fallo en esa acta, la DGED de la SSA, por medio del oficio número DGED-DG-706-2020 del 19 de agosto de 2020, dirigido a la Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP, solicitó que se tomara en cuenta la situación de emergencia que se presentaba derivada de la pandemia del virus SARS-COV-2, al momento de realizar los procesos y actividades para concluir las contrataciones, con

objeto de otorgar validez a las suficiencias financieras para la realización de las evaluaciones programadas al FASSA.

- Hasta el 28 de octubre de 2020, la Titular de la UED, con el oficio número 419-A-20-0723, dio respuesta a la SSA en el que argumentó que no era procedente la petición, de acuerdo con lo señalado en el numeral 34 de las Reglas de operación del FIDEFAF; también reiteró que las suficiencias financieras y las autorizaciones emitidas por el Comité Técnico del FIDEFAF fueron canceladas, toda vez que transcurrieron los plazos establecidos, sin que se hayan realizado las contrataciones correspondientes, por lo que podría realizar una nueva solicitud.
- El 4 de diciembre de 2020, por medio de los oficios números DGED-DG-985-2020, DGED-DG-986-2020 y DGED-DG-987-2020, la DGED solicitó a la UED, en alcance de los oficios números DGED-DG-862-2020, DGED-DG-863-2020 y DGED-DG-864-2020, del 19 y 22 de octubre, informar sobre el estatus de la estimación de costo y horizonte temporal de las evaluaciones antes mencionadas, ya que el estudio de mercado cuenta con una vigencia que expiró el 29 de noviembre de 2020. Al respecto, la SSA no proporcionó evidencia de las gestiones previas que realizó para este nuevo proceso.
- En respuesta, por medio de los oficios números 419-A-21-0033 del 20 de enero de 2021, 419-A-21-0042 y 419-A-21-0046, ambos del 26 de enero de 2021, la UED informó que como resultado de la actualización de las Reglas de Operación del FIDEFAF, vigentes desde el 18 de diciembre de 2020, será necesario realizar nuevamente la solicitud de la suficiencia financiera correspondiente para realizar las evaluaciones.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Salud no llevó a cabo las evaluaciones mandatadas en los PAE 2017 y 2019, no obstante haber realizado gestiones ante la UED para su financiamiento. En relación con las evaluaciones del PAE 2020, éstas tampoco se realizaron.

La Secretaría de Salud, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, evidenció las acciones realizadas en 2021, para efectuar las evaluaciones pendientes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), consistentes en la documentación siguiente:

- Junta de Aclaraciones, del 4 de enero de 2022.
- Presentación y Apertura de Proposiciones, del 12 de enero de 2022.
- Acta de fallo, del 18 de enero de 2022.

Además, informó que iniciará la ejecución de las evaluaciones con base en los documentos señalados.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

Mecanismos de Coordinación Implementados con las Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México

11. En 2020, la Secretaría de Salud comunicó a los Secretarios de Salud de las 32 entidades federativas, la difusión del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 (PAE 2020), en el cual se estableció realizar las evaluaciones específicas de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud en los estados de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo, de conformidad con el Anexo 2c.

No obstante, la Secretaría de Salud careció de un mecanismo con estrategias y programas de acción para promover, coordinar y orientar el Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente del gasto federalizado, entre los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que contenga objetivos, líneas de acción, metas, plazos, instancias y mecanismos de seguimiento, para llevar a cabo las evaluaciones de desempeño bajo su coordinación.

La Secretaría de Salud, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó evidencia de los mecanismos para promover, coordinar y orientar el Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente del gasto federalizado, en los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, la cual consistió en el envío de correos electrónicos y oficios para la coordinación de las evaluaciones del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) a las 32 entidades federativas.

Asimismo, informó que el PAE 2021 contiene el Diagrama operativo sobre el funcionamiento del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), con el cual se asegura la coordinación y participación que deberá realizar la Secretaría de Salud en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales con las dependencias federales.

También presentó la documentación que avala los avances logrados para la realización de las evaluaciones pendientes del FASSA, la cual se menciona a continuación:

- Junta de Aclaraciones, del 4 de enero de 2022.
- Presentación y Apertura de Proposiciones, del 12 de enero de 2022.
- Acta de fallo, del 18 de enero de 2022.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

12. En el análisis de los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, respecto de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del gasto federalizado en la Secretaría de Salud, se identificaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

- La Secretaría de Salud dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente del componente de evaluación.

Realización y Alcance de las Evaluaciones

- Se dispuso del modelo de Términos de Referencia (TdR) emitidos por el CONEVAL para las evaluaciones programadas del FASSA.
- Se realizaron las 12 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación programadas en el PAE 2020, en las que se mencionaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas evaluados, así como el análisis de las metas y resultados de los indicadores de desempeño definidos por las instancias normativas de programas.

