



I S A P E G

INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

**EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS PARA EL
PROYECTO DE INVERSIÓN**

Q0060 CIRUGÍAS EXTRAMUROS

EJERCICIO FISCAL 2018



EVALUACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Contenido

Resumen.....	3
Datos generales del programa	5
Unidad Responsable Descentralizada	5
Problema o necesidad que atiende	5
Instrumentos de Planeación a los que se vincula el objetivo del Programa o Proyecto de inversión.....	6
Bienes y servicios que ofrece.....	7
Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.....	7
Metas del programa	7
Presupuesto Aprobado.....	8
Matriz de Indicadores para Resultados	8
Valoración del programa	9
Conclusiones.....	11
Recomendaciones.....	13
Bibliografía	14

Resumen

El programa Cirugías Extramuros (Q0060) a lo largo del proceso de evaluación, presentó algunas áreas de oportunidad, las cuales pueden fortalecerse para mejorar su diagnóstico, diseño, gestión y resultados. En relación con el diseño del programa, se identificó un diagnóstico, el cual define la problemática que se pretende resolver; sin embargo, carece de un árbol de problemas y de un sustento teórico y empírico que justifique el tipo de intervención que se lleva a cabo. Aunado a lo anterior, el programa presentó una MIR; sin embargo, tanto los cuatro objetivos como los indicadores presentan ambigüedades en su redacción. Asimismo, los indicadores no tienen fichas técnicas; por lo que, se sugirió revisar la MML.

Por otra parte, se pudo identificar que el programa cuenta con una evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño realizada en el ejercicio fiscal 2016. En dicha evaluación se hicieron algunas recomendaciones asociadas con la justificación teórica y empírica, con el padrón de beneficiarios y con el rediseño de la MIR. Una vez analizadas estas recomendaciones se observó que únicamente se atendió la relacionada con el padrón de beneficiarios.

En lo referente a la cobertura y focalización, se observó que el programa no cuenta con una estrategia claramente estructurada; sin embargo, se identificaron en diversos documentos algunos elementos que la componen. Por lo tanto, se recomendó que toda esta información se concentrará en un solo documento. En lo que respecta a la operación del programa, en las ROP se definen los diversos procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, asignar y dar trámite a las solicitudes y distribución de los apoyos. De igual forma, en este documento se describen los anexos que se deben llenar para poder acceder a los apoyos.

Con respecto al instrumento que mide el grado de satisfacción de los beneficiarios, este solo cuenta con cinco ítems; los cuales carecen un diseño teórico-metodológico, es decir, con las cinco preguntas no es posible obtener información suficiente para poder

medir el grado de satisfacción; por lo tanto, se sugirió integrar más preguntas y orientar su análisis a una medición cuantitativa.

Para finalizar, el programa Cirugías Extramuros (Q0060) cuenta con todos los elementos mínimos necesarios para el presente proceso de evaluación; no obstante, se sugiere atender todas las recomendaciones realizadas con la finalidad de reforzar la estructura lógica, el diseño, la gestión y resultados del programa.

Datos generales del programa

Nombre: Programa Cirugías Extramuros ejercicio fiscal 2018

Unidad Responsable: Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISAPEG)

Unidad Responsable Descentralizada: Dirección General de Servicios de Salud

Fecha de inicio de operación: En 2013 fue considerado un proyecto de inversión; no obstante, a partir del ejercicio fiscal 2016 tuvo reglas de operación y cambió la denominación de proyecto de inversión a programa.

Problema o necesidad que atiende

El déficit en la capacidad instalada y saturación en los servicios quirúrgicos de las Unidades Hospitalarias del ISAPEG requiere de la implementación de jornadas que abatan el rezago quirúrgico en padecimientos que se atienden con los servicios de: gineco-obstetricia, otorrinolaringología, pediatría, oftalmología, cirugía reconstructiva, ortopedia, cirugía general, cardiología, audiología y neurocirugía. Por otro lado, la atención que no es cubierta dentro de alguna de las carteras del Seguro Popular y de alto costo son atendidos con otras fuentes de financiamiento y son cubiertos a través del programa.

Asimismo, se atienden los padecimientos que se encuentren dentro del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) y que exceden el tabulador establecido en éste. Sin embargo, la falta de la atención oportuna al paciente puede provocar un deterioro en su estado de salud con riesgo de complicación y muerte. Dado lo anterior, el problema que se pretende atender con el tipo de intervención que el programa lleva a cabo es definido como *“Población de escasos recursos con diagnósticos de resolución quirúrgica, preferentemente para aquellos pacientes que, por rezago quirúrgico en las unidades, no hayan sido atendidos, como aquellos diagnósticos que no cuenten con cobertura por las carteras de Seguro Popular” (ISAPEG, 2018b).*

Instrumentos de Planeación a los que se vincula el objetivo del Programa o Proyecto de inversión.

El objetivo del programa consiste en otorgar a la población, atención médica quirúrgica especializada, con buen trato y seguridad para resolver padecimientos y discapacidades (ISAPEG, 2018). Dicho objetivo, se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo en la Meta2 México incluyente, objetivo 2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud y estrategia 2.3.2. Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud, teniendo como línea de acción fortalecer programas de detección oportuna de cáncer de mama, de cáncer cervicouterino y de cáncer de próstata (Gobierno de la República, 2013). En relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el objetivo se relaciona con la Política Social construir un país con bienestar, dónde en su estrategia Salud para toda la Población mediante el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar se busca proporcionar servicio en todo el territorio nacional a todas las personas no afiliadas al IMSS o al ISSSTE. Dicho servicio se brindará en atención a los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato no discriminatorio, digno y humano (Gobierno de la República, 2019).

Con el Plan Estatal de Desarrollo 2040 el objetivo del programa se vincula con la Dimensión 1. Humana y Social con su Línea estratégica 1.1 Bienestar social, teniendo como objetivo 1.1.2. Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los participantes, estableciendo en su estrategia 1.1.2.1. Consolidación de un sistema de salud universal con un enfoque participativo, preventivo, oportuno y de calidad (IPLANEG, 2018).

El objetivo del programa también se vincula con el Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018 con la Línea estratégica 7: Salud. Estableciendo en su objetivo sectorial 7.1. Garantizar la cobertura de los servicios de salud con la generación y uso efectivo de los recursos humanos. Estableciendo en su Meta 7.1.1. Mantener la cobertura de afiliación en la población sin algún tipo de seguridad social, el cual a través de su estrategia E7.1.1. Busca ampliar la red de servicios para mejorar la atención en salud

con unidades médicas de primer nivel, ambulatoria especializados y de hospitalización que fortalezcan la cobertura en la prestación de servicios (SDSH, 2018).

Con relación al Programa de Gobierno 2018-2024, en específico con el Eje Desarrollo Humano y Social, que tiene como Proyecto Estratégico 2.2 Impulsar una vida plena y saludable, el cual establece en su Objetivo 2.2.1. Incrementar la cobertura de los Servicios de Salud; y se implementa la Estrategia 1. Fortalecimiento del modelo de atención integral de salud (IPLANEG, 2018a).

Bienes y servicios que ofrece

Con base en la información proporcionada por los responsables se pudo identificar que el programa ofrece los siguientes servicios:

- Procedimientos quirúrgicos en las Unidades Médicas Hospitalarias Tipo D o E a pacientes sin derechohabencia que su o sus padecimientos de resolución quirúrgica no sean cubiertos por alguna cartera de servicios.
- Otorgamiento de apoyos particulares con adquisición de insumos y/o material quirúrgico para la atención a pacientes sin derechohabencia que su o sus padecimientos de resolución quirúrgica no sean cubiertos por alguna cartera de servicios.

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida

1,225 hombres y mujeres del estado de Guanajuato con alguna patología de resolución quirúrgica, no derechohabientes de ninguna institución de seguridad social beneficiados con el programa (ISAPEG, 2018).

Metas del programa

En las ROP las metas físicas son definidas como:

- 1) Metas Programadas: a) atención quirúrgica en las unidades médicas hospitalarias tipo D o E a pacientes sin derechohabencia que su o sus procedimientos de resolución no sean cubiertos por alguna cartera de servicios (unidad de medida: procedimientos

quirúrgicos realizados); y b) otorgamiento de apoyos particulares con adquisición de insumos y/o material quirúrgico para la atención a pacientes sin derechohabencia que su o sus padecimientos de resolución quirúrgica no sean cubiertos por alguna cartera de servicios (unidad de medida: apoyos concluidos) (ISAPEG, 2018, p. 9).

2) Metas físicas: en las ROP se establece: a) realizar 1,075 procedimientos quirúrgicos; y b) concluir 150 solicitudes de apoyos particulares (ISAPEG, 2018, p.9).

Presupuesto Aprobado

El presupuesto autorizado para el programa Cirugías Extramuros (Q0060) durante el ejercicio fiscal 2018 fue de \$12,100,000.00, de los cuales se modificaron a \$12,100,000.00 y se ejercieron \$11,860,003.73 teniendo un porcentaje de avance financiero de 98.02% (SFlyA, 2018, p. 699).

Matriz de Indicadores para Resultados

En la información del programa se identificó el resumen narrativo de la MIR como (ISAPEG, 2018f):

- *Fin: Ofrecer atención a la población de escasos recursos con diagnósticos de resolución quirúrgica, preferentemente para aquellos pacientes que, por rezago quirúrgico en las unidades, no hayan sido atendidos, como aquellos diagnósticos que no cuenten con cobertura por las carteras de Seguro Popular.*
- *Propósito: Atender las solicitudes de apoyo para la adquisición de insumos, material quirúrgico y/o servicios subrogados dirigidos a la atención médico-quirúrgica de la persona beneficiaria.*
- *Componente:* Procedimientos realizados.
- *Actividad 1:* Autorización de la atención a resolver.
- *Actividad 2:* Pago del procedimiento realizado.

Valoración del programa

La evaluación general del programa Cirugías Extramuros (Q0060) tuvo una valoración de 2.64/4.00. A continuación, se describe la valoración por tema:

1. Diseño del programa

El presente apartado tuvo una valoración de 2.33/4.00, ya que el programa cuenta con un diagnóstico sobre el problema identificado. Sin embargo, se detectaron varias áreas de oportunidad; por ejemplo, los árboles de problemas y objetivos presentaron diversos problemas estructurales; además no se tienen un sustento teórico, empírico y metodológico que justifique el tipo de intervención que se lleva a cabo. Además, los cuatro niveles de objetivos de la MIR, así como sus indicadores presentan ciertas ambigüedades en su redacción, y no cuenta con fichas técnicas de indicadores, por lo que, se recomendó diseñarlas.

2. Planeación y Orientación a Resultados

Tuvo una valoración de 2.50/4.00, dado que no cuenta con una planeación estratégica, tampoco con planes de trabajo claramente definidos y estructurados. Sin embargo, se identificaron metas, periodos de actualización y mecanismos de seguimiento, los cuales forman parte de la planeación del programa. Además, se cuenta con un informe de evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño, en el cual se hicieron algunas recomendaciones relacionadas con la justificación, padrón de beneficiarios y la MIR, de las cuales solo se atendió lo referente al padrón de beneficiarios.

3. Cobertura y focalización

El apartado tuvo una valoración de 4.00/4.00, ya que con base en la información analizada se identificaron en diversos documentos, elementos que forman parte de la estrategia de cobertura y focalización; por ejemplo, metas mensuales y anuales. Sin embargo, se recomendó que la información referente a la cobertura se articule y estructure en un solo documento para que en futuros procesos de evaluación se cuente con la información de forma oportuna.

4. Operación

Tuvo una valoración de 4.00/4.00, dado que el programa cuenta con procesos estandarizados, claros y detallados. Dichos procesos se encuentran establecidos en las ROP. No obstante, se recomendó que todos estos procesos se encuentren definidos en su plan de trabajo.

5. Percepción de la población atendida

Tuvo 2.00/4.00, dado que el programa tiene un instrumento para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios, el cual se encuentra definido en su documento normativo. Sin embargo, la construcción de dicho instrumento carece de una estructura teórica-metodológica; por lo que, se recomendó rediseñar el instrumento con preguntas cerradas y ampliar el número de ítems.

6. Medición Resultados

El programa tuvo una valoración de 1.00/4.00, ya que cuenta con una MIR y una evaluación externa en materia de Diagnóstico y Diseño. No obstante, los objetivos e indicadores presentan ciertas ambigüedades en su redacción, de manera que, no se encontró evidencia de los resultados de los indicadores a nivel de fin y de propósito.

Conclusiones

Con base en el análisis de la información del programa Cirugías Extramuros se determinó que cuenta con una estructura lógica y, presenta tanto fortalezas como áreas de oportunidad, las cuales aún se pueden potencializar para mejorar su diagnóstico, diseño, gestión y resultados.

En relación con el diseño del programa, se observó que este presenta problemas estructurales en su diagnóstico, es decir, carece de elementos teórico, empíricos y metodológicos que justifiquen el tipo de intervención que lleva a cabo. Además, no cuenta con una metodología específica para calcular y determinar los tipos de población. Aunado a ello, se identificó que cuenta con una MIR, sin embargo, esta muestra muchas áreas de oportunidad, en otras palabras, se recomienda rediseñarla en su totalidad.

El programa tiene una evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño realizada durante el ejercicio fiscal 2016. En dicha evaluación se hicieron algunas recomendaciones relacionadas con la justificación teórica y empírica, el desarrollo de un padrón de beneficiarios y el rediseño de la MIR. Una vez analizadas estas recomendaciones, se observó que únicamente se atendió lo relacionado con el padrón de beneficiarios; ya que hubo un desfase en la entrega del informe y eso provocó retrasos en la atención a los ASM.

Por otra parte, el programa no cuenta con una estrategia de cobertura y focalización claramente definida, estructura y concentrada en un solo documento; no obstante, se identificaron algunos elementos que de cierta forma componen a la estrategia de cobertura, en otras palabras, la información se recuperó y recolectó de diversos documentos; sin embargo, se recomendó articular la información en un documento específico con la finalidad de localizar la información con mayor facilidad.

En relación con la operación del programa, en sus ROP se definen los diversos procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, asignar y dar trámite a las solicitudes y distribución de los apoyos. De igual forma, en las mismas reglas se establecen los diversos anexos que se deben llenar para poder acceder a dichos apoyos.

Entre los anexos que se proporcionaron se encontró un instrumento que mide la satisfacción de los beneficiarios. Sin embargo, dicho instrumento solo cuenta con cinco ítems; los cuales son de corte cualitativo, es decir, son preguntas abiertas que podrían complicar su análisis; por lo que, se sugirió adaptar el instrumento a preguntas cerradas y agregar otros ítems que permita medir otras características del programa. Cabe señalar que los responsables del programa mencionaron que el instrumento se modificó en el anteproyecto de ROP para 2020, no obstante, se observó que dicho instrumento no tuvo cambios sustanciales. Para finalizar, el programa Cirugías Extramuros cuenta con todos los elementos mínimos necesarios para el presente procesos de evaluación; no obstante, se recomienda atender todos los ASM para reforzar su estructura lógica, su diseño, su gestión y sus resultados.

Recomendaciones

1. Reorganizar la información del diagnóstico, con base en el documento “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico propuesto por el Coneval”
2. Diseñar el árbol de problemas
3. Realizar una búsqueda de información en bases académica y oficiales sobre tópicos que sustenten de forma teórica, empírica y metodológica el tipo de intervención que el programa lleva a cabo
4. Restructurar la redacción de los cuatro niveles de objetivos de la MIR apegándose a lo establecido en la MML.
5. Diseñar las fichas técnicas de todos los indicadores en los cuatro niveles de objetivos de la MIR
6. Elaborar el análisis de la lógica horizontal y vertical de la MIR
7. Establecer un vínculo en el portal electrónico de la Secretaría de Salud, donde se puedan encontrar de manera ágil las reglas de operación del programa, así como la difusión de los avances y resultados de este
8. Diseñar un plan de trabajo específico donde se documenten los principales procesos y metas del proyecto de inversión
9. Elaborar un documento específico que integre todos los elementos de la estrategia de cobertura y focalización.
10. Documentar los principales procedimientos en un manual con la finalidad de identificarlos con mayor facilidad.
11. Rediseñar la encuesta de satisfacción con preguntas cerradas
12. Agregar algunos ítems al instrumento de medición de la satisfacción.

Bibliografía

- CEPAL (2015). Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: CEPA. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2018). Sistema de Evaluación al Desempeño. Avance Físico y Financiero de los indicadores. Consultado en: http://portaldgi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/uploads/2018/4/21_PPI/Cuarto%20trimestre%20avance%20ff%201218.pdf
- IPLANEG (2018). Plan Estatal de Desarrollo 2040. Dimensión Humano y social. Recuperado de <http://plangto2040.iplaneg.net/wp-content/uploads/2019/01/01-D-Humana-y-social.pdf>
- IPLANEG (2018). Programa de Gobierno 2018-2024. Recuperado de <http://programagto2018-2024.guanajuato.gob.mx/>
- ISAPEG (2018). Reglas de Operación del Programa Cirugías Extramuros del ejercicio fiscal 2018. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.
- ISAPEG (2018o). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Consistencia y Resultados del Programa Cirugías Extramuros del ejercicio fiscal 2018. Guanajuato: ISAPEG
- ISAPEG. (2018a). Formato 1. Análisis de involucrados. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.
- ISAPEG. (2018b). Formato 2. Identificación del Problema Público. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del

SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018c). Formato 3. Diagnóstico del Problema Público. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018d). Formato 4. Árbol de Problemas. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018e). Formato 5. Propuesta de atención. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018f). Formato 6. Matriz de Indicadores para Resultados. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018g). Formato 7. Ficha Técnica de Indicadores. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018h). Formato 8. Anteproyecto de las Reglas de Operación. Programa Cirugías Extramuros. En SIMEG, Manual de Procesos, Subprocesos y Procedimientos del SIMEG. Guanajuato: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales de Guanajuato.

ISAPEG. (2018i). Base de datos Apoyo Cirugías Extramuros. Programa Cirugías Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018j). Base de datos Apoyo Cirugías Extramuros ejercicio fiscal 2018. Programa Cirugía Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018k). Base de datos Q0060 Reporte mensual 2018. Programa Cirugías Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018l). Metodología de cálculo de la población beneficiada. Programa Cirugías Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018m). Base de datos Plantilla Cirugías Extramuros. Programa Cirugía Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018n). Base de datos Compensado. Programa Cirugías Extramuros. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2018o). Programa Cirugías Extramuros ejercicio fiscal 2018. ISAPEG: Guanajuato

ISAPEG. (2020). Anteproyecto de las Reglas de Operación. Programa Mi Hospital Cercano 2020. ISAPEG: Guanajuato.

ISAPEG. (2019). Reglas de Operación del Programa Mi Hospital Cercano ejercicio fiscal 2019. ISAPEG: Guanajuato.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Consultado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>

SDSH (2014). Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018. Recuperado de <http://transparencia.guanajuato.gob.mx/planes.php>

SHCP (2019). Evaluación de Políticas y Programas Públicos. México: SHCP.

UNAM y SHCP (2017). Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados. Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: SHCP