



I S A P E G

INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

**EVALUACIÓN DE DISEÑO PARA EL PROYECTO DE
INVERSIÓN
RESUMEN EJECUTIVO**

**Q1331 DETECCIÓN DE CÁNCER CÉRVICO UTERINO CON
CITOLOGÍA BASE LÍQUIDA**

EJERCICIO FISCAL 2018



EVALUACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Contenido

Resumen.....	3
Valoración del Programa o Proyecto.....	8
1. Justificación de la creación o modificación y del diseño del proyecto.....	8
2. Contribución del proyecto a las Metas Nacionales y planeación	9
3. Poblaciones potencial y objetivo y Mecanismos de elegibilidad.	9
4. Padrón de beneficiarios y Mecanismos de atención	9
5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	9
6. Presupuesto y Rendición de cuentas.....	10
7. Complementariedades o posibles coincidencias con otros proyectos	10
Conclusiones.....	11
Recomendaciones.....	13
Bibliografía	14

Resumen

El proyecto Detección de Cáncer Uterino con Citología Base Líquida 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 la justificación y diseño, se identificó que este cuenta con un diagnóstico, árbol de problemas y objetivos; pese a ello, en la etapa de revisión y análisis de la información se observó que el problema presentó algunas inconsistencias en su redacción, lo cual provocó cambios en el resumen narrativo de la MIR.

En lo referente a la contribución del proyecto con las metas nacionales y planeación orientada a resultados, se encontró que se vincula únicamente con el Programa Sectorial, por lo que, se realizó una sugerencia de alineación, en la cual se incluyeron instrumentos de planeación tanto estatales como nacionales. En cuanto a la Población, se analizó que estas fueron definidas correctamente y cuantificadas. A pesar de ello, no se define una metodología específica y detallada de su forma de cálculo.

Aunado a lo anterior, los responsables del proyecto hicieron énfasis en que programa no cuenta con una base de datos específica, ya que está dirigido a población abierta y la captura de la información se realiza en el Sistema de Información de Cáncer de la Mujer (SICAM), disponible únicamente para usuarios autorizados en el sitio <http://www.sicam.gob.mx>; de manera que, no recolecta información socioeconómica o datos de control de las mujeres beneficiadas. En cuanto a la MIR, se observó que las definiciones tanto de los objetivos a nivel de fin y de propósito presentan algunas deficiencias, por ello, se recomendó revisar la MML para adecuar y estructurar el planteamiento de estos objetivos.

Con relación a la rendición de cuentas, se proporcionó el presupuesto clasificado por partidas. Por todo lo anterior, se considera que el proyecto de inversión Detección del Cáncer Cérvico uterino con Citología Base Líquida (Q1331) cuenta con los elementos mínimos necesarios para el presente proceso de evaluación; asimismo, se sugirió atender todas las recomendaciones con la finalidad de reforzar la estructura lógica, el diseño, la gestión y los resultados.

Datos generales del programa

Nombre: Detección de Cáncer Cérvico Uterino con Citología Base Líquida 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: 2015 (primer reporte de Sit. Ptal. en R3; sin embargo, el tamizaje se aplicó hasta 2016 puesto que el SICAM estuvo fuera de línea por actualización).

Problema o necesidad que atiende

El cáncer cérvico uterino constituye la segunda causa de mortalidad por neoplasias malignas entre las mujeres de 25 años y más; por lo que, es necesario analizar las características demográficas de la población femenina en riesgo y la capacidad de respuesta del sector salud. Por ello, es un problema de salud prioritario, no sólo porque constituye una causa importante de morbilidad y mortalidad que impacta económicamente en los años de vida saludable perdidos por las afectadas, sino porque es una enfermedad casi 100% prevenible. Se reporta que, en el Estado de Guanajuato, el cáncer cérvico uterino ocasiona la muerte prematura de aproximadamente 156 mujeres cada año, afectando principalmente a las mujeres más pobres y vulnerables, con un efecto negativo para sus familias y sus comunidades. Por lo anterior, el problema que se busca abatir con la intervención que se lleva a cabo consiste en que: “las mujeres guanajuatenses de 26 a 64 años no tienen diagnósticos precisos y oportunos para detectar el cáncer de cuello uterino”.

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

El Objetivo general del proyecto consiste en estabilizar y posteriormente disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer cervicouterino, a través de la provisión de servicios óptimos en la detección, diagnóstico, tratamiento y control del padecimiento (ISAPEG, 2018). Dicho objetivo, se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo Meta

nacional 2 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 del proyecto se relaciona con la Política Social, la cual busca construir un país con bienestar a través de su estrategia Salud para toda la Población mediante el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el cual tiene como finalidad proporcionar servicio en todo el territorio nacional y 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 proyecto 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 proyecto también se vincula con el Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018 con la Línea estratégica 7: Salud estableciendo en su Meta 7.2.1 asegurar que las personas afiliadas al seguro popular reciban consulta segura; a su vez con la estrategia 7.2.1 impartir talleres de prevención y promoción a la salud que fomenten hábitos saludables, teniendo como acción: promover la detección y atención de enfermedades como cáncer cervicouterino, de mama, próstata, etc., (SDSH, 2018).

Con relación al Programa de Gobierno 2018-2024, en específico con el Eje Desarrollo Humano y Social, tendiendo como Proyecto estratégico 2.2 Impulsar una vida plena y saludable, el cual establece en su Objetivo 2.2.2. Consolidar un modelo de atención preventivo considerando los determinantes sociales de la salud; y se implementa la Estrategia 2. Impulso a la atención oportuna y preventiva, realizando acciones como

reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles (IPLANEG, 2018a).

Para finalizar, el objetivo del proyecto se vincula con el objetivo 2. Fortalecer la detección, seguimiento y tratamiento oportuno y de calidad de los casos de cáncer de mama y cuello uterino del Programa de Acción Específico, Prevención y Control del Cáncer de la Mujer 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013a).

Bienes y servicios que ofrece

El mayor peso del proyecto de inversión Q1331 recae en el servicio de la aplicación de tamiz con citología en base líquida a mujeres en edad reproductiva. No obstante, en la ejecución del proyecto también se contempla la capacitación al personal en lectura y realización de citología de tamizaje con base líquida; así como el equipamiento de clínicas y laboratorios enfocados al tema.

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida

Para el presente año fiscal, se tiene programado beneficiar a 119,000 mujeres de forma oportuna, a través de la implementación del modelo de atención integral en las unidades médicas del ISAPEG con la citología de tamizaje en base líquida para todas las mujeres en edad reproductiva, como método de tamizaje, detección y confirmación diagnóstica de cáncer cérvico-uterino con citología de tamizaje cada 3 años posteriores a dos citologías negativas de tamizaje obtenidas durante 2 años consecutivos.

Principales metas del programa

En lo que respecta a las metas físicas estas se definen como¹:

1) Adquisición de equipos de computación para laboratorios de citología para la captura y procesamiento de la información (asignación 2017), teniendo como unidad de medida: laboratorios de citología equipados, de los cuales se programaron y ejercieron 3, por lo tanto, la meta se cumplió al 100%.

2) Adquisición de refrigeradores de nueve pies para almacenamiento de muestras de laboratorio para cada una de las ocho jurisdicciones sanitarias (asignación 2017), teniendo como unidad de medida: las jurisdicciones sanitarias equipadas, de las cuales se autorizaron 8, pero no se presenta información de las ejercidas, por lo tanto, el avance del cumplimiento no está especificado.

3) Capacitación al personal de cinco laboratorios de citología (50) en actualización de lectura en citología base líquida; así como al personal médico y de enfermería (1000) de las unidades de primer nivel de atención en realización de citología de tamizaje con base líquida, teniendo como unidad de medida el personal capacitado, de los cuales se aprobaron 1050 capacitaciones, pero solo asistieron 859 para el cuarto trimestre tendiendo un cumplimiento de meta del 81.81%.

4) En la aplicación de tamiz con citología en base líquida a mujeres en edad reproductiva, su unidad de medida son las mujeres tamizadas. De las cuales se aprobaron 119,000 pruebas, pero solo se llevaron a cabo para el cuarto trimestre 46,905 teniendo un avance de la meta del 39.42%.

Presupuesto Aprobado

El presupuesto autorizado para el proyecto Detección de Cáncer Cérvico Uterino con Citología Base Líquida (Q1331) durante el ejercicio fiscal 2018 fue de \$13,983,000.00, de los cuales se modificaron a \$14,063,623.00 y se ejercieron \$14,007,898.62 teniendo un porcentaje de avance financiero de 99.60% (SFlyA, 2018, p. 699).

¹Avance de las metas físicas y financieras del ejercicio fiscal 2018. Consultado en: <http://portaldqi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/main>

Principales Metas de Fin, Propósito y Componentes

En el Diagnóstico Situacional del Programa se identificó el Resumen Narrativo de la MIR como (ISAPEG, 2018):

- *Fin: Incremento en la esperanza de vida y la salud integral de las mujeres guanajuatenses*
- *Propósito: Las mujeres guanajuatenses de 25 a 64 años que son responsables de la atención a la salud tienen diagnóstico preciso y oportuno para detectar el cáncer de cuello de útero*
- *Componente: Tamizar a mujeres de 25 a 64 años con pruebas de citología en base líquida*
- *Actividad 1: Compra de insumos para realizar las pruebas de citología con mayor especificidad realizadas*
- *Actividad 2: Compra de equipo médico y mobiliario en los laboratorios de citología y clínicas de colposcopia*
- *Actividad 3: Capacitación al personal médico y de laboratorio de citología y clínicas de colposcopia del ISAPEG*

Con base en lo anterior, se sugirió reestructurar la definición de los cuatro niveles de objetivos, ya que presentan algunas ambigüedades en su redacción. Además, se recomienda desarrollar las fichas técnicas de cada uno de los indicadores adicionando las siguientes características: nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.

Valoración del Programa o Proyecto

La evaluación general del proyecto Detección de Cáncer Cérvico Uterino con Citología Base Líquida (Q1331) tuvo una valoración de 2.82/4.00. A continuación, se describe la valoración por tema:

1. Justificación de la creación o modificación y del diseño del proyecto

El presente apartado tuvo una valoración de 2.33/4.00, ya que cuenta con un diagnóstico específico, el cual tiene definido su árbol de problemas y objetivos. Sin embargo, existen algunas deficiencias en el planteamiento del problema. Además, no especifican las

referencias bibliográficas de donde se obtuvo la información para la construcción del diagnóstico y tampoco se encontró un sustento teórico y empírico que documente de forma expresa el tipo de intervención que el programa lleva a cabo.

2. Contribución del proyecto a las Metas Nacionales y planeación orientada a resultados

La valoración fue de 3.00/4.00, ya que con base en su modalidad presupuestaria se vincula con el Programa Presupuestario E012 Calidad y Calidez en Servicios de Salud, el cual a su vez está alineado con el Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018. Sin embargo, no tiene documentada todas las alineaciones, es decir, su objetivo solo fue vinculado con los instrumentos de planeación nacional, por lo que, se sugirió realizar las alineaciones restantes.

3. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo y Mecanismos de elegibilidad.

El apartado tuvo una valoración de 3.20/4.00, debido a que se definen los tipos de población, su cuantificación, unidad de medida y cuenta una plataforma específica (SICAM) para el registro de las mujeres que se realizan las pruebas de tamizaje. Sin embargo, no especifica la metodología empleada para la cuantificación de su población.

4. Padrón de beneficiarios y Mecanismos de atención

La valoración fue de 3.00/4.00, puesto que, en su diagnóstico situacional especifica de forma clara y precisa el tipo de servicio que se brinda a las mujeres: además, se hizo hincapié en que registro o control de las beneficiarias se lleva a través del Sistema de Información de Cáncer de la Mujer (SICAM). Asimismo, se identificó una estrategia cobertura, en la cual se establecen metas mensuales y anuales. No obstante, la base de datos no está difundida públicamente, ya que, solo personas autorizadas conocen el total de apoyos otorgados.

5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Tuvo una valoración de 2.40/4.00, debido a que en la MIR se definen los cuatro niveles de objetivos; sin embargo, el fin y el propósito presentan ciertas ambigüedades en su redacción, es decir, su definición carece de estructura metodológica. No obstante, las

actividades uno y dos no definen indicadores y medios de verificación. Tampoco se proporcionaron las fichas técnicas, por lo que, se hizo la sugerencia de revisar la MML propuesta por la Cepal (2015).

6. Presupuesto y Rendición de cuentas

El presente apartado tuvo una valoración de 3.00/4.00, dado que, en la información proporcionada se logró identificar que el programa cuantifica los gastos por partidas. Sin embargo, los principales resultados del programa, así como la información para monitorear su desempeño no son públicos, ya que las plataformas que utilizan requieren usuario autorizado y contraseña (SED y SICAM).

7. Complementariedades o posibles coincidencias con otros proyectos

El proyecto presenta coincidencias con el Programa Prevención y control del Cáncer de la Mujer; sin embargo, los responsables no documentan de forma general las posibles coincidencias o complementariedades con otros programas nacionales que busque el mismo objetivo, que atiendan a poblaciones similares y brinden servicios semejantes.

Conclusiones

Con base en el análisis de la información del proyecto de inversión Detección del Cáncer Cérvico Uterino con Citología de base Líquida (Q1331), 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 la Justificación y diseño del proyecto se observaron algunas inconsistencias en el planteamiento del problema y, por ende, en el árbol de problemas y objetivos. Por otra parte, la justificación teórica y empírica no especifica las fuentes de información.

En lo que respecta a la contribución del proyecto a las metas nacionales y planeación orientada a resultados, se observó que se vincula con diferentes instrumentos de planeación tanto estatales como nacionales. Sin embargo, solo está documentada la relación con el Programa Sectorial, por lo que se hicieron las sugerencias de vinculación correspondientes (CEPAL, 2015).

Las poblaciones o áreas de enfoque son definidas y cuantificadas, pero no cuentan con una metodología específica y detallada de su forma de cálculo. De igual forma, los responsables del proyecto hicieron hincapié en que este no cuenta con una base de datos específica, dado que ellos capturan la información de sus beneficiarias en el Sistema de Información de Cáncer de la Mujer (SICAM), disponible únicamente para usuarios autorizados en el sitio <http://www.sicam.gob.mx>.

Respecto a la MIR, se observó que las definiciones de los objetivos a nivel de fin y de propósito presentan deficiencias en su redacción. Además, en la información revisada no se identificaron las fichas técnicas de los indicadores, por lo que se sugirió diseñarlas. En lo que respecta al presupuesto y rendición de cuentas se proporcionó la información financiera por partidas específicas, lo cual hizo posible identificar los principales gastos en los que se incurre para llevar a cabo el tipo de inversión realizada.

Para finalizar, se identificaron coincidencias con el Programa Prevención y control del Cáncer de la Mujer; sin embargo, los responsables del proyecto no documentan de forma

general las posibles coincidencias o complementariedades con programas nacionales, que busque el mismo objetivo, que atiendan a poblaciones similares y brinden servicios semejantes.

Derivado de lo anterior, se concluye que el proyecto de inversión Detección del Cáncer Cérvico Uterino con Citología de Base Líquida (Q1331) cuenta con los elementos mínimos necesarios de diseño para el presente proceso de evaluación; no obstante, se sugiere atender todas las recomendaciones sugeridas, , para que el proyecto refuerce su estructura lógica, su diseño, gestión y resultados es necesario solventar todos los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Recomendaciones

1. Realizar algunas modificaciones al planteamiento del problema.
2. Reorganizar la información del diagnóstico, es decir, ordenar las fuentes de información, asignar números a las páginas y dar formato homogéneo al documento.
3. Realizar una búsqueda de información en bases académica y oficiales sobre temas relacionados con el tipo de intervención que el programa lleva a cabo con la finalidad de justificar la razón de ser del proyecto.
4. Documentar las vinculaciones con los instrumentos de planeación estatales y nacionales.
5. Describir la metodología empleada para determinar los tipos de población.
6. Reestructurar la definición de los objetivos a nivel de fin y propósito de la MIR apeándose a lo establecido en la MML.
7. Diseñar todas las fichas técnicas de los indicadores en los cuatro niveles de objetivos de la MIR
8. Elaborar el análisis de la lógica horizontal y vertical de la MIR
9. Documentar las coincidencias y complementariedades con programas nacionales con la finalidad de hacer estudios comparados.

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 de la República (2013a). Programa de Acción Específico, Prevención y Control del Cáncer de la Mujer 2013-2018. Recuperado de: http://cneqsr.salud.gob.mx/contenidos/descargas/cama/PrevencionyControldeLCancerdeLaMujer_2013_2018.pdf
- 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). Diagnóstico Situacional del Programa Detección de Cáncer Cérvico Uterino, con citología base líquida. Guanajuato: Dirección General de Planeación y Desarrollo.
- ISAPEG (2018a). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño del Programa Detección de Cáncer Cérvico Uterino, con citología base líquida del ejercicio fiscal 2018. Guanajuato: ISAPEG
- ISAPEG (2018b). 5_Q1331_CaCu_Ajuste_LB_PRECIERRE_sep_(2). Guanajuato: Dirección General de Planeación y Desarrollo.

ISAPEG (2018c). Edo Sit. Ptta Q1331 2018. Guanajuato: Dirección General de Planeación y Desarrollo.

ISAPEG (2018d). Q1331-Reporte mensual-2018. Guanajuato: Dirección General de Planeación y Desarrollo.

ISAPEG (2018e). Insumos. Guanajuato: Dirección General de Planeación y Desarrollo.

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 (2018). 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.

SFIyA (2018). Avance Físico y Financiero del 1° de enero al 31 de diciembre del 2018. Recuperado de: http://portaldgi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/uploads/2018/A/21_PPI/04%200333_IR_1800_PEGT_000_Anexo_01.pdf

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