Difusión de las Evaluaciones

- La Secretaría de Salud publicó en su página de Internet las 12 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de las Evaluaciones

- Los documentos de Posición Institucional para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, derivados de las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019, fueron elaborados de conformidad con el mecanismo definido para tal efecto; asimismo, fueron difundidos en la página de Internet de la Secretaría de Salud.

ÁREAS DE MEJORA

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

- Se carece de instrumentos de carácter administrativo para el desarrollo de las evaluaciones de los programas presupuestarios y de las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33 programadas en el PAE Federal, a cargo de la SSA.

Realización y Alcance de las Evaluaciones

- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones de desempeño mandatadas en el PAE 2020.

Contratación de las Evaluaciones

- Se carece de mecanismos de control y coordinación entre las áreas responsables para la contratación y realización de las evaluaciones para cumplir con el proceso de contratación de las evaluaciones a realizarse mediante el financiamiento del FIDEFAF y sus Reglas de Operación.

Mecanismos de Coordinación Implementados con las Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México

- Son insuficientes los mecanismos de coordinación con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, en materia de evaluación.

En conclusión, la Secretaría de Salud presentó avances en el diseño jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño, incluida su vertiente del gasto federalizado; sin embargo, se presentaron insuficiencias en los procesos de contratación para las evaluaciones del FASSA.

La Secretaría de Salud, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó las justificaciones y aclaraciones respecto de lo observado, las cuales fueron las siguientes:

- Existencia de la normativa que regula el proceso de la contratación de las evaluaciones del Ramo General 33.
- Acciones realizadas en 2021 por las áreas responsables de la Secretaría para efectuar las evaluaciones pendientes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- Nota informativa en la que señaló las razones que impidieron la realización de las evaluaciones en 2020, debido a la emergencia sanitaria por la pandemia del virus SARS-COV-2, así como la notificación de la suspensión de los plazos y términos legales emitida por las autoridades sanitarias.

- Evidencia de los mecanismos realizados para promover, coordinar y orientar el Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente del gasto federalizado, en los gobiernos de las entidades federativas.
- Nota informativa en la que señaló que el PAE 2021 contiene el Diagrama operativo sobre el funcionamiento del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), con el cual se asegura la coordinación y participación que tendría la Secretaría con las demás dependencias coordinadoras federales en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.

Además, presentó la documentación que avala los avances logrados para la realización de las evaluaciones pendientes del FASSA, la cual se menciona a continuación:

- Junta de Aclaraciones, del 4 de enero de 2022.
- Presentación y Apertura de Propositiones, del 12 de enero de 2022.
- Acta de fallo, del 18 de enero de 2022.

Además, informó que iniciará la ejecución de las evaluaciones con base en estos últimos documentos señalados.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó las acciones que, respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del gasto federalizado, llevó a cabo la Secretaría de Salud. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Entre los avances alcanzados en materia de evaluación del gasto federalizado, se encuentran los siguientes:

- La Secretaría de Salud dispuso de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Se dispuso del modelo de Términos de Referencia (TdR) emitidos por el CONEVAL para las evaluaciones programadas del FASSA.
- Se realizaron las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación incluidas en el PAE 2020, en las que se mencionaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas evaluados, así como el análisis de las metas y resultados

de los indicadores de desempeño definidos por las instancias normativas de los programas.

- La Secretaría de Salud publicó en su página de Internet las 18 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación.
- Los documentos de Posición Institucional para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, derivados de las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del ejercicio 2019, fueron elaborados de conformidad con el mecanismo definido para tal efecto; asimismo, fueron difundidos en la página de Internet de la Secretaría de Salud.

Si bien existen avances en materia de evaluación de los recursos federales transferidos, aún se presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- Se carece de instrumentos de carácter administrativo para el desarrollo de las evaluaciones de los programas presupuestarios y de las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33 programadas en el PAE Federal, a cargo de la SSA.
- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones de desempeño mandatadas en el PAE 2020.
- Se carece de mecanismos de control y coordinación entre las áreas responsables para la contratación y realización de las evaluaciones para cumplir con el proceso de contratación de las evaluaciones a realizarse mediante el financiamiento del FIDEFAF y sus Reglas de Operación.
- Son insuficientes los mecanismos de coordinación con las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, en materia de evaluación.

Además, hay un reducido vínculo entre los resultados de las evaluaciones y el proceso de gestión de los recursos públicos, como resultado del poco avance en la implementación y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y en la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

En conclusión, la Secretaría de Salud cumplió con las disposiciones normativas respecto de la gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, excepto por las áreas de mejora identificadas, principalmente por no elaborar las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, mandatadas en el Programa Anual de Evaluación de 2020, de las cuales es responsable.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Dirección General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud.