

Informe Final de Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa presupuestario “Salud para la mujer” 2015.



Proyectos evaluados: “Salud materna”, “Detección y tratamiento de cáncer cérvico uterino y displasias” y “Detección y tratamiento de cáncer mamario”, ejecutados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM).

Informe elaborado por:
Centro de Servicios Empresariales de Toluca, S.C. CESET.
Noviembre de 2016.

Resumen ejecutivo.

Contexto de la evaluación.

El Programa presupuestario "Salud para la mujer" forma parte de los 101 programas incluidos por el Gobierno del Estado de México en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2015. Se compone de seis proyectos, de los cuales "Salud materna", "Detección y tratamiento de cáncer cérvico uterino y displasias" y "Detección y tratamiento de cáncer mamario" fueron los que se evaluaron e incluyeron en el presente informe.

Los proyectos citados fueron ejecutados en el año 2015 por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), el Instituto Materno Infantil del Estado de México (IMIEM) y el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM). Para efectos de la presente evaluación, solo se revisó al ISSEMyM como unidad ejecutora, por tanto, el contenido del informe refiere solo a cobertura, operación y resultados de los proyectos en el segmento de población de mujeres derechohabientes, sin que en él se aborde el tema de población abierta, responsabilidad de IMIEM e ISEM.

En el Estado de México se diseña y opera una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) por Programa presupuestario. Al efecto, los proyectos evaluados suman a la MIR del Programa presupuestario "Salud para la mujer" en algunos de sus niveles. Sobre el particular, se advierte que la dependencia coordinadora de este Programa presupuestario fue la Secretaría de Salud y, por tanto, la responsable de dar seguimiento de forma integral a la MIR.

Finalmente, resulta necesario referir que el Programa presupuestario y los proyectos no son propiamente un programa social y no tienen como documento normativo reglas de operación (los procesos de recepción de solicitudes y aplicación de criterios de priorización para la selección de beneficiarios, entre algunos otros, no son aplicables, dado que el espíritu del Programa presupuestario es llegar al mayor número de mujeres derechohabientes posibles), de modo tal que en algunas preguntas las respuestas se adaptaron y matizaron para hacer de esta evaluación un instrumento útil para la instancia pública ejecutora y para los derechohabientes, beneficiarios últimos de los servicios otorgados.

Temas de la evaluación.

La necesidad que pretende atender el Programa presupuestario (incluidos sus proyectos) es la salud en las mujeres. Los proyectos en sus objetivos presupuestarios buscan "Contribuir a mejorar la salud materna mediante una atención médica adecuada que permita un mejor control, para detectar oportunamente riesgos durante el embarazo, parto y puerperio, así como elevar la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos en la población de mujeres en edad fértil", "Contribuir a la disminución de la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino en la población, mediante acciones preventivas de detección, tratamiento y control" y "Disminuir la tasa de mortalidad por cáncer mamario en la población, a través de acciones preventivas de detección, tratamiento y control oportuno; consolidando la corresponsabilidad en el cuidado de la salud mediante la autoexploración". Dadas estas aspiraciones, el Programa presupuestario "Salud para la mujer" y sus proyectos se vinculan con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 de la siguiente manera: pilar 1, Gobierno Solidario; objetivo 2, Combatir la pobreza; y las estrategias: establecer como prioridad la prevención médica y fortalecer la atención médica.

Actualmente la administración pública estatal cuenta con instrumentos jurídicos (Código Financiero del Estado de México y Municipios), administrativos (Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2015) e informáticos (Sistema de Planeación y Presupuesto, SPP) que facilitan el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de programas presupuestarios, mismos que son utilizados por el ISSEMyM para ejecutar los proyectos evaluados. Por ejemplo, el seguimiento de la MIR y los indicadores se realizan en la plataforma automatizada SPP, que también registra y procesa los datos referentes a la información del anteproyecto del presupuesto y da seguimiento al proceso de ejecución del presupuesto.

Con la instrumentación de acciones por parte del ISSEMyM para atender las recomendaciones emitidas en el apartado de Fortalezas y Debilidades, Oportunidades y Amenazas de esta evaluación, se considera que se robustecerán los temas de *Planeación y Orientación a resultados* del Programa presupuestario y proyectos, los cuales ya muestran una notable solidez.

Derivado de que el ISSEMyM define y cuantifica con claridad las poblaciones potencial, objetivo y atendida de cada uno de sus proyectos, la *Cobertura y focalización* de los servicios se tiene plenamente identificada. Pese a que en la administración pública estatal no se utilizan como instrumentos específicos de planeación a mediano plazo los programas multianuales (Programa presupuestario o proyecto), la referencia de los programas sectoriales y su orientación a conseguir metas a mediano plazo hace que el Programa presupuestario tenga una directriz cierta. Sobre el particular, la evaluación da cuenta que, de forma general, los cuatro grandes servicios otorgados por la institución en los tres proyectos: detección de tratamiento de cáncer cérvico uterino, detección y tratamiento de cáncer mamario, consultas a mujeres embarazadas y usuarias activas de planificación familiar, han incrementado su nivel de atención en los últimos tres años.

El programa y proyectos son operados a través de 101 unidades médicas, las cuales ofrecen los servicios en los municipios de la entidad federativa. Los criterios o referentes que establecen los protocolos de atención a pacientes (derechohabientes) en las diferentes unidades médicas son los manuales de organización tipo, las guías de atención médica y las normas oficiales relativas a la salud. A la fecha de la evaluación, existen 11 unidades médicas que cuentan con la acreditación de calidad por parte de la Secretaría de Salud del gobierno federal. Sobre este hecho, el equipo evaluador considera relevante que el ISSEMyM continúe instrumentando acciones para promover la acreditación de servicios de atención médica de calidad entre sus unidades médicas, a efecto de que, de forma progresiva, un mayor número de clínicas de consulta externa y hospitales se adhieran a esta buena práctica.

Una debilidad que se presenta en las clínicas, hospitales y, en general, las unidades médicas públicas que conforman el Sistema Nacional de Salud, es un déficit de equipo médico (tecnología: mastógrafos, aparatos de radiología, entre otros) y de recursos humanos capacitados. El ISSEMyM no es ajeno a esta circunstancia, por lo que, en primera instancia, será importante que la institución eficiente los recursos con los que cuenta y, en segunda instancia, realice las gestiones necesarias ante la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal para dotar a las unidades médicas de los recursos humanos y materiales necesarios para atender el Propósito del Programa presupuestario.

Sobre la *Operación* del Programa presupuestario, al igual que en prácticamente todas las entidades públicas del país, se observa como amenaza la disminución de asignaciones presupuestales originadas por la situación económica mundial (eventual disminución de

participaciones y Fondos de Aportaciones Federales de parte del gobierno federal al gobierno estatal), lo que pudiera afectar, en determinado momento, el alcance de los servicios ofrecidos.

La institución no cuenta con instrumentos para medir la *Percepción de la población atendida*. Así, el diseñar un instrumento para medir el grado de satisfacción de la población atendida y aplicarlo de manera progresiva en las unidades médicas del ISSEMyM es una tarea pendiente para los operadores de los proyectos.

Los *Resultados* de los proyectos son medidos por el ISSEMyM, a través de indicadores de resultados, y la MIR, en los niveles Propósito y Fin, por la Secretaría de Salud. El Programa presupuestario "Salud para la mujer" y los proyectos que de él derivan no han sido objeto de evaluaciones de impacto por alguno de sus ejecutores, incluido el ISSEMyM. Esta evaluación de Consistencia y Resultados es la primera que se realiza al programa. Más adelante, el equipo evaluador considera pertinente realizar una nueva evaluación de Consistencia y Resultados y, en el mediano plazo, una de impacto que recoja los resultados de esta instrumentación en la población beneficiaria